



FIADYS

FUNDACIÓN PARA LA INVESTIGACIÓN APLICADA
EN DELINCUENCIA Y SEGURIDAD

LA POLÍTICA CRIMINAL CONTRA LA VIOLENCIA SOBRE LA MUJER PAREJA

SU EFECTIVIDAD, EFICACIA Y EFICIENCIA

Ana Isabel Cerezo Domínguez, José Luiz Díez Ripollés y M^a José Benítez Jiménez

2019

Editado por Fiadys en Madrid.

Serie: Informes Fiadys.

#1

ISSN: 3020-2639

ISBN: 978-84-09-63041-7

FIADYS

Contenidos

1. CONTEXTUALIZACIÓN DEL FENÓMENO DE LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER PAREJA	
Ante un modelo político-criminal de excepcionalidad penal y de tolerancia cero	6
2. PLANTEAMIENTO DEL ESTUDIO	
Objetivos e Indicadores	7
Fuentes de datos utilizadas	9
3. LA EFECTIVIDAD DE LOS RECURSOS PENALES Y PENALES-SOCIALES EN MATERIA DE VIOLENCIA DE GÉNERO	
Las órdenes de protección	12
Ayudas económicas y laborales	14
Programas específicos destinados por la administración penitenciaria para condenados por delitos relacionados con la violencia de género	15
Juzgados de violencia sobre la mujer	16
Otros recursos	16
Conclusiones sobre la efectividad de los recursos penales y sociales en materia de violencia de género	18
4. LA EFICACIA DE LAS REFORMAS LEGISLATIVAS EN MATERIA DE VIOLENCIA DE GÉNERO	
Prevalencia de la violencia sobre la mujer pareja y su evolución	20
Evolución de las muertes de mujeres a manos de su pareja	21
Evolución de las denuncias por violencia sobre la mujer pareja	22
Evolución del número de condenas por violencia sobre la mujer pareja	24
Evolución de las intervenciones penales sobre agresores de la mujer pareja	25
Conclusiones respecto a la eficacia de las reformas penales en materia de violencia de género	26
5. INDICADORES DE EFICIENCIA Y POSIBLES COSTES APAREJADOS A LA ACTUAL NORMATIVA	
La victimización de la mujer pareja	28
El rechazo a acudir al sistema penal	29
La intervención del sistema penal sobre la mujer pareja víctima	31
Valoración general del indicador	31
La desatención de otras víctimas en el ámbito doméstico	31
Los sesgos de la intervención penal sobre víctimas y victimarios	32

La pertenencia de víctimas y victimarios a los grupos sociales más excluidos	32
Repercusiones en la configuración de la delincuencia objeto de persecución penal	37
Incremento del peso relativo de los delitos contra la vida e integridad personal	37
Incremento del peso relativo de los hombres penados internos por delitos contra la vida o integridad personal	38
Valoración general del indicador	39
Efectos criminógenos de la intervención penal	
Valoración general del indicador	39
Efectos sobre las prestaciones del sistema penal	40
El incremento de la actividad policial y judicial en materia de violencia sobre la mujer	40
Superación de la capacidad de gestión de los órganos judiciales especializados	41
Desarrollo de técnicas de neutralización judicial	42
Valoración general del indicador	43
Efectos sobre otros ámbitos de intervención social	43
6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	45
Referencias bibliográficas	57

1. CONTEXTUALIZACIÓN DEL FENÓMENO DE LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER PAREJA

Conocida es por todos la importancia social que hoy en día se atribuye a la violencia contra la mujer pareja. Se trata de un fenómeno que sigue ocupando un lugar relevante en la agenda pública y política de nuestro país. Tras más de dos décadas de afrontamiento de este problema desde muy diversas instancias, las instituciones se encuentran hoy en día en una situación de cierto desánimo al comprobar que el objetivo perseguido no se ha alcanzado en la medida deseada, que este tipo de violencia no se ha logrado reducir significativamente.

El concepto de violencia contra la mujer pareja que vamos a utilizar es similar al que se menciona en la Ley orgánica 1/2004, de 28 de diciembre de 2004, reguladora de medidas de protección integral contra la violencia de género, que define este tipo de violencia en su primer artículo. Se trata de la situación de violencia a la que se puede ver sometida una mujer por una relación de dominio y control por parte del hombre con el que mantiene o ha mantenido una relación de afectividad.

Los términos violencia de género y violencia doméstica o intrafamiliar tienen un contenido semántico ambiguo y mantienen entre sí una relación problemática. En cualquier caso, el tipo de violencia más representativo en ambos contextos, tanto por su prevalencia como por su intensidad, es precisamente aquél en el que la víctima es la mujer y la violencia tiene lugar en el seno de la pareja. Es por ello que consideramos más adecuado utilizar el término violencia contra la mujer pareja para hacer referencia a la violencia ejercida por un hombre que mantiene o ha mantenido un vínculo conyugal, de pareja o sentimental, más o menos estable y duradero, con una mujer. Entendemos que al aludir expresamente a la violencia contra la mujer pareja estamos definiendo más acertadamente el campo de estudio.

El concepto de violencia contra la mujer al que se alude desde ciertos organismos internacionales es un concepto más amplio que el aquí utilizado, en cuanto permite abarcar situaciones que se producen con independencia del tipo de relaciones interpersonales que mantengan agresor y víctima, que a veces son de tipo sentimental, familiar, de amistad o simplemente inexistentes, pero que siempre conllevan una situación de discriminación por razón de sexo. La violencia contra la mujer así entendida abarcaría agresiones físicas y sexuales, mutilación genital femenina, tráfico de mujeres, explotación sexual, acoso sexual en el trabajo, entre otros muchos fenómenos. Por otra parte, la violencia en el ámbito familiar tampoco tiene siempre como punto de referencia el sexo de la víctima (malos tratos a hombres ancianos, malos tratos a hombres en el seno de la pareja, abusos sexuales a niños, agresiones de hijos a padres, entre otras).

En consecuencia, entendemos por violencia contra la mujer pareja un conjunto de comportamientos basados en actitudes, sentimientos, prácticas, vivencias y estilos de relación entre miembros de una pareja (o expareja) íntima, que produce afecciones relevantes en la integridad personal de la víctima. Esta violencia no es sinónimo de agresión física sobre la pareja. Responde, más bien, a un amplio patrón de conductas agresivas que incluye actos de violencia física contra la pareja, pero también maltrato y abuso psicológico, agresiones sexuales, aislamien-

to y control social, acoso sistemático, coacciones e intimidaciones, humillación, extorsión económica y coerciones de lo más diversas. Todas estas actividades, que se pueden combinar y extender en el tiempo de forma crónica, tienen como finalidad someter a la víctima pareja al poder y control del agresor (Roig Torres, 2012).

Por lo general se trata de una violencia recurrente, que no precisa de ocasión desencadenante significativa, y que no es extraño que muestre una escalada en su frecuencia y gravedad. Suele producir graves daños y secuelas a la víctima, pudiendo incluso llegar a causar la muerte de ésta. En cualquier caso, siempre afecta al bienestar y salud de la víctima y a los de su entorno inmediato (Andrés Pueyo, 2005).

Este tipo de violencia se siente como un grave problema en nuestra sociedad. Para que esa percepción se haya asentado se ha tenido que producir un profundo cambio de mentalidades, consecuencia de una notable modificación tanto de las pautas de comportamiento familiar como del papel que le corresponde a la mujer en la sociedad, a la que, sin lugar a dudas, han coadyuvado instituciones sociales muy diversas. Ese cambio de actitudes ha hecho posible la visibilidad de un fenómeno poco conocido hasta hace apenas unas décadas. Afortunadamente ya se ha producido la inflexión cultural precisa para que pueda afirmarse que estamos ante un comportamiento claramente desvalorado socialmente, inaceptable a todos los efectos y, por ello mismo, criminal.

Ante un modelo político-criminal de excepcionalidad penal y de tolerancia cero

Sería interesante analizar detenidamente cómo hemos llegado a esta situación, preguntarnos cuáles han sido los factores que nos han convertido en uno de los países occidentales más intervencionistas en este tema, cuando hace apenas 20 años estos comportamientos inaceptables eran en buena medida tolerados socialmente. No es este el lugar para realizar tal investigación, pero se nos va a permitir dar cuenta de un interesante trabajo empírico llevado a cabo por MARTÍN LLAGUNO y VIVES CASES (2004) que nos da información relevante sobre cómo el problema social de la violencia de género se introduce a fines del pasado siglo y comienzos del actual en la agenda política, dando lugar finalmente a la LO 1/2004. Tras un exhaustivo rastreo de los diarios de sesiones del Congreso de los Diputados y del Senado desde 1996 hasta 2001, comprueban que el tema de la violencia contra las mujeres fue tratado como punto de orden del día en 66 sesiones parlamentarias. Observaron cómo, cuantitativamente, la atención política hacia el problema fue creciente desde 1996 hasta 1998, descendiendo durante el año 1999 para luego posteriormente recuperarse a partir del año 2000 de forma continua hasta el año 2001.

Así, aunque la violencia de género se había introducido débilmente en la agenda política ya en el año 1996, en el marco del III Plan de igualdad a través de la Comisión mixta de derechos de la mujer, es a lo largo de 1998 cuando adquiere protagonismo autónomo en la agenda política. De ser tratada exclusivamente en la Comisión mixta de derechos de la mujer comienza a desplazarse al orden del día de órganos con capacidad legislativa: primero, el Pleno del Senado y segundo, el Pleno del Congreso. Es a comienzos del año 1998 cuando comienza a fraguarse lo que pasará posteriormente a ser el I Plan de acción contra la violencia doméstica (1998-2000), que el gobierno aprueba en abril de ese mismo año. A partir de

ese momento se constituye la Ponencia de estudio de erradicación de la violencia doméstica, en la que la violencia de género constituye la agenda casi exclusiva y en la que se producen contribuciones de expertos (16) y de asociaciones feministas (8). Esta es la razón por la que la frecuencia de sesiones parlamentarias sobre el tema disminuya durante el año 1999. No obstante, en el año 2000 la violencia doméstica vuelve a formar parte de las sesiones parlamentarias cuando en el Congreso y en el Senado se evalúan los aciertos y los fallos del I Plan, y se comienzan a preparar y debatir los contenidos del II Plan integral contra la violencia doméstica (2001-2004). Durante el año 2001, cuando se incorporan al debate parlamentario las actividades de la Ponencia para el estudio de la erradicación de la violencia doméstica, el número de sesiones al mes casi se triplica. En definitiva, desde la formulación y aprobación del II Plan contra la violencia de género y la implementación del mismo, la violencia de género se convierte en un tema consolidado de la agenda política que se incrementa notoriamente en 2004 (Vives Cases, 2006) con motivo de los debates parlamentarios referidos a diversas iniciativas legislativas.

Tras la proliferación legislativa, pronto se alzan voces críticas de penalistas y criminólogos que consideran que la actual política criminal en esta materia surge de una actitud ideológicamente muy definida, pero político-criminalmente ciega, por lo que proponen introducir análisis de eficiencia en la valoración de esta legislación penal (Larrauri, 2007). Consideran que resulta imprescindible juzgar las consecuencias prácticas del conjunto de reformas legislativas introducidas con el objeto de disminuir la violencia contra las mujeres. A este respecto, la investigación empírica es el medio adecuado, no solo para conocer la dimensión y las características del problema, sino igualmente para evaluar la eficacia, efectividad y eficiencia de esas leyes.

En otros países se han llevado a cabo evaluaciones sobre políticas públicas en materia de violencia de género (Gill, 2005). La mayor parte de estos estudios son de carácter parcial, ya que, bien evalúan programas de tratamiento o de actuación policial, bien se centran en la opinión de las víctimas o en la de los agentes de policía. Con todo, llegan a la conclusión de que las numerosas reformas legales que se han llevado a cabo a lo largo de los años han tenido un efecto limitado, al no haber logrado en medida apreciable la eficacia esperada, esto es, erradicar la violencia hacia la mujer pareja. Una de las mayores dificultades observadas tiene que ver con la dificultad para adecuar el sistema jurídico-penal a las necesidades específicas de las víctimas de violencia de género (Fagan, 1996). De ahí que sean varios los autores que resalten que esa falta de eficacia se debe, entre otros motivos, al abordaje del problema con planteamientos

2. PLANTEAMIENTO DEL ESTUDIO

Objetivos e indicadores

Nuestro interés investigador reside en evaluar las reformas penales y procesales acaecidas en materia de violencia contra la mujer pareja. No pretendemos cuestionar la procedencia de la lucha que desde hace décadas, por intermedio del derecho penal, se está llevando a cabo a nivel nacional e internacional para disminuir los efectos negativos de la violencia contra la mujer pareja. Tampoco vamos a entrar a debatir acerca de los criterios valorativos que han inspirado a este movimiento. Nuestro principal objetivo se centra en analizar la eficiencia del actual modelo, la relación entre los beneficios que se logran y los perjuicios que se sufren, lo que exige analizar antes su efectividad y eficacia. Para ello se ha llevado a cabo, a partir de los datos disponibles, una revisión sistemática de las repercusiones que han tenido las decisiones político-criminales tomadas en España con relación a la violencia de género durante el periodo 2004-2014. En base a esa información sacaremos conclusiones sobre el grado de obtención de los fines perseguidos y a qué coste.

La necesidad de esta evaluación de la política criminal en materia de violencia contra la mujer pareja se funda en serias sospechas sobre los costes excesivos que la sociedad española está pagando por una política en materia de violencia de género excesivamente centrada en el empleo de medios punitivos. El número de consecuencias negativas que la sociedad española está padeciendo por la cada vez más abusiva utilización del sistema jurídico-penal para resolver este serio problema social podría estar empezando a ser desproporcionado.

Para lograr nuestro objetivo hemos buscado respuestas a preguntas como las siguientes: ¿Se han implementado los recursos legalmente previstos?; ¿Se han reducido los actos de violencia contra la mujer pareja?; ¿Han disminuido las muertes de mujeres por sus parejas o exparejas en España?; ¿Qué costes lleva aparejados la actual normativa?; ¿Qué relación guardan ellos con los beneficios obtenidos? La respuesta a cada una de estas cuestiones alude a los objetivos secundarios siguientes:

1. Efectividad de las reformas penales y procesales. Para ello, se hace imprescindible saber cuáles han sido y cómo se han activado los recursos de intervención penal, al igual que los recursos sociales vinculados a los penales, destinados al abordaje de la violencia sobre la mujer pareja. Se trata de averiguar si se han implementado y si su funcionamiento ha sido operativo. Los recursos analizados son los siguientes:

- a) Órdenes de protección;
- b) recursos derivados de derechos laborales y económicos;
- c) programas específicos destinados por la administración penitenciaria para internos condenados por delitos relacionados con la violencia de género;
- d) juzgados de violencia sobre la mujer;
- e) otros recursos.

2. Eficacia de las reformas penales y procesales. Nos preguntamos si se han obtenido los objetivos de tutela perseguidos, es decir, si esas modificaciones legislativas en materia de violencia de género han alcanzado el objetivo pretendido de reducción de la violencia sobre la mujer pareja. Para confirmar si la regulación jurídico-penal está logrando los efectos pretendidos hemos seleccionado los siguientes indicadores:

- a) Evolución de la prevalencia de la violencia en la mujer pareja;
- b) evolución de las muertes de mujeres a manos de sus parejas o exparejas;
- c) evolución del número de denuncias por violencia sobre la mujer pareja;
- d) evolución del número de condenas por violencia sobre la mujer pareja y
- e) la evolución de las intervenciones penales sobre agresores de la mujer pareja.

3. La eficiencia de las reformas legales en materia de violencia de género. Verificaremos cuáles han sido los costes ligados a la meta principal de reducir la violencia sobre la mujer pareja, en el marco de un análisis de coste/beneficio que nos permita determinar si las intervenciones legales han sido eficientes. De cara a realizar este análisis de eficiencia ha sido necesario seleccionar un conjunto de indicadores vinculados a una serie de hipótesis:

a) La victimización de la mujer-pareja: para analizar las posibles consecuencias de victimización secundaria que sufren las mujeres víctimas de violencia por sus parejas o exparejas al utilizar el sistema penal.

b) La desatención de otras víctimas en el ámbito doméstico: para verificar su posible relación con la concentración de la intervención penal en la protección de la mujer-pareja.

c) Los sesgos de la intervención penal sobre víctimas y victimarios: su análisis permitirá conocer su incidencia sobre las mujeres víctimas y los hombres victimarios.

d) Repercusiones sustanciales en la configuración de la delincuencia objeto de persecución penal: para así analizar en qué medida la intensa intervención penal contra la violencia sobre la mujer pareja está reconfigurando la distribución de la delincuencia objeto de persecución penal, con especial atención a los delitos contra la integridad personal. Ello podría originar que otras clases de delincuencia, de igual o mayor gravedad, perdieran la visibilidad o relevancia que merecen. Con todo, la constatación de este último hecho queda fuera de nuestra investigación.

e) Los efectos criminógenos de la intervención penal: para analizar si la actual política criminal que pretende reducir las conductas violentas sobre la mujer pareja podría estar produciendo el efecto contrario, es decir, un aumento de las conductas violentas sobre la mujer pareja.

f) Los efectos sobre las prestaciones del sistema penal: para analizar si la exigente demanda de intervención hecha a los órganos de persecución penal en relación con la violencia sobre la mujer pareja puede estar alterando significativamente el funcionamiento del sistema penal e incluso generando ciertas actitudes defensivas.

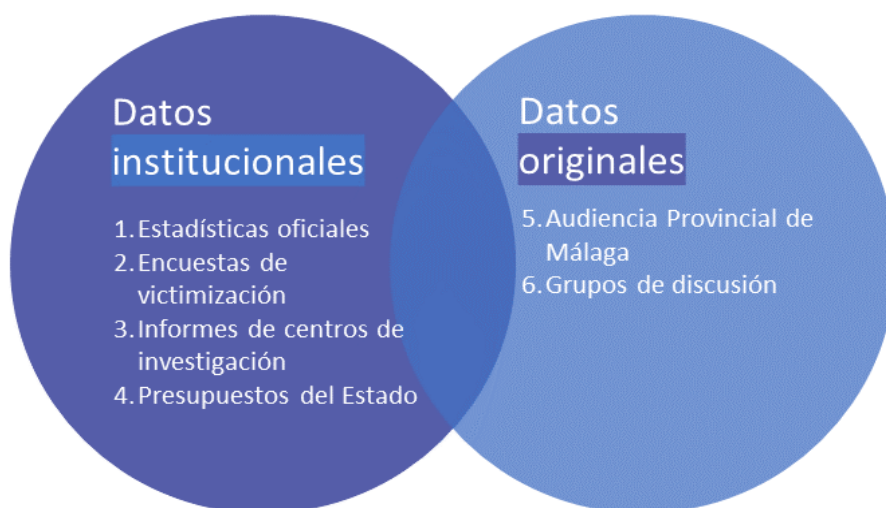
g) Los efectos sobre otros sistemas de intervención social: para evaluar los efectos que esa decidida política, en un contexto de recursos limitados, ha podido tener sobre otras políticas de intervención social igualmente necesarias.

Fuentes de datos utilizadas

Es obvio que en una investigación de esta clase se ha de dar a conocer con el suficiente detenimiento las fuentes y los instrumentos de medida que se han empleado en nuestra aproximación a la realidad estudiada, ya que, al ser ellos el canal de acceso a la información requerida, su selección afecta directamente a los resultados. Conviene señalar que, pese a su variedad, todas las fuentes han acreditado su utilidad en mayor o menor medida para la obtención de los resultados buscados.

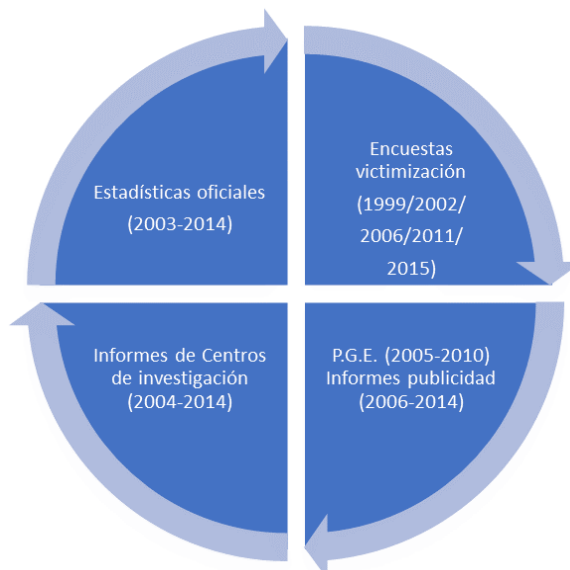
Cada una ofrece información específica sobre uno o varios de los ámbitos relacionados con la violencia sobre la mujer pareja, y, como decimos, han resultado relevantes. Además, hemos localizado y aprovechado los puntos tangenciales de unas y otras fuentes, es decir, hemos buscado aquellos lugares en los que pudieran correlacionar unas con otras mejorándose la descripción. En el siguiente *Gráfico 1* se representa el nudo de las seis fuentes utilizadas en este estudio. Todo ese conjunto de fuentes está vertebrado, a su vez, por una amplia revisión bibliográfica de índole mayoritariamente empírica en materia de violencia de género.

Gráfico 1. Fuentes de datos utilizadas



Pueden observarse, en el *Gráfico 2*, los datos institucionales utilizados y las secuencias temporales analizadas en este trabajo.

Gráfico 2. Datos institucionales utilizados



La horquilla de búsqueda de los datos institucionales, que en un principio se situó entre los años 2004 y 2010, ha ido ampliándose hasta alcanzar habitualmente el periodo de 2004 a 2014. Este espacio de 11 años nos permite casi siempre ofrecer tendencias consolidadas en relación con nuestra evaluación.

En relación con los datos originales hemos analizado expedientes judiciales de los juzgados de Málaga y grupos de discusión.

Se ha recogido información de expedientes judiciales procedentes de los juzgados de Málaga capital y de su Audiencia provincial en materia de violencia contra la mujer pareja. De este modo se intenta incorporar información más precisa al proyecto matriz, tomando como referencia el territorio de Málaga, sobre retiradas de denuncias o rechazo a declarar contra el maltratador, características sociales de víctimas y victimarios, forma de incoación de procedimientos de malos tratos, medidas adoptadas, calificación de los hechos, recursos y ejecución.

La muestra representativa inicial contó con 301 expedientes de 2010 y 2011, de los que fueron eliminados 9, conformándose la muestra final por 292 expedientes incoados e instruidos por el Juzgado de violencia sobre la mujer nº 2 de Málaga. De estos expedientes sólo los relativos a sobreseimientos y procedimientos por faltas se revisaron en el citado juzgado (n=144), correspondiendo las ejecutorias de condena por faltas al año 2010 (n=27) y las absoluciones por faltas (n=32) y sobreseimientos (n=85) al año 2011. La información del resto de procedimientos pertenecía a 2010 y se recogió en los juzgados penales específicos de violencia de género de la ciudad (nºs 12 y 13) (n=146) y en su Audiencia provincial (n=2). (Véase Tabla 1)

Tabla 1. Muestra resultante de los expedientes judiciales. 2010 y 2011

JVM (n)	JPE (n)	AP (n)	Total
144	146	2	292

El periodo de recogida de datos fue desde noviembre de 2011 a mayo de 2012. Para el trabajo presencial en juzgados se procedió, en primer lugar, a la selección de la muestra y, después, a la recogida de datos, simultaneándola con la observación del funcionamiento interno. En nuestra investigación se utilizó como instrumento de medida una plantilla realizada ad hoc para este trabajo, compuesta por más de 40 variables agrupadas en los siguientes apartados: datos sociológicos, manifestación de los hechos, informes realizados y medidas adoptadas, calificación de los hechos, recursos y ejecución. Los datos se han tratado de forma cuantitativa a través del paquete estadístico SPSS.

Para conocer cómo perciben los operadores jurídicos y sociales la actual política en materia de violencia de género se consideró que sería de gran utilidad en nuestro trabajo organizar grupos de discusión. Ello nos exigió profundizar en el estudio de esta metodología.

En un principio se previó el diseño de cinco grupos de discusión, pero ante el intento fallido de uno de ellos, concretamente el de mujeres pareja víctimas, se limitaron a cuatro, correspondientes a los otros cuatro agentes sociales de interés en nuestro trabajo: asociaciones de víctimas; agresores condenados por haber cometido un delito en materia de violencia contra la mujer pareja, siempre que se

les haya sustituido una pena privativa de libertad por una suspensión condicional de la condena y se encuentren realizando un programa de formación; operadores jurídicos; y fuerzas y cuerpos de seguridad. El tejido asociativo estuvo representado por una asociación de menores, por una representante de la Secretaría de igualdad de género de la Diputación de Málaga, y por dos asociaciones y una fundación proigualdad. El grupo de victimarios quedó constituido por catorce personas. En el grupo de operadores jurídicos la muestra quedó conformada por tres abogados, dos magistrados, dos psicólogos y un fiscal. En operadores policiales se contó con la participación de dos policías locales, tres policías nacionales y dos guardias civiles. Los criterios adoptados en el diseño de cada grupo pretendían establecer un nivel básico de homogeneidad intragrupal, y seleccionar un número determinado de participantes que no se conociesen entre sí.

La homogeneidad de cada grupo era importante, pues lo que se buscaba era comprender la percepción del correspondiente colectivo social sobre la aplicación de la legislación sobre violencia de género en España. A su vez, aunque los grupos tenían que ser heterogéneos entre sí y homogéneos internamente, se buscó una relativa heterogeneidad hacia adentro de cada grupo para así, por un lado, enriquecer la discusión y, por otro lado, no excluir ninguna perspectiva en la construcción de la percepción del colectivo social. Dicho de otra manera, se buscaba la saturación teórica entre los miembros de cada grupo, esto es, el punto en el que sumar un nuevo integrante a la discusión no aportaría nuevos datos significativos a la construcción de dicho perfil colectivo. Las reuniones se llevaron a cabo en lapsos temporales diferentes y en espacios de interacción orientados a fomentar que los distintos grupos se expresasen libremente.

En un segundo momento se llevó a cabo el proceso de transcripción, incorporándose la información dinámica de los sociogramas, en los que se captaron las principales posiciones discursivas, las diferencias u oposiciones entre los grupos o sus segmentos, así como toda la información no verbal. Se ha realizado una aproximación analítica que descompone y fragmenta el corpus del texto en “unidades elementales de análisis” a partir de las transcripciones resultantes de las conversaciones. El corpus de cada texto correspondiente a grupos de discusión ha sido fragmentado y codificado utilizando una herramienta de análisis cualitativa textual denominada ATLAS.ti ([The Qualitative Data Analysis & Research Software](#)).

3. LA EFECTIVIDAD DE LOS RECURSOS PENALES Y SOCIO-PENALES EN MATERIA DE VIOLENCIA DE GÉNERO

Las órdenes de protección

El volumen de órdenes de protección incoadas y adoptadas por los juzgados de violencia sobre la mujer a lo largo de todo el periodo estudiado ha sido elevado. Se han incoado una media anual de 37.747 órdenes de protección, y se han acordado una media anual de 24.378 órdenes de protección. Eso permite concluir que estamos ante un recurso que, desde el impulso recibido por L 27/2003, ha sido aprovechado a fondo por los operadores jurídicos. No obstante, teniendo en cuenta que el número de asuntos penales resueltos por los juzgados de violencia sobre la mujer ha sido en ese mismo periodo 183.315 de media anual, el porcentaje de asuntos que han estado precedidos por medidas cautelares se encuentran en unas discretas cifras del 20% respecto a órdenes de protección incoadas y del 13,5% respecto a las adoptadas.

Merece destacarse que el esfuerzo cautelar se concentra en las medidas de naturaleza penal, hasta el punto de que por cada cuatro medidas de esta naturaleza solo se impone una medida de naturaleza civil. Esto constituye un claro desequilibrio, que evidencia cómo el abordaje de lo que son solo actuaciones para prevenir males mayores en un conflicto aún no dilucidado se realiza de la mano de las medidas con mayor contenido estigmatizador. Es, sin duda, una opción que merece ser objeto de reflexión. Ello sin perjuicio de que las medidas civiles están condicionadas por la existencia de hijos menores.

Las medidas penales de alejamiento y prohibición de comunicación con la víctima constituyen en 2014 el 49% de todas las medidas penales impuestas por los juzgados de violencia sobre la mujer, sin perjuicio de que pueden imponerse varias medidas simultáneamente. Visto desde otra perspectiva, el alejamiento se impone en el 90% de las órdenes de protección impuestas por esos juzgados ese año, y un porcentaje similar se da con la prohibición de comunicación. Positivo a este respecto es la escasa presencia de la prisión preventiva, que constituye el 2,3% de todas las medidas penales impuestas, y se adopta en el 4,2% de las órdenes de protección. Eso indica un uso bastante moderado de la medida penal más radical. Eso indica un uso bastante moderado de la medida penal más radical.

Entre las medidas de naturaleza civil predominan las de prestación de alimentos y atribución de vivienda, que constituyen en 2014 el 63% de todas las medidas civiles impuestas por los juzgados de violencia sobre la mujer, sin perjuicio de la imposición simultánea de varias medidas. La prestación de alimentos se impone en el 25% de las órdenes de protección dictadas por esos juzgados en 2014, y la atribución de vivienda en el 21% de esas órdenes de protección. Por el contrario, las suspensiones de derechos relativos a los menores —patria potestad, guarda y custodia, y régimen de visitas— se mantienen en cifras bajas, de modo que se quedan en el 12,5% de todas las medidas civiles impuestas por esos juzgados en 2014, y están presentes en el 9% de todas las órdenes de protección por ellos dictadas en el mismo año.

El mayor uso de la prohibición al presunto agresor de residir en la vivienda familiar, frente a la suspensión de sus derechos sobre los menores, muestra una acertada resistencia de los jueces a desconectar al presunto agresor de sus hijos. Pero hay preocupación por las agresiones que sufren los hijos de mujeres maltratadas por parte de sus padres aprovechando la guarda o el régimen de visitas. Eso exige extremar el cuidado a la hora de tomar la decisión judicial, pero no debería conducir a generalizar las suspensiones de derechos de los padres sobre sus hijos menores. Por otra parte, las prohibiciones de residencia en la vivienda familiar, aun siendo frecuentes, no corresponden en volumen a las percepciones sociales, que las estiman más abundantes. En realidad, se adoptan aproximadamente como medida civil en una de cada cinco órdenes de protección.

Un fenómeno muy relevante es el continuado descenso del número de órdenes de protección de 2009 hasta 2014, tras su pronunciado ascenso entre 2005 y 2008. En relación con las órdenes incoadas, y a pesar de un leve repunte en 2014, se ha reducido desde 2008 su número en un 20% en los juzgados de violencia sobre la mujer, llegando a alcanzar la disminución un 44% en los juzgados de instrucción de guardia. Más significativo aún es que el porcentaje de órdenes de protección acordadas en relación con las incoadas no ha cesado de descender desde 2009: Si en 2008 se acordaban en los juzgados de violencia sobre la mujer órdenes de protección en el 80% de los casos en que se solicitaban, ahora el porcentaje se encuentra por debajo del 60%, con comunidades autónomas como Cataluña y Madrid en que el porcentaje está sobradamente por debajo del 50%.

Una primera explicación de esos descensos podría ser que se acompañan a la disminución del número de denuncias por violencia sobre la mujer pareja en ese mismo periodo. Sin embargo, esto último ha sucedido a un ritmo significativamente más bajo, un 13% entre 2008 y 2014, que aquel con el que han descendido las solicitudes y concesiones de órdenes de protección. Por otra parte, el descenso en la concesión de las órdenes de protección entre 2009 y 2014 progresa a mayor velocidad que el que se registra en la incoación de órdenes de protección: si en ese periodo las órdenes acordadas por los juzgados de violencia sobre la mujer han descendido un 38%, el número de órdenes de protección incoadas disminuyó un 20%.

Una segunda explicación podría ser la de que estas órdenes de protección se consideran cada vez menos útiles. Nos encontraríamos, por consiguiente, ante un recurso legal activado por los poderes públicos de una manera efectiva, como demuestra su elevado número en general y su notable incremento hasta 2008. Sin embargo, desde esa fecha el notable descenso en su empleo estaría indicando que, bien se considera un recurso menos efectivo de lo pensado debido a la baja calidad de su implementación, bien se estima que su eficacia no es alta a tenor de los resultados obtenidos. Algunos comentarios recogidos en los grupos de discusión y entre los operadores jurídicos parecerían apuntar a ello, en especial a la primera de las dos alternativas.

Una tercera explicación vendría de la mano de una aplicación más cuidadosa por los jueces de la valoración objetiva de riesgo de la víctima. Hay que tener en cuenta que las órdenes de protección se conceden o deniegan por la autoridad judicial previa concurrencia de una serie de requisitos (art. 544 ter LECr) y tras valorarse su necesidad y oportunidad. Con respecto a los requisitos que deben concurrir, cabe señalar que uno es de carácter personal, esto es, la víctima debe

ser uno de los sujetos mencionados en el art. 173.2 del CP, y dos son de carácter objetivo: en primer lugar la existencia de indicios fundados de haber cometido alguno de los delitos contra la vida, la integridad física o moral, la libertad sexual, la libertad o la seguridad; en segundo lugar, que concurra una situación objetiva de riesgo para la víctima. La ausencia de cualquiera de los requisitos comentados dará lugar a la denegación de la orden de protección solicitada, denegación que tiene que estar suficientemente motivada (arts. 24 y 120 CE).

Hay indicios, en efecto, de que se ha pasado de una concesión prácticamente automática de estas órdenes a raíz de la promulgación de la L 27/2003, a una actitud diferente en la que el juzgador se detiene a valorar, sobre todo, la situación objetiva de riesgo, la cual se ha convertido en un elemento clave a la hora de dictar la orden de protección de la víctima. Así, la jurisprudencia exige en estos momentos que se trate de un riesgo objetivo claro y no meramente intuitivo, lo que implica un juicio de peligrosidad o pronóstico de peligro del presunto agresor. El contenido de la denuncia interpuesta, la valoración policial del riesgo (VPR), la posterior declaración de la víctima, la declaración de los testigos, los informes médicos, psicológicos y sociales, la no aceptación de la separación por parte del agresor, la existencia de denuncias previas, los antecedentes del agresor, las circunstancias personales, familiares, sociales y económicas que rodean tanto a la víctima como al agresor serán elementos, entre otros, a tener muy en cuenta. Además, que sean las jurisdicciones más grandes, generalmente mejor dotadas de medios para realizar esa valoración del riesgo, aquellas en las que se produzcan mayores descensos, es un dato que apunta a lo ya dicho.

En suma, si la segunda explicación mostraría una actitud cada vez más extendida de cuestionamiento de la efectividad y/o eficacia del recurso, la tercera explicación pondría de relieve un empleo más fundamentado y proporcionado de él, lo que estaría redundando en una efectividad de mayor calidad, y probablemente en una mayor eficacia del recurso. No estamos en condiciones de ir más allá, sin perjuicio de los datos generales de eficacia que analizaremos en otro lugar.

En cualquier caso, si el descenso de órdenes de protección concedidas correlacionara positivamente con un incremento de la violencia sobre la mujer pareja ninguna de las explicaciones antedichas sería satisfactoria. Pero la prevalencia de la violencia sobre la mujer pareja parece no aumentar desde el año 2006.

Por otra parte, el descenso en las medidas penales adoptadas por los juzgados de violencia sobre la mujer, aunque afecta a todas, es menos intenso en las más frecuentes, alejamiento (-35%) y prohibición de comunicación (-33%), siendo muy marcado en las privativas de libertad (-56%).

Por lo que se refiere a las medidas civiles adoptadas, han descendido todas menos la de protección al menor, pero las más frecuentes, atribución de vivienda y prestación de alimentos, no son las que más descienden (-39'5 y -35'5%, respectivamente).

Ayudas económicas y laborales

La ayuda económica constituida por la renta activa de inserción (RAI) es un recurso del que se está haciendo un uso extendido, con un incremento notable a lo largo del periodo. El número de mujeres víctimas de violencia en la pareja que se benefician de él es alto y se ha más que triplicado entre 2006 y 2014. En ello tiene que ver, sin duda, que es un recurso permanente y, por tanto, va acumulando

beneficiarias. Su cobertura respecto al número de mujeres víctimas de violencia en la pareja que han denunciado se ha ido incrementando durante el periodo de estudio, llegando casi a un estimable 30%. Se debería profundizar en las notables diferencias registradas en su empleo entre las diversas comunidades autónomas. Siendo significativas, parecen responder más a una implementación de la RAI más o menos diligente en los diversos territorios que a las diversas realidades de renta entre las comunidades autónomas.

Por el contrario, el resto de recursos analizados tienen una muy escasa aplicación. La ayuda económica de pago único ofrece unas cifras absolutas que la convierten en residual, por más que evoluciona al alza. Probablemente su incompatibilidad con la RAI reduce notablemente su campo de aplicación.

Más relevante, sin embargo, es el escaso éxito de los recursos encaminados a asegurar la inserción laboral de las mujeres víctimas de la violencia en la pareja. Ni aquellos dirigidos a garantizar el ejercicio de sus derechos laborales a la movilidad laboral, al cambio de centro de trabajo o a la suspensión de su contrato ni los pensados para fomentar su contratación han pasado de unas cifras muy modestas, mostrando además un dudoso crecimiento.

Entre las causas que podrían explicar esta insatisfactoria situación, y que deberían dilucidarse, cabe pensar en su escaso atractivo para los empresarios, en la reducida capacitación laboral de la mayoría de esas mujeres o en una defectuosa implementación de las ayudas debido a la falta de fondos u otros motivos. Sea lo que fuere, estamos ante unos recursos, a los que se podrían añadir otros de similar naturaleza, cuya aplicación debería promoverse por los poderes públicos, pues constituyen un medio privilegiado para la inserción social de las mujeres violentadas, y de más alcance que las ayudas asistenciales. Con todo, no podemos ignorar que la RAI se inserta dentro de las políticas activas de empleo.

Por otra parte es significativo comprobar cómo los programas de inserción socio-laboral de mujeres víctimas de violencia en la pareja a través de contratos bonificados no han conseguido eludir la temporalidad de esos contratos, que ha sido durante todo el periodo en estudio muy elevada y, lo que es más relevante, bastante más alta que la temporalidad registrada en los contratos bonificados al total de mujeres acogidas a medidas de fomento del empleo. Solo, presumiblemente, la persistencia de la crisis económica ha logrado un incremento de la temporalidad de todos los contratos bonificados equivalente a la de los firmados con las mujeres víctimas de violencia en la pareja. Esto demuestra, sin duda, una mala implementación de los contratos bonificados para este colectivo, objeto de nuestro estudio.

Programas específicos destinados por la administración penitenciaria para condenados por delitos relacionados con la violencia de género

El recurso consistente en someter a programas específicos de tratamiento a los agresores condenados ha gozado de un desarrollo muy significativo. Y ello a pesar de ocasionales resistencias iniciales a su implementación debido a actitudes prejuiciosas. Ante todo, cabe destacar la atención prestada a su adecuado diseño, con una experiencia piloto ya en 2001 y sucesivas evaluaciones y consecuentes adaptaciones entre las que destacan las de 2005, 2010 y 2015.

La difusión de estos programas en los centros penitenciarios mantiene un ritmo de crecimiento alto, con un incremento de los internos en ellos inscritos superior a un 300% entre 2006 y 2014, y con casi el 80% de la planta penitenciaria en condiciones de aplicarlos. Sin embargo, la proporción del total de internos condenados por violencia de género que se someten a esos tratamientos en prisión es baja, entre el 10% y el 14%, con tendencia estable, salvo en 2014 que se ha aproximado al 30%. Resulta imprescindible consolidar ese aumento de 2014, como se ha hecho en 2015, año en que esa proporción ha alcanzado el 35%, y superarlo en el futuro.

Relevante es igualmente la progresiva extensión de estos programas a los condenados no sometidos a pena de prisión. Se ha registrado una evolución positiva en su previsión para un número cada vez más amplio de supuestos. Si en 2003 la realización de estos programas era obligada solo en condenas por violencia doméstica habitual en caso de sustitución de la pena de prisión por trabajos en beneficio de la comunidad, en 2005 se estableció su imposición en todos los casos de suspensión y sustitución de la pena de prisión impuesta por la comisión de un delito de violencia de género. Más adelante, en 2010, se pudo cumplir la pena de TBC mediante la participación del penado en uno de esos programas. Y en 2015 se ha añadido la obligación de someterse a esos programas de los liberados condicionalmente por penas relativas a delitos de violencia de género.

Esa ampliación de los supuestos legales ha venido acompañada por un fuerte incremento de las condenas en las que se realizan esos programas de tratamiento en libertad, que ya suponen casi el 50% de todas las impuestas por violencia de género. A otro lugar pertenece, sin embargo, la evaluación de la eficacia de estos programas para prevenir futuras conductas delictivas de los agresores contra la mujer pareja.

Juzgados de violencia sobre la mujer

En 2004 se tomó la trascendente decisión de abordar judicialmente la violencia de género mediante órganos judiciales especializados que concentran tanto competencias de la jurisdicción penal como de la civil. No es este el lugar donde se ha de valorar lo adecuado de esa decisión.

Pero sí procede constatar que se han destinado notables recursos para hacer realidad esa decisión de política judicial. A pesar de las dificultades con las que toda ampliación de la planta judicial tropieza, los juzgados exclusivos de violencia sobre la mujer han pasado de ser 16 en junio de 2005 a estabilizarse en 106 solo nueve años y medio más tarde. Esfuerzo importante que ha venido acompañado de una derivación significativa y acelerada de asuntos hacia esos juzgados.

Además, se ha logrado crear en todos los partidos judiciales órganos especializados, aunque no exclusivos, en violencia sobre la mujer. Es difícil sobreestimar su importancia si pensamos que, a pesar del crecimiento de los JVM en estos años, constituyen en estos momentos las $\frac{3}{4}$ partes de todos los órganos especializados en violencia sobre la mujer.

A nuestro juicio, la decisión de conformar estos órganos judiciales compatibles especializados ha resultado un acierto, pues el deseable aumento progresivo de los JVM tropieza tarde o temprano con la realidad del volumen de asuntos de los que ocuparse en numerosos partidos judiciales con escasa población.

Otros recursos

Los variados recursos analizados bajo este apartado completan la visión, si no exhaustiva, sí bastante ilustrativa del tipo de instituciones y medios de naturaleza penal o asimilados que se han dedicado a luchar contra la violencia sobre la mujer pareja.

Cabe resaltar, en primer lugar, la decisión política de crear órganos especializados de intervención penal, y de asegurar que se desplieguen por todo el territorio de la nación. Así ha sucedido con las unidades especializadas de intervención policial, con las fiscalías contra la violencia sobre la mujer en sus diferentes modalidades, con la implantación de la asistencia letrada gratuita en los diversos colegios de abogados y con las numerosas unidades de valoración forense integral creadas. Del mismo modo, instituciones públicas de todos los niveles administrativos y territoriales han creado un sinnúmero de organismos y servicios de atención a las mujeres maltratadas.

Resultaría, sin embargo, conveniente realizar un análisis pormenorizado de la calidad de desempeño que todos esos órganos están en condiciones de realizar. No parece exagerado afirmar que en unas cuantas ocasiones el componente político, en el sentido peyorativo del término, determina la creación de órganos cuya principal utilidad probablemente reside en los beneficios de imagen que su creación reporta a los agentes políticos correspondientes. Eso es más claro en el campo socio-asistencial, donde se ha producido una cierta competencia por crear servicios, que ha podido redundar en prestaciones reiteradas o innecesarias. Pero también se aprecia en relación con las unidades provinciales contra la violencia sobre la mujer, adscritas a las subdelegaciones del Gobierno, y de cuyas prestaciones se tiene escasa noticia. También el grupo de discusión policial mantenido en esta investigación nos ha recordado la existencia de problemas de coordinación institucional graves. Las dudas sobre la procedencia de todos estos organismos deberían disiparse o confirmarse mediante una clarificación de los respectivos objetivos pretendidos, a través de la transparencia de sus actuaciones, y con evaluaciones periódicas de su desempeño.

Algunos de los instrumentos empleados en el actuar de esas instituciones y servicios merecen especial mención. Es el caso de las valoraciones policiales de riesgo (VPR y VPER), herramienta de singular relevancia y que condiciona, como ya hemos visto, no solo la actuación policial sino igualmente las decisiones judiciales. Debe reconocerse que ha sido un instrumento elaborado rigurosamente, contando con la ayuda del mundo experto, y que ha supuesto un salto cualitativo a la hora de fundamentar las reacciones institucionales a la violencia sobre la mujer pareja. Con todo, es preciso que se siga mejorando para lograr solventar las carencias que su uso ha ido poniendo de manifiesto. Tampoco han de olvidarse las exigencias de una mejor formación policial en su uso.

Por su parte, las diferentes herramientas socio-asistenciales empleadas por un sinnúmero de instituciones están pendientes de una evaluación atenta no solo a la naturaleza de cada una de ellas y la calidad de su implementación, sino igualmente a las interacciones entre todas ellas. Es una tarea que no se ha podido llevar a cabo en esta investigación, pero que, una vez realizada, probablemente pondrá de manifiesto la necesidad de acomodar esos instrumentos a las transformaciones sociales registradas en este campo; a título de ejemplo, la constatada mayor implicación de la sociedad en contra la violencia de género podría favorecer

el desarrollo de recursos menos institucionales pero quizás más efectivos, como las familias de acogida de víctimas de violencia de género u otras propuestas con mayor protagonismo de las organizaciones no gubernamentales.

Apartado separado merece el escaso uso que se está haciendo de los dispositivos electrónicos que aseguran el cumplimiento de las penas y medidas de alejamiento. Tras un ascenso entre 2010 y 2012, han ido decreciendo en 2013 y 2014. De nuevo debemos reproducir aquí el debate mantenido más arriba al hablar de las órdenes de protección: si su muy limitado empleo se debe a su poca calidad efectiva y/o a la reducida eficacia que los jueces pueden atribuir a tales dispositivos, o, por el contrario, a una valoración más fundamentada y estricta de los datos objetivos de riesgo que aconsejan o no la instalación de esos dispositivos en el agresor. Otras razones, como la no disponibilidad de suficientes dispositivos o de los recursos para su seguimiento, deberían ser tenidas también en cuenta.

Conclusiones sobre la efectividad de los recursos penales y sociales en materia de violencia de género

Transcurridos 10 años de aplicación de la LO. 1/2004 se puede constatar que disponemos de una red tupida de instituciones y servicios dedicada a la lucha contra la violencia sobre la mujer pareja extendida por toda la nación. La mera existencia de esa red, al margen de los recursos específicos que cada uno de esos organismos pone en valor, garantiza en buena medida que las personas afectadas puedan ser dirigidas hacia los recursos más adecuados a sus necesidades.

Estos organismos han sido capaces de poner en marcha un variado elenco de instrumentos de intervención penal o asimilados. Como hemos visto, no todos ellos han sido debidamente desarrollados o han consolidado su implementación a lo largo del tiempo. Pero es innegable el importante esfuerzo realizado.

Nuestra evaluación de efectividad, como hemos reiterado, se ha centrado exclusivamente en recursos de intervención penal y asimilados. Sin duda son los recursos que tienen más visibilidad social por su propia naturaleza, y además son recursos imprescindibles, al fin y al cabo estamos ocupándonos de la violencia sobre la mujer pareja. Pero a esa necesidad y visibilidad se une con frecuencia en las percepciones sociales la sensación de que esos recursos han acaparado la mayor parte de las iniciativas públicas, es decir, que la sociedad ha cedido el protagonismo en la lucha contra la violencia sobre la mujer pareja a las instituciones de control penal. Si esa sensación, muy extendida entre expertos y legos, se viera confirmada en alguna medida por un análisis riguroso de los hechos, tendríamos un serio problema.

La violencia hacia la mujer pareja es un fenómeno social fuertemente arraigado en nuestras sociedades patriarcales hasta donde nos alcanza la memoria histórica. Y su desaparición solo tendrá lugar cuando esas pautas patriarcales se conviertan en residuales. Y a esa desaparición puede coadyuvar, sin duda, el derecho penal, pero solo de una manera limitada. Son procesos de socialización de valores y comportamientos los que deberán estar en primer plano. Desde luego, apoyados por un control social que actúe de consuno entre sus diversos componentes, solo uno de los cuales es el control penal. No merece la pena seguir con una argumentación por todos bien conocida.

Pero sí hemos de manifestar preocupación por la presencia de indicios que apuntan a que son los fines preventivos diseñados para el ámbito educativo, y

contenidos principalmente en los arts. 4 a 9 de la LO 1/2004, los que registran un menor desarrollo. Así se ha puesto de manifiesto por nuestros grupos de discusión, tanto los constituidos por operadores policiales y jurídicos como los integrados por el tejido asociativo civil. Y basta con apreciar las dificultades para integrar en los diferentes niveles educativos asignaturas con un fuerte componente de educación cívica para sacar conclusiones preocupantes. Mientras los jóvenes no excluyan la violencia de sus relaciones de pareja poco habremos avanzado para lograr soluciones duraderas.

Somos conscientes, en todo caso, de que los análisis sobre efectividad realizados tienen importantes carencias. Apenas hemos podido entrar en el estudio de la calidad de los recursos empleados, debiendo limitarnos en la mayoría de los casos a comprobar su efectiva implantación y consolidación. Ya lo hemos advertido. Incorporar sistemáticamente ese tipo de análisis exige una información y unos medios difíciles de obtener. Por otra parte, se ha podido apreciar cómo, a medida que íbamos deslindando cuestiones de efectividad hasta ahora no suficientemente aclaradas, iban surgiendo otras nuevas, más concretas o más profundas, a las que no estábamos en condiciones de responder si pretendíamos en algún momento acabar esta investigación. Si, como es de desear, y aunque solo sea en cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Acuerdos interinstitucionales de la Unión Europea sobre mejora de la legislación, se consolidan prácticas de evaluación legislativa, confiamos que estos déficits puedan ser superados.

4. LA EFICACIA DE LAS REFORMAS LEGISLATIVAS EN MATERIA DE VIOLENCIA DE GÉNERO

Prevalencia de la violencia sobre la mujer pareja y su evolución

La primera conclusión que se podría sacar de los datos disponibles sobre este asunto es que desconocemos en gran medida el volumen de la violencia sobre la mujer pareja, así como la evolución que ella ha registrado desde que entró en vigor la LO 1/2004. Los datos obtenidos de las encuestas oficiales de victimización dejan de ser comparables a partir de la del año 2011 (Instituto de la Mujer, 1999, 2002 y 2006; Delegación del Gobierno para la violencia de género, 2012 y 2015), lo que introduce incertidumbre tanto sobre el sustrato de victimización persistente en todos estos años como sobre su evolución.

Hecha esta importante salvedad, apreciamos que las cifras de victimización de la mujer pareja alguna vez en su vida se mueven entre el 11% y el 12,5% del colectivo. Ello supone que, aproximadamente, entre dos y dos millones y medio de mujeres han sido víctimas alguna vez de este tipo de violencia. Encuestas de victimización limitadas geográfica o sectorialmente establecen una victimización alguna vez en la vida significativamente mayor, entre el 20% y el 30%.

Sobre la victimización de la mujer pareja que está ocurriendo ahora, es decir, en el último año respecto al momento de la encuesta, los datos disponibles muestran estabilidad desde el año 2006, interrumpiéndose el descenso que se percibía desde 1999, y sitúa la cifra en algo más del 9% del colectivo. De nuevo, una encuesta sectorialmente limitada al ámbito sanitario la eleva hasta el 17% a lo largo del último año (Ruíz-Pérez, 2005).

Algunas de las divergencias apreciadas en estas encuestas pueden explicarse con cierta facilidad al hilo de problemas metodológicos. Añadamos que la última encuesta oficial (Delegación del Gobierno para la violencia de género, 2015), que es la única que alcanza el 12,5% de mujeres victimizadas alguna vez en su vida, incluyó por primera vez a mujeres adolescentes de 16 y 17 años, las cuales sufren una violencia con ciertas peculiaridades. Por otra parte, las altas cifras de victimización ofrecidas por la encuesta sectorialmente centrada en mujeres que acuden a la atención sanitaria primaria debe entenderse en su debido contexto: Diversos estudios de violencia sobre la mujer en el ámbito sanitario han puesto de manifiesto que las mujeres que sufren violencia por parte de sus parejas o ex-parejas hacen un mayor uso del sistema sanitario (Lorente Acosta, 2008; Plazaola Castaño y Pérez, 2004).

En suma, no tenemos una imagen perfilada del volumen de victimización existente ni de su evolución. En todo caso, respecto a lo primero no parece desacertado sugerir que el volumen de victimización alguna vez en la vida probablemente queda lejos del 20% del colectivo de mujeres, aunque puede superar el 10%. En cuanto a la victimización sufrida en el último año puede andar en torno al 10%. Son cifras, sin duda, altas, pero que están muy alejadas de los valores que en el debate social y político con frecuencia se manejan. En cuanto a su evolución en el periodo de tiempo analizado resulta aventurado hacer afirmaciones generales.

Algunos datos muy significativos sobre la cualidad de la violencia sufrida por la mujer pareja se pueden obtener, sin embargo, a partir de la comparación entre dos estudios académicos de victimización llevados a cabo (Medina y Barberet, 2003; Calvete, Corral y Estevez, 2007). La confrontación entre ambos, separados por un periodo de siete años, muestra que las conductas violentas que se están incrementando son, bien las conductas de menor gravedad bien las conductas que, como la violencia psicológica, carecían hasta hace poco de un estatus autónomo. A su vez, las conductas violentas más graves están descendiendo.

Además, pensamos que ese incremento de las formas de violencia menos grave es solo aparente: El aumento registrado expresa en realidad una mayor sensibilidad de los diversos agentes implicados a la hora de identificar y calificar ciertos sucesos cotidianos como violentos, sucesos a los que anteriormente no se les daba esa consideración. Lo que va, sin duda, acompañado de mayores facilidades para expresar y denunciar los mismos. Por el contrario, en los casos de violencia sexual grave, lesiones y lesiones graves estaríamos ante un descenso genuino de esas formas graves de violencia por dos razones:

- La primera es que este tipo de sucesos es menos susceptible de pasar desapercibido ya que, en general, es objeto de intervención sanitaria y casi siempre también policial.
- La segunda es que coincide con la dinámica de descenso de la violencia grave (asesinatos y lesiones) que se detecta en países de nuestro entorno socio-cultural en los que se han tomado medidas decididas de lucha contra la violencia sobre la mujer (Catalano, 2007). Por lo demás, la incorporación como objeto de los estudios de victimización de las mujeres adolescentes de 16 y 17 años es muy posible que acentúe las tendencias aludidas.

Evolución de las muertes de mujeres a manos de su pareja

Aunque pueda parecer sorprendente, en nuestro país todavía tropezamos con problemas para obtener datos fiables sobre la conducta violenta más grave sobre la mujer pareja, aquella que supone su muerte por parte de su agresor.

Atendiendo a los datos más fiables, podemos estimar que los recursos destinados a la lucha contra estas conductas desde hace más de una década están logrando resultados. Aunque con picos ocasionales, se aprecia una tendencia descendente o estable desde 2011. En todo el periodo la horquilla de homicidios de la mujer pareja está entre los 76 de 2008 y los 52 de 2012. Pero si entre 2003 y 2010 hay cinco años con cifras por encima de 70, desde 2011 en ningún caso se supera la cifra de 61.

Por otra parte, la comparación con otros países europeos coloca a España al fondo de la tabla en prevalencia, lo que es, por lo demás, coherente con las bajas cifras de delincuencia violenta en general que se registran en nuestro país confrontadas con las del resto de países de nuestra región.

En un contexto de reducción del número de homicidios en nuestro país, el cual se encuentra en mínimos probablemente históricos, los homicidios de la mujer pareja constituyen menos de $\frac{1}{4}$ de los homicidios de mujeres en general, y un 6% de todos los homicidios cometidos en nuestro país sin distinción del sexo de la víctima. Estos datos se alejan de la extendida percepción social de que la gran

mayoría de homicidios de mujeres, incluso de homicidios en general, tiene que ver con la violencia en la pareja. No se trata de menospreciar la gravedad del fenómeno del homicidio de la mujer pareja, pero sí de no perder la perspectiva.

Por lo demás, las muertes violentas de las mujeres españolas se deben en su gran mayoría a suicidios y accidentes de tráfico, como hemos visto en el lugar correspondiente. Es cierto, de todos modos, que no sabemos cuántos suicidios pueden estar motivados por una insoportable situación de convivencia violenta con la pareja.

Evolución de las denuncias por violencia sobre la mujer pareja

Ante todo, debe destacarse que el número de denuncias por violencia sobre la mujer pareja interpuestas ante los tribunales ya era importante un poco antes de que entrara en vigor la LO. 1/2004, y mantenía una moderada tendencia al alza: Si eran 56.000 en 2003, se convierten en 67.000 en 2004, llegando a 72.000 en 2005, momento en que, mediado el año, entra en vigor la ley en sus previsiones penales. Desde entonces hasta 2014 se produce un incremento notable, que lleva a que, tras alcanzar la cifra de 81.000 en 2006, su número se sitúe por encima de 125.000 desde 2007 hasta 2014, con un pico de 142.000 en 2008. Por tanto, antes de analizar la evolución de esas cifras a lo largo de la década transcurrida desde la aprobación de la ley, es oportuno señalar que, al poco de regir la reforma legal penal, las cifras se elevan considerablemente. Eso ya es indicativo de la eficacia de la reforma legislativa a la hora de activar los recursos penales.

Por otra parte, a partir de diversas fuentes hemos podido estimar que en 2011 y en 2015 entre el 25% y el 30% de todas las mujeres violentadas por su pareja presentan denuncia. Ciertamente esas cifras ofrecen un importante margen de mejora, pero han de considerarse cifras aceptables si tenemos en cuenta que deben estar reflejando una mejora significativa respecto a los años precedentes.

Ahora bien, es imprescindible analizar la evolución de esas cifras a lo largo de estos años, pues muestran rasgos adicionales interesantes para el análisis de la eficacia.

El incremento moderado de las denuncias entre 2003 y 2005 tiene lugar en un momento en que prácticamente no ha entrado en vigor aún la LO 1/2004. A la hora de explicar ese aumento parece claro que hay que referirse a la creciente preocupación social por estas conductas, que ya está desencadenando importantes campañas de sensibilización y empezando a generar entre las víctimas ocultas suficiente confianza como para que estas salgan a la luz (García, Román y Gayoso, 2009). Sin embargo, tenemos también alguna reforma penal que puede estar haciendo notar sus efectos: El 1 de octubre de 2003 entra en vigor la LO. 11/2003, de 29 de septiembre, de Medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros, la cual convierte en delitos menos graves las hasta entonces faltas de lesiones leves, malos tratos y amenazas leves peligrosas afectantes, entre otras víctimas, a la mujer pareja; además, procede a ampliar el concepto de mujer pareja que podría ser considerada víctima de esas y otras conductas de violencia de género (arts. 153 y 173.2 CP). Parece razonable pensar que esta reforma ampliatoria de la intervención penal en este campo juega un papel en el incremento de las denuncias, como lo va a hacer la LO 1/2004 (Cerezo, 2006).

Un poco más tarde, entre 2005 y 2008 las denuncias interpuestas casi se duplican, hecho remarcable en un periodo de solo tres años. Desde luego, la presión social contra la violencia sobre la mujer pareja ha seguido creciendo y las víctimas se han ido sintiendo más apoyadas al interponer denuncias, pero un crecimiento tal debe tener necesariamente otras causas adicionales. Esos años son los primeros años de implementación de la LO 1/2004, cuyas previsiones penales entran en vigor el 30 de junio de 2005: En especial, pasan a considerarse delitos menos graves las anteriores faltas de lesiones leves y malos tratos, amenazas leves y coacciones leves siempre que la víctima sea la mujer pareja (arts. 153.1, 171.4 p.1 y 172.2 p.1). Además, desde 2006 a 2010 se produce un continuado aumento de la planta de juzgados de violencia sobre la mujer, tras su creación en 2005; ese aumento es especialmente marcado entre 2006 y 2007, y más atenuado entre ese año y 2010, para luego estabilizarse.

Todo ello viene acompañado por la puesta en marcha de otros recursos penales o asimilados a los penales, como fiscalías especializadas, defensa jurídica gratuita, nuevas unidades policiales y forenses, ayudas económicas. Está claro, por tanto, que los nuevos recursos penales puestos a disposición tienen un efecto directo sobre la mayor confianza en el sistema penal por parte de las víctimas, que acuden a denunciar en números significativamente más altos.

El periodo que va de 2009 a 2014 ofrece un panorama distinto. Ciertamente las denuncias se mantienen en volúmenes bastante más altos que en el periodo de 2003 a 2007, pero inician un sostenido aunque moderado descenso desde el cénit alcanzado en 2008. A la hora de explicar este fenómeno no parece que podamos acudir a argumentos vinculados a un menor compromiso de la intervención penal. Desde luego, no ha habido reformas penales significativas que hayan revertido el abordaje penal de estas conductas tal como quedó establecido tras la LO. 1/2004. Es cierto que la creación de juzgados de violencia sobre la mujer ha detenido su crecimiento a partir de 2010, pero con un número ya bastante alto. Las ayudas económicas y laborales a las mujeres, con sus defectos e insuficiencias ya analizados, no han dejado en general de aumentar en estos años.

Una hipótesis explicativa de este descenso podría ser las consecuencias derivadas de la crisis económica iniciada en 2008. El desempleo, el aumento de la carga familiar, los recortes en prestaciones sociales, en definitiva, la mayor dependencia económica, serían motivos que podrían estar disuadiendo a las mujeres de denunciar a sus parejas o exparejas violentas. Sería una circunstancia que también se reflejaría en el descenso del número de nulidades, separaciones y divorcios registrado durante estos años, que pasan de una tasa de 3,1 por mil habitantes en 2004, a una tasa del 2,3 en 2014. El descenso, brusco, se produce justamente en el año 2008 y se extiende hasta 2011, momento en que se estabiliza en un porcentaje significativamente más bajo que en años precedentes, en torno al 2,3 o 2,4%.

En último término, si esta hipótesis es cierta lo que se habría producido es una pérdida de confianza en el sistema penal, incluso con independencia de que los recursos penales se hayan mantenido o incrementado. La mayor fragilidad de la mujer pareja exigía reforzar los recursos de todo tipo, especialmente los asistenciales, puestos a su disposición, si queríamos conseguir que se mantuviera su actitud progresivamente favorable a denunciar las violencias sufridas. De hecho, algunos recursos o resultados de la intervención penal también han podido jugar algún papel, como la mayor dificultad para obtener órdenes de protección desde

2009 o el limitado descenso en el número de mujeres fallecidas a manos de sus parejas desde que entraron en vigor las reformas penales de 11/2003 y 1/2004. Si esta hipótesis es cierta, se verá confirmada en años venideros, siempre y cuando la recuperación económica en marcha se consolide y difunda entre todos los sectores sociales.

En cualquier caso, no hay indicios de que la elevación en general del número de denuncias durante todo el periodo, y el ascenso y subsiguiente descenso en diversos tramos de él, corresponda a cambios significativos en la prevalencia o incidencia de la violencia sobre la mujer pareja en el periodo. Si eso es así, podemos afirmar que, al margen de altibajos, el aumento general registrado en las denuncias apunta a una reducción de la cifra negra de violencias sobre la mujer.

Por último, si centramos nuestra atención en las mujeres fallecidas a manos de su pareja que han presentado denuncia, llama la atención la aparentemente escasa anticipación por parte de la mujer de los gravísimos resultados a los que iba a conducir el maltrato que sufría: Sus porcentajes de denuncia son equivalentes a los de las mujeres maltratadas en general. Por otra parte, la estabilidad, con notables altibajos anuales, que muestra ese porcentaje no parece responder a alguna pauta identificable.

Evolución del número de condenas por violencia sobre la mujer pareja

Las tasas de condena por delitos de violencia sobre la mujer pareja son altas en las tres clases de órganos jurisdiccionales estudiados, alcanzando en promedio más de dos tercios de todos los asuntos que llegan a la fase de enjuiciamiento. Ciertamente no puede considerarse un objetivo político-criminal en sí mismo el conseguir un alto porcentaje de condenas. El resultado del enjuiciamiento deberá estar condicionado por el respeto de las garantías de un juicio justo y, por consiguiente, por la naturaleza de los comportamientos sometidos a juicio y por las pruebas disponibles sobre su comisión, entre otros elementos. Las tasas resultantes de condena solo debieran preocuparnos si fueran llamativamente bajas, lo que podría estar mostrando algunas disfunciones en la implementación de las previsiones legales. No es este nuestro caso.

Llama la atención, sin embargo, la notable diferencia que se registra entre la tasa de condenas de los juzgados de violencia sobre la mujer y de las audiencias provinciales, por un lado, y de los juzgados de lo penal, por otro. Mientras los primeros registran una tasa de condena superior a las tres cuartas partes de todos los asuntos enjuiciados (76,9%, 78,1%, respectivamente), los juzgados de lo penal condenan en poco más del 50% de todos los asuntos de violencia sobre la mujer pareja enjuiciados.

No estamos en condiciones de afirmar si eso se debe a factores estructurales, derivados de la manera de funcionar del órgano jurisdiccional correspondiente, a la naturaleza de los asuntos que llegan a uno u otro órgano, a actitudes más o menos comprometidas en la aplicación de la legislación penal que afronta la violencia sobre la mujer pareja, a otros factores o a una combinación de todos ellos. La discrepancia es más llamativa al observar que la tasa de condenas para el conjunto de asuntos de los que son competentes los juzgados de lo penal es considerablemente más alta que la correspondiente a los asuntos de violencia de género de los que se ocupan, a la que excede en más de 20 puntos porcentuales.

En suma, la estabilidad de las diferencias en condenas y absoluciones entre los diversos órganos jurisdiccionales que se ocupan de enjuiciar la violencia sobre la mujer pareja amerita un estudio en profundidad, y lo mismo sucede con la baja tasa de condenas por violencia de género de los juzgados de lo penal en relación con la tasa de condenas para el conjunto de asuntos de los que son competentes.

Evolución de las intervenciones penales sobre agresores de la mujer pareja

El incremento continuado de la representatividad de los internos condenados por violencia de género en el conjunto de la población penitenciaria condenada en España entre 2009 y 2014 nos indica que la política criminal ha resultado eficaz a la hora de endurecer la respuesta penal contra este tipo de delitos.

El que en estos momentos algo más de un interno condenado por cada diez esté en prisión por delitos de violencia sobre la mujer pareja es un dato bien significativo. Su ganancia de representatividad entre esos cinco años, tomando como base el año 2009, ha sido cercana al 36%. Ello se ha logrado en un periodo en el que la población penitenciaria española ha estado descendiendo ininterrumpidamente, por lo que cabe concluir que ese descenso no ha existido o ha sido menor en este tipo de criminalidad.

Los tratamientos a los agresores de la mujer pareja condenados, aunque aún pendientes de valoraciones más detenidas, parece que están ofreciendo buenos resultados, tanto los realizados en prisión como los llevados a cabo en medio abierto. Ello ha de incitar a profundizar en la expansión de su oferta en ambos medios, en especial a superar el bajo porcentaje de internos condenados por violencia contra la mujer pareja que se someten a esos programas. Las tasas de reincidencia de los que se han sometido a tratamiento se mueven en cifras bajas, inferiores al 10%, mientras que tenemos cifras de quienes no se han sometido al tratamiento más de cinco veces superiores. Por otra parte, la mayor frecuencia de abandono de tratamiento que, según algún estudio, se registra entre los internos sin antecedentes penales plantea la interesante cuestión de sus causas: Puede ser que no se alcance a transmitir al delincuente primario la gravedad de la conducta que ha realizado o que el agresor disculpe su comportamiento por tratarse de algo ocasional, dadas las especiales circunstancias concurrentes, que no tiene por qué repetirse. En cualquier caso, estamos ante un déficit motivacional que debería ser abordado.

La eficacia de las medidas y penas de alejamiento adolece de una carencia importante de datos. Eso hace que un recurso esencial para prevenir la violencia sobre la mujer pareja no pueda ser valorado adecuadamente en sus prestaciones. En todo caso, los datos relativos a la prevención del daño más grave, la muerte de la mujer pareja, parecen mostrar que esa muerte está cada vez menos asociada al quebrantamiento de una medida de protección. Sin embargo, esta afirmación debe tomarse con cautela pues no debemos olvidar que la frecuencia de concesión de la medida penal de alejamiento se ha reducido un 35% entre 2009 y 2014. Con todo, el descenso del porcentaje del total de mujeres muertas en que concurrió un quebrantamiento ha estado en torno a un 50% en ese periodo respecto al de 2004 a 2008. Estos datos apuntan a que las medidas y penas de alejamiento están resultando eficaces y cada vez más, aunque los datos son limitados.

Estas cifras podrían mejorar notablemente si se generalizara el uso de medios telemáticos para el seguimiento y control de las medidas y penas de alejamiento. Estamos ante un recurso apenas desarrollado, lo que es desafortunado porque hay algunos indicios de que su eficacia es muy alta (aún no se ha producido muerte alguna de la mujer pareja que se beneficia de esos dispositivos) y ello se corresponden con una similar percepción por parte de los operadores jurídicos y asociativos.

Conclusiones respecto a la eficacia de las reformas penales en materia de violencia de género

Es aún pronto para afirmar que la política criminal desarrollada en los últimos años, junto con otros programas de política pública, esté logrando reducir sustancialmente la victimización de la mujer pareja en su conjunto. Ante todo porque, aunque parezca sorprendente, carecemos de estudios suficientemente fiables sobre prevalencia de la violencia sobre la mujer pareja, y todavía menos sobre su evolución en el periodo que hemos estudiado. Esta carencia necesita una urgente subsanación.

Con todo, hay ciertas transformaciones que sí merecen ser incluidas en el haber de la eficacia: En primer lugar, la constatación de que los homicidios de la mujer pareja dibujan durante todo el periodo una evolución mayoritariamente descendente, todo lo más estable en ciertos momentos. Ese hecho adquiere más valor si pensamos que España presenta una tasa de homicidios de mujer pareja claramente por debajo de la existente en los países de nuestro entorno cultural. Eso no es achacable simplemente a la ya tradicional menor delincuencia violenta que se registra en España respecto a esos países. Pues los homicidios de la mujer pareja tienen en nuestro país, en contra de percepciones muy extendidas, una baja representación entre todos los homicidios en que es víctima una mujer, así como entre las diversas causas de muerte violenta de la mujer española.

En segundo lugar, se ha podido apreciar que la política criminal desarrollada en los últimos años está originando una importante ampliación del objeto de atención de la violencia de la mujer pareja. Por un lado, se están incorporando a ese concepto un buen número de comportamientos violentos que antes pasaban en gran medida desapercibidos, referidos fundamentalmente a conductas de violencia física de menor entidad o a conductas de violencia psicológica. Por otro lado, la violencia que se ejerce sobre colectivos antes apenas considerados, como el de las adolescentes, ha salido a la luz, se computa, y se empieza a considerar al mismo nivel que la violencia que sufre el colectivo de adultas. Esto, en sí mismo, es un signo de eficacia de la política desarrollada. Pero adquiere más valor si tenemos en cuenta que se acumulan los indicios relativos a que la violencia más grave se está reduciendo, mientras que son esos recién vislumbrados comportamientos violentos menos graves los que adquieren cada vez más protagonismo.

Hemos querido también valorar la eficacia de la política criminal seguida a la hora de mejorar la reacción penal ante la violencia sobre la mujer pareja. Sin duda, el pronunciado incremento de las denuncias desde la aprobación de la ley 1/2004 hasta 2008 y su mantenimiento a niveles altos a partir de entonces, aunque con una cierta tendencia descendente, son logros a destacar.

Con todo, el margen de mejora, dado el porcentaje de mujeres violentadas que denuncian, sigue siendo alto y la contundente crisis económica que hemos

padecido, que puede explicar el descenso moderado del número de denuncias durante toda ella, nos recuerda que la lucha contra la violencia sobre la mujer pareja tiene los pies de barro si no es capaz de contrarrestar a través de medidas sociales la fragilidad socioeconómica de muchas mujeres víctimas.

El número de sentencias condenatorias por delitos de violencia sobre la mujer pareja supera muy holgadamente al de sentencias absolutorias. Como ya hemos dicho, eso no puede ser un objetivo per se, pero muestra que la pretensión de que el sistema judicial reaccione frente a estas conductas se está consiguiendo. Las diferentes prestaciones de los diversos órganos jurisdiccionales competentes plantean interrogantes que no hemos sido capaces por el momento de responder, y cuya dilucidación aportaría probablemente datos relevantes para la mejora de la eficacia del sistema penal.

El sistema penal ha sido capaz de endurecer la respuesta punitiva frente a las conductas de violencia sobre la mujer pareja, como lo indica la evolución ascendente de las cifras de internos condenados por esos hechos. Más prometedor desde un punto de vista preventivo es la eficacia que están mostrando los programas de tratamiento de agresores en el medio penitenciario y en libertad. A este respecto se echan en falta directivas más explícitas que procuren elevar el insuficiente porcentaje de internos sometidos a tratamiento, o que incrementen la motivación para persistir en esos tratamientos de los delincuentes primarios.

El grado de eficacia de las medidas y penas de alejamiento no se ha podido comprobar con fiabilidad, dada la insuficiencia de los datos disponibles. Lo que es lamentable, dada la relevancia de este recurso penal. De todos modos, los datos a nuestro alcance apuntan a que su eficacia ha ido mejorando a lo largo del tiempo. En cualquier caso, se ha constatado que se están desaprovechando medios muy relevantes coadyuvantes a esa eficacia, como se ha acreditado que son los medios telemáticos de seguimiento y control de esas medidas y penas. Su uso está lejos de generalizarse.

En suma, la política criminal implementada está en condiciones de mostrar logros discretos en la reducción de la violencia sobre la mujer pareja, y más significativos, aunque con destacadas lagunas, en lo que concierne a la mejora de la reacción penal a esas conductas.

5. INDICADORES DE EFICIENCIA Y POSIBLES COSTES

APAREJADOS A LA ACTUAL NORMATIVA

La victimización de la mujer pareja El rechazo a acudir al sistema penal

El porcentaje de denuncias en relación a las situaciones de maltrato concurrentes sobre la mujer pareja parece estar entre el 25 y el 30% en 2011 y 2015, como vimos al tratar la eficacia. Como allí señalamos, dado el elevado incremento que se ha producido en el número de denuncias registradas entre 2003 y 2008, esas cifras deben estar reflejando un aumento porcentual significativo respecto a años anteriores. De ahí que en la eficacia dijéramos que no son cifras malas.

Sin embargo, no podemos olvidar que entre el 70 y el 75% de las mujeres no se toman la molestia de denunciar las situaciones de violencia que sufren de su pareja, y que ese porcentaje puede estar creciendo levemente desde 2009 a juzgar por el descenso de denuncias. Y esa misma cifra vale también para las mujeres fallecidas a manos de su pareja, por más que en este caso los datos longitudinales de los que disponemos no muestran una tendencia determinada, aunque sí notables altibajos.

A su vez, pudiera ser que el porcentaje de retiradas de denuncia por las mujeres víctimas pudiera ser notablemente más alto del que dan las cifras judiciales. Si estas se mueven desde 2009 en torno al 12%, la encuesta de victimización de 2011 lo fija en más del doble, el 25,2%, que llegaría hasta el 31,3% en maltratos sufridos el último año. Estas últimas cifras son sin duda altas, y, como hemos señalado, pueden estar recogiendo desistimientos tempranos de las víctimas, que no llegan a los registros judiciales. En todo caso, aun partiendo de las cifras más bajas judiciales, no parece que los renovados esfuerzos por estimular el uso de los recursos penales estén produciendo efectos en este asunto: El porcentaje de retirada de denuncia se encuentra estable desde 2009 e incluso desde 2012 presenta una ligera tendencia al alza.

Por el contrario, las retiradas de denuncia por mujeres luego muertas por su pareja son bajas, un 3,1% de media entre 2006 y 2014, lo que parece razonable dado el elevado riesgo que corren. Pero eso una vez que se han decidido a denunciar, pues les cuesta hacerlo tanto como a quienes sufren violencias de la pareja que no se plasman en resultado tan grave.

Anteriormente hemos hecho una serie de consideraciones sobre la influencia que la crisis económica, al desencadenar una mayor fragilidad de las mujeres pareja víctimas y, por tanto, la necesidad de un mayor aporte de recursos, sobre todo asistenciales, podría haber tenido sobre el descenso de las denuncias a partir de 2009.

Ahora bien, cabe preguntarnos en este momento si ese dato del descenso de denuncias, unido al referido a la retirada de denuncias y su evolución, no estará reflejando un distanciamiento de la víctima del sistema de control penal por las consecuencias negativas que este le origina. Ya no se trataría de que no le resuelve el problema, sino de que le causa problemas adicionales.

Que casi tres de cada cuatro víctimas no denuncien, incluso en situaciones tan graves que van a terminar llevando a su muerte, es un hecho que no se puede explicar aludiendo únicamente a que el sistema penal no le ofrece toda la asistencia necesaria. Y menos si pensamos en el continuo mensaje institucional que anima a las mujeres a denunciar.

La insatisfacción precedente se corrobora al comprobar que, en los casos en que la mujer tiene probablemente buenos motivos para percibir la seriedad del riesgo —como posteriormente se comprobará mediante su muerte— sigue resistiéndose a denunciar. Ello no puede deberse simplemente a que no espera demasiada ayuda de los recursos penales y asistenciales asimilados. Pues, dada su situación comprometida, cualquier ayuda es buena. Es posible que esa resistencia a denunciar se deba al temor de que la denuncia empeore su situación. De ahí también que, una vez que ha tomado esa decisión, probablemente porque la elevación de la percepción del riesgo ya compensa las consecuencias colaterales negativas ligadas a la denuncia, persista tenazmente en ella, con porcentajes mínimos de retirada de denuncia.

En suma, hay motivos para pensar que la mujer pareja víctima elude acudir al sistema penal, no sólo porque lo puede ver poco eficaz, sino también porque lo ve contraproducente. Sobre cuáles sean esos efectos indeseados resulta aventurado decir algo a partir de los datos disponibles en este momento, pero no faltan expertos que se han ocupado del asunto (por todos, Blay, 2013), mencionando entre otros la dependencia emocional, el temor a represalias o la neutralización que sufren las víctimas en el desarrollo del proceso penal. En cualquier caso, la victimización secundaria muestra sus perfiles.

La cuestión no es anodina desde el momento en que el rechazo de la intervención penal contribuye, en cierta medida, a perpetuar en el imaginario social la imagen de una mujer que no sabe lo que quiere (Cavanagh, 2015). Y sobre la que, además, se erige la duda de su credibilidad, como enseguida veremos.

La intervención del sistema penal sobre la mujer pareja víctima

A la hora de valorar los datos relativos a la medida en que el sistema penal puede estar victimizando a la mujer pareja víctima, debemos distinguir entre el rechazo que la actuación del sistema suscita en la mujer y el efectivo comportamiento de los órganos de intervención penal.

Si empezamos por esto último, hay que concluir que el sistema penal se está comportando de una manera mesurada cuando se trata de reaccionar ante la falta de colaboración de la víctima en la persecución penal de su agresor.

Las deducciones de testimonio por acusación o denuncia falsa vinculadas a retiradas de acusación por la fiscalía, sustancialmente originadas en el hecho de que la víctima no mantiene una declaración inculpatoria, son muy pocas: en el periodo estudiado nunca se ha llegado a la treintena y algunos años no superan la docena; tampoco se aprecia en estos años una tendencia significativa hacia su ascenso o descenso. Las condenas por denuncia falsa repiten el mismo patrón: El porcentaje medio anual respecto al número de sentencias condenatorias por violencia de género no llega al 0,1%, y si aceptamos que toda causa en tramitación por denuncia falsa llevará a una condena solo alcanzamos el 0,17%, como ya dijimos, no se llega a una condena por 500 condenas por violencia de género; y las cifras absolutas, 33 condenas entre 2009 y 2013, son elocuentes por sí

mismas. Del mismo modo, la fiscalía se ha pronunciado explícitamente en contra de perseguir a la mujer que colabora en el quebrantamiento de la medida cautelar, e incluso de la pena de alejamiento, impuesta a su agresor, y la jurisprudencia vacila notablemente a la hora de perseguirlo.

En suma, a juzgar por esos resultados los órganos de intervención penal están siendo muy comedidos cuando se trata de activar reacciones penales por la falta de colaboración de la mujer pareja víctima.

Sin embargo, el problema merece ser considerado también desde la perspectiva de la propia mujer. Y en ese caso surgen algunos aspectos interesantes. Así, cabe preguntarse qué efectos tiene la práctica judicial, resaltada por la doctrina, de formular sendas advertencias a la víctima de que puede incurrir en delitos de obstrucción a la justicia o de acusación o denuncia falsa si no acude a declarar o si opta por una infundada declaración exculpatoria.

No disponemos de investigaciones que nos aclaren el efecto que eso produce en la víctima, pero sí sabemos que las retiradas de acusación por la fiscalía debido a que la víctima se acoge a la dispensa de declarar o a que su declaración es exculpatoria son llamativamente bajas, quizás en exceso: Moviéndose en los dos centenares por año, la cifra máxima anual ha sido 255. Si confrontamos las cifras anuales de retirada de acusación por acogimiento a dispensa de declarar y por mantenimiento de presunción de inocencia, con la cifra de condenas anuales por violencia de género, observamos que esas retiradas de acusación apenas superan el 2% y están lejos de llegar al 3% del número de condenas dictadas entre los años 2009 y 2012. Más específicamente, las retiradas de acusación por acogimiento a dispensa de declarar se mueven entre el 1.24% al 1,72% en esos años. Si se quiere formular de otro modo, en 2014 el total de retiradas de acusación llevadas a cabo por las fiscalías equivalió al 0,53% del número de escritos de acusación presentados. También sabemos que los supuestos de retirada de acusación por acogimiento a dispensa de declarar explican más del 40% de todas las retiradas de acusación producidas, a veces el 50% o más, y que la tendencia es de ascenso.

Por otro lado es relevante el bajo número de deducciones de testimonio por acusación y denuncia falsa, que sin duda puede responder a la actitud contenida de la fiscalía, ya aludida, pero que igualmente podría estar reflejando esa presión excesiva sobre la mujer denunciante para que evite declaraciones exculpatorias.

El hecho, ya visto en otro lugar, de que las tasas de absolución de los juzgados de lo penal son considerablemente más altas en los asuntos de violencia de género que en el conjunto de asuntos que son objeto de su competencia enjuiciadora, y el deseo de acabar con esa situación, podría quizás explicar esa supuesta presión sobre la mujer denunciante al menos en esos órganos jurisdiccionales. Pero no tenemos información concreta al respecto.

A lo anterior se añade que los quebrantamientos consentidos de medidas cautelares o penas de alejamiento son tan frecuentes como los quebrantamientos no consentidos. Y que en los casos más graves, aquellos en que finalmente la mujer muere a manos de su pareja, los quebrantamientos consentidos no bajan de un sorprendente 40% de media interanual.

Es decir, no deberíamos echar en saco roto las advertencias doctrinales sobre la inconveniencia de presionar en exceso a la víctima para que mantenga su declaración inculpatoria. Quizás se esté produciendo un exagerado celo de los ór-

ganos penales por lograr que el caso siga adelante, lo que podría explicar cifras tan bajas de retiradas de acusación por fiscalía o de deducciones de testimonio por denuncia falsa, sugerencia que se vería reforzada por el dato contrapuesto de la fuerte presencia del consentimiento de la víctima en los quebrantamientos. El que esto sea así no puede afirmarse mientras investigaciones adicionales, que ahora no estamos en condiciones de practicar, aporten pruebas fehacientes de ello. Pero, si lo fuera, la mujer pareja víctima estaría sufriendo una victimización secundaria de los órganos de intervención penal a la que le resultaría más difícil sustraerse en el procedimiento penal que respecto a la protección cautelar o durante la ejecución de la sanción por el agresor.

Valoración general del indicador

Hay un elevado porcentaje de mujeres pareja víctimas que siguen sin denunciar el maltrato y ese porcentaje pudiera estar ascendiendo. El porcentaje de retiradas de denuncia se mantiene estable durante estos años, y podría ser, a juzgar por las encuestas de victimización, más del doble de lo que dicen las cifras judiciales, alcanzando entonces cifras relevantes. Las mujeres que luego fallecen a manos de su pareja muestran unas cifras de denuncia similares a las que no padecen ese daño, aunque ciertamente retiran muchas menos denuncias.

Las retiradas de acusación por la fiscalía, las deducciones de testimonio por acusación o denuncia falsa y las condenas por denuncia falsa se mueven en cifras muy bajas, y la práctica persecutoria a la víctima que consiente y colabora en el quebrantamiento por el agresor de las medidas cautelares y penas de alejamiento impuestas es muy laxa. En realidad, el número de retiradas de acusación por acogerse la víctima a su derecho a no declarar o por realizar una declaración exculpatoria, así como el número de condenas por denuncia falsa, son llamativamente bajos, y contrastan con la frecuencia con la que en los quebrantamientos de medidas cautelares y penas de alejamiento consiente y colabora la mujer pareja víctima.

Todo lo anterior apunta a que la mujer pareja víctima vincula la intervención penal con ciertos efectos negativos que retraen su utilización y aprovechamiento del sistema. En tal sentido, podemos hablar de una victimización secundaria de la mujer pareja, que precisa de ulteriores investigaciones que calibren su entidad. Ese hecho no es incompatible con una acreditada contención de los órganos penales a la hora de reaccionar a conductas procesalmente perturbadoras de la mujer pareja víctima.

La desatención de otras víctimas en el ámbito doméstico

Resulta aventurado afirmar que la concentración de los recursos penales y asimilados en la lucha contra la violencia sobre la mujer pareja está obstaculizando actuaciones que, de lo contrario, podrían atender a otras violencias intrafamiliares. En el ámbito de estas otras violencias carecemos de datos suficientemente fiables, tanto de victimización como de intervención, lo que nos impide sacar conclusiones al respecto.

Sin embargo, la muy elevada cifra negra que parece acreditado que muestran estas conductas y, sobre todo, la atribución de esa escasa visibilidad singularmente a razones como la falta de reconocimiento social del problema, cierta tolerancia hacia él y la vergüenza de parte de los afectados a denunciarlo, unidas

a las dificultades que diversas instituciones encuentran para que su mensaje de alarma se plasme en actuaciones prácticas, nos dan algunas claves relevantes. Pudiera ser que el énfasis de las instituciones, los medios y la opinión pública en la lucha contra la violencia sobre la mujer pareja esté detrás de la dificultad con que tropiezan estas otras violencias intrafamiliares para ser reconocidas. Es bien sabido que la agenda mediática y social solo puede ocuparse simultáneamente de un número limitado de temas.

El fenómeno del que estamos hablando no es baladí. Con todas las cautelas precisas dada la insuficiencia de los datos disponibles, y aun desconsiderando esa alta cifra negra, parece que el valor medio de la horquilla de tasa de prevalencia de los diferentes estudios está a un nivel equivalente e incluso superior al de la violencia sobre la mujer pareja. Además, se aprecia una importante presencia de maltrato físico, sobre todo en menores y progenitores víctimas, aunque la pobreza de los datos nos impide contrastar si, como parece que se da en la violencia sobre la mujer pareja, su tendencia es descendente o, por el contrario, ascendente.

Por si fuera poco, las violencias intrafamiliares muestran ciertas similitudes con la violencia sobre la mujer pareja que no deben subestimarse. En primer lugar, en los grupos de víctimas estudiados (menores, progenitores y ancianos) la mujer tiene una representación claramente superior a la del hombre, lo que convierte parcialmente a estas violencias intrafamiliares en un nuevo capítulo de la violencia sobre la mujer, aunque no sobre la mujer pareja. Y, en segundo lugar, son fácilmente detectables en estas violencias intrafamiliares actitudes de dominio y control domésticos sobre ciertos integrantes del núcleo familiar en función del lugar que en él ocupan, que nos recuerdan planteamientos propios de la violencia de género.

LOS SESGOS DE LA INTERVENCIÓN PENAL SOBRE VÍCTIMAS Y VICTIMARIOS

La pertenencia de víctimas y victimarios a los grupos sociales más excluidos

La preocupación que pretende confrontar la primera hipótesis de este indicador es que los recursos puestos a disposición de los órganos de intervención penal para luchar contra la violencia sobre la mujer pareja se estén empleando de manera desproporcionada sobre los grupos más pobres y desfavorecidos de nuestra sociedad. Si eso fuera así, una vez más la sociedad estaría utilizando el derecho penal, el instrumento más invasivo y aflictivo del que dispone el estado para solucionar los problemas sociales, de una manera sesgada. Asumido que la violencia sobre la mujer pareja se da en cualquier clase social, el abordaje penal del problema quedaría en gran medida restringido a la violencia que se produce entre los pobres, mientras que las clases media y alta estarían en condiciones de resolver el problema eludiendo con frecuencia la intervención penal.

Desde luego, las cifras que hemos analizado son contundentes respecto a la concentración de los recursos penales en los sectores más desfavorecidos de la sociedad. Las mujeres denunciantes y los agresores denunciados en sus dos terceras partes no pasan de los estudios primarios, cuando los tienen, y en una proporción equivalente padecen una situación laboral precaria. Esos porcentajes están lejos

de corresponder a la configuración formativa y laboral del conjunto de la población española.

Dado que los extranjeros residentes en España son en su gran mayoría inmigrantes que han llegado a nuestro país con la pretensión de mejorar su frágil situación económica, es razonable colegir que al menos durante unos cuantos años tras su instalación en España forman parte de un colectivo socialmente desfavorecido. De ahí que sus cifras de violencia sobre la mujer pareja sean pertinentes de cara a la hipótesis antedicha. Y, de nuevo, las cifras son inequívocas:

Los extranjeros son objeto de atención de los órganos penales, como denunciados o como denunciados de violencia de género, en una proporción que triplica la atención prestada a los españoles. Los extranjeros internados en establecimientos penitenciarios por violencia de género duplican a los nacionales internados por el mismo motivo. Y si nos centramos en la conducta más grave, el homicidio de la pareja, una vez más los extranjeros muestran una tasa triple, en víctimas y victimarios, a la tasa correspondiente a los españoles.

Pero la hipótesis planteada necesita un análisis algo más cuidadoso. No tenemos estudios suficientes que permitan afirmar que la violencia sobre la mujer pareja se distribuye de manera uniforme en todas las clases sociales. Parece indudable que se da en todas (Pérez, 2003), pero puede que tenga una prevalencia distinta o muy distinta según el sector social de que se trate. Incluso puede ser que esa violencia, aun teniendo una prevalencia similar en las diversas clases sociales, tenga rasgos diferentes en unas y otras, y eso afecte a su mayor o menor aparición ante los órganos de intervención penal. Por ejemplo, la violencia psicológica, menos proclive a ser denunciada, puede ser más frecuente en las clases sociales media y alta, en la medida en que, por su mayor formación, disponen de más recursos argumentales.

En todo caso, y en primer lugar, la representación de los sectores sociales desfavorecidos en este ámbito de la intervención penal es lo suficientemente elevado como para no reducir el asunto a un mero problema de distinta prevalencia de la violencia entre unos grupos y otros. Y, en segundo lugar, aun aceptando que la intervención penal se concentra en las clases más pobres o desfavorecidas porque en ellas hay más violencia sobre la mujer pareja, es incontrovertible que el sistema penal está dedicado fundamentalmente a ellas. Sin duda eso no ha de merecer una valoración negativa, en la medida que atribuimos al derecho penal un papel imprescindible en la lucha contra la violencia sobre la mujer pareja. Pero no podemos olvidar los efectos colaterales negativos que un abordaje penal origina sobre las víctimas y los victimarios.

La intervención penal sobre extranjeros inmigrantes merece algunas consideraciones adicionales. Cabe preguntarse si la marcada presencia de extranjeros en las actuaciones penales sobre violencia contra la mujer pareja se explica porque sus condiciones socialmente desfavorables son más pronunciadas que en el colectivo de nacionales, porque las conductas violentas son especialmente prevalentes y frecuentes en ese colectivo, o por una combinación de ambos factores.

Ciertamente la explicación centrada en su vulnerabilidad social tiene fundamento. Una gran mayoría de ellos se encuentra en los últimos lugares de la escala social, luchando por sobrevivir en una sociedad extraña. Sintomático es que, pese

a su diversa procedencia geográfica, con experiencias culturales diferentes, todos los grupos de extranjeros muestran unas tasas de victimización y de agresión superiores siempre a las de los españoles.

Pero el reiterado dato de que los órganos de intervención penal se ocupen tres veces más, en términos relativos, de los extranjeros inmigrantes que de los españoles, como muestran la mayoría de las mediciones, no puede explicarse sin más por sus condiciones socio-económicas. Y es que las cifras de prevalencia de violencia sobre la mujer pareja en los extranjeros, recogidas al margen de, o a la vez que, los datos de intervención penal sobre ellos nos indican que la prevalencia de este tipo de violencia en ellos triplica la de los nacionales. Así que se puede decir que los extranjeros son un objeto tan frecuente de intervención penal en este campo porque, además de pertenecer a un colectivo desfavorecido, muestran una prevalencia mayor que los nacionales.

Una prueba adicional de lo acabado de decir son las notables diferencias entre unos y otros colectivos de extranjeros inmigrantes, a pesar de que no cabe suponer diferencias socioeconómicas muy apreciables entre los respectivos grupos. Los iberoamericanos muestran una prevalencia en las conductas más graves especialmente alta, y eso se refleja también en las tasas de víctimas denunciantes y agresores denunciados. Los africanos, por su parte, superan a los iberoamericanos en estas últimas tasas, pero sin embargo realizan conductas violentas menos graves, a juzgar por la prevalencia de homicidios de la pareja. Los asiáticos, a su vez, tienen esas tasas mucho más bajas que los colectivos anteriores, por más que superiores a las de los españoles, y muestran también cifras bajas en las conductas más graves.

En cualquier caso, la intensa atención penal sobre víctimas y victimarios extranjeros, por muy fundamentada que sea, nos obliga a extremar la precaución frente a los efectos colaterales negativos que, como hemos dicho, todo abordaje penal causa.

Los suicidios intentados y consumados de los hombres homicidas de su pareja

Se ha podido constatar el alto número de suicidios intentados y consumados que, inmediatamente después de haber matado a su pareja o en los días subsiguientes, se produce en este colectivo de agresores. Tan elevado número de suicidios se ha de considerar un resultado indeseable en una sociedad que aspira a lograr el bienestar y la autorrealización personal del conjunto de sus ciudadanos. Sin duda, es ineludible exigir responsabilidad a cada ciudadano por los daños que culpablemente causa a sus conciudadanos o a la sociedad en su conjunto. Pero si lamentable es la pérdida de la vida de una mujer a manos de su pareja también lo es la de su agresor por su propia mano.

Ahora bien, lo que a nosotros aquí nos interesa es verificar el papel que la enérgica persecución penal de la violencia sobre la mujer pareja puede estar desempeñando en esa desproporcionada frecuencia de suicidios, intentados o consumados, de los homicidas de su pareja. En efecto, si realmente esa decidida intervención penal estuviera detrás de buena parte de este fenómeno, nos encontraríamos ante un sesgo, un serio efecto negativo colateral, de la actual política

criminal de género, que merecería especial consideración.

Las causas que pueden motivar a tantos homicidas de su pareja a suicidarse pueden ser muy variadas, y en muchos casos quizás sea frecuente que concurren varias de ellas. Una primera causa podría ser el temor a la reacción penal, que le haría al homicida preferir la muerte a verse sujeto a esa sanción y a sus consecuencias adicionales. No parece, sin embargo, una explicación muy convincente. Los preceptos penales que castigan la violencia sobre la mujer pareja en general, y los homicidios en particular, pese a tener en ocasiones rasgos agravatorios específicos, no constituyen un derecho penal de emergencia, que eche mano de penas draconianas. Más bien se mueven dentro de los parámetros generales de punición del código penal. Y, sin embargo, no apreciamos esta fuerte proclividad al suicidio en el resto de homicidas, como cabría esperar si estuviéramos ante un argumento determinante. Ni siquiera la apreciamos en aquellos homicidas, como los terroristas, que sí padecen un derecho penal de emergencia.

Podría haber otra razón más difusa, solo parcialmente ligada a la reacción penal, pero con una influencia mucho mayor que esta. Se trataría del fuerte rechazo social que el homicida ha anticipado que va a experimentar o está experimentando por su conducta. Este rechazo no le hace desistir de su conducta, y quizás tampoco le lleva a arrepentirse de ella, pero no quiere o no se ve en condiciones de soportarlo. No se puede, ciertamente, desdeñar ese rechazo, hoy en día tan potente, y que surgirá de fuentes muy diversas, desde los medios de comunicación (Richards, Gillespie y Smith, 2014) hasta cualquier red personal en la que el agresor asiente su convivencia y sus planes vitales. Eso incluye probablemente su entorno familiar más cercano, un ámbito en el que no es extraño que cualquier homicida espere algo de comprensión. A diferencia de lo que sucede en otras conductas delictivas, el homicida suele carecer en estos casos de discursos justificativos compartidos con su círculo más próximo. Estamos, por tanto, ante una causa a tener muy en cuenta, causa que se refuerza al constatar el incremento de los suicidios en los últimos años sin correlativo incremento de los homicidios de la mujer pareja, y que plantea una cuestión incómoda: Hasta dónde estamos dispuestos a llegar en la estigmatización social del homicida de su pareja.

El suicidio del homicida, sobre todo cuando no pasa del mero intento, podría también entenderse como una llamada de atención mediante la que quiere poner en conocimiento de la sociedad, o al menos de determinadas personas cercanas a él, la difícil situación emocional que está atravesando. Lo de menos ahora es que ese desequilibrio emocional se base en una concepción machista, de dominio de su pareja, que ya no puede mantener, o que se deba a otras circunstancias menos reprochables. En contra de esta razón podría alegarse la sorprendente inversión de la distribución habitual entre suicidios intentados y consumados que se da en estos casos, con una clara mayor frecuencia de los suicidios consumados sobre los intentados: Si estuviera pidiendo auxilio ante una situación emocional comprometida, lo lógico sería que realizara un aparente intento de suicidio, a la postre, un suicidio intentado. Sin embargo, en la mayoría de los casos el homicida de la pareja que se suicida consigue su propósito. Ahora bien, puede que estemos ante una protesta que no espera respuesta, en especial si tenemos en cuenta, como hemos dicho, el profundo rechazo social al homicidio que ha cometido. En último término, el aseguramiento de su muerte es un último daño a causar a quienes le

quieren pero no le han ayudado.

Hay otra razón importante que no podemos olvidar. Como han señalado diversos estudios (por todos, Stark, 2007), el agresor que termina matando a su mujer pareja basa con frecuencia la interacción con ella sobre una relación de dominio y control estrictos de la vida y comportamiento de esa mujer, para cuyo mantenimiento utiliza la violencia siempre que sea precisa. Esa relación, por otra parte, constituye un elemento esencial de su plan vital y de su vida emocional. De ahí que la pérdida o puesta en riesgo serio de ese tipo de relación, generalmente debido a su rechazo por la mujer a partir de cierto momento y a la adopción por esta de las actuaciones pertinentes para acabar con aquella, impacta decisivamente sobre el valor que atribuye a su existencia, en especial si ve imposible volver a la relación precedente. Eso le lleva a acabar con la vida de aquella a quien culpa de ese deterioro vital y, a continuación, acabar con la suya, que ha perdido en gran medida su sentido.

No estamos en condiciones de responder a la influencia que tienen cada uno de esos factores, pero, sin menoscabar la irrenunciable lucha contra la violencia sobre la mujer pareja, sería conveniente destinar recursos a moderar de algún modo los factores que parecen tener más peso en la producción de tan alta tasa de suicidios. Como hemos señalado, no creemos que la intervención penal sea uno de los factores decisivos, pero la influencia que la mera existencia de esta intervención ejerce sobre otros factores debe entrar en el debate.

En cualquier caso, centrar exclusiva o predominantemente los esfuerzos para prevenir los homicidios de la mujer pareja en la disuasión penal de un agresor que prefiere morir antes que no matar, parece poco razonable.

Valoración global del indicador

Se ha podido establecer que la intervención penal para contrarrestar la violencia sobre la mujer pareja se concentra en los sectores socioeconómicos más desfavorecidos de la sociedad, y no podemos afirmar con suficiente fundamento que eso se deba a que en tales grupos sociales haya una mayor prevalencia de la violencia sobre la mujer pareja. En el caso de los colectivos de extranjeros, también sujetos preferentes de la intervención penal para luchar contra la violencia sobre la mujer pareja, y que igualmente se encuentran mayoritariamente desfavorecidos socioeconómicamente, sí parecen apreciarse ciertas diferencias de prevalencia respecto a la población nacional, al menos en algunos de sus colectivos. En cualquier caso, se ha de prestar especial atención al hecho de que estos colectivos desfavorecidos sean asimismo quienes, dado lo anterior, padezcan en mayor medida los efectos colaterales negativos que toda intervención penal causa.

La obviedad de que no podemos renunciar a la lucha contra la violencia sobre la mujer pareja, y con mayor motivo contra los que constituyen los atentados violentos más graves, no puede llevarnos a ignorar que el elevado volumen de suicidios intentados y consumados de los agresores que han matado a su mujer pareja es insostenible. Es precisa una reflexión que, con serenidad y buen fundamento empírico, aborde este alto coste de la política pública encaminada a reducir la violencia de género. Es cierto que el fenómeno no parece estar relacionado directamente con la intervención penal, pero esta tiene una influencia indirecta, que no debe ignorarse.

REPERCUSIONES EN LA CONFIGURACIÓN DE LA DELINCUENCIA OBJETO DE PERSECUCIÓN PENAL

Incremento del peso relativo de los delitos contra la vida e integridad personal

La política criminal contra la violencia sobre la mujer pareja ha tenido un indubitable efecto en la reconfiguración de la delincuencia objeto de la intervención penal a juzgar por los datos policiales disponibles. Sus consecuencias se han sentido en la distribución del conjunto de la delincuencia y, de un modo vigoroso, en los delitos contra la vida y la integridad personal. La violencia en el ámbito familiar explica más del 80% de los hechos delictivos conocidos contra la integridad personal en el periodo entre 2009 y 2014, una cifra asombrosa desde cualquier punto de vista.

Si nos preguntamos cómo se ha podido llegar a esas cifras la primera respuesta ha de ser, desde luego, que la actual política criminal está desvelando una nutrida delincuencia oculta. Esta delincuencia, bien en su mayor parte no se perseguía hasta ahora, bien, aunque se perseguía, se repartía entre diversas figuras delictivas de un modo que le privaba de la suficiente autonomía conceptual para adquirir visibilidad propia. Lo más probable es que concurrieran ambos fenómenos.

Sin embargo, la predominante presencia entre estas conductas de los malos tratos ocasionales, hasta 2004 considerados meras faltas, puede estar desempeñando un papel determinante en esta ocupación del terreno de los delitos contra la vida y la integridad personal por parte de los delitos de violencia familiar. Las sospechas preexistentes referidas a los datos policiales se ven confirmadas por unos datos judiciales que muestran que el 80% de todos los asuntos instruidos por violencia de género tienen que ver con malos tratos ocasionales. En suma, parece que es la frecuencia con la que están siendo perseguidas unas conductas de escasa gravedad, una vez elevadas a delitos menos graves en 2004, la que ha trastocado la distribución de los delitos contra las personas y aun de los delitos en general.

Pero esas figuras delictivas poco graves y tan omnipresentes, los malos tratos ocasionales, han producido también otro efecto de gran trascendencia: Han colonizado el ámbito de los malos tratos familiares, hasta el punto de que conductas delictivas más graves, de gran significación en la lucha contra la violencia de género, y que tienen penas más rigurosas, han pasado a tener una prevalencia en la persecución penal muy por debajo de lo que seguramente les corresponde. Me refiero a los malos tratos habituales del art. 173.2 CP, que se persiguen poco más de una vez por cada cinco veces que se persiguen los malos tratos ocasionales. Hay diversas causas que explican ese desplazamiento del foco penal de los malos tratos habituales a los ocasionales del art. 153 CP. Destacaremos tres, la mayor facilidad de definición de la conducta en sede policial, la mayor facilidad de prueba del comportamiento enjuiciado en sede jurisdiccional y, muy relacionado con esto último, la presión a favor de los enjuiciamientos rápidos.

Este último efecto supone una distorsión importante de la eficiencia. Estamos concentrando los esfuerzos en conductas de escasa entidad, o que preferimos calificarlas de escasa entidad aunque no lo sean, mientras descuidamos la persecución de las conductas arquetípicas de la violencia sobre la mujer pareja, las violencias habituales, sistemáticas, sobre ella.

Además, persiste una duda que, como ya hemos señalado al formular este indicador, no estamos en condiciones de aclarar, pero cuya resolución podría generar importantes repercusiones en la eficiencia: Pudiera ser que esta altísima concentración de la intervención penal, y singularmente de la que afecta a los delitos contra la integridad personal, en la violencia familiar o de pareja de escasa gravedad y ocasional esté provocando el descuido de la persecución de otro tipo de delincuencia, violenta o no, que merece igual o mayor atención.

Incremento del peso relativo de los hombres penados internos por delitos contra la vida o integridad personal

La población masculina penada interna en establecimientos penitenciarios ha registrado modificaciones esenciales entre los años 2004 y 2014. Los internos por delitos contra la vida o la integridad personal han más que duplicado su presencia en prisión y están a punto de superar a un colectivo por mucho tiempo fuera de su alcance, el de internos penados por delitos contra la salud pública. Representan en estos momentos prácticamente el 20% de todos los penados internos, lo que es una novedad en la estructura tradicional de la población penitenciaria española. Por mucho tiempo ha sido habitual que el porcentaje de penados por delitos contra las personas estuviera claramente por debajo del 10%. Este aumento de representación de los hombres penados por delitos contra la vida o integridad personal ha ido acompañado de un incremento de las cifras absolutas de estos internos a lo largo de este periodo, lo que es igualmente revelador si tenemos en cuenta que desde 2010 la población penitenciaria española desciende a un ritmo apreciable.

Sin duda, este cambio en la procedencia delictiva de la población penitenciaria tiene mucho que ver con la política criminal seguida en este periodo contra la violencia sobre la mujer pareja. Casi la mitad de los hombres penados internos por delitos contra la vida y la integridad personal están en prisión por haber cometido un delito de violencia de género. Y autores de estos delitos son ya el 9% del conjunto de la población penitenciaria, un porcentaje que hasta hace no mucho abarcaba holgadamente al conjunto de internos penados por delitos contra la vida y la integridad personal.

Esta capacidad transformadora de la población penitenciaria por la política criminal de género es más llamativa en la medida en que, como ya hemos visto, una gran mayoría de los delitos conocidos en este campo son malos tratos ocasionales, que con facilidad eluden la pena de prisión, y que los malos tratos habituales tienen una limitada presencia entre los hechos conocidos por la policía. La conclusión es que la suma de delitos de homicidio, de lesiones y de malos tratos habituales sobre la mujer pareja, que tienen previstas penas más altas que los malos tratos ocasionales, está en condiciones de explicar en gran medida ese aumento de representatividad de los agresores de género en nuestras prisiones, al margen de lo que puedan aportar los malos tratos ocasionales. Eso lleva a matizar el protagonismo que en el apartado anterior atribuíamos a estas últimas conductas.

La preocupación que expusimos anteriormente, sobre los riesgos que una excesiva concentración de la atención penal en este tipo de delincuencia puede causar, ha de reiterarse aquí.

Valoración general del indicador

Parece claro que la política criminal contra la violencia sobre la mujer pareja ha dado lugar a una importante transformación de la delincuencia objeto de persecución penal. El indicador se ha visto confirmado por el notable incremento de representatividad que han pasado a tener los delitos contra las personas entre los hechos delictivos conocidos y entre la población penitenciaria. Aunque gran parte de esa mayor presencia se explica por la frecuente persecución de los malos tratos ocasionales en el ámbito familiar, los datos de internos en prisión nos obligan a matizar algo ese juicio.

En cualquier caso, dos cuestiones quedan planteadas: La primera es si tiene sentido que la lucha contra los malos tratos sobre la mujer pareja se enfoque de una manera tan desigual sobre los que son ocasionales, en detrimento de los habituales. La segunda, si podría estar produciéndose una cierta desatención de otros tipos de comportamientos delictivos, violentos o no, como consecuencia del énfasis puesto en la persecución de la violencia de género, interrogante que no estamos en condiciones de responder.

EFFECTOS CRIMINÓGENOS DE LA INTERVENCIÓN PENAL

Aumento de la agresividad del victimario tras la denuncia o la aplicación de actuaciones de protección sobre la víctima

No hemos logrado identificar un efecto incentivador de la violencia del agresor sobre su pareja que derive del recurso de esta al control penal o de la consecuente activación de éste. Aunque la doctrina apunta reiteradamente a la producción de ese efecto, nuestros intentos de probarlo en relación con los homicidios de la mujer pareja no han producido frutos. Quizás debiéramos haber utilizado más información, singularmente respecto a las circunstancias en que se ejecutan las conductas violentas no letales. Pero también puede ser que, efectivamente, no se produzca el efecto criminógeno que buscamos.

Si fuera así, una conclusión salta a la vista: La decidida apelación de las víctimas al control penal y la diligente respuesta de este no parecen incrementar la gravedad de la agresión que amenaza a la víctima. Al menos a juzgar por la reacción del agresor a las denuncias interpuestas y a las medidas o penas de alejamiento decretadas. Estos resultados indirectamente confirman, además, la eficacia de estos recursos penales.

No obstante, nuestra investigación en este campo ha sido en exceso limitada y se precisan estudios más profundos. Sobre todo teniendo en cuenta la bibliografía precedente sobre este asunto.

Aumento de la agresividad del victimario debido a la cobertura mediática: el efecto imitación

El modo en que los medios de comunicación recogen la información sobre los sucesos de violencia sobre la mujer pareja parece que puede constituir un factor criminógeno. Diversos estudios centrados en los homicidios sobre la mujer pareja muestran un incremento de esas conductas en torno a los días posteriores a la divulgación de sucesos similares. Algún otro estudio no excluye que tal hecho juegue algún papel.

Este pretendido efecto criminógeno no deriva propiamente de la intervención penal, por lo que no puede computarse como un coste directamente imputable a ella. Pero sin duda puede considerarse como un coste indirecto. Es la enérgica política criminal contra la violencia sobre la mujer pareja, y la intencionada difusión que se quiere dar de ella, uno de los principales factores responsables de la atención que los medios de comunicación dan a estos hechos.

Ello sin perjuicio de que esa política criminal tiene su origen en el fuerte rechazo que tales hechos suscitaban y suscitan en la ciudadanía, así como en las enérgicas demandas de la sociedad civil organizada para acabar con esta lacra, motivos más que suficientes para que los medios presten a esos sucesos la atención que merecen.

Ahora bien, los estudios disponibles no han pasado de analizar el efecto imitación en relación con la conducta más grave, el homicidio, y sería preciso extender el análisis al resto de conductas violentas (por todos, Fernández-Teruelo, 2015). Por otra parte, parece razonable pensar que la excepcional atención prestada por los medios a estas conductas, y la desaprobación que acompaña a la noticia, tienen un efecto preventivo probablemente más potente que el efecto imitación aludido, y algo de ello se ha puesto de manifiesto en el último de los estudios analizados. Este efecto positivo de prevención ha de ser incorporado a la evaluación de eficiencia, y deberían realizarse estudios al respecto al igual que los hay en otros ámbitos sociales.

Valoración general del indicador

El posible efecto criminógeno consistente en que se activan nuevas agresiones o se agravan las previstas como consecuencia de que la víctima acuda resolutivamente al sistema penal en busca de protección o de que este reaccione con contundencia no se ha podido acreditar. Por el contrario, que la profusa cobertura mediática de estos hechos violentos, al menos realizada de cierto modo, puede originar ese efecto parece una conclusión más sólida.

En cualquier caso los análisis están en exceso concentrados en las conductas de homicidio, y además no prestan la debida atención a los efectos positivos que pueden concurrir conjuntamente con este pretendido efectos criminógeno. De ahí que sea procedente seguir profundizando en este problema con una ampliación del foco de atención.

EFFECTOS SOBRE LAS PRESTACIONES DEL SISTEMA PENAL

El incremento de la actividad policial y judicial en materia de violencia sobre la mujer

No hay dudas de que la actual política criminal contra la violencia sobre la mujer pareja está exigiendo un esfuerzo importante a la actividad policial. Por sus manos pasa casi el 80% de todas las conductas de violencia de género que llegan a conocimiento de la jurisdicción penal, lo que es aún más significativo si tenemos en cuenta que los hechos delictivos conocidos de lesiones y malos tratos familiares han triplicado su representación en el periodo estudiado entre el total de hechos delictivos conocidos por la policía. Factores atenuadores de este esfuerzo son, por un lado, el hecho de que el conjunto de hechos delictivos conocidos por la policía

está descendiendo desde 2010 y, por otro lado, que las conductas de violencia de género llegan en su gran mayoría, más del 80%, a conocimiento de la policía, no por su intervención directa sino por denuncias de la víctima o de familiares.

La carga adicional de actividad judicial que la persecución de los delitos de violencia sobre la mujer pareja ha supuesto debe ser valorada de un modo cuidadoso y diferenciado. Si atendemos a la evolución del número total de asuntos resueltos por los órganos jurisdiccionales que tienen competencias en el enjuiciamiento de la violencia sobre la mujer pareja, en relación con el número total de asuntos resueltos por la jurisdicción penal, los datos son inequívocos. El porcentaje de aumento del número de asuntos resueltos por los juzgados de violencia sobre la mujer entre 2006 y 2014 multiplica por siete el porcentaje de aumento registrado en el número de asuntos en el conjunto de la jurisdicción penal en ese mismo periodo. El porcentaje de incremento del número de asuntos resueltos es aún mayor en los juzgados de lo penal, pues multiplica por ocho y medio el de la jurisdicción penal en ese mismo periodo, mientras que el múltiplo es de doce y medio en las audiencias provinciales.

Pero estos datos deben, sin embargo, ser matizados. Desde luego el aumento acabado de reseñar es especialmente significativo por lo que concierne a los juzgados de violencia sobre la mujer, al ser órganos judiciales exclusivamente destinados a la instrucción y enjuiciamiento de estos comportamientos delictivos. Además, el hecho de que hasta 2010 se registrara un incremento constante del número de esos órganos podrá incidir sobre sus tasas de resolución o congestión, pero no empaña el hecho del fuerte incremento de este tipo de asuntos y de la necesaria atención que se les ha debido prestar.

La situación cambia sustancialmente respecto a los juzgados de lo penal y las audiencias provinciales. Aunque el número total de asuntos por ellos resueltos ha crecido notablemente en el periodo 2006 a 2014, no parece que detrás de ese aumento estén los delitos de violencia sobre la mujer pareja. A juzgar por datos de 2010 o 2011 a 2014, que lamentablemente no nos permiten considerar lo sucedido en años precedentes, los asuntos de violencia de género han ido reduciendo su representación entre el total de asuntos resueltos por estos órganos.

Superación de la capacidad de gestión de los órganos judiciales especializados

A juzgar por los datos de que hemos dispuesto, no se puede decir que los juzgados de violencia sobre la mujer estén padeciendo de una sobrecarga de trabajo. Sus tasas de resolución y congestión muestran que están ya casi en condiciones de atender todos los asuntos ingresados más los pendientes. El dato es más relevante si tenemos en cuenta que la creación de nuevos juzgados de violencia sobre la mujer se detuvo en 2010 y que el número de asuntos resueltos está descendiendo desde ese mismo año.

No podemos sacar conclusiones claras sobre lo que está sucediendo en los juzgados de lo penal. La tasa de resolución del conjunto de los juzgados de lo penal ya prueba que se resuelven más asuntos que los ingresados, pero se mantiene una tasa de congestión alta, con numerosos asuntos pendientes, y ello pese a que el número de asuntos resueltos ha aumentado de forma importante. Esos datos, por otra parte, son insuficientes para confirmar nuestra hipótesis en estos órganos. Solo el conocimiento de las tasas relativas a los juzgados de lo penal especializados

en violencia sobre la mujer, y con más motivo si dispusiéramos también de esas tasas del resto de los juzgados de lo penal, desagregadas por la naturaleza del asunto —en este caso los de violencia sobre la mujer—, podría aclararnos las dudas. En cualquier caso, la observación participante en la Audiencia provincial de Málaga y los grupos de discusión desarrollados en nuestra investigación apuntan a la existencia de sobrecarga.

En cuanto a las audiencias provinciales, su tasa de resolución, aunque satisfactoria, aún no es lo suficientemente alta como para neutralizar su moderada tasa de congestión. Pero tampoco aquí podemos sacar conclusiones relevantes, pues no disponemos de datos sobre tasas de resolución y congestión específicamente referidas a asuntos relacionados con la violencia sobre la mujer pareja.

Desarrollo de técnicas de neutralización judicial

El debate sobre la necesaria concurrencia o no de un elemento subjetivo de lo injusto, consistente en la presencia en el hombre agresor de un ánimo de dominación o desprecio hacia la mujer por el hecho de serlo, no está presente en la mayoría de las decisiones jurisprudenciales sobre figuras específicas de violencia sobre la mujer pareja. No obstante, su planteamiento en alrededor del 15% de los casos, unido al hecho de que en un 60% de ellos se afirma la necesidad de concurrencia de tal elemento, es un hecho significativo. No procede ahora entrar en si es acertado técnico-jurídicamente exigir ese elemento subjetivo, cuestión muy condicionada por el énfasis que el legislador ha puesto en el concepto de dominación de género, por más que cada vez con más frecuencia se propone sustituir por el de dominación machista. Lo cierto es que la posición favorable a la presencia de tal elemento conduce en la práctica a reducir en una medida moderada la aplicación de los delitos menos graves de lesiones, amenazas y coacciones de los arts. 148.4º, 153.1, 171.4 y 172.2 a favor de las faltas de los arts. 617 y 620.2, ahora delitos leves de los arts. 147.2 y 3, 171.7 y 172.3, que están menos penados. No es aventurado afirmar que esa actitud jurisprudencial se funda en buena parte en la fuerte corriente de opinión jurídica que cuestiona, sobre todo desde el principio de igualdad, el diferente tratamiento penal aplicado a conductas similares según el sexo del agresor y de la víctima, y que ha llevado a plantear, sin éxito, numerosas cuestiones de inconstitucionalidad. La diferente actitud jurisprudencial registrada respecto a otros malos tratos domésticos corrobora esta conclusión.

También hemos comprobado que se produce un sesgo importante a la hora de decidir la policía si el hecho conocido debe incluirse en el art. 153.1 o en el art. 173.2. Por cada vez que un hecho se incluye en el art 173.2 hay cuatro hechos que se asignan al art. 153.1. Hablamos de razones ligadas a la mayor facilidad de definición de la conducta y de sustento de la prueba por la policía que ofrecía el 153.1 frente al 173.2. Pero cuando llegamos a las condenas el fenómeno se agudiza notablemente: Por cada condena por el art. 173.2 se dan más de ocho condenas por el art. 153.1. Es dudoso que eso se deba exclusivamente a un reforzamiento durante el procedimiento penal de las razones que están detrás de la inicial clasificación policial de los hechos. Sin perjuicio de que estas puedan persistir, es razonable pensar que hay igualmente una cierta reluctancia de nuestros tribunales a aplicar la figura más agravada de la violencia habitual. Con ello se agrava la situación ya aludida en el apartado 3.d.1 de este capítulo: A la hora de establecer la condena del agresor, el precepto que caracteriza más conspicuamente la violencia contra la mujer pareja, el delito de violencia habitual del art. 173.2, cede el terreno a un pre-

cepto que incluye conductas menos significativas y de menor entidad, los malos tratos ocasionales del art. 153.1.

Por último, la interpretación por la fiscalía y parte de la jurisprudencia de las normas que rigen la participación delictiva lleva a que la mujer pareja que colabora activamente en el delito de quebrantamiento por su agresor de la medida cautelar o pena impuestas quede impune. Ello es bastante discutible en términos técnico-jurídicos, al menos por lo que se refiere al delito de quebrantamiento de la pena. Es fácil intuir que estamos ante un medio de desactivar una consecuencia indeseada a la que conduce una interpretación estricta de lo que es la participación. Debe destacarse que en este caso el alivio no incide, como en los ejemplos anteriores, en el agresor sino en la víctima, la mujer pareja.

En fin, estas técnicas neutralizadoras y los fundamentos que las sustentan deberían ser objeto de consideración en cualquier rediseño de la política criminal sobre la mujer pareja, al constituir un coste de la actual política de intervención penal.

Valoración general del indicador

No hemos podido verificar este indicador con la precisión que nos hubiera gustado, debido a la carencia de algunas informaciones. Con todo, no hay duda de que la vigente política criminal sobre la mujer pareja está demandando un esfuerzo significativo a las policías, así como a los nuevos órganos judiciales especializados creados, singularmente los juzgados de violencia sobre la mujer. No obstante, estos últimos órganos han ido progresivamente mejorando su capacidad de gestión de los asuntos que les llegan alcanzando finalmente niveles casi satisfactorios.

La posible sobrecarga y superación de la capacidad de gestión de los juzgados de lo penal y las audiencias provinciales no ha podido ser bien determinada.

Han quedado constatadas varias técnicas de neutralización judicial, que pueden reflejar cierta incomodidad de los operadores judiciales con algunos aspectos de la regulación vigente.

EFFECTOS SOBRE OTROS ÁMBITOS DE INTERVENCIÓN SOCIAL

Hemos podido comprobar que las partidas destinadas en los presupuestos generales del estado (PGE) a combatir la violencia de género han tenido una evolución más favorable que la registrada por otros programas cercanos, como el de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. La partida destinada a este último programa se ha visto superada por el de violencia de género desde 2013. En un contexto, eso sí, de descenso anual continuado de estas partidas desde 2011.

También hemos seguido con atención un aspecto, el de la publicidad institucional, que puede ser ejemplar. Su análisis a lo largo del periodo estudiado permite concluir que los fondos para publicidad institucional han descendido menos en el ministerio encargado de los asuntos sociales y de igualdad que en el conjunto de la administración central, y que dentro del citado ministerio los fondos asignados a publicidad contra la violencia de género han sufrido un recorte porcentual menor que los del total para publicidad institucional de ese ministerio.

Pero especialmente significativo para nuestros fines es que la mayor parte del presupuesto destinado a publicidad institucional en el ministerio competente para asuntos sociales se gasta en campañas contra la violencia de género, en un

porcentaje que algunos años es cercano al 100% (95%) y que está por encima del 70% en media anual del periodo estudiado. Si ampliamos el foco, desde 2009 al menos un 4% del monto total previsto para publicidad institucional de cualquier tipo en los presupuestos generales del estado se invierte en publicidad institucional contra la violencia de género, porcentaje sin duda estimable.

En resumidas cuentas, la cantidad destinada en los PGE a combatir la violencia de género gana peso frente a otras partidas relativas a programas cercanos. Al mismo tiempo, es un hecho que los recursos destinados a publicidad contra la violencia de género resisten mejor que otros asuntos los recortes presupuestarios afectantes a publicidad institucional, y que el ministerio competente en asuntos sociales asigna casi $\frac{3}{4}$ partes de su presupuesto de publicidad institucional a campañas contra la violencia de género. Ello aporta un componente de efectividad a la política contra la violencia sobre la mujer pareja que merece ser destacado, y que podría ser aún de mayor alcance si los hechos constatados se reprodujeran en otros ámbitos de intervención institucional.

Pero al mismo tiempo es razonable pensar que ello puede estar perjudicando al desempeño de otros programas o a posibles campañas de publicidad institucional sobre otros temas próximos, los cuales, por separado o conjuntamente, podrían necesitar al menos igual atención institucional. Y queda pendiente de respuesta la inquietante pregunta de si esos efectos pueden estar extendiéndose a otros ámbitos de intervención pública igualmente necesitados de atención en un contexto de recursos escasos.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

RECOMENDACIONES PARA MEJORAR LA EFECTIVIDAD

La efectividad de las órdenes de protección y otras medidas cautelares, penales y civiles, merece una valoración positiva en términos generales, dado su contenido y extendido empleo. El descenso de las órdenes de protección incoadas y acordadas desde 2009, más acentuado que el de las denuncias interpuestas, no suscita en principio inquietud, pues hay fuertes indicios de que se origina en una valoración objetiva del riesgo de más calidad por parte de los jueces. Con más motivo si se tiene en cuenta que las medidas penales que más descienden son las privativas de libertad, y que las medidas civiles que menos se reducen son las encargadas de proteger a los menores.

RECOMENDAMOS

1. Una contención en el uso de las medidas penales frente a las civiles, pues no es extraño que nos encontremos en el momento de su incoación o acuerdo ante un conflicto aún no suficientemente aclarado.
2. Un mayor empleo de las medidas civiles encaminadas a proteger a los menores envueltos en el conflicto, dadas las agresiones que pueden sufrir durante la guarda o visita por el agresor; no obstante, no debe generalizarse su imposición, sino que su acuerdo debe ser fruto de una valoración individualizada del riesgo.

La efectividad de la renta activa de inserción es indudable, con una cobertura notable, que contrasta con la utilización residual de la ayuda económica de pago único. Parece, sin embargo, que el escaso uso de esta última puede deberse a su incompatibilidad con la primera. Se ha producido un fracaso contundente de los recursos destinados a la inserción laboral de las mujeres maltratadas.

RECOMENDAMOS

1. Verificar a qué se deben las grandes diferencias entre comunidades autónomas en la utilización de la renta activa de inserción, y contrarrestarlas si no están justificadas; no parece que tengan que ver con diferencias regionales de renta.
2. El aprovechamiento de los recursos destinados al ingreso o mantenimiento de las mujeres maltratadas en la actividad laboral debe mejorarse sustancialmente, por su fuerte impacto en la inserción social de ese colectivo.
3. La excesiva temporalidad de los contratos bonificados para mujeres violentadas, frente a la del resto de colectivos que se benefician de ellos, es inasumible y debe superarse.

La oferta de tratamientos a agresores condenados, tanto en prisión como en libertad, ha experimentado un fuerte crecimiento, y el sometimiento a ellos alcanza ya cifras notables entre los condenados a penas no privativas de libertad. Sin embargo, el número de agresores condenados a prisión sometidos a tratamiento, aunque crece en los últimos años, sigue siendo bajo.

RECOMENDAMOS

1. Incentivar el incremento del número de internos que se someten a tratamiento durante el cumplimiento de la pena de prisión.

Se ha llevado a cabo un acertado despliegue de los juzgados de violencia sobre la mujer. Se ha de valorar también positivamente la creación en cada partido judicial de órganos judiciales especializados, aunque no exclusivos, en violencia sobre la mujer, los cuales constituyen triplican en número a los exclusivos juzgados de violencia sobre la mujer.

RECOMENDAMOS

1. Prestar la debida atención en recursos y formación a los órganos judiciales especializados, no exclusivos, de violencia sobre la mujer, dado su número y cobertura geográfica.

Se ha constatado la implantación de numerosos recursos de carácter policial, fiscal, de defensa jurídica, forense y socio-asistencial encaminados a lograr la efectividad en la prevención y persecución de estas conductas.

Dentro de una valoración general positiva, su variedad y proliferación plantean en ocasiones dudas sobre la coherencia de sus respectivos objetivos, su correcto desempeño y la debida coordinación entre ellos. La sospecha de que en algunos casos predominan meras cuestiones de buena imagen institucional debería poder disiparse con fundamento.

RECOMENDAMOS

Las valoraciones policiales de riesgo, aunque elaboradas de un modo experto fiable, necesitan ser mejoradas, y la capacitación de sus operadores debe perfeccionarse.

1. Ha de evaluarse el desempeño de las Unidades provinciales contra la violencia sobre la mujer, adscritas a las subdelegaciones del gobierno.
2. La interacción entre los diversos y numerosos recursos socio-asistenciales de las diferentes administraciones debe verificarse y, muy probablemente, mejorarse.
3. Debe considerarse una mayor promoción de recursos asistenciales no institucionales pero con acreditada efectividad.
4. La técnica de teleasistencia móvil no debe extenderse de manera indiscriminada a cualesquiera situaciones, debiendo quedar limitada a supuestos basados en criterios objetivos firmes; lo contrario lleva a la banalización del servicio y, en último término, a su ineffectividad.
5. Hay que analizar con atención y rigor el escaso uso que se está haciendo de los dispositivos electrónicos de aseguramiento frente al cumplimiento de penas y medidas de alejamiento; pudiera deberse a una más correcta valoración del riesgo, como en las órdenes de protección, pero no se pueden excluir otras razones menos justificadas.

La valoración general de la efectividad en la implantación de los recursos político-criminales y relacionados promovidos por la LO 1/2004 y legislación subsiguiente es positiva.

RECOMENDAMOS

1. Impulsar investigaciones que puedan entrar en el análisis y evaluación de la calidad, y no solo la implantación, de los recursos puestos en marcha.
2. Ampliar la evaluación a otros recursos previstos y, sobre todo, a recursos no previstos pero que se han mostrado necesarios para el desarrollo de los primeros.

RECOMENDACIONES PARA MEJORAR LA EFICACIA

El dato más importante para evaluar la eficacia de la política criminal contra la violencia sobre la mujer pareja, a saber, la prevalencia de la violencia sobre la mujer, no puede ser acreditado de manera suficientemente fiable. En todo caso, parece que las cifras son más bajas que las que una extendida percepción social le atribuye. Tampoco podemos afirmar con suficiente certeza la evolución en los años del estudio, aunque se puede aseverar con cautela que la prevalencia estuvo descendiendo entre 1999 y 2006, mientras que ha permanecido estable desde entonces.

Merece destacarse que la violencia de mayor gravedad desciende, mientras que crecen las conductas violentas de menor gravedad así como aquellas de nueva o autónoma catalogación, como la violencia psicológica. La incorporación de las adolescentes acentúa esa reconfiguración de la violencia sobre la mujer pareja.

RECOMENDAMOS

1. Desarrollar y aplicar técnicas de medición de la violencia sobre la mujer pareja más sofisticadas y comparables longitudinalmente, es decir, a lo largo del tiempo.
2. Acomodar las decisiones político-criminales a la diversa naturaleza e intensidad de la violencia que sufre la mujer pareja.
3. Ser conscientes de que las propuestas de ampliar el concepto de violencia sobre la mujer, sobre cuya procedencia ahora no nos pronunciamos, pueden generar confusión sobre la real evolución de la prevalencia de la violencia sobre la mujer pareja.

Aunque pueda parecer sorprendente, sigue habiendo algunos problemas para computar fiablemente los homicidios de la mujer pareja. En todo caso, su número es estable durante todo el periodo, con una leve tendencia descendente, acentuada desde 2011. Esos datos reflejan una eficacia moderada de la política criminal desarrollada, que se refuerza al comprobar las tasas comparativamente bajas de España respecto a numerosos países europeos. La prevalencia de esos homicidios debe, además, ser matizada al tener en cuenta que representan menos de una cuarta parte de todos los homicidios sufridos por la población femenina. La mayoría de las muertes violentas de mujeres se deben a accidentes de tráfico o suicidios.

RECOMENDAMOS

1. Mejorar las técnicas de cómputo de los homicidios de la mujer pareja.
2. Averiguar cuántos de los suicidios femeninos tienen su principal factor desencadenante en conflictos en el interior de la pareja.

Denuncian aproximadamente un tercio de las mujeres violentadas, cifra que es significativa pero que tiene un amplio margen de mejora. El crecimiento del número de denuncias ya era alto antes de la LO 1/2004, y se acentuó notablemente tras su aprobación. Desde 2009 se registra un lento pero constante descenso de denuncias, aunque sin perder los niveles altos previamente conseguidos. No parece que los ascensos o descensos registrados tengan que ver con cambios en la prevalencia de la violencia sobre la mujer pareja. No hay suficiente anticipación de los riesgos de morir a manos de la pareja, como lo muestra que los porcentajes de denuncia de las mujeres finalmente muertas son equivalentes a los restantes casos, aunque en los primeros no hay tendencia descendente desde 2009. Se puede concluir que el aumento general de las denuncias registrado en el periodo ha supuesto un eficaz recorte de la cifra negra de comportamientos violentos.

RECOMENDAMOS

1. Reflexionar sobre medidas que puedan incrementar el volumen de denuncias, sin producir efectos de victimización secundaria de las víctimas.
2. Analizar el grado en que el leve pero constante descenso del número de denuncias desde 2009 puede estar condicionado por la mayor dependencia económica de la mujer en tiempos de crisis económica, y tomar las decisiones socio-asistenciales pertinentes para contrarrestar ese hecho.
3. Desarrollar instrumentos que permitan que la víctima y las instituciones puedan predecir mejor que ahora el riesgo de morir a manos de la pareja.

La tasa de condenas por violencia sobre la mujer pareja supera los dos tercios de todos los asuntos que alcanzan la fase de enjuiciamiento en el conjunto de los tres órganos jurisdiccionales más implicados. La obtención de una determinada tasa de condenas no es un objetivo político-criminal, a no ser que fuera llamativamente baja, pues depende de las pruebas disponibles y del respeto de las exigencias de un juicio justo. Con todo, la tasa de condenas por estos asuntos en los juzgados de lo penal está claramente por debajo de la existente en los juzgados de violencia sobre la mujer y las audiencias provinciales, incluso nítidamente por debajo de la tasa de los propios juzgados de lo penal calculada sobre el total de asuntos de su competencia.

RECOMENDAMOS

1. Verificar las causas que pueden estar detrás de esa estable menor tasa de condenas de los juzgados de lo penal en asuntos de violencia sobre la mujer pareja.

Se ha producido un claro aumento de las personas que han ingresado en prisión por delitos de violencia sobre la mujer pareja, habiendo ganado además representatividad entre la población penitenciaria en un contexto de descenso general de ésta. También los tratamientos dentro y fuera de prisión de los condenados por estos delitos están teniendo efectos positivos apreciables, con datos muy alentadores respecto a la reducción de la reincidencia. Con todo, sigue habiendo un escaso porcentaje de internos que se someten a tratamiento. Existe poca información sobre la eficacia de las penas y medidas de alejamiento, aunque se ha de destacar que las muertes de mujeres por sus parejas cada vez menos están ligadas a un previo quebrantamiento de medida o pena de alejamiento. Los medios telemáticos para control de estas penas y medidas están muy poco desarrollados, pese a que los pocos aplicados muestran niveles altos de eficacia.

RECOMENDAMOS

1. Analizar y contrarrestar las causas que originan abandonos del tratamiento tan frecuentes entre delincuentes primarios de violencia sobre la mujer pareja.
2. Mejorar la información y recogida de datos sobre la eficacia que puedan tener las penas y medidas de alejamiento.
3. Generalizar los medios telemáticos para control de penas y medidas de alejamiento.

La valoración general de la eficacia en la lucha contra la violencia sobre la mujer pareja a partir de los recursos político-criminales impulsados por la LO 1/2004 y legislación subsiguiente tiene, como acabamos de ver, luces y sombras, y se aprecian márgenes de mejora notables en diferentes aspectos. Con todo, puede afirmarse que el fenómeno ha entrado en una dinámica de frenado y de control institucional.

RECOMENDAMOS

1. Mejorar la recogida de datos en los temas ya señalados, imprescindible para conocer la realidad a la que enfrentarse.
2. Profundizar en el empleo de recursos que ya han demostrado su eficacia.

RECOMENDACIONES PARA MEJORAR LA EFICIENCIA

Desde el punto de vista de la eficiencia hemos comprobado en primer lugar la adicional victimización de la mujer pareja que las medidas político-criminales pueden estar originando.

El porcentaje de mujeres violentadas que interponen denuncia no ha superado nunca el 30% de todas ellas, lo que vale también para aquellas que finalmente han encontrado la muerte a manos de sus parejas. Ese porcentaje de denuncias desciende desde 2009 hasta el final del periodo estudiado. Por otro lado, el volumen de retiradas de las denuncias inicialmente interpuestas puede ser sustancialmente superior al de las cifras oficiales, quizás llegando hasta el 30%, con una tasa estable desde 2009 aunque con leve ascenso desde 2012. Sin embargo, el volumen de retiradas de denuncia es nítidamente más bajo en mujeres que finalmente han sufrido homicidio por parte de su pareja.

RECOMENDAMOS

1. Analizar si la combinación de bajas tasas de denuncia y elevadas retiradas de denuncia ya interpuesta se debe, no tanto a que las mujeres ven poco eficaz la intervención penal, cuanto a que temen que la denuncia o su mantenimiento empeore su situación. Las menores retiradas de acusación en casos de mujeres que luego fallecen a manos de su pareja se pueden explicar porque esas víctimas se encuentran ya ante un muy preocupante deterioro de la relación de pareja.

Se constatan cifras muy bajas de retiradas de acusación por parte de la fiscalía debido a que la víctima se acoge a la dispensa de declarar o a que su declaración es exculpatoria. También son muy escasas las deducciones de testimonio por acusación o denuncia falsa, o las condenas por el mismo motivo. En contraste, y sin perjuicio de la laxa actividad judicial persecutoria de la víctima colaboradora, los

quebrantamientos de penas y medidas de alejamiento que se llevan a cabo con el consentimiento de la víctima son muy numerosos, incluso en casos en que luego acontece el homicidio de la víctima por su agresor.

RECOMENDAMOS

1. Verificar si las cifras tan anormalmente bajas de retiradas de acusación por fiscalía, deducciones de testimonio y condenas por acusación o denuncia falsa se deben a una excesiva presión sobre la víctima para que mantenga la acusación. La frecuente colaboración de la víctima al quebrantamiento de las medidas o penas de alejamiento por el agresor estaría expresando una actitud distinta, en un momento de la intervención penal en que la víctima se siente menos presionada por los órganos de control penal.

En conclusión, si las sospechas expuestas en los dos números anteriores se confirman estaríamos ante dos procesos de victimización secundaria relevantes.

RECOMENDAMOS

1. Interponer los medios necesarios para que la denuncia por la mujer del maltrato sufrido no implique con frecuencia un empeoramiento de su situación personal.
2. Asegurar que el recurso a la intervención penal no suponga para la mujer una camisa de fuerza que le impida decisiones acreditadamente autónomas de abordaje de su conflicto.

Hemos atendido igualmente a la eventual desatención a otras víctimas de violencia en el ámbito doméstico como consecuencia de haber centrado la atención en la violencia de la mujer pareja.

La prevalencia de la violencia en el ámbito doméstico dirigida a menores, padres o mayores, aun con la cautela necesaria por la insuficiente calidad de las cifras disponibles, pudiera ser mayor que la de la violencia sobre la mujer pareja. Además, el maltrato físico está especialmente presente en menores y padres víctimas.

En los tres supuestos las víctimas femeninas son mayoritarias, y en todos ellos es frecuente que el agresor pretenda asegurar su dominio en el ámbito doméstico. No se ha probado que se estén sustrayendo recursos destinados a proteger a estos colectivos para ser destinados a la lucha contra la violencia sobre la mujer pareja.

RECOMENDAMOS

1. Confirmar con estudios adicionales si la prevalencia de la violencia sobre esas otras víctimas tiene la significativa intensidad que parece.
2. Verificar si la muy predominante atención prestada a la violencia sobre la mujer pareja priva de suficiente visibilidad y reconocimiento a esas otras violencias que acontecen en el ámbito doméstico.
3. Comprobar si dentro de esas tres violencias domésticas la que sufren los menores recibe una desproporcionada visibilidad y atención institucional respecto a la que merecen los otros dos colectivos, aun en el marco de una insuficiente consideración de todas ellas.

En resumidas cuentas, se puede afirmar en todo caso un insatisfactorio abordaje de la violencia sobre víctimas del ámbito doméstico distintas a la mujer pareja.

RECOMENDAMOS

1. Diseñar programas político-criminales y destinar recursos a la lucha contra estos tipos de violencia doméstica.

La sesgada concentración de la intervención penal sobre determinados colectivos de víctimas y victimarios, los cuales sufrirían de forma predominante los efectos colaterales negativos asociados con frecuencia al uso del derecho penal, es otro de los asuntos tratados.

Es indudable que la intervención penal para luchar contra la violencia sobre la mujer pareja se centra en los sectores sociales más desfavorecidos, pobres o extranjeros. Pudiera ser que la violencia sobre la mujer pareja no se distribuyera de forma uniforme entre las diversas clases sociales o, más probablemente, que las clases de mayor estatus socioeconómico ejerzan una violencia más sofisticada y difícil de detectar por el derecho penal. Pero, aun aceptando alguna o las dos afirmaciones precedentes, la incidencia penal sobre la clase más pobre es desproporcionadamente superior. Lo mismo vale para el colectivo de extranjeros inmigrantes, también pobre, aunque en este caso hay datos que avalan una mayor prevalencia de la violencia sobre la mujer pareja entre ellos, singularmente en el colectivo iberoamericano y, en menor medida, africano.

RECOMENDAMOS

1. Mejorar los medios de detección y persecución de la violencia sobre la mujer pareja al efecto de asegurar la protección de cualesquiera víctimas, con independencia de su clase social y origen geográfico.
2. Desarrollar programas de intervención que atiendan debidamente a la especificidad de ciertos colectivos de inmigrantes.

La elevadísima tasa de suicidios, consumados e intentados, entre los agresores homicidas de su mujer pareja es un hecho bien acreditado. No parece que la intervención penal sobre el agresor sea la principal causa de su decisión suicida. El rechazo social que su conducta homicida suscita, la llamada de atención que emite el agresor sobre su problemática relación afectiva, aun sin esperar respuesta en muchos casos, o la carencia de sentido de su existencia tras constatar su pérdida de dominio, entre otros factores, explican mejor su comportamiento. Pero es indudable que la intervención penal tiene un efecto indirecto en esos comportamientos. Estamos ante un coste inasumible de la política pública contra la violencia sobre la mujer pareja, que debe ser abordado. Sin perjuicio de la cualidad de uno y otra, de que el suicida es el homicida y la mujer la que muere contra su voluntad, la sociedad debe intentar salvaguardar la vida de ambos.

RECOMENDAMOS

1. Reconsiderar las campañas, programas de intervención social y cobertura mediática de la violencia sobre la mujer pareja para que, sin detrimento de una mejor protección de las víctimas, los agresores encuentren vías de salida a su situación emocional que les aleje de decisiones suicidas.
2. Desarrollar políticas específicas de naturaleza preventiva y asistencial que reduzcan la alta tasa de suicidios de los homicidas de la mujer pareja.

En conclusión, aceptado que la intervención penal genera efectos colaterales negativos, lo que consideramos que no precisa mayor demostración, es incontrovertible

que tales efectos repercuten especialmente sobre los sectores sociales más desfavorecidos. Además, un efecto colateral especialmente llamativo, aunque indirecto, de la intervención penal es la alta tasa de suicidio de los agresores homicidas.

RECOMENDAMOS

1. Acomodar en general la intervención penal de modo que se atenúen lo más posible los efectos colaterales negativos inherentes a ella.

La medida en que la delincuencia objeto de persecución penal experimenta una notable reconfiguración como consecuencia de la política criminal contra la violencia sobre la mujer pareja ha sido nuestro siguiente punto de interés.

Los datos policiales muestran un enorme aumento de la representatividad de los delitos conocidos de violencia sobre la mujer pareja entre los delitos contra la integridad personal, e incluso entre la delincuencia en general conocida en el periodo estudiado. Además, los malos tratos habituales del art. 173.2 tienen una baja representación entre los delitos contra la violencia familiar conocidos por la policía. Los datos judiciales, aunque más matizados, recogen una desmesurada presencia de los malos tratos ocasionales entre los asuntos instruidos de violencia sobre la mujer pareja.

RECOMENDAMOS

1. Revertir la exagerada utilización de los malos tratos ocasionales en menoscabo de los malos tratos habituales. Estos últimos expresan de modo más ajustado el verdadero objetivo de la prevención y persecución penales en este campo, al menos en las fases menos graves de la violencia de género, y suponen una reacción penal más adecuada.

Ha habido una transformación del perfil de la población penitenciaria en el periodo estudiado. En primer lugar, se ha producido un relevante crecimiento, en cifras absolutas y relativas, de los internos condenados por delitos contra la vida e integridad personal, que están ya a punto de superar a los internos por delitos de drogas, y todo ello en un contexto de descenso de la población penitenciaria. Además, casi la mitad de los internos condenados por delitos contra las personas están en prisión por condenas por delitos de violencia sobre la mujer pareja. Dado que las conductas de malos tratos ocasionales con dificultad generarán condenas de prisión así como las escasas condenas por malos tratos habituales, cabe pensar que en la mayoría de los casos se trata de delitos de lesiones, lo que confirma que la intensa reacción penal frente a las conductas de violencia de género se extiende a cualquier modalidad de estas conductas.

RECOMENDAMOS

1. Verificar si las frecuentes condenas a penas de prisión de sujetos responsables de delitos de violencia de género respetan el principio de proporcionalidad y de igualdad de trato.

En consecuencia, está bien establecido que la política criminal contra la violencia sobre la mujer pareja ha supuesto una notable transformación de los comportamientos delictivos objeto prioritario de persecución penal en nuestro país en el periodo estudiado.

RECOMENDAMOS

1. Garantizar que la elevada atención prestada por los operadores del derecho

penal a los delitos de violencia sobre la mujer pareja no produzca un descuido de la prevención y persecución de otro tipo de delincuencia, violenta o no.

Cabe igualmente preguntarse sobre posibles efectos criminógenos que pudiera estar ocasionando la asidua intervención penal en asuntos relacionados con la violencia sobre la mujer pareja.

A pesar de algunos estudios que apuntan a la existencia de ese fenómeno, no hemos podido constatar que la existencia de denuncia previa de la violencia sufrida, la imposición de penas o medidas de alejamiento, o el no consentimiento de la víctima al quebrantamiento de tales penas o medidas, hayan podido fomentar o reforzar la conducta homicida del agresor. Restan algunas dudas sobre el efecto de las no retiradas de denuncia por parte de la víctima en los homicidios subsiguientes. En suma, es una buena noticia para la eficacia y eficiencia del sistema penal el que acudir a sus recursos o activarlos no incite a una mayor agresividad de los agresores.

RECOMENDAMOS

1. Profundizar en el análisis de este posible efecto, dado que solo hemos podido trabajar sobre las conductas agresivas más graves, y que hay estudios que ofrecen resultados distintos.

La forma en que se difunden los sucesos sobre violencia de género parece tener cierto efecto criminógeno, pues se suelen activar en días posteriores sucesos semejantes. Es un efecto indirecto de la intervención penal, en la medida en que esta atrae la atención de los medios de comunicación y la consiguiente difusión del hecho.

Ciertamente la cobertura mediática se debe también a otros factores, como, por ejemplo, el fuerte rechazo social que tales conductas originan. Con todo, no se pueden ignorar los positivos efectos preventivos que una adecuada atención y difusión mediática de estos sucesos producen.

RECOMENDAMOS

1. Profundizar en el estudio de este efecto imitación, pues los resultados obtenidos en diversos estudios necesitan mayor confirmación. Es importante que se extiendan a sucesos violentos más variados, ya que por el momento están muy concentrados en casos de homicidio de la pareja.
2. Desarrollar guías, manuales de estilo códigos éticos y otros instrumentos susceptibles de ser empleados por los periodistas y medios de comunicación que reduzcan el efecto imitación y potencien las efectos preventivos de la difusión de esos sucesos. Se suele admitir que si la noticia concreta o la línea informativa general atienden al contexto en el que se producen ese y otros sucesos, con mención de las actuaciones previas o posteriores que se han producido o se van a producir, o que se han omitido indebidamente, por parte de las instituciones o las propias víctimas, los efectos preventivos predominan sobre los imitadores.

En suma, no parece que la activación o refuerzo de la intervención penal tenga efectos criminógenos en la conducta de los agresores de la mujer pareja. Sí se aprecian efectos criminógenos, estimuladores de conductas violentas de género, derivados de la cobertura mediática de los sucesos de violencia sobre la mujer pareja.

RECOMENDAMOS

1. Ampliar el ámbito y la profundidad de los estudios sobre posibles efectos criminógenos.
2. Desarrollar técnicas que permitan potenciar los efectos positivos preventivos derivados del conocimiento de los recursos disponibles para luchar contra la violencia sobre la mujer pareja.

La magnitud de las tareas encomendadas a los agentes de la justicia penal en la lucha contra los comportamientos violentos sobre la mujer pareja pudiera estar causando perturbaciones en las prestaciones del sistema penal de importancia relevante. De ello nos hemos ocupado igualmente.

No hay duda de que las policías han tenido que responder a exigencias más estrictas de desempeño. La gran mayoría de los delitos de violencia de género llegan a conocimiento de la jurisdicción penal a través de los atestados policiales, y los hechos delictivos conocidos de lesiones y malos tratos familiares han multiplicado su ocurrencia en el periodo estudiado. Es cierto, con todo, que desde 2010 ha descendido el conjunto de hechos delictivos conocidos por las policías, y que solo un porcentaje modesto de las agresiones de género llegan a conocimiento de las policías por actuaciones de oficio. También los tres órganos jurisdiccionales competentes en violencia sobre la mujer pareja han incrementado su actividad mucho más que la jurisdicción penal en general. No obstante, ese aumento de actividad solo en los juzgados de violencia sobre la mujer puede achacarse inequívocamente a los delitos de violencia sobre la mujer pareja, pues en los juzgados de lo penal y audiencias provinciales la representatividad de estos delitos desciende, al menos en los últimos años.

RECOMENDAMOS

1. Atenuar las consecuencias que una actividad policial sobrecargada con asuntos de violencia sobre la mujer pareja puede originar en el correcto desempeño del resto de tareas policiales de prevención y persecución de delitos.
2. Preguntarse por las causas que pueden estar detrás de la diversa evolución de la carga de trabajo que los asuntos de violencia sobre la mujer pareja están produciendo en los diversos órganos jurisdiccionales competentes, y plantearse la procedencia de mantener tal situación.

La capacidad de gestión jurisdiccional de los asuntos relativos a la violencia sobre la mujer pareja presenta evoluciones diversas según los órganos. Los juzgados de violencia sobre la mujer muestran tasas de resolución y congestión satisfactorias, lo que es aún más positivo si tenemos en cuenta que desde 2010 ya no se crean más juzgados de esta clase y que el número de asuntos que resuelven desciende desde esa fecha. Por el contrario, los datos de los juzgados de lo penal, pese a que nos faltan algunos datos desagregados significativos, no son buenos, con una tasa de congestión importante, aun cuando su tasa de resolución mejora. Cabe recordar que estos órganos jurisdiccionales ya nos han llamado la atención por generar un nivel alto de absoluciones en esta materia y por la pérdida de representatividad en ellos de los asuntos de violencia sobre la mujer pareja. Las audiencias provinciales, aunque también tropezamos con ausencia de datos desagregados significativos, no plantean problemas relevantes.

RECOMENDAMOS

1. Realizar análisis más profundos del desempeño de los juzgados de lo penal, lo que exige obtener datos más específicos referidos a las tasas de resolución y congestión de los juzgados de lo penal especializados en violencia sobre la mujer, y del resto de los juzgados de lo penal, diferenciadas en este caso las diversas técnicas de neutralización judicial están operando en el enjuiciamiento de los comportamientos violentos sobre la mujer pareja.

La exigencia del elemento subjetivo de lo injusto del ánimo de dominación sobre la mujer, al margen de que pueda ser procedente técnico-jurídicamente, responde en la práctica a la extendida y persistente creencia judicial de que se está violando el principio de igualdad de trato en el abordaje de la violencia en la pareja según el sexo del agresor. La creación del delito de malos tratos ocasionales ha tenido un efecto perturbador, pues su mayor facilidad de persecución ha llevado a que las rutinas judiciales hayan desactivado la aplicación del delito de mayor significación en la lucha contra la violencia sobre la mujer pareja, el delito de malos tratos habituales del art. 173.2. El fenómeno de neutralización judicial explica igualmente la no persecución penal de la mujer víctima que coopera en el quebrantamiento de medidas y penas de alejamiento por parte de su agresor.

RECOMENDAMOS

1. Valorar estos medios de neutralización judicial, no siempre favorables al agresor, y evitar la simplista actitud de contrarrestarlos mediante las correspondientes modificaciones legales. Hay un problema de principios con el trato desigual de ciertas conductas según el sexo del agresor, que no puede arreglarse sin más debate. Hay un problema de torpeza legislativa en los efectos indeseados causados con la creación del delito de malos tratos ocasionales. Y hay un problema de incoherencia judicial, basado quizás en razones más pietistas que victimales, en la actitud laxa frente a la cooperación de la víctima en los quebrantamientos por el agresor de, al menos, las penas impuestas.

Por tanto, los operadores del sistema penal están siendo significativamente afectados en su funcionamiento por las decisiones político-criminales relativas a la lucha contra la violencia sobre la mujer pareja, y reaccionan a ello de diversa forma. En términos generales, sin embargo, puede hablarse de una adecuada acomodación de sus prestaciones a las nuevas exigencias.

RECOMENDAMOS

1. Adoptar una actitud activa ante las disfunciones que ya se aprecian, en estrecha interacción con los diferentes agentes colectivos implicados. Se trata de evitar que esas perturbaciones arraiguen y acaben lastrando de manera permanente la política criminal contra la violencia sobre la mujer pareja.

La prioridad otorgada a la lucha contra la violencia de género puede tener efectos negativos sobre otros ámbitos necesitados también de enérgicas intervenciones sociales. Ello ha constituido el último de los asuntos tratados en nuestra investigación.

No hemos podido analizar con la suficiente profundidad si otros ámbitos de intervención social pierden o no obtienen recursos necesarios debido a las aportaciones institucionales realizadas a las políticas contra la violencia de género.

Pero sí hemos constatado que las partidas presupuestarias destinadas durante el periodo estudiado a políticas de género, en un contexto de descenso de todas las partidas de intervención social, superan cada vez con más nitidez a las asignadas a otras políticas de intervención social en temas cercanos. Más concretamente, la publicidad institucional contra la violencia de género copa la gran mayoría de la publicidad institucional del Ministerio de Igualdad en el periodo estudiado, y constituye un porcentaje muy significativo de toda la publicidad institucional de la Administración general del estado; además, los descensos registrados en los últimos años en esas partidas han afectado menos a la publicidad contra la violencia de género.

RECOMENDAMOS

1. Ahondar en análisis comparados sobre la distribución de recursos entre diferentes ámbitos de intervención social, a los efectos de verificar la jerarquía de los programas de intervención social en curso.

Está claro que la política pública de lucha contra la violencia contra la mujer pareja tiene un especial protagonismo a la hora de captar recursos públicos, que le coloca en una situación de privilegio frente a otras políticas sociales cercanas.

RECOMENDAMOS

1. Analizar si esa efectividad en la asignación de recursos resulta también eficiente. Surgen inquietudes respecto a si otros problemas sociales de al menos igual magnitud padecen de una desproporcionada carencia de recursos, en un contexto que siempre es de recursos escasos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Andrés Pueyo, A. (2005). *Manual para la valoración del riesgo de violencia contra la pareja*. Barcelona: Publicacions i Edicions de la Universitat de Barcelona.

Beijerse, J.U./ Kool, R. (1994). *La tentación del sistema penal: ¿Apariencias engañosas? El movimiento de mujeres holandes, la violencia contra las mujeres y el sistema penal*. En Larrauri, E. (ed.). *Mujeres, Derecho penal y Criminología*. Madrid: Editorial Siglo Veintiuno.

Blay Gil, E. (2013). Voy o no voy: El recurso a la policía en el caso de la violencia de género. Perspectivas de las víctimas. *Estudios Penales y Criminológicos*, vol. XXXIII, 369-ss.

Cavanagh, K. (2015). Understanding Women's Responses to Domestic Violence. *Qualitative Social Work*, vol. 2(3), 229-249.

Calvete, E., Corral, S. y Estévez, A. (2007). Factor Structure and Validity of the Revised Conflict Tactics Scales for Spanish Women. *Violence Against Women*, 13 (10), 1072-1087.

Catalano, S. (2007). *Intimate Partner Violence in the United States*. Washington D.C.: U.S. Department of Justice. Bureau of Justice Statistics.

Cerezo Domínguez, A.I. (2006). La violencia en la pareja: Prevalencia y evolución. En Boldova Pasamar y Rueda Martínez (coords). *La reforma penal en torno a la violencia doméstica y de género*,). Barcelona: Atelier, 307-324.

DELEGACIÓN DEL GOBIERNO PARA LA VIOLENCIA DE GÉNERO

Análisis sobre la Macroencuesta de violencia de género 2011. Informe realizado por Meil Landwerlin, G., Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Madrid 2012.

Macroencuesta de violencia contra la mujer 2015. Avance de resultados, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Madrid, 2015.

Fagan, J. (1996). *The Criminalization of Domestic Violence: Promises and Limits*. Washington D.C: National Institute of Justice. Department of Justice.

Fernández Teruelo, J. (2015). *Análisis de feminicidios de género en España en el período 2000-2015*. Madrid: Aranzadi.

García González, M.; Román Portas, A. y Gayoso Valera De Limia, M. (2009). Las primeras campañas contra la violencia doméstica (1998-2002). *Revista de Ciencias sociales Prisma social*, 4, junio, 1-36.

GILL, H. (2005). Domestic Violence Survivors Forums in the UK: Experiments in Involving Abused Women in Domestic Violence Services and Policy-making. *Journal of Gender Studies*, 14(31), 191-203

INSTITUTO DE LA MUJER

Macroencuesta sobre violencia contra las mujeres, Ministerio de Trabajo y Asuntos

Sociales, Madrid, 1999

Macroencuesta sobre violencia contra las mujeres, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2002

Macroencuesta sobre violencia contra las mujeres, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2006

Larrauri Pijoan, E. (2007): *Criminología crítica y violencia de género*. Barcelona: Trotta.

Lorente Acosta, M. (2008). Violencia y maltrato de género (I). Aspectos generales desde la perspectiva sanitaria, *Emergencias*, 20 (3),191-197.

Martín Llaguno, M./ Vives Cases, C. (2004). La construcción social del problema social de la violencia de género a través de los medios: interacciones entre la agenda pública, política y la realidad. *La comunicación: Nuevos discursos y perspectivas (Ponencias)*, N. Minguez y N. Villagra (eds.), pp. 97-105.

Medina Ariza, J.J./ Barberet, R. (2003). Intimate Partner violence in Spain: Findings from a National Survey. *Violence Against Women*, 9, 302-322.

Pérez Belda, C. (2003). Violencia doméstica en Finlandia y en España. *Alternativas: Cuadernos de trabajo social*, nº 11.

Plazaola-Castaño, J. y Pérez, I. R. (2004). Violencia contra la mujer en la pareja y consecuencias en la salud física y psíquica. *Medicina Clínica*, 122 (12), 461-467.

Richards, T. N./ Gillespie, L. K./ Smith, M.D. An Examination of the Media Portrayal of Femicide-Suicides: An Exploratory Frame Analysis. *Feminist Criminology*, January 2014, 9: 22-44.

Roig Torres, M. (2012). La delimitación de la violencia de género: Un concepto espinoso. *Estudios penales y criminológicos*, vol. XXXII, pp. 247-312.

Ruiz-Jarabo Quemada, C./ Blanco Prieto, P. (2005). La violencia contra las mujeres: Prevención y detección. Madrid: Díaz de Santos.

Ruiz-Pérez, I./Plazaola Castaño, J. (2005). Intimate partner violence and mental health consequences in women attending family practice in Spain. *Psychosomatic Medicine*, 67(5), 791-797.

Stark, E. (2007). *Coercive Control: How Men Entrap Women in Personal Life (Interpersonal Violence)*. Oxford: Oxford University Press.

Vives-Cases, C. et al. (2006). La violencia de género en la agenda del Parlamento español (1979-2004). *Gaceta Sanitaria*, 20 (2).



FIADYS

secretaria@fiadys.org
fiadys.org