

Sobre la violencia doméstica

Enrique Arnaldo Alcubilla

Vocal del Consejo General del Poder Judicial

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.— II. EL INFORME DEL CGPJ SOBRE LA PROBLEMÁTICA JURÍDICA DERIVADA DE LA VIOLENCIA DOMÉSTICA.— A. *Examen del Derecho vigente*. B. *Examen de los aspectos referidos a la organización y gobierno de los Juzgados y Tribunales*. C. *La sugerencia de reformas legales*. D. *La Guía Práctica de Actuación contra la Violencia Doméstica*.— III. EL SEGUNDO PLAN INTEGRAL CONTRA LA VIOLENCIA DOMÉSTICA. IV. UN APUNTE FINAL SOBRE UNA AUTODEFINIDA LEY INTEGRAL.— Nota Bibliográfica.

1. INTRODUCCIÓN

Obstinadamente los medios de comunicación siguen dando cuenta de la comisión de agresiones, en algunos casos con resultado de muerte, en el ámbito más íntimo o cercano. La violencia doméstica sigue constituyendo, pues, un «fenómeno social de primera magnitud», en la expresión de la Sentencia de la Sala II del Tribunal Supremo de 24 de junio de 2000, fenómeno que persiste en nuestra sociedad como en otras sociedades, incluso en las más desarrolladas, y ante el que la opinión pública ha adquirido una sólida conciencia de su gravedad y de la necesidad de ofrecer una respuesta adecuada y suficiente para su erradicación. La violencia doméstica constituye un grave atentado directo e inmediato contra la normal convivencia, contra la paz y el orden familiar, contra la dignidad e integridad de las mujeres en el seno de la familia, que son quienes con mayor habitualidad e intensidad sufren estas agresiones, aunque se extiende asimismo en muchas ocasiones a los hijos y otros parientes que conviven en el seno familiar¹.

La violencia doméstica ni es un fenómeno nuevo, más bien al contrario pues se manifiesta en todo tiempo y civilización consecuencia de la conside-

¹ Vid. E. ARNALDO ALCUBILLA. «Las respuestas a la violencia doméstica desde el derecho». *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* n° 30 (2001), p. 135.

ración no igualitaria de la mujer respecto del hombre, ni es exclusivo de nuestro país, aunque a veces trate de presentarse de ese modo cuando por el contrario las estadísticas sitúan a España en la zona templada y en los recursos destinados a combatirla en la zona alta de la tabla en Europa occidental, pero sí es cierto que sólo contemporáneamente la sociedad ha alcanzado un conocimiento cierto y una profunda sensibilización sobre el carácter execrable de las manifestaciones agresivas contra las mujeres, los hijos y los demás sujetos convivientes en el hogar familiar, el ámbito más próximo e íntimo de las personas, hecho cierto que dificulta la adopción de medidas que en otros supuestos resultarían por sí mismas eficaces. La violencia doméstica, en fin, como concluye el *Dictamen Final del Foro Mundial de Mujeres contra la Violencia*, celebrado en Valencia en noviembre de 2000, «socava el desarrollo y el progreso de todas las naciones, especialmente la igualdad de género y la posibilidad de ejercer la plena soberanía las mujeres», y además comporta «unos incalculables e irreversibles costes físicos y económicos». Por lo demás, y como apuntábamos *ut supra*, ha pervivido durante demasiado tiempo en la ocultación, en el secreto amenazador, y sólo se ha roto el silencio ante la apertura de una mayor confianza en las mujeres víctimas de las agresiones ante la acción amparadora de los poderes públicos, si bien el número de agresiones denunciadas en España (superior a 22.000 el año 2000) ² está aún lejos de acercarse a la realidad, estimando los expertos que las denuncias formuladas representan aproximadamente el diez por ciento de los casos reales de malos tratos que se producen en el territorio nacional ³. La sima entre dichas cifras se explica por la persistencia de una sensación de impunidad en las víctimas que consideran que ni existe una persecución y castigo de estas agresiones ni las medidas de protección son las más satisfactorias e idóneas.

Las tintas se cargan especialmente contra la insuficiente respuesta judicial que se considera no solamente tardía sino insensible, alejada de la realidad que ha de combatir, inconsistente y en exceso contemporizadora respecto de estas conductas, percepción agravada en ocasiones cuando se producen actuaciones calificadas de «sorprendentes». ⁴ Ahora bien, no cabe imaginar un poder taumatúrgico o transformador de la respuesta judicial

² Según los datos del Instituto de la Mujer, las denuncias han ido creciendo lenta pero significativamente: 16.378 en 1996; 18.872 en 1997; 19.627 en 1998; 21.782 en 1999 y 22.385 en 2000. Las mujeres fallecidas en estos años a causa de esta violencia han sido: 64 en 1996; 91 en 1997; 32 en 1998; 42 en 1999; y 67 en 2000.

³ Según la macroencuesta sobre violencia contra las mujeres, referida en la Memoria de Actuaciones contra la violencia doméstica realizada por la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas en 1999, el 4,2% de las mujeres españolas mayores de edad declaran haber sido víctimas de malos tratos durante el último año (1998-99).

⁴ Un reciente estudio del Consejo de la Mujer de la Comunidad de Madrid sobre el tratamiento judicial de los procesos penales por malos tratos concluye que la sanción general de estos delitos «no es un problema de ausencia de normas específicas o de mayor severidad de las sanciones, sino de voluntad real de aplicación legal de las normas vigentes por los operadores jurídicos», *Respuesta penal a la violencia familiar*. Madrid, 1999, p. 91, citado por I. J. SUBIJANA ZUNZUNEGUI, «La violencia familiar y su función judicial». *Actualidad Penal*, núm. 29, 2001, p. 1.

como, tampoco, del conjunto de medidas articuladas desde las Administraciones Públicas contra los malos tratos, pero sí una decidida vocación de perfeccionamiento de las mismas para su definitiva erradicación, responsabilidad que compete no a unos u otros grupos sociales sino al conjunto de la sociedad que ha tomado como estandarte la llamada «tolerancia cero» respecto de estas conductas que suponen una violación de los derechos más elementales de la persona, y que reclama la más amplia protección, muy señaladamente por los jueces y tribunales de las víctimas de los malos tratos.

II. EL INFORME DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL SOBRE LA PROBLEMÁTICA JURÍDICA DERIVADA DE LA VIOLENCIA DOMÉSTICA

A. *Examen del Derecho vigente*

A propuesta de la Comisión de Estudios e Informes, el Pleno del Consejo General del Poder Judicial, en su reunión de 21 de marzo de 2001, aprobó el informe denominado «Sobre la problemática jurídica derivada de la violencia doméstica», que es continuación del aprobado el 19 de junio de 1998 sobre «modificaciones legislativas necesarias para evitar la existencia de malos tratos en el ámbito familiar», previo al emitido el 21 de octubre de 1998 sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de modificación del Código Penal en materia de protección a las víctimas de malos tratos y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, cuya finalidad era «lograr la erradicación de las conductas consistentes en malos tratos, a la par que otorgar una mayor y mejor protección a las víctimas de tan deplorables conductas»⁵.

En el informe se analiza la normativa vigente en aquellos extremos necesitados de esclarecimiento general para una lucha más eficaz contra la violencia doméstica, que está definida como tipo delictivo en el artículo 153 del Código Penal y cuyo bien jurídico protegido es la dignidad de la persona en el seno de la familia, unida a otros bienes igualmente necesitados de protección como son la vida y la integridad física y moral, tal y como se deduce de las Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de junio y 7 de septiembre de 2000. El *concepto de la habitualidad*, convertida en requisito esencial de este delito, ha sido perfilado por el Tribunal Supremo en las dos sentencias citadas y en la de 7 de julio, también de 2000, por lo que es ya una cuestión pacífica; no se vincula al número mínimo de conductas sino a la creación de una «atmósfera o un clima de sistemático maltrato» o un «ambiente de dominación y temor sufrido por los miembros de la familia, abstracción hecha de que las agresiones hayan sido o no denunciadas o enjuiciadas».

⁵ Dichas modificaciones supusieron «la introducción de factores de seguridad y uniformidad en los criterios de aplicación de las normas penales en esta materia» (J. MORENO VERDEJO, en VV.AA. *La violencia sobre la mujer en el grupo familiar. Tratamiento jurídico y psicosocial. Ley Orgánica 14/1999: Protección de las víctimas de malos tratos*. Colex-ICSE. Madrid, 1999)

Son, sin duda, los *problemas probatorios* los que resultan más complejos y difíciles de afrontar por cuanto al producirse estos ataques «en la intimidad de victimario y víctima» no es sencillo articular una prueba contundente capaz de destruir la presunción de inocencia que a todos reconoce el artículo 24 de la Constitución, además de los tratados internacionales, sin olvidar los problemas derivados de otros factores como la *frecuente incomparecencia de las víctimas en el juicio oral* o la retractación de la denuncia que en éste se plantea con asiduidad⁶. El Consejo General del Poder Judicial hace una llamada a la participación activa de las víctimas y de los testigos en el proceso penal y a que las instituciones públicas y privadas den cobertura y protección suficiente a aquéllas «para que no sientan desvalimiento o temor alguno al cumplir con su obligación cívica de colaborar eficazmente con la Administración de Justicia en la persecución y depuración de estas conductas indeseables». Pero deben destacarse algunos otros aspectos del informe expuestos aquí de modo sintético:

- Que se extreme el cuidado en la obtención y aportación de material probatorio.
- Que se agoten las posibilidades de búsqueda de nuevas pruebas, aun en el caso de incomparecencia de la víctima al acto del juicio oral.
- Que el testimonio de la víctima, aunque no haya otros testigos del hecho delictivo, pueda ser suficiente para fundamentar una condena (por todas Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de abril de 1999)⁷.
- Que se observe el principio de contradicción con el objeto de preservar el derecho de defensa del acusado (por todas Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de abril de 2000).

Capítulo independiente merece la consideración de las *medidas cautelares* que únicamente se pueden adoptar cuando la violencia ejercida es constitutiva de delito y no de falta, y por supuesto mediante resolución motivada y conforme con los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad. Pone de manifiesto el informe del Consejo que las primeras agresiones que se producen en una misma familia, calificadas inmediatamente como faltas «llevan en sí el germen de la violencia, de una violencia moral que algunas veces tiene un reflejo físico evidente, pero que, incluso en aquellas otras en que no se materializa en forma de golpes o lesiones, comporta una gravedad intrínseca apreciable ... De lo anterior cabe deducir que *las conductas que en nuestra legislación y en la práctica forense habitual se vienen considerando como de escasa gravedad*—*las constitutivas de falta*— *carecen de un adecuado tra-*

⁶ La concurrencia, simultánea o no, de esta circunstancia conduce directamente a la absolución del agresor aproximadamente en el 50% de los casos en que se formula denuncia.

⁷ Como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de junio de 2000: «La declaración de la víctima es, por sí sola, capaz de provocar el decaimiento de la presunción de inocencia siempre que en dicha declaración no aparezcan sospechas de parcialidad o intereses ajenos a la mera expresión de la verdad de lo ocurrido».

tamiento legal, por no permitir éste en muchos casos la adopción, con la amplitud requerida, de las medidas precautorias adecuadas, por prever para aquéllas sólo una respuesta penal muy limitada, y por no servir para frenar la progresión cuantitativa y cualitativa de las acciones violentas en el seno familiar, ni coadyuvar a la erradicación de las causas que las originan». Se propugna, en fin, la necesidad de transformar radicalmente el panorama de la tutela cautelar de la víctima, evitando que la calificación como falta de una agresión impida dispensar a aquélla la protección que en cada caso necesite, por supuesto dentro de la necesaria proporcionalidad.

Al examinar las *penas y medidas de seguridad*, recordando el contenido de la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de julio de 2000 en cuya virtud han de aplicarse con la intensidad requerida en cada supuesto concreto otros remedios distintos y complementarios de la tradicional privación de libertad, lleva a cabo una detenida consideración de la figura accesoria del «alejamiento» que engloba tres prohibiciones distintas –de aproximación, de comunicación, de retorno al lugar de comisión del delito o a aquél en que reside la víctima– cuya adopción, separada o conjunta, ha de ser ponderada por los órganos jurisdiccionales⁸. Queda ciertamente por alcanzar el *efectivo control de su cumplimiento* «para lograr una protección real de las víctimas y alejar a éstas de la sensación de desamparo institucional que padecen», sin olvidar, por otro lado, que al aparecer la violencia doméstica en muchas ocasiones asociada a otros factores criminógenos como el alcohol o las drogas, o a otras circunstancias como la tenencia de armas, se requiere que, siempre que sea legalmente posible, se apliquen las medidas previstas en el artículo 105 del Código Penal, asegurando el control efectivo de su cumplimiento.

B. *Examen de los aspectos referidos a la organización y gobierno de los juzgados y tribunales*

El estudio de los aspectos organizativos, gubernativos y estructurales del funcionamiento de los Juzgados y Tribunales pone de relieve su carácter determinante para una más eficaz acción de los mismos contra este tipo de delitos. Tras el muestreo llevado a cabo por el Servicio de Inspección del Consejo sobre la forma en que tramitar los procedimientos por este tipo de infracciones se concluye que:

1. Existen *frecuentes dilaciones* en la tramitación de estos procedimientos.
2. Se constata la *falta de intermediación* suficiente por los Jueces y Fiscales en las primeras actuaciones realizadas en las dependencias judiciales.
3. Se constata la *falta de un trato adecuado* a las víctimas de estas agresiones, que sufren una añadida forma de sufrimiento conocida como «victimización institucional».

⁸ Vid. E. URBANO CASTRILLO. «El alejamiento del agresor, en los casos de violencia familiar». *La Ley* n.º 5248, 15 de febrero de 2001, pp. 1-4.

4. La *inexistencia de un Registro público* que permita conocer con la necesaria inmediatez los antecedentes sobre agresiones similares cometidas por el mismo sujeto en cualquier lugar del territorio nacional, revela un déficit organizativo relevante que impide detectar a tiempo y prevenir cauteramente el riesgo de futuras agresiones.

A partir de estas conclusiones se consideran diferentes aspectos organizativos, comenzando con la siempre debatida cuestión de la *especialización de los Juzgados*⁹ en esta materia, solución adoptada, conforme al artículo 98 LOPJ, en los Juzgados de Instrucción de las ciudades de Elche, Alicante y Orihuela, pero que no se vislumbra como definitiva «pues no en todas las localidades puede resultar conveniente la creación de estos Juzgados especializados, debiendo adoptarse en cada caso la solución que se estime más eficaz de entre las posibles a tenor de la legislación vigente. En este sentido, el Consejo General del Poder Judicial está actualmente evaluando la eficacia de la medida de especialización de Juzgados en esta materia con base en la experiencia de los tres que actualmente se encuentran en funcionamiento, no habiéndose registrado por el momento otras solicitudes de especialización». Con esta afirmación implícitamente se reconoce que no es la especialización de los Juzgados en esta materia el modelo organizativo idóneo, propugnando más bien la aprobación de *normas de reparto eficaces* de las que derive la preferencia en la atribución de competencias respecto de estos delitos en favor del Juzgado que haya conocido o esté conociendo de los anteriores hechos en que se base la habitualidad, medida que ha de venir acompañada de la *acción formativa especializada de los jueces*.

Sin duda, la apuesta por la *coordinación entre las jurisdicciones civil y penal* es una de las novedades más relevantes del informe. Se parte de un dato fáctico incontestable: la frecuencia con la que en la práctica aparecen ligados los procesos civiles de nulidad, separación y divorcio a los procesos penales por maltrato doméstico de modo que en las jurisdicciones civil y penal se tramitan simultáneamente procedimientos que tienen como protagonistas a los mismos sujetos; y de una consecuencia no menos debatible: la ausencia de una respuesta coherente y no contradictoria desde ambas jurisdicciones, en particular, en lo que a la adopción de las medidas cautelares concierne. Parece pues imprescindible articular de manera rigurosa el correspondiente mecanismo de conexión entre las jurisdicciones civil y penal, para que las decisiones jurisdiccionales de cada una sean inmediatamente conocidas por la otra con el fin de «dispensar desde el primer instante un tratamiento integral y coherente a la crisis surgida en el núcleo familiar». Ahora bien, no se agotan los mecanismos de conexión en el trasvase de información sino que el informe apunta, conforme al ordenamiento vigente, una *más activa participación del juez civil* que conozca del proceso de sepa-

⁹ Vid. V. MAGRO SERVET. «Los Juzgados especializados en violencia doméstica». *La Ley* n.º 4954, de 22 de diciembre de 1999, pp. 1-4.

ración, nulidad o divorcio para decretar, a prevención y por vía cautelar urgente, la detención y puesta a disposición del Juzgado de Guardia del presunto responsable de la comisión de un delito de violencia doméstica (artículo 492.4 LECrim.) o la adopción de otras medidas cautelares necesarias en protección de los menores (artículo 725.2 LEC).

C. *La sugerencia de reformas legales*

Aunque es conocido que el Consejo General del Poder Judicial carece de iniciativa legislativa, que el artículo 87 de la Constitución reserva a otros órganos y complementa con la iniciativa popular, se ha entendido que dispone de una implícita potestad de sugerencia de modificaciones a introducir en el ordenamiento para una más eficaz tutela judicial, en este caso, en relación con los delitos de malos tratos. Los destinatarios de dichas sugerencias son, obviamente, el Gobierno de la Nación, el Congreso de los Diputados y el Senado, en cuanto titulares privilegiados de la iniciativa legislativa respecto de cualesquiera materias, quedando a su arbitrio su consideración o no y el momento, en su caso, a dicho efecto. Las reformas propuestas son las siguientes:

1. Creación de un *Registro de Medidas contra la Violencia Doméstica*, por supuesto automatizado, para centralizar toda la información relativa a cualquier medida, provisional o definitiva, acordada por los Juzgados y Tribunales en relación con este tipo delictivo.

2. *Control efectivo del cumplimiento de las medidas* contra la violencia doméstica que se hubieran adoptado por los órganos jurisdiccionales, y ello como instrumento de seguridad para las propias víctimas y al mismo tiempo de detección de las irregularidades producidas para su inmediata comunicación a las autoridades judiciales y policiales competentes, así como al Ministerio Fiscal¹⁰.

3. *Reforma del Código Penal* para que todas las agresiones que se produzcan en el seno familiar que alcancen la entidad suficiente para merecer una respuesta penal sean conceptuadas como delito, por supuesto midiendo la proporcionada consecuencia ligada a la magnitud del hecho con el fin de que en los supuestos delictivos de menor trascendencia la respuesta penal consista únicamente en la imposición de medidas reeducadoras, resocializadoras o rehabilitadores del agresor, aumentando paulatinamente la severidad de aquélla en proporción a la gravedad de la conducta infractora.

En los casos de menor entidad, el Consejo propone que la respuesta no provenga del ámbito penal sino de la jurisdicción civil, para que sea el juez civil —o, en su caso, el juez de familia que conozca del proceso de separa-

¹⁰ Sobre la actuaciones de la policía judicial en relación con la prevención e investigación de los delitos de malos tratos, y en particular con la protección y control del cumplimiento de las medidas impuestas, *vid.* A. N. MARCHEL. «Malos tratos en el ámbito familiar. Actuación policial». *Revista de Documentación* núm. 3 (2001), pp. 30 y ss. y la bibliografía allí citada.

ción, nulidad o divorcio- el que adopte las medidas correctoras de las conductas violentas que no revistan aquella gravedad o intensidad.

4. De modo más etéreo o inconcreto, pues deja abierto el siempre complejo asunto del carácter abierto o cerrado las medidas cautelares, se sugiere que se prevea que los Juzgados y Tribunales competentes puedan acordar, desde el instante mismo que se produzca la incoación del procedimiento y hasta que se dicte la sentencia, cualquier medida de las previstas legalmente, y con sujeción a los principios de aplicación, de carácter precautorio respecto al mismo y de protección de la víctima que considerase procedentes en atención a las circunstancias concurrentes en el caso contemplado y, singularmente, a la gravedad del hecho, a la peligrosidad del agresor y a la necesidad de protección de la persona agredida y de los demás miembros del grupo familiar.

5. Reforma del artículo 153 del Código Penal para ampliar el ámbito de los sujetos pasivos de este delito e integrar en el mismo toda conducta que implique el ejercicio habitual de la violencia física o psíquica sobre descendientes —y no sólo hijos— del sujeto activo o de su cónyuge o conviviente, sobre ascendientes también del cónyuge o conviviente, y sobre hermanos e hijos de hermanos en el caso, claro está, de que estas personas formen un núcleo de convivencia familiar.

6. Establecimiento de la obligación legal de que los *Juzgados que encontrándose en funciones de guardia* reciban una denuncia de este tipo actúen de manera inmediata y protocolizada, ordenando la urgente comparecencia a su presencia de víctima y agresor para recibirles declaración, el reconocimiento médico y psicológico de ambos y, en su caso, la emisión de los informes técnicos y asistenciales oportunos para, a continuación, adoptar motivadamente las medidas cautelares establecidas que resulten procedentes respecto al agresor y en protección de la víctima y que sean proporcionadas a las circunstancias del caso.

7. *La coordinación entre las jurisdicciones civil y penal* por medio del trasvase de información entre ambas, requiere además que sean los juzgados del orden penal los que sólo conozcan de las agresiones domésticas de entidad notable, remitiendo a la vía civil las más leves.

8. La propuesta de un *Segundo Plan Integral contra la Violencia Doméstica*, continuador del aprobado para el trienio 1998-2000, no es en sí misma una sugerencia de reforma normativa, sino una llamada desde el órgano de gobierno del Poder Judicial a fomentar la cooperación institucional y a profundizar en las vías de aprobación de protocolos integrales de actuación (con especial atención a los aspectos judicial, sanitario, educativo y de asistencia social) que resulten vinculantes para todos los poderes públicos, eligiendo su inserción en la legislación procesal y sustantiva.

D. *La guía práctica de actuación contra la violencia doméstica*

Los jueces no están vinculados sino a la ley y al Derecho, de forma que no pueden recibir otros mandatos o instrucciones que los provenientes precisamente del legislador. La sujeción al principio de legalidad es la garantía

misma de su independencia y la que funda la legitimación democrática de la función judicial. Por ello, cuando el Consejo General del Poder Judicial aprueba una guía práctica que contiene una exposición ordenada de los criterios de actuación jurisdiccional previstos en la Ley de Enjuiciamiento Criminal no está, naturalmente, sustituyendo al legislador ni cercenando la independencia judicial. Con dicha guía el Consejo General del Poder Judicial apela nuevamente al carácter eficaz de la tutela judicial que requiere al órgano de gobierno del Poder Judicial a facilitar el ejercicio de la función jurisdiccional sistematizando los criterios y principios de actuación que se contienen en el ordenamiento vigente, sin innovación alguna y con pleno respeto de la independencia de cada juez y magistrado. Es éste siempre un «campo resbaladizo» que ha de pisarse únicamente cuando se constatan disfunciones o actuaciones descoordinadas que pueden generar la prestación de una tutela judicial carente de la tutela jurisdiccional.

Dicha guía práctica de las actuaciones judiciales contra la violencia doméstica, que sistematiza los criterios de actuación que contiene nuestra Ley de Enjuiciamiento Criminal no es, en fin, una norma de exigible cumplimiento en cuanto tal de los órganos jurisdiccionales, vinculados —reiterémoslo— sólo a aquella ley y a su expresión, sino un instrumento que facilita dichas actuaciones y un medio de información para quienes traspasan el umbral de los Juzgados y Tribunales, razón por la cual el Consejo General del Poder Judicial ha dispuesto su difusión en las sedes de éstos mediante carteles y folletos.

La guía se estructura en los siguientes apartados:

I. ACTUACIONES EN EL JUZGADO DE GUARDIA

1. Recepción de denuncias por malos tratos

- Conveniencia de que sean orales, en presencia del juez y del fiscal, y que se documenten por escrito.
- Comunicación inmediata de la presentación a la Oficina de Atención a la Víctima.
- Facilitación de asistencia técnico-jurídica a la víctima desde el momento de la presentación.
- Incorporación urgente de los antecedentes en relación con el denunciante y el denunciado.

2. Examen de las personas implicadas.

- Comparecencia inmediata ante el Juez de Guardia de la víctima y el agresor y, si es posible, los testigos.
- Realización sin demora del examen médico -físico y psicológico- de la víctima y del agresor.
- Realización de un primer informe urgente por los Servicios Sociales sobre las condiciones sociales, económicas, laborales y de otro orden.

3. Declaración completa de la víctima ante el Juez de Guardia.

4. Declaración completa del denunciado ante el Juez de Guardia en calidad de imputado.

5. Recogida de pruebas y vestigios de la agresión que se entregarán inmediatamente en el Juzgado de Guardia.

6. Adopción de medidas cautelares.

— Realizadas las anteriores actuaciones y a la vista de su resultado, el Juez de Guardia resolverá mediante auto la adopción o no de las medidas cautelares que fueren precisas en el caso concreto, atendiendo fundamentalmente a la peligrosidad del agresor, la gravedad del hecho denunciado y la necesidad de protección de la víctima y demás integrantes del núcleo familiar.

— Las medidas cautelares adoptadas —prisión preventiva, prohibiciones del artículo 544 LECrim., aprehensión de armas, comparecencia *apud acta* del denunciado con periodicidad acorde a las circunstancias, medidas de protección física de la víctima con protección policial, etc.— se comunicarán personalmente por el Juez a la víctima y al denunciado, haciéndole a éste las advertencias y prevenciones que legalmente procedan.

7. Remisión, con carácter urgente, de lo actuado por el Juzgado de Guardia al Juzgado Decano para reparto, colocando en la portada de las diligencias una carátula con el rótulo «URGENTE: VIOLENCIA DOMÉSTICA».

II. NORMAS DE REPARTO

En defecto de Juzgado especializado, ha de procurarse la aprobación de normas de reparto que asignen la competencia para conocer del caso al Juzgado que primero conoció de agresiones anteriores cometidas por el mismo sujeto sobre los integrantes del mismo núcleo familiar, independientemente del estado procesal en que se encuentren, procurando la máxima preferencia para estas causas.

III. TRATO A LA VÍCTIMA EN DEPENDENCIAS JUDICIALES

— El trato a las víctimas de estos delitos en dependencias judiciales ha de ser, en todo momento, especialmente considerado, y el lenguaje asequible.

— En las citaciones a las víctimas han de evitarse las expresiones de tono imperativo o intimidatorio, procurando estimular su colaboración y poner especial énfasis en la necesidad de su comparecencia al acto del juicio.

— Ha de facilitarse a las víctimas, con carácter urgente y desde el primer instante, la asistencia jurídica, médica, psicológica y socioeconómica que precisaren.

- La notificación a las víctimas de todas las decisiones procesales que les afecten ha de realizarse con la máxima rapidez, especialmente cuando se refieran a la adopción o levantamiento de medidas cautelares respecto del presunto agresor o de protección de la víctima o de los demás integrantes del núcleo familiar.

IV. RELACIONES ENTRE DENUNCIANTE Y DENUNCIADO

- Ha de evitarse en lo posible la coincidencia física entre la víctima y el presunto agresor en las dependencias judiciales. Si la coincidencia fuere inevitable se utilizarán los recursos previstos en la Ley de Protección de Testigos.
- Debe asegurarse el control del riguroso cumplimiento de las medidas de protección de la víctima que se hubieran acordado, con carácter cautelar o definitivo.
- Cuando fuere inevitable la relación entre denunciante y denunciado fuera del Juzgado (por ejemplo, en aplicación de régimen de visitas a los hijos), se fijarán judicialmente puntos de encuentro seguros y se dispondrá lo necesario para que la víctima disponga de acompañamiento y asistencia si lo precisare.
- Debe guardarse absoluta reserva respecto de todos los datos relativos a ubicación del domicilio de la víctima, del centro de acogida en el que provisionalmente se alojare o de su centro de trabajo, así como de cualquiera otra información que pudiera poner en riesgo su seguridad o la de los demás miembros del grupo familiar, o propiciar su localización por el agresor.

V. OTRAS MEDIDAS Y ACTUACIONES EFICACES CONTRA LA VIOLENCIA DOMÉSTICA EN EL PROCESO PENAL

- Ha de prestarse atención especial a la concurrencia de factores adicionales de riesgo (alcohol, drogas, armas), y han de adoptarse las medidas cautelares y definitivas que al efecto procedan.
- Debe potenciarse la utilización razonable y motivada de las medidas alternativas a la prisión, valorando la posibilidad legal de su aplicación antes y después de sentencia, y siempre con respeto de los derechos constitucionales del denunciado: libertad provisional con comparecencia *apud acta*; sometimiento del presunto agresor a control médico y de los equipos de tratamiento; medidas de alejamiento con control efectivo de su cumplimiento mediante la impartición de órdenes precisas a las autoridades policiales, y coordinación adecuada de éstas con el órgano jurisdiccional y el Ministerio Fiscal.
- Deben potenciarse los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, como la mediación, en los supuestos en los que la escasa gravedad de la agresión y las circunstancias personales, familiares y

sociales concurrentes aconsejen y permitan el mantenimiento de la relación familiar o de la pareja.

- Han de eliminarse las dilaciones en la celebración de juicios en estas causas, procurando la utilización, cuando sea posible legalmente, de los juicios rápidos, a fin de evitar la desaparición de pruebas y la desprotección de la víctima.
- Debe tenerse muy presente que la imposición de multas al autor de la agresión puede agravar indirectamente la situación de la víctima.

III. EL SEGUNDO PLAN INTEGRAL CONTRA LA VIOLENCIA DOMÉSTICA

De la acción de los poderes públicos contra la violencia doméstica destaca sobremanera el Plan de acción contra la violencia doméstica 1998-2000, puesto en marcha por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, del que trae causa, la reforma del Código Penal y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal a través de la Ley Orgánica 14/1999, de 9 de junio, o, en otro plano, el Protocolo de actuación sanitaria ante los malos tratos domésticos. Dicho Plan supuso una inversión de más de seis mil millones de pesetas con un balance altamente positivo en acciones de formación específica de más de 50.000 profesionales (de la Sanidad, de la Justicia, de la Asistencia Social o las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado), de creación de centros de información (103), de acogida (66), de equipos especializados de Mujer y Menores (EMUNES) (54), de Oficinas de Asistencia en los Juzgados (41), etc...

Sin perjuicio de mantener y reforzar el objetivo último de erradicación de las conductas delictivas consistentes en los malos tratos, la acción pública ha de tener sus miras puestas en perfeccionar los mecanismos para la mayor y mejor protección de las víctimas de tan deplorables conductas, dedicando más recursos y esfuerzos para la prevención y para la lucha contra la violencia doméstica. Con tal fin se ha promovido el *II Plan Integral contra la Violencia Doméstica* recientemente aprobado por el Consejo de Ministros para el período 2001-2004, al que se destinan más de trece mil millones de pesetas, en el que se constata que «la violencia doméstica sigue muy arraigada en amplios sectores de nuestra sociedad y que el número de víctimas mortales no se reduce, aunque las denuncias por malos tratos aumenten, lo que significa que las mujeres empiezan a cambiar la resignación por el ejercicio de sus derechos». Las actuaciones comprendidas en el II Plan Integral contra la Violencia Doméstica se articulan en tres áreas estratégicas, a las que se suma la investigación, que son:

- *Medidas preventivas, de formación y de sensibilización*, que incluyan acciones dirigidas al conjunto de los ciudadanos (campañas de «tolerancia cero», actos conmemorativos, etc.), a los profesionales de la comunicación (guía de recomendaciones para el tratamiento informativo, jornadas de sensibilización en las Facultades de Ciencias

de la Información, premio anual, etc...), a los centros educativos (programas de detección, curriculum académico de Educación Primaria y Secundaria, materiales educativos y otras acciones formativas, etc...) y al personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, al personal de los órganos judiciales, de los servicios sociales, sanitarios, etc...) sin perjuicio, por lo demás, de la potenciación de la coordinación, el intercambio de experiencias a través de distintas vías.

La respuesta punitiva es la última *ratio*, imprescindible sin duda pero es la escenificación de un fracaso, el de las medidas de prevención o evitación de la violencia doméstica a través de políticas educativas y de concienciación como las previstas en este II Plan, pues como recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de junio de 2000 la respuesta represiva debe estar complementada con «políticas de prevención, de ayuda a las víctimas y también de resocialización de éstas y de los propios victimarios».

- *Medidas legislativas*, en cuya definición es indudable la recepción de gran parte de las propuestas contenidas en el informe del Consejo General del Poder Judicial, que alcanzan de la reforma del sistema de penas previsto en el *Código Penal* (sustitución de la multa por la pena de trabajos en beneficio de la comunidad, incorporación de la pena de inhabilitación especial para el ejercicio de la patria potestad o de la tutela, determinación de las condiciones a que se sujeta la concesión de la suspensión de la ejecución de la pena) hasta la modificación de la *Ley de Enjuiciamiento Criminal* (previsión de medidas provisionales a adoptar por el Juzgado de Guardia, de una nueva medida cautelar de privación al agresor de la tenencia y permiso de armas desde la denuncia, comparecencia del presunto agresor en vista pública de cara a la resolución sobre las medidas cautelares, juicios rápidos) y otras acciones dirigidas a la *Fiscalía General del Estado* (impulso del procedimiento, informatización del registro ...) al Consejo General del Poder Judicial (juzgados especializados por vía de reparto), o al Consejo General de la Abogacía, sin olvidar la elaboración de una guía práctica que recoja la legislación y jurisprudencia existente sobre la violencia familiar.
- *Medidas asistenciales y de intervención social* que se concretan en la dotación de recursos para la asistencia a las víctimas: facilitar la denuncia, proporcionar asistencia sanitaria, económica, laboral o psicológica, puntos de encuentro, dispositivos electrónicos para la localización y auxilio de las víctimas, potenciar las Unidades Especiales de Atención a todas las Comisarías Provinciales de Policía, los Centros de Acogida de Mujeres incluidos los Centros de Emergencia y los pisos tutelados, los programas de capacitación profesional, etc... La apelación a la coordinación de esta acción asistencial es prioritaria.

IV. UN APUNTE FINAL SOBRE UNA AUTODEFINIDA LEY INTEGRAL

Se abren, pues, nuevos retos en el perfeccionamiento de los mecanismos preventivos, normativos y asistenciales de lucha contra la violencia doméstica. La reclamación de una *ley autodefinida como integral* carece de fundamento desde el punto de vista técnico-jurídico, por cuanto la acción administrativa —en la que inciden competencias compartidas del Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales— no requiere dicha regulación en la Ley, salvo que se pretenda dotarla de carácter meramente enunciativo o programático como el que tienen las leyes iberoamericanas en la materia, y las normas de Derecho sustantivo y procesal deben precisamente estar contenidas en las normas reguladoras específicas tal y como lo exige el principio de especialidad. El carácter integral o global lo posee la acción pública —el Plan— que abarca todos los órdenes, a partir del cual se requieren modificaciones concretas de las normas sustantivas, de las normas orgánicas del Poder Judicial y del Ministerio Fiscal, y de las normas procesales que, sin perjuicio de su tramitación conjunta, se inserten en sus textos respectivos, pues así lo requiere el principio de especialidad y lo exige la seguridad jurídica que proclama el artículo 9.3 de la Constitución. En fin, claridad y precisión, rigor y exactitud, coherencia y armonía de las leyes son demandas imprescindibles en beneficio de los destinatarios de las normas, en la medida en que todo incremento de la seguridad jurídica reduce considerablemente la litigiosidad y los conflictos.

Desde un ángulo complementario, el análisis comparado, comprobamos que las presentadas como leyes integrales contra la violencia de género o bien son normas programáticas que contienen la enunciación de principios de acción y que carecen de normatividad y, por tanto, de exigibilidad ante los tribunales —cual es el caso de la Ley venezolana de 3 de septiembre de 1998 sobre la violencia contra la mujer y la familia, la Ley de Puerto Rico de 1989 para la Prevención e Intervención con la Violencia Doméstica o la Ley costarricense de 10 de abril de 1996 contra la violencia doméstica— o bien son normas procesales y sustantivas que se separan de los Códigos generales del orden civil y criminal acompañadas, en su caso, de la ordenación de los planes de actuación administrativa —que es el caso, entre otras, de la Ley italiana de 4 de abril de 2001 de medidas contra la violencia en las relaciones familiares, la Ley federal austríaca de 1997 para la protección contra la violencia en la familia o la Ley sueca de 1998 sobre la violencia contra las mujeres—¹¹. La ley integral contra la violencia doméstica es un enunciado políticamente atractivo pero carente de efectividad jurídica pues no es la multiplicación de normas —el «huracán normativo» en expresión de PALMA FERNÁNDEZ¹²— la senda a seguir para al-

¹¹ Un extenso y documentado estudio comparado en E. B. MARÍN DE ESPINOSA CEBALLOS, *La violencia doméstica. Análisis dogmático, sociológico y de Derecho Comparado*. Comares. Granada, 2001.

¹² Cfr. J. L. PALMA FERNÁNDEZ, *La seguridad jurídica ante la abundancia de normas*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 1997, quien recuerda que el Consejo de Estado llegó a llamar

canzar la mayor garantía de los derechos de los ciudadanos y por ende la seguridad jurídica, sino el recurso a las leyes que específicamente deben regular cada materia completadas obviamente por los programas y planes de actuación de las Administraciones Públicas. Dichos requerimientos exigen el estricto respeto del principio de especialidad que no puede romperse por demandas políticas más o menos demagógicas. Las objeciones expuestas a la llamada ley integral en modo alguno se oponen a la consideración del problema de la violencia de género como un problema global, de consecuencias sociales generales y que merece un estudio conjunto de todas las modificaciones normativas —del Código Penal, del Código Civil, de las Leyes de Enjuiciamiento Civil y Criminal o de la Ley General Penitenciaria, entre otras— que han de llevarse a cabo para intentar su erradicación, de las que reclamo como prioritaria la procesal en orden a articular un procedimiento particularizado que garantice una ágil respuesta judicial. Pero ello no es incompatible con que, desde las exigencias constitucionales y desde las derivadas de una idónea técnica legislativa, se residence cada norma en su ley respectiva, y ello sin perjuicio de que las pertinentes reformas se tramiten en un procedimiento legislativo concentrado, al que se le dé difusión mediante una publicación que compile todas las reformas.

NOTA BIBLIOGRÁFICA

- D. ABRAM y M. ACIERNO. «Le violenze domestiche trovano una risposta normativa». *Questione giustizia* n° 2 (2001).
- M. J. ARIAS EIBE. «La respuesta específica a la violencia doméstica en el artículo 153 del Código Penal: estudio jurídico-penal». *Actualidad Penal* n° 32 (2001).
- E. ARNALDO ALCUBILLA. «Las respuestas a la violencia doméstica desde el Derecho». *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* núm. 30 (2001).
- E. ARNALDO ALCUBILLA. «Las nuevas acciones contra la violencia doméstica». *Mujer Rural* n° 13 (2001).
- M.A. CUADRADO RUIZ y C. REQUEJO. «El delito de malos tratos en el ámbito familiar: artículo 153 del Código Penal». *La Ley* n° 5072, de 9 de junio de 2000.
- M. J. DOLZ LAGO. «Violencia doméstica habitual: mitos y realidades». *La Ley* n° 5047 (2000).

la atención sobre «el grave problema de la ploriferación e inestabilidad de las normas juristas, sobre todo, en materia administrativa y fiscal», y que el Tribunal Constitucional, en las sentencias 70/1988 y 99/1987, expresó que «aunque la potestad legislativa no pueda quedar inerte e inactiva ante la realidad social y las transformaciones que la misma impone ... (no es menos cierto que) la exigencia del artículo 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, con el deber explícito de procurar que los destinatarios de las normas sepan en todo momento a qué atenerse, debiendo huir de provocar situaciones objetivamente confusas.

- C. GANZERMÜLLER; J. F. ESCUDERO, y J. FRIGOLA. «La violencia doméstica, respuestas jurídicas desde una perspectiva jurídica». *Actualidad Penal* n° 16 (1999).
- P. GARCÍA ÁLVAREZ y J. DEL CARPIO DELGADO. *El delito de malos tratos en el ámbito familiar*. Tirant lo Blanch. Valencia, 2000.
- V. MAGRO SERVET. «Los Juzgados especializados de violencia doméstica». *La Ley* n°. 4954, de 22 de diciembre de 1999.
- V. MAGRO SERVET. «Propuestas para una reforma legal integral en materia de violencia doméstica». *La Ley* n° 5210, de 21 de diciembre de 2000.
- V. MAGRO SERVET. «Los nuevos Juzgados especializados en violencia doméstica». *La Ley* n° 5317, de 28 de mayo de 2001.
- A. N. MARCHAL ESCALONA. «Malos tratos en el ámbito familiar. Actuación policial». *Revista de Documentación* n° 3 (2001).
- E. B. MARÍN DE ESPINOSA CEBALLOS *La violencia doméstica. Análisis sociológico, dogmático y de Derecho Comparado*. Comares. Granada, 2001.
- A. DEL MORAL GARCÍA, «El delito de violencia habitual en el ámbito familiar», en VV.AA, *Delitos contra las personas*. CEPJ. Madrid, 1999.
- I. J. SUBIJANA ZUNZUNEGUI. «La violencia familiar y la función judicial». *Actualidad Penal* n° 29 (2001).
- J. TIRADO ESTRADA, «Violencia familiar y las nuevas medidas cautelares penales de la Ley Orgánica 14/1999, de 9 de junio», *La Ley* n° 4888 (1999).
- E. DE URBANO CASTRILLO. «El alejamiento del agresor, en los casos de violencia familiar». *La Ley* n° 5248, 15 de febrero de 2001.
- VV.AA. *La violencia sobre la mujer en el grupo familiar. Tratamiento jurídico y psicosocial. Ley Orgánica 14/1999: Protección de las víctimas de malos tratos*. Colex-ICSE. Madrid, 1999.
- VV.AA. *Violenza alle donne: cosa e cambiato*. Gruppo di lavoro e ricerca sulla violenza alle donne. Milano, 1996.