

## Trabajo Fin de Grado

*La implementación de la Ley Orgánica Integral  
contra la Violencia de Género: una visión crítica.*

Autor/es

Sara Moreno Quilis

Director/es

Teresa Picontó Novales

Facultad de Derecho  
2019

## ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN.....	3
II.	ANTECEDENTES DE LA LEY 1/2004, DE 28 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO.....	5
III.	ARRANQUE E IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY 1/2004, DE 28 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO.....	12
IV.	ALGUNAS CRÍTICAS SOBRE LA EFICACIA DE LA LEY INTEGRAL.....	19
V.	PACTO DE ESTADO CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO.....	25
VI.	A MODO DE CIERRE: CONCLUSIONES Y ALGUNA PROPUESTA.....	31
VII.	BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS DOCUMENTALES.....	33

## **LISTADO DE ABREVIATURAS**

CP	Código Penal
SAM	Servicios de Atención especializada de la Policía
ONG	Organización No Gubernamental
LO	Ley Orgánica
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial
Art.	Artículo
JVM	Juzgados de Violencia sobre la Mujer
LECRIM	Ley de Enjuiciamiento Criminal

## I. INTRODUCCIÓN

La mujer, a lo largo de la historia y en muchas ocasiones, ha sido infravalorada a causa de las razones socioculturales que se han implantado en la sociedad. A pesar del progreso en la lucha por alcanzar una igualdad de género, todavía hoy, en pleno siglo XXI, se dan situaciones de discriminación de mujeres por ser mujeres.

«La opresión no ha sido una característica inherente a la condición de la mujer»<sup>1</sup> sino que nace de la intolerancia de aquellos que se resisten al avance de las mujeres, ocasionando situaciones de dominación y de repudio, que hasta hace muy poco, «quedaban ocultas entre las paredes del hogar»<sup>2</sup>.

Estos son ya síntomas de la dominación machista inmersos en un sistema en el que predomina el patriarcado, como señala Marcela Lagarde, «un poder derivado de la opresión de las mujeres y de las relaciones de dependencia desigual de otros sujetos sociales, entre otros, los niños, los homosexuales, los ancianos y los discapacitados».

La violencia contra las mujeres constituye una de las manifestaciones más graves de la discriminación por razón de género que, lamentablemente, está presente en todos los países, cualquiera que sea su nivel de desarrollo, y en todos los ámbitos, aunque es en el contexto doméstico donde se da con mayor frecuencia.

El término «violencia de género» es un concepto relativamente reciente que abarca todas las denominaciones que han ido surgiendo a lo largo de la historia, incluyendo la violencia física, psicológica y sexual. Se trata de un problema que sigue acarreado un gran lastre para la sociedad actual, el número de víctimas de esta violencia sexista es muy elevado y la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género no parece ser demasiado efectiva.

La razón de realizar este Trabajo Fin de Grado sobre la regulación de la violencia de género reside en mi interés por comprender el porqué de la discriminación y de la violencia contra las mujeres a lo largo de la historia y su pervivencia en la actualidad; así como la inquietud que me produce el saber que el número de víctimas de violencia

---

<sup>1</sup> LAGARDE Y DE LOS RÍOS, M., *Los cautiverios de las mujeres: Madresposas, monjas, putas, presas y locas*, horas y HORAS, Madrid, 2011, p.110

<sup>2</sup> ORTUBAY FUENTES, M., «Diez años de la “Ley integral contra la violencia de género”: Luces y sombras», en *Revista Ventana Jurídica, Escuela Capacitación Judicial*, El Salvador, 2015, p. 5.

machista no disminuye, pues esto me lleva a preguntarme qué es lo que se está haciendo mal si existe ya regulación en esta materia en España.

Por ello, una de las principales tareas que me atañe en este trabajo es la de estudiar el origen de Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (en adelante, Ley Integral) así como su contenido, las medidas que en ella se recogen y los objetivos que se previeron en su aprobación.

Haré referencia en la primera parte del trabajo a los antecedentes de la discriminación y dominación que han sufrido las mujeres en todo el mundo para posteriormente detenerme en los antecedentes que verdaderamente contribuyeron a la aprobación de la Ley Integral, entre ellos, la puesta en marcha de mecanismos en busca de la igualdad y no discriminación por razón de sexo por parte de las instituciones y el momento en el que toda la sociedad comenzó a alarmarse del gran problema de la violencia doméstica y de género.

Posteriormente, en la segunda parte, explicaré el arranque y la implementación de esta Ley Orgánica, que marcó un antes y un después en la actuación contra la violencia de género en España y que se manifiesta (así lo define la Ley en la Exposición de motivos) como «el símbolo más brutal de la desigualdad existente en nuestra sociedad [...] sobre las mujeres por el hecho mismo de serlo [...] que constituye uno de los ataques más flagrantes a derechos fundamentales como la libertad, la igualdad, la vida, la seguridad y la no discriminación proclamados en nuestra Constitución».

En este sentido, defenderé que la causa última de la violencia machista tiene su origen en los roles sociales y culturales que han legitimado el abuso del poder de dominio del hombre sobre la mujer.

En tercer lugar, basándome en las reflexiones de expertos en la materia, recogeré algunas de las críticas que hoy en día cuestionan la eficacia de la Ley 1/2004.

Por último, analizaré el Pacto de Estado contra la Violencia de Género firmado en 2017, fruto de los intensos trabajos entre el Congreso y el Senado. En este sentido, explicaré cómo se aprobó, el impacto normativo que suponen sus medidas y los objetivos que se pretenden lograr a corto y a largo plazo. Para ello, tomaré como referencia el Documento refundido que ha realizado la Delegación del Gobierno para la Mujer.

Para la realización de este trabajo me voy a basar en diversas investigaciones de expertos en esta materia. También se analizarán algunos informes jurídicos como el Informe del Consejo General del Poder Judicial al Anteproyecto de Ley Orgánica integral de medidas contra la violencia ejercida sobre las mujeres, todo ello unido a la pretensión de dar respuesta a los siguientes objetivos:

1. ¿Se han cumplido los objetivos más importantes de la Ley Integral?
2. ¿Cuáles son sus críticas más relevantes en este sentido?
3. Actualmente, ¿qué medidas se están llevando a cabo para combatir la violencia de género?

A lo largo de mi trabajo voy a utilizar el término «violencia de género» en muchas ocasiones pues es este el que utiliza la Ley. Sin embargo, también la denominaré violencia machista, violencia sexista o violencia contra las mujeres pues los considero términos más adecuados que, desafortunadamente, sí que abarcan la razón última de esta violencia.

## **II. ANTECEDENTES DE LA LEY 1/2004, DE 28 DE DICIEMBRE DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO**

Para hablar de los antecedentes de la violencia de género hay que partir de las diferentes formas de discriminación y de violencia que históricamente han sufrido las mujeres.

La discriminación hacia la mujer nace incluso antes que la esclavitud o, como dijo el socialdemócrata alemán del siglo XIX August Bebel en su obra «La mujer y el socialismo»: «ella ha sido esclava antes de que lo fuera el esclavo»<sup>3</sup>.

A mediados del siglo XIX, el filósofo utilitarista John Stuart Mill defendió la igualdad entre los sexos y la lucha por aprobar el sufragio femenino. Él creía que «en ese momento casi todo el mundo [...] reconocería lo injusto de excluir a la mitad de la raza humana del

---

<sup>3</sup> BEBEL A. (1879), La mujer y el socialismo [extracto de libro electrónico] Marxists Internet Archive, septiembre, 2016 [Fecha última consulta: 25/02/2019]. Disponible en: <https://www.marxists.org/espanol/bebel/1879/1879.htm>

mayor número de ocupaciones lucrativas y de casi toda elevada posición, [...] por el hecho de su nacimiento las mujeres [...] a pesar de su aptitud [...]»<sup>4</sup>.

A lo largo de la historia, han sido muchas las que han luchado por los derechos de las mujeres consiguiendo en buena medida sus objetivos, aunque siendo olvidadas y juzgadas por su anhelo de libertad. Una de ellas, Olimpia de Gouges, que murió guillotizada tras escribir una de las declaraciones políticas más importantes en este sentido: la *Declaración de los derechos de la mujer y la ciudadanía*<sup>5</sup>.

Otra de las impulsoras del feminismo en España, la aragonesa Josefa de Amar y Borbón, se comprometió personalmente con las instituciones reformistas de la época en la defensa de la igualdad entre hombres y mujeres. En Aragón, ella defendió la capacidad intelectual de las mujeres y la reivindicación de la educación femenina.

Influida por John Stuart Mill, la gran novelista del siglo XIX, Emilia Pardo Bazán, afirmaba que «las naciones más progresistas son aquellas en las que la mujer tiene una mejor posición en la sociedad y que ha recibido mayor educación»<sup>6</sup>.

Mención especial requiere Clara Campoamor<sup>7</sup>, una de las primeras abogadas de la historia de España. Luchó por la no discriminación por razón de sexo y fue apartada de la política tras ser elegida candidata y conseguir la aprobación en las Cortes del derecho al voto femenino durante la Segunda República Española en 1931.

Ya en el siglo XX, la antropóloga Marcela Lagarde ha investigado el porqué de la opresión de género observando las tradiciones, las ideologías y costumbres de la organización de la sociedad para dar respuesta a lo que ella denomina los «cautiverios» de las mujeres (como expresión que define el estado de las mujeres en el mundo patriarcal)<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> STUART MILL, J., *La esclavitud femenina*, traducción de Emilia Pardo Bazán, Centaur Editions, 2013, p, 992.

<sup>5</sup> VARELA N., *Cansadas. Una reacción feminista frente a la nueva misoginia*, Grupo Zeta, Madrid, 2017, p. 25.

<sup>6</sup> Disponible en: <https://www.europapress.es/sociedad/noticia-mujeres-mas-luchado-igualdad-dia-internacional-mujer-2016-20160307234934.html> [Fecha última consulta: 22/05/2019]

<sup>7</sup> VARELA N., *Cansadas...*, cit., p.26.

<sup>8</sup> PICONTO NOVALES, T., «Algunas arquitecturas invisibles: “el techo de cristal” y la violencia de género», en *Revista Canibaal*, 2017, nº 8. En <https://www.canibaal.es/producto/revista-canibaal-no-8/>

Concretamente, la opresión de género está latente en la sociedad en la cual los hombres pretenden demostrar su fuerza física, valentía y poder. Para Marcela Lagarde, esto ocurre no solo en el ámbito público sino también en el privado y personal como es el matrimonio, una institución totalitaria en la que la violencia se da «tanto en las relaciones bien avenidas como entre cónyuges que reconocen una relación deteriorada»<sup>9</sup>.

Desde una perspectiva internacional, una de las grandes preocupaciones es la prevención y eliminación de todas las formas de violencia contra la mujer. La reivindicación de una igualdad efectiva entre hombres y mujeres tuvo una gran transcendencia, sobre todo, a partir del año 1975, declarado por la ONU el Año Internacional de la Mujer<sup>10</sup>.

La Resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, es uno de los instrumentos jurídicos internacionales más relevantes en lo que concierne la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres. Pero, sin duda, como explican Sanz-Díez de Escoriaza y Moya, «fueron las Conferencias Mundiales sobre la Mujer de Naciones Unidas las que han propagado que la violencia de género sea un problema prioritario a abordar en la sociedad mundial».

En este sentido, señalan que la IV Conferencia de Mujeres celebrada en Beijing en 1995, «dejó se der una Conferencia de Mujeres para ser una Conferencia para las Mujeres». Por tanto, toda la Comunidad Internacional debía concienciarse de la real discriminación que se estaba ejerciendo hacia las mujeres e involucrarse para establecer soluciones transversales, puesto que este problema afecta a toda la sociedad en su conjunto.

En el contexto español, las agresiones hacia las mujeres no se conocían fuera de la esfera familiar dado que se trataba de un tema tabú del que nadie hablaba. Pero esto no quiere decir que no existiera este tipo de violencia con anterioridad a las modificaciones legislativas que tuvieron lugar a partir de la segunda mitad de los años ochenta del siglo

---

<sup>9</sup> LAGARDE Y DE LOS RÍOS, M., *Los cautiverios de las mujeres: Madresposas, monjas, putas, presas y locas*, horas y HORAS, Madrid, 2011, pp. 300-303.

<sup>10</sup> SANZ-DÍEZ DE ULZURRUM ESCORIAZA, J. y CASTILLA MOYA, JM., «Violencia de género: ley orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género. Una visión práctica». Ediciones Experiencia, 2005. ProQuest Ebook Central. Disponible en: <https://ebookcentral.proquest.com/lib/unizarsp/detail.action?docID=3227042>. [Fecha última consulta: 27/04/19]



XX. Por su parte, la Constitución Española de 1978 ya había eliminado el sometimiento de la mujer al varón, velando por una igualdad de género efectiva y real.

Más específicamente, la primera referencia legal y por ello más importante fue la reforma del Código Penal de 1989, que contempló en su artículo 425 la tipificación del delito de maltrato habitual en la pareja, estableciendo un agravante en el artículo 582 en el supuesto de maltrato de obra cuando se tratara de hechos vinculados a la «violencia familiar». Sin embargo, no se recogió el enfoque desde la perspectiva de género, pues no se distingue como sujeto agente al hombre o a la mujer y se dejaba a un lado la violencia psíquica o aquellos casos en los que ya no hubiera convivencia.<sup>11</sup>

Se comienzan a interponer mecanismos represivos contra este tipo de violencia en las relaciones familiares, conocido como violencia doméstica, surgiendo una primera noción de habitualidad que va más allá de la consideración social de la violencia doméstica como algo puntual y episódico. No obstante, este concepto fue mejorado por las posteriores reformas del Código Penal español, a lo que haré referencia más adelante [*vid. INFRA* p.11].

Así, como señalan Boldova y Rueda<sup>12</sup>, comienza a producirse una «avalancha de reformas» legislativas penales y procesales en materia de violencia doméstica entre las que destaca la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, que introduce un nuevo delito en el artículo 153 (antes tipificado como falta), ampliando su contenido y estableciendo una pena más grave. Sin embargo, este fue modificado por varias leyes posteriores.

A pesar de estos avances, las asociaciones y organizaciones de mujeres de la década de los noventa del siglo XX continuaban reivindicando la necesidad de aprobar una ley integral contra este tipo de violencia machista, puesto que consideraban insuficientes los progresos en esta materia<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> CALVO GARCÍA, M., «Análisis socio-jurídico de la Ley Orgánica de Medidas de protección integral contra la violencia de género» *En Trabajo: Revista Iberoamericana de relaciones laborales*, n. 17, 2006, pp. 107-108

<sup>12</sup> BOLDOVA PASAMAR, MA.Y RUEDA MARTÍN, M<sup>a</sup>A., «La discriminación positiva de la mujer en el ámbito penal», en *Aequalitas: Revista jurídica de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*, n. 15, 2004, p. 66.

<sup>13</sup> Véase nota 7 de CALVO GARCÍA, M., «Análisis socio-jurídico...», *cit.*, p. 109.

Lo cierto es que fue a partir de 1997 cuando se comenzó a visibilizar la violencia en el ámbito doméstico, tras la muerte de Ana Orantes, lo que marcó un antes y un después en la lucha contra este tipo de violencia al darse un cambio en la apreciación de unos mismos hechos. Ella fue la primera mujer que relató su historia como víctima de violencia machista en un plató de televisión, siendo asesinada dos semanas más tarde a manos de su exmarido, con quién compartía su domicilio obligada por sentencia judicial.

Tal y como expresa Calvo García, este «brutal ataque a Ana Orantes» tuvo un impacto trascendental en la sociedad pues, a partir de esta tragedia, los medios de comunicación hicieron mucho hincapié en las agresiones a mujeres y las acciones de los movimientos feministas, lo cual intensificó la atención de la población, que empezó a alarmarse de manera abrumadora.

Como consecuencia de estos graves hechos, salió a la luz un grave problema que venía dándose desde hace mucho tiempo atrás pero del que nunca antes los medios de comunicación habían prestado atención. «Este caso no se convirtió en mediático por los aspectos morbosos sino porque se puso de manifiesto cómo el sistema de defensa de la víctima no funcionaba»<sup>14</sup>.

Es así como se empezó a abordar la violencia de género mediante criterios profesionales específicos. Se pusieron en marcha gran cantidad de iniciativas institucionales y legislativas. Fruto de éstas, se elabora en 1998 el primer «Plan de acción contra la Violencia Doméstica» para el periodo 1998–2000, mismo año en que la Organización Mundial de la Salud declaró la violencia doméstica como una «prioridad internacional» para los servicios de salud.

Este I Plan de Acción contra la Violencia Doméstica pone en marcha diversas medidas legislativas, entre ellas, la modificación de algunos artículos del CP y leyes procesales con el fin de endurecer las penas y la protección de las víctimas<sup>15</sup>. Por aquellas fechas, hace poco más de veinte años, se estaba produciendo un cambio social y jurídico de gran calibre.

---

<sup>14</sup> Así lo establecía SÁNCHEZ ARANDA, J., «El papel de los medios de comunicación», en RIVAS *et al.* (dir.), *Violencia de género: perspectiva multidisciplinar y práctica forense*, Editorial Aranzadi, Navarra, 2007, p. 96.

<sup>15</sup> Sobre las medidas urgentes que llevaron a cabo diferentes instituciones vid. nota 9, CALVO GARCÍA, M., «Análisis socio-jurídico...», *cit.*, p. 110.

En estos planes de acción se contemplaban como principales objetivos reducir y erradicar los actos violentos, ayudar a las víctimas a paliar los efectos que en ellas se produjeran así como emprender diversas medidas de sensibilización. Además, supuso un primer paso en la creación de numerosos servicios de atención y protección a las víctimas tales como los Servicios de atención especializada de la Policía (SAM) o los Centros de acogida dependientes de las Comunidades Autónomas, Entidades Locales u ONG's<sup>16</sup>.

Por tanto, poco a poco, se empezó a tomar conciencia del grave problema que se estaba dando en la sociedad hasta el punto que surge también esta preocupación por la violencia contra las mujeres en el ámbito político. Asimismo, se promovieron iniciativas gubernamentales que incluyeron importantes modificaciones legislativas para combatir la violencia de género: Planes Integrales y reformas legales de índole penal.

Por su parte, la Ley Orgánica 11/1999, de 30 de abril, de modificación del Título VIII del Libro II del Código Penal plantea la posibilidad de que jueces o tribunales apliquen las medidas cautelares de alejamiento y prohibición de aproximarse a la víctima o comunicarse con ella, que finalmente se introducen mediante la LO 14/1999, de 9 de junio. Sin embargo, no será hasta la reforma del Código Penal de 2003 cuando se imponga la obligatoriedad de dicha pena accesoria en supuestos de violencia de género<sup>17</sup>.

Como ya he mencionado, el artículo 153 redactado en el CP de 1995 se vio modificado concretamente por la Ley Orgánica 14/1999, de 9 de junio, de modificación del Código Penal y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en materia de protección a las víctimas de malos tratos y, por la Ley 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros.

En cuanto a la primera, esta dio un paso más allá ampliando los posibles sujetos pasivos de la violencia familiar y de género<sup>18</sup> e incorporando como objeto de delito no solo la

---

<sup>16</sup> II Plan Integral contra la violencia doméstica 2001-2004, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* 40. [Fecha última consulta: 01/05/2019]. Publicado en: [http://www.mitramiss.gob.es/es/publica/pub\\_electronicas/destacadas/revista/numeros/40/Informes02.pdf](http://www.mitramiss.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/40/Informes02.pdf)

<sup>17</sup> Véase Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. [Fecha última consulta: 03/05/2019] Publicado en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2003-21538>

<sup>18</sup> En el art. 2 de la LO 14/1999, de 9 de junio, se dispone la nueva redacción del artículo 153 en el que se añade como novedad otro sujeto pasivo. «*El que habitualmente ejerza violencia física o psíquica sobre quien sea o haya sido su cónyuge o sobre persona que esté o haya estado ligada a él de forma estable por análoga relación de afectividad, o sobre los hijos propios o del cónyuge o conviviente, pupilos, ascendientes o incapaces que con él convivan o que se hallen sujetos a la potestad, tutela, curatela, acogimiento o guarda de hecho de uno u otro, será castigado con la pena de prisión de seis meses a tres*

violencia física sino también la violencia psíquica<sup>19</sup>. Asimismo, la LO 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros, presta una atención preferente a los delitos de violencia familiar, tipificándolos con penas más graves y añadiendo en la nueva redacción del artículo 173.2 la muletilla «*aun sin convivencia*»<sup>20</sup>.

Este texto legal resulta de gran trascendencia puesto que la respuesta penal en esta materia ya no se basa en meros juicios de faltas sino que cuando estas lesiones, malos tratos o amenazas se vinculan al ámbito doméstico se tipifican como delito, abriendo la posibilidad de imponer la pena de prisión.<sup>21</sup>

Teniendo en cuenta también la reforma del año 2003 del Código Penal español, se produce la matización de la noción de habitualidad, que se había introducido ya en el Código Penal de 1989, al ampliarse el espacio temporal de la violencia tras la ruptura de la convivencia<sup>22</sup>. De esta forma, el concepto de habitualidad establece que es irrelevante el hecho de que los actos violentos hayan sido o no enjuiciados en procesos anteriores pues lo que determina verdaderamente su objeto es «el hábito o la inclinación subjetiva del autor al comportamiento típico»<sup>23</sup>.

Por tanto, el campo de aplicación de este delito ha aumentado considerablemente, contemplando también la posibilidad de castigarse con penas de privación del derecho a la tenencia y porte de armas y de inhabilitación especial para el ejercicio de la patria potestad, tutela, curatela, guarda o acogimiento si el juez lo requiere en el adecuado interés del menor o incapaz.

En definitiva, a finales del siglo XX comenzó un periodo en el que cada vez más mujeres reivindicaban la igualdad de sexos y la lucha contra la violencia de las mujeres dando

---

*años, sin perjuicio de las penas que pudieran corresponder a los delitos o faltas en que se hubieran concretado los actos de violencia física o psíquica».*

<sup>19</sup> BOLDOVA PASAMAR, MA.Y RUEDA MARTÍN, M<sup>a</sup>A., «El nuevo tratamiento de la violencia habitual en el ámbito familiar, afectivo o similar tras las reformas de 2003 del Código Penal español», en *Revista de Derecho Penal y Criminología*, nº 14, 2004, p. 21-22.

<sup>20</sup> BOLDOVA PASAMAR, MA.Y RUEDA MARTÍN, M<sup>a</sup>A., «El nuevo tratamiento de la violencia habitual...» *cit.*, p.20

<sup>21</sup> CALVO GARCÍA, M., «Análisis socio-jurídico...», *cit.*, p. 117.

<sup>22</sup> ARROYO ZAPATERO, L., «La violencia de género en el Derecho penal español». Publicaciones del Instituto de Derecho Penal Europeo e Internacional, Ciudad Real, p. 8. Disponible en <http://blog.uclm.es/cienciaspenales/files/2016/09/9violenciadgenero.pdf> [Fecha última consulta: 22/05/19]

<sup>23</sup> BOLDOVA PASAMAR, MA.Y RUEDA MARTÍN, M<sup>a</sup>A., «El nuevo tratamiento de la violencia habitual...» *cit.*, p.26

lugar a una serie de modificaciones y reformas legales que alentaban un cambio en la mentalidad de la población sobre todo desde que se reconoció la violencia de género en la pareja como asunto de interés público.

No solo fueron organizaciones y asociaciones de mujeres las que propugnaron esta lucha sino que también se realizó desde el ámbito institucional. Así, por ejemplo, el Consejo General del Poder Judicial fue el primero que abordó esta materia realizando numerosos informes, como el Informe al Anteproyecto de Ley Orgánica integral de medidas contra la violencia ejercida sobre las mujeres, así como financiando a diversas entidades, entre otros, el Laboratorio de Sociología Jurídica de la Universidad de Zaragoza.

Una vez conocidos los antecedentes que dieron pie a la aprobación de la Ley Integral, considero de especial importancia dicho Informe del CGPJ, del que me ocuparé en el siguiente epígrafe junto con el estudio del contenido, las medidas y los objetivos de la LO 1/2004.

### **III. ARRANQUE E IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA 1/2004, DE 28 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO.**

Antes de la aprobación de la Ley Integral, el Consejo General del Poder Judicial redactó un Informe al «Anteproyecto de Ley Orgánica integral de medidas contra la violencia ejercida sobre las mujeres», el 24 de junio de 2004 en el que ponía de manifiesto sus críticas a este Anteproyecto de Ley Integral<sup>24</sup>.

Así, una de las críticas que denunciaba el CGPJ era el hecho de que el Anteproyecto atribuya únicamente la condición de sujeto dominante al varón y de dominado a la mujer. Concretamente, el CGPJ no encuentra razonable que este instrumento oriente sus medidas exclusivamente a la mujer por razón de su sexo ya que considera que la posición de vulnerabilidad de los niños y ancianos es de mayor gravedad.

---

<sup>24</sup> Informe al Anteproyecto de Ley Orgánica integral de medidas contra la violencia ejercida sobre las mujeres. [Fecha última consulta: 08/05/2019] Disponible en: <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Informes/Informe-al-Anteproyecto-de-Ley-Organica-integral-de-medidas-contra-la-violencia-ejercida-sobre-la-mujer>

En esta línea de argumentación señala que «*el ámbito de protección de la ley debe alcanzar a todos aquellos que se encuentren en la misma situación de dependencia, subordinación o inferioridad*» (p. 17). De esta forma, equipara la especial vulnerabilidad de los niños y ancianos a la de la mujer. Sin embargo, sus posiciones de subordinación no tienen nada que ver, pues la razón última de ello es diferente en unos y otros sujetos.

Como se explicará más adelante, la Ley Integral reconoce a lo largo de su articulado la igualdad entre hombres y mujeres en el ámbito de su convivencia por lo que estos parten de una misma posición de igualdad. Sin embargo, los niños, ancianos o incapaces son débiles y vulnerables por sus propias condiciones y es por ello que se encuentran en una posición de inferioridad respecto al resto de individuos.

Así pues, si se tiene en cuenta lo anterior, es muy sencillo comprender que son los agresores los que vuelven vulnerables a las mujeres mediante el ejercicio de la violencia sobre ellas.

Desde una perspectiva histórica y antropológica, los homicidios de mujeres a manos de sus maridos o exparejas han sido también, en algunos casos, «una terrible consecuencia de la resistencia a la emancipación de las mujeres»<sup>25</sup>. A ello se une, siguiendo a Teresa Picontó, que algunas mujeres han interiorizado su subordinación de tal manera que en su subconsciente se ha creado un gran sentimiento de culpa, miedo y prejuicios que no les deja ver más allá.

De esta manera, si se tiene en cuenta que la estructura de la sociedad está basada en la subordinación de la mujer al hombre, la violencia hacia las mujeres es un problema estructural que, en aras a establecer soluciones para combatirla, requiere la intervención de toda la sociedad en su conjunto y en todos los ámbitos.

Fruto de las múltiples reformas y modificaciones legislativas, del eco de medidas que llevaron a cabo diversas instituciones y de la demanda que el movimiento feminista venía reivindicando varias décadas atrás para poner fin a la violencia machista en España, se aprobó en 2004 la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.

---

<sup>25</sup> PICONTO NOVALES, T., «Algunas arquitecturas invisibles: “el techo de cristal” y la violencia de género», en *Revista Canibaal*, 2017, nº 8. En <https://www.canibaal.es/producto/revista-canibaal-no-8/>

Esta Ley Orgánica apuesta por «proporcionar una respuesta global a la violencia que se ejerce sobre las mujeres»<sup>26</sup>, con la incorporación de un gran número de medidas integrales para prevenir, sancionar y erradicar la violencia de género; así como la introducción de nuevos instrumentos y formas de tutela a fin de obtener una protección integral de la mujer ya que, desde hace muchos años, los roles sociales han favorecido y permitido las relaciones asimétricas de poder y control de los hombres sobre las mujeres<sup>27</sup>.

Por primera vez se fijan en una misma Ley todas las medidas sociales, políticas y jurídicas que hay que llevar a cabo para combatir la violencia de género. Esta Ley Integral se estructura en un título preliminar, cinco títulos, veinte disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y siete disposiciones finales.

Para abordar las medidas que se incorporan a lo largo de todo el articulado de la Ley Integral voy a realizar una descripción de estas de acuerdo con mis criterios en consonancia con lo dispuesto en la Ley Orgánica Integral 1/2004.

En el Título preliminar se definen la finalidad de la Ley Integral así como los principios rectores en los que esta se fundamenta. Tiene como objeto actuar contra la violencia que se ha venido ejerciendo contra la mujer como manifestación de la enorme desigualdad entre hombres y mujeres y la discriminación hacia estas últimas que tanto abunda en nuestra sociedad.

Sin embargo, esta Ley no se refiere a la violencia de género entendida en sentido amplio, es decir, en todas sus múltiples formas<sup>28</sup> sino que únicamente recoge la protección de las mujeres víctimas de violencia «*por parte de quienes sean o hayan sido sus cónyuges o de quienes estén o hayan estado ligados a ellas por relaciones similares de afectividad, aun sin convivencia*» (art. 1).

En todo caso, este es un concepto mucho más restrictivo que el que utiliza el Convenio de Estambul. Mientras la ley española articula medidas de protección integral para mujeres víctimas de violencia doméstica, el artículo 3 a) del Convenio de Estambul define

---

<sup>26</sup> Exposición de Motivos de la LO 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.

<sup>27</sup> LAURENZO COPELLO, P., «La violencia de género en la Ley Integral. Valoración político-criminal», en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 2005, p.18.

<sup>28</sup> Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, hecho en Estambul el 11 de mayo de 2011. Disponible en: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-5947](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-5947)

la violencia contra la mujer como «una violación de los derechos humanos y una forma de discriminación contra las mujeres, y se designarán todos los actos de violencia basados en el género que implican o pueden implicar para las mujeres daños o sufrimientos de naturaleza física, sexual, psicológica o económica, incluidas las amenazas de realizar dichos actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, en la vida pública o privada»<sup>29</sup>.

Volviendo a la Ley Orgánica 1/2004, entiende que la razón última de la violencia contra las mujeres venía dada por la subordinación y la vulnerabilidad de estas a consecuencia de la convivencia entre hombres y mujeres en el ámbito doméstico. Era en las relaciones familiares donde los hombres y las mujeres tenían un mayor contacto y por consiguiente, donde surgían las relaciones asimétricas de poder y dominio del hombre sobre la mujer con mayor frecuencia<sup>30</sup>.

Pero, identificar esta violencia en el ámbito doméstico con la denominada violencia de género desenfoca las causas del problema y perjudica la visibilización de otras manifestaciones de violencia contra las mujeres, pues se pone una venda en los ojos a la sociedad que le impide apreciar un problema estructural de discriminación como consecuencia de los roles sociales que se han ido estableciendo a lo largo de las décadas sobre las bases de un sistema patriarcal.

La gran novedad de esta Ley viene de la mano de la importancia que por primera vez da el legislador a la prevención y a la sensibilización social en esta materia. Estas medidas se recogen en el Título I, en el que se tratan de manera específica los diferentes ámbitos en los que opera la violencia machista con el fin de proporcionar instrumentos y formación más eficaces que reduzca, sobre todo, el número de mujeres asesinadas a manos de su pareja o expareja.

Alcanzar la sensibilización de todos los individuos es un objetivo primordial pues ya en el artículo segundo se establece como primer principio rector el «fortalecer las medidas de sensibilización ciudadana de prevención». En este sentido, se pone en marcha un Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género en el que se

---

<sup>29</sup> Sobre el concepto de violencia de género que utiliza el Convenio, vid. PICONTO NOVALES, T., «Violencia de género y mediación», en ARGUDO PÉRIZ, JL., (dir.) *Mediación y tutela judicial efectiva. La justicia del siglo XXI*, editorial Reus, Madrid, 2019, p. 253

<sup>30</sup> AÑON ROIG, M<sup>a</sup>J., «Violencia con género. A propósito del concepto y la concepción de la violencia contra las mujeres», *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, 2016, p. 8.



involucran a los poderes públicos para contribuir en la lucha contra la violencia machista mediante campañas de información y sensibilización dirigidas tanto a hombres como mujeres así como mediante otras prácticas dirigidas a las víctimas directas de violencia sexista.

En particular, se pretende actuar conforme a principios y valores del sistema educativo que fomenten la eliminación de los obstáculos que dificultan la plena igualdad entre hombres y mujeres. Da importancia a la formación del profesorado para que adquieran los conocimientos y técnicas necesarias y así ser capaces de detectar casos de violencia en el ámbito familiar y, sobre todo, educar en el respeto de los derechos y libertades fundamentales dentro de los principios democráticos de convivencia (arts. 4 a 9).

También adquiere gran relevancia la difusión por parte de los medios de comunicación de una información objetiva, evitando la discriminación entre ambos sexos y considerándose ilícita «la publicidad que utilice la imagen de la mujer con carácter vejatorio o discriminatorio» (arts. 10 a 14). Pero no se deja a un lado la prevención en el ámbito de la sanidad, pues se desarrollaran planes y programas de sensibilización y formación al personal sanitario con el fin de mejorar la asistencia de las víctimas.

Se contemplan las garantías básicas de las víctimas de este tipo de violencia tales como el derecho a la información recogido en el artículo 18, la asistencia jurídica gratuita en el artículo 20, los derechos laborales y prestaciones a la seguridad social o derechos económicos contemplados en el Capítulo IV del Título II. Para ello, tiene mucha importancia la labor que deben ejercer los poderes públicos a este respecto.

Respondiendo al ejercicio de la Tutela Institucional recogida en el Título III y en aras a garantizar una mayor protección por parte de los poderes públicos se crean dos nuevos organismos administrativos, la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer y el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, además de unidades especializadas en la prevención de la violencia de género dentro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Estos tendrán un gran peso en el impulso de medidas de protección y campañas de prevención así como del control y seguimiento del número de víctimas de violencia machista en España a partir de este momento, entre otras funciones.

Además, como he aludido anteriormente, esta Ley Integral también incluye en su Título IV medidas necesarias en orden a sancionar las conductas violentas y dar una respuesta

penal acorde a ellas. Esta ubicación de la tutela penal en la Ley integral no se ha hecho al azar sino que «pretende mostrar que el Derecho Penal actúa cuando han fracasado los factores sociales de sensibilización, protección y detección de la violencia de género»<sup>31</sup>, es decir, cuando falla todo lo regulado en los títulos anteriores.

Por último, se encuentra en el último Título la regulación de la tutela judicial, que viene a recordar la necesidad de aplicar medidas cautelares y otras nuevas medidas de protección y seguridad tendentes a anticiparse preventivamente con el fin de conseguir la efectividad de la protección de las víctimas<sup>32</sup>. Sin embargo, la principal novedad en este ámbito es la implementación de unos juzgados especializados de violencia sobre la mujer.

El antecedente de la creación de estos Juzgados de Violencia sobre la Mujer por la Ley Orgánica 1/2004, de 29 de septiembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género, fue el Informe de 21 de marzo de 2001 del Consejo General del Poder Judicial que señaló la necesidad de creación de unos juzgados especializados como cumplimiento de la recomendación R/13 (85) del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre Violencia en la familia «de encargar los asuntos de violencia intrafamiliar a miembros especializados»<sup>33</sup>.

Concretamente, la Ley Integral dedica un número considerable de artículos a estos JVM así como a las normas procesales que los rigen visto el indudable avance que estos pueden suponer en supuestos de violencia de género. Era en un momento de gran expectación y afán por poner fin a los homicidios machistas y malos tratos hacia las mujeres cuando se aprobó la Ley 1/2004 con una nueva estructura y organización en aras a proporcionar la máxima garantía de tutela judicial efectiva posible.

Estos Juzgados adquirieron competencias mixtas, tanto en el orden penal como en el orden civil de modo que se garantizaba a las víctimas una mayor seguridad y rapidez pues sería notable la coordinación entre ambas jurisdicciones al abordarse en un único Juzgado.

---

<sup>31</sup> RUBIO A., «La Ley Integral: entre el desconcierto del género y la eficacia impuesta», en LAURENZO COPELLO, P. (coord.), *La Violencia de Género en la Ley: Reflexiones sobre veinte años de experiencia en España*, Dykinson S.L., Madrid, 2010, pp. 147.

<sup>32</sup> CALVO GARCÍA, M., «Análisis socio-jurídico...», *cit.*, p. 126.

<sup>33</sup> SANZ-DÍEZ DE ULZURRUM ESCORIAZA, J. y CASTILLA MOYA, JM., «*Violencia de género: ley orgánica...*», Ediciones Experiencia, 2005. ProQuest Ebook Central, pp. 117-118. Disponible en: <https://ebookcentral.proquest.com/lib/unizarsp/detail.action?docID=3227042>. [Fecha última consulta: 27/04/19]

Una de las principales novedades que supuso la creación de estos Juzgados de Violencia contra la Mujer es que en estos casos, la competencia territorial no vendrá determinada por el *forum commissi delicti* como hasta ese momento, sino que se delimitará atendiendo al lugar del domicilio de la víctima (art. 59).

Tras la regulación de los JVM en la Ley Integral, se recuerdan en el capítulo siguiente las medidas judiciales preexistentes de protección y seguridad de las víctimas<sup>34</sup>. No obstante, el artículo 61 dispone que el Juez competente deberá fijar los plazos de vigencia de las medidas cautelares que se impongan, sean penales, como las que se recogen en el artículo 64, o civiles, recogidas en los artículos 65 y 66 (actualmente reformados por la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección de la infancia y adolescencia<sup>35</sup>).

Asimismo, la creación de estos Juzgados específicos dio lugar a la necesidad de la especialización del Ministerio Fiscal en los procedimientos relacionados con la violencia familiar y de género. Así, se crearon la figura del Fiscal contra la Violencia sobre la Mujer, nuevas secciones en las Fiscalías de los Tribunales Superiores de Justicia y de las Audiencias Provinciales así como Delegados de la Jefatura de la Fiscalía encargados de la dirección y coordinación en materia de infracciones relacionadas con la violencia de género y vigilancia penitenciaria, entre otras funciones<sup>36</sup>.

En definitiva, el arranque de esta Ley Integral supuso un gran avance gracias a las modificaciones legales realizadas de tal manera que se diese una coordinación de todo el contexto normativo. Además de las nuevas medidas que se han implementado a fin de garantizar la máxima protección a las víctimas y erradicar la violencia hacia las mujeres. Ahora bien, habrá que ver cómo ha resultado su aplicación y su eficacia a largo plazo.

Una vez comentado el contenido de la Ley Integral me voy a detener en el epígrafe siguiente a recoger algunas de sus críticas y de las carencias más relevantes en este sentido.

---

<sup>34</sup> CALVO GARCÍA, M., «Análisis socio-jurídico...», *cit.*, p. 127

<sup>35</sup> Véase PICONTO NOVALES, T., «Los derechos de las víctimas de violencia de género: las relaciones de los agresores con sus hijos», en *Revista Derechos y Libertades de Filosofía del Derecho y Derechos Humanos*, Dykinson, Madrid, 2018, nº 39, p. 141.

<sup>36</sup> Véase el Capítulo V del Título V de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.

#### IV. ALGUNAS CRÍTICAS SOBRE LA EFICACIA DE LA LEY INTEGRAL

El planteamiento de una respuesta integral por parte de la Ley 1/2004 a la más extrema manifestación de la discriminación contra las mujeres constituyó un gran paso hacia una sociedad más garantista que marcó un antes y un después en la lucha contra la violencia machista en España.

Sin embargo, esta Ley tiene, como señaló Ortubay Fuentes a 10 años de su aprobación, «luces y sombras»<sup>37</sup>. Presenta numerosas deficiencias que hacen que no sea una Ley eficaz en la erradicación de la violencia de género, habiéndose quedado obsoleta en muchos de sus aspectos.

Para Lorenzo Copello, esto ocurre debido a la incompreensión y la falta de interés por llegar a la verdadera razón que genera estos fenómenos de violencia contra la mujer. Hay que «orientar las políticas legislativas hacia las auténticas causas del problema»<sup>38</sup> y no desviarlas hacia otros puntos de partida como ha hecho hasta ahora el legislador, puesto que aunque están relacionadas, son diferentes.

En este sentido, desde su aprobación, la implementación de la Ley ha sido objeto de abundantes estudios e investigaciones por parte de diversos sectores, que han evaluado la eficacia de la puesta en práctica de sus medidas integrales. Además, se han recogido, por parte de organismos nacionales como el Instituto Nacional de Estadística o el Consejo General del Poder Judicial, los datos estadísticos en materia de violencia de género desde el año 2003<sup>39</sup>.

Como ya se mencionó en el epígrafe anterior, la Ley Integral se limita a abarcar las agresiones hacia las mujeres a manos de sus parejas o exparejas, aun sin convivencia. No se incluyen todas las formas de violencia hacia la mujer que se dan también fuera del ámbito familiar o la violencia entre las parejas homosexuales entre hombres. «No es tan evidente para las parejas de lesbianas puesto que el núcleo del concepto radica en la

---

<sup>37</sup> ORTUBAY FUENTES, M., «Diez años de la “Ley integral contra la violencia de género”: Luces y sombras», *cit.*, p. 28.

<sup>38</sup> LAURENZO COPELLO, P., «La violencia de género en la Ley Integral...», *cit.*, p. 5.

<sup>39</sup> Se han realizado constantes proyectos de investigación I+D, informes de organismos internacionales y europeos, Planes nacionales de sensibilización y prevención de la violencia de género, etc. Son numerosos los informes del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer desde el año 2007; así como las iniciativas por parte de la Delegación del Gobierno para la Violencia de género de campañas de sensibilización en diversos ámbitos: deportivo, artístico, sanitario, medios de comunicación, etc. Disponible en: <http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/violenciaEnCifras/home.htm> [Fecha última consulta: 08/05/2019]

víctima: mujer que sufre la violencia por parte de su pareja»<sup>40</sup>. De esta definición tan restringida surge la confusión de los términos «violencia doméstica» y «violencia de género».

Como explica Añón Roig, el sistema jurídico y la Ley Integral prefieren utilizar el término «violencia de género» para referirse a la violencia que ejercen los maridos o exmaridos hacia sus mujeres dado que lo consideran un término más neutro que el de «violencia doméstica». Por ello, en primer lugar, voy a analizar las críticas referidas a este concepto que resulta especialmente confuso.

Dentro del concepto de «violencia doméstica» se entiende que cualquier miembro de la unidad familiar ejerce violencia contra cualquier otro miembro de tal forma que tanto hombres como mujeres podrían ser víctimas y esto no abarca la finalidad de la Ley: erradicar la violencia como manifestación de la discriminación y la situación de desigualdad entre ambos sexos sino que se trataría de delitos de homicidio, asesinato, lesiones o malos tratos en el ámbito familiar sin ser expresión de la opresión de las mujeres por el hecho de serlo.<sup>41</sup>

Aun así, dentro de la categoría género se comprende tanto a hombres como a mujeres de modo que, «género» y «mujeres» no son sinónimos<sup>42</sup>. Si de lo que se trata es de erradicar la violencia machista por la opresión de las mujeres, el concepto más adecuado sería el de «violencia contra las mujeres», que sí respondería a la pretensión de erradicar la violencia machista como expresión de la discriminación estructural.

Esto es lo que toda la sociedad y todas las instituciones sociales, políticas y jurídicas deberían entender puesto que aunque sea en el ámbito doméstico donde se ejerza mayoritariamente la violencia sobre las mujeres, hay que dar respuesta también al resto de manifestaciones de violencia por razón de sexo e incluirse en la Ley Integral. Todas ellas tienen un denominador común: su origen en la estructura social del sistema patriarcal.

---

<sup>40</sup> ORTUBAY FUENTES, M., «Diez años de la “Ley integral contra la violencia de género”: Luces y sombras», *cit.* p. 14.

<sup>41</sup> No se puede negar la existencia de hombres víctimas de violencia ejercida por mujeres pero la experiencia ha demostrado que estos hombres no han sufrido la discriminación de la sociedad que han sentido las mujeres a lo largo de la historia y que pervivía de generación en generación. No se puede equiparar a la violencia que sufren las mujeres simplemente por el hecho de que el origen y el porqué de las violencias radica en causas diferentes.

<sup>42</sup> AÑÓN ROIG, M<sup>a</sup>J., «Violencia con género. A propósito del concepto y la concepción de la violencia contra las mujeres», *cit.*, pp. 6-7.

Por tanto, la violencia hacia las mujeres en el ámbito doméstico es un mero subtipo dentro de la violencia de género. Pero, hasta ahora, el legislador español ha mantenido como bien jurídico protegido de la violencia de género a la unidad familiar, lo cual lleva a considerar que la causa de esta se encuentra en la propia naturaleza de la esfera familiar y no en los roles estructurales de la sociedad.

En términos generales, a pesar de los avances conseguidos, resulta muy difícil asumir que los problemas estructurales han sido los obstáculos a la hora de interpretar y aplicar el concepto de violencia de género<sup>43</sup>. Al fin y al cabo, es el derecho consuetudinario, aquel definido en función de las costumbres y las creencias que se implantan en la sociedad, el más complicado de modificar.

Otro problema a la implementación de esta Ley surgió con la llegada de la crisis económica española en el año 2008. El Plan Nacional de Sensibilización y Prevención que se había puesto en marcha con la Ley Integral se vio truncado ya que se suspendieron las campañas de sensibilización que debían impulsar las Administraciones Públicas<sup>44</sup>. De tal forma que, al retirarse la mayoría de los fondos destinados a la lucha contra la violencia de género, la Ley Integral vio mermada su capacidad para incidir en el cambio en la mentalidad y las creencias de la sociedad que se pretendía.

Asimismo fueron desapareciendo también los programas de igualdad de género que se habían implantado en todos los niveles de la educación en los centros escolares y, en lo que refiere a la detección y prevención, se observó un grave declive en la formación específica de los profesionales implicados en los diferentes ámbitos: sanitario, educativo, social, judicial, policial, etc. que provoca, como dijo Ortubay Fuentes, «una ausencia total de empatía con las víctimas, cuando no una nueva victimización».

Esta crisis económica acarrió el desempleo de muchas mujeres en esta situación de violencia de género y, en otros casos, el desarrollo por estas de trabajos muy precarios. Todo ello, sin olvidar que también afectó a las ayudas económicas y sociales que estas mujeres percibían. Por tanto, se producía una doble victimización que derivó en el menoscabo de sus derechos como víctimas de violencia machista.

En este sentido, una de las cuestiones más importantes que introdujo la Ley Integral fue configurar un contexto de derechos para las mujeres que enfrentan la violencia de género,

---

<sup>43</sup> AÑÓN ROIG, M<sup>a</sup>J., «Violencia con género...», *cit.*, p. 8.

<sup>44</sup> ORTUBAY FUENTES, M., «Diez años de la “Ley integral contra la violencia de género”...», *cit.*, p. 18.

con independencia de cualquier condición o circunstancia personal o social. Sin embargo, ahora cabe plantearse la influencia que estos derechos han provocado en las víctimas de violencia sexista.

*A priori*, de acuerdo con informes de Amnistía Internacional, ya se puede deducir que dicha influencia ha venido a ser desfavorable, pues se ha documentado en numerosos casos la falta de información de las mujeres víctimas de violencia machista, que no tienen acceso efectivo a un derecho tan esencial como es el derecho a la información<sup>45</sup>.

Más razones para su ineficacia vienen de la mano de Encarna Bodelón, que realizó una investigación socio-jurídica entrevistando a mujeres en situaciones de violencia machista en la que destacó la desinformación de la mayoría de ellas en lo que a sus derechos respecta, pues en todos sus relatos aparecían los mismos síntomas: «no conocían sus derechos al inicio del procedimiento, desconocían su resolución o no hicieron uso de la línea de atención telefónica (y las que lo hicieron obtuvieron una experiencia negativa)».

A pesar de la gran novedad que supuso la creación de unos juzgados especializados para juzgar la violencia machista, Encarna Bodelón observó que todas las entrevistas tenían en común el reflejo de la ineficacia del sistema judicial. Todas las mujeres coincidían en que el orden jurídico-penal debía mejorar, pues en muchas ocasiones se encuentran con numerosos obstáculos tras interponer la denuncia.

Específicamente las mujeres entrevistadas en esta investigación demandan una mayor agilidad en los trámites del proceso de divorcio en aras a conseguir vivir una «vida independiente del agresor»<sup>46</sup>. De modo que, a pesar de la especialización de los jueces de instrucción y la creación de los JVM, la mayoría de las víctimas no obtienen justicia, no se las protege y su situación no se repara.

A pesar de ello, no ha de menospreciarse el importante papel que tuvo la Ley Integral al contemplar la creación de delitos específicos de violencia de género; así como otras medidas sociales y jurídicas que dieron un paso más allá en la lucha contra la violencia machista.

---

<sup>45</sup> Informe de Amnistía Internacional. «¿Qué justicia especializada? A siete años de la ley integral contra la violencia de género: obstáculos al acceso y obtención de justicia y protección», sección española de Amnistía Internacional, Madrid, 2012. Disponible en: [https://www.es.amnesty.org/uploads/media/Que\\_justicia\\_especializada.informe\\_2012.pdf](https://www.es.amnesty.org/uploads/media/Que_justicia_especializada.informe_2012.pdf)

<sup>46</sup> BODELÓN E., *Violencia de género y las respuestas de los sistemas penales*, Ediciones Didot, Buenos Aires, 2012, p. 99.

Sin embargo, desde sus inicios, ha dado lugar a una gran polémica pues, los numerosos estudios, investigaciones e informes que se han realizado por parte de expertos en materia de violencia contra las mujeres, con el fin de analizar la Ley Integral y de evaluar su eficacia, han demostrado que existe un alto índice de negatividad de la Ley. La respuesta que ofrece resulta poco operativa, sobre todo, debido a la evolución de la orientación político-criminal que esta refleja<sup>47</sup>.

La opinión mayoritaria afirma que la Ley Orgánica 1/2004 deviene ineficaz, pues su respuesta primaria es la de incrementar las penas y recurrir al Código Penal como *prima ratio*<sup>48</sup>. «Todavía se siguen haciendo propuestas equivocadas en favor de la idea de reforzar la vía punitiva para erradicar la violencia machista»<sup>49</sup> pero, lo cierto es que, como concluyó Ana Rubio<sup>50</sup>, los antecedentes normativos, sociales y políticos de esta Ley Integral «han determinado lo que es».

Como ya he explicado, la violencia de género es una manifestación de la discriminación estructural de las mujeres en la sociedad, que ha establecido unos roles de género haciendo fuertes y valientes a los varones y débiles, sumisas y dependientes a las mujeres. En cambio, cuando esto se lleva al ámbito penal, este no trata la violencia machista como un problema estructural sino como un problema de los individuos que por querer manifestar su poder y control sobre sus parejas, «pegan a sus mujeres»<sup>51</sup>.

Así, una vez más, se reconduce el problema hacia el ámbito de la institución familiar sin llegar a contemplar la posibilidad de castigar toda forma de violencia de género, lo que me lleva a hablar de que, dentro de la unidad familiar, se considera que también son víctimas de violencia machista los hijos comunes y los menores sujetos a su tutela, o guarda y custodia.

En muchas ocasiones los agresores ejercen actos violentos contra sus hijos con el fin de hacer daño a sus mujeres, pues los hijos son lo más importante para ellas e incluso, se darán episodios en los que el hombre ejerza violencia sobre ambos sujetos de la unidad

---

<sup>47</sup> VILLACAMPA ESTIARTE C., «Pacto de estado en materia de violencia de género: ¿más de los mismo?», *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*. Artículos RECPC 20-04 (2018), pp.2-3.

<sup>48</sup> Expresión que utiliza CAROLINA VILLACAMPA en numerosas ocasiones para hacer hincapié en el sistema punitivista en el que está inmersa la regulación de la violencia de género.

<sup>49</sup> MAQUEDA ABREU, M.L., «1989 – 2009: Veinte años de ‘desencuentros’ entre la Ley penal y la realidad de la violencia en la pareja», en LAURENZO COPELLO, P. (coord.), *cit.*, pp. 113-130.

<sup>50</sup> RUBIO A., «La ley integral: entre el desconcierto del género y la eficacia impuesta», en LAURENZO COPELLO, P. (coord.), *cit.*, p. 171.

<sup>51</sup> LAURENZO COPELLO, P., «¿Hacen falta figuras de género específicas para proteger mejor a las mujeres?», *Estudios penales y criminológicos*, vol. XXXV, 2015, p. 797



familiar<sup>52</sup>. Son en estos casos en los que el Código Penal (así lo establece su artículo 173.3) tanto si se ejerce la violencia sobre una misma persona como si son diferentes las víctimas de la agresión, castiga al agresor como un único delito de malos tratos.

Esto se debe a que el legislador ha optado por la unidad familiar como objeto de tutela, salvaguarda y protección de este tipo de violencia machista. Además de la confusión que genera este concepto [*vid. SUPRA* p. 21], con dicha pena lo único que se está consiguiendo es beneficiar al agresor puesto que sabe que aunque ejerza violencia sobre todos los miembros de la unidad familiar, tendrá el mismo castigo que si la ejerce contra uno de ellos, lo que desvirtúa claramente el efecto preventivo por el que vela la Ley 1/2004<sup>53</sup>.

De esta Ley cabía esperar una reducción del número de mujeres maltratadas a manos de sus parejas o exparejas y una mayor protección hacia estas víctimas. Por ello, hay que preguntarse si tras quince años desde su aprobación esta ley ha dado sus frutos, pero se ha demostrado que a pesar de la gran cantidad de condenas por delitos relacionados con la violencia de género, «el número de víctimas mortales se ha mantenido prácticamente igual»<sup>54</sup>.

Hasta ahora, la evolución de la tutela penal frente a la violencia contra las mujeres revela de manera explícita su objetivo, esto es, «ganar eficacia en la intervención punitiva»<sup>55</sup>. Pero si la experiencia está demostrando que priorizando la respuesta penal no se reducen los casos de violencia machista, la consecuencia inmediata es cambiar la técnica y no legislar a golpe de Código Penal.

Quizás, como señala Lorenzo Copello, no es tanto el incrementar las penas sino el poner los medios suficientes para que las figuras penales ya existentes se lleven a la práctica con una eficacia real y efectiva, consiguiendo los efectos pretendidos por la Ley Integral en cuanto a la disminución del número de víctimas y así lograr frenar al monstruo<sup>56</sup> tan poderoso contra el que llevamos luchando años y años.

---

<sup>52</sup> Sobre la importancia que adquiere la protección de estas víctimas y las recientes reformas legislativas en esta cuestión véase PICONTO NOVALES, T., «Los derechos de las víctimas de violencia de género: las relaciones de los agresores con sus hijos», *cit.*, pp. 121-156.

<sup>53</sup> LAURENZO COPELLO, P., «La violencia de género en la Ley Integral...», *cit.*, p. 6.

<sup>54</sup> LAURENZO COPELLO, P., «¿Hacen falta figuras de género...», *cit.*, p. 793

<sup>55</sup> ORTUBAY FUENTES, M., «Diez años de la “Ley integral contra la violencia de género”... », *cit.*, p.15

<sup>56</sup> Término con el que RUBIO, A. hace referencia a la violencia contra las mujeres, su origen y sus causas.

Como establece Ana Rubio, «el cambio en el sistema de creencias y costumbres que exige la erradicación de la discriminación no puede venir sólo de la mano del Derecho»<sup>57</sup>. Es fundamental que el legislador se apoye de forma expresa en medidas que corrijan la situación e incidan en el cambio de mentalidad de la sociedad<sup>58</sup> como el potenciar la educación en igualdad desde las más tempranas edades así como la formación de un largo etcétera de profesionales que en el día a día deben trabajar en este ámbito (profesores, médicos, enfermeros, psicólogos, jueces, fiscales, etc.).

Tras ocuparme en este epígrafe de las que he considerado las críticas más importantes a la Ley Integral, trataré de recoger en el siguiente epígrafe las medidas que se están llevando a cabo actualmente para combatir la violencia de género. Así, voy a analizar el Pacto de Estado contra la Violencia de Género aprobado en el año 2017.

## **V. PACTO DE ESTADO CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO**

Como se ha visto en el epígrafe anterior, en España contamos con un conjunto de normas que prevén combatir todo acto de violencia contra las mujeres desde un punto de vista integral, a pesar de ello, las mujeres continúan siendo amenazadas, controladas, maltratadas y asesinadas. Se ha comprobado que los avances legales no son suficientemente eficaces por lo que, como se establece en la introducción al Pacto de Estado contra la Violencia de Género<sup>59</sup>, «debemos impulsar en la sociedad los cambios necesarios para prevenir la violencia sobre las mujeres y rechazarla de forma unánime».

Para ello, es necesario una tarea conjunta de todas las instituciones y de toda la sociedad, quienes deben aceptar el compromiso de establecer una mejora en los medios que permitan avanzar hacia la erradicación de la violencia contra las mujeres. Se trata de una cuestión de Estado en la que deben primar soluciones eficaces para proteger a las víctimas

---

<sup>57</sup> RUBIO A, «La ley integral: entre el desconcierto del género y la eficacia impuesta», en LAURENZO COPELLO, P., (coord.), *cit.*, pp. 146-147.

<sup>58</sup> MOLINA CABALLERO, M<sup>a</sup>J., «Reflexiones acerca del status de la víctima en los procesos sobre violencia de género», en LAURENZO COPELLO, P., (coord.), *La Violencia de Género en la Ley: Reflexiones sobre veinte años de experiencia en España*, Dykinson SL., Madrid, 2010, p. 179.

<sup>59</sup> La Delegación del Gobierno para la Violencia de Género ha elaborado un documento refundido de las medidas del Pacto que aprobaron el Congreso y el Senado. Se trata de un documento de trabajo que integra todas las propuestas realizadas en el Congreso y el Senado con el objetivo de sistematizar la información básica y facilitando su consulta y seguimiento. Disponible en: [http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/pactoEstado/docs/Documento\\_refundido\\_PEVG\\_.pdf](http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/pactoEstado/docs/Documento_refundido_PEVG_.pdf)

y prevenir más casos de violencia machista. Es en este contexto político, jurídico y social donde surge el impulso del Pacto de Estado contra la Violencia de Género.

El Pleno del Congreso de los Diputados aprobó por unanimidad, en su sesión del día 15 de noviembre de 2016, una Proposición no de Ley por la que se instaba al Gobierno a promover la suscripción de un Pacto de Estado en materia de Violencia de Género.

De esta Proposición surgió la creación de una Subcomisión dentro de la Comisión de Igualdad del Congreso con el fin de elaborar un informe de análisis de la situación que contemplara un conjunto de medidas que debían incluirse en el Pacto de Estado. Además, se crea también una Ponencia en el seno de la Comisión de Igualdad del Senado para que analizase la estrategia a seguir para alcanzar un Pacto de Estado en materia de Violencia de Género.

Así, el 13 de septiembre de 2017 se aprueba por unanimidad el Informe de la Ponencia de Estudio para la elaboración de estrategias contra la violencia de género por el Pleno del Senado en el cual figuran 267 medidas articuladas en 8 ejes.

Por su parte, el Pleno del Congreso aprueba el 28 de septiembre de 2017, sin votos en contra, el Informe de la Subcomisión para un Pacto de Estado en materia de violencia de género en el que se incluyen 214 medidas agrupadas en 10 ejes.

Con un total de 481 medidas propuestas, ambos informes fueron remitidos al Gobierno de manera que se sometieran a un acuerdo con los representantes de las distintas Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales, Partidos Políticos, Sindicatos y Administración de Justicia.

Finalmente y tras los acuerdos alcanzados, culminó en diciembre de 2017 la aprobación del Pacto de Estado. Sin embargo, obtuvo 268 votos a favor y contó con 65 abstenciones, que hicieron alejarse bastante del objetivo de lograr el consenso con el que se aprobó la Ley Orgánica 1/2004<sup>60</sup>.

A continuación, de acuerdo con el texto refundido realizado por la Delegación del Gobierno al que me voy a referir en este epígrafe, voy a detenerme a analizar los principios que han inspirado al desarrollo del Pacto de Estado en materia de Violencia de

---

<sup>60</sup> ACALE SÁNCHEZ M., «Aspectos penales del Pacto de Estado español contra la violencia de género de 2017», *Diritto Penale Contemporaneo*, 1/2018, p.8

Género, estos son, el principio de transversalidad, los principios de colaboración y coordinación y el principio de temporalidad.

El Pacto se aprobó en un contexto en el que era absolutamente necesario llevar a cabo diversas medidas para reforzar la eficacia de la Ley Integral y erradicar la violencia contra las mujeres, una insoportable injusticia que provoca tantos y tantos asesinatos de mujeres únicamente por ser mujeres. Por tanto, era fundamental que se establecieran unos principios inspiradores en los que se debiera basar el Pacto.

Así, el principio de transversalidad debe responder a la implicación de todas las Administraciones Públicas y todos los agentes intervinientes en el desarrollo de las medidas de este Pacto. Esto es debido a que en él participan distintas administraciones, multitud de asociaciones y colectivos que, tras diversas disputas en el Congreso y el Senado, acuerdan impulsar políticas para erradicar la violencia sobre la mujer.

Por tanto, se trata de un Pacto de todos y para todos dado que es un pacto transversal, lo que recuerda que este es un reto que incumbe a toda la sociedad en su conjunto.

En cuanto al principio de colaboración y coordinación, muchas de esas medidas transversales son responsabilidad de varias Administraciones y Entidades conjuntamente de tal forma que se han establecido grupos de trabajo en el seno de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas así como con el Observatorio Estatal de violencia sobre la Mujer para que estas medidas puedan llevarse a cabo de una manera más ágil y sencilla.

En lo que respecta al principio de temporalidad, el Pacto prevé una vigencia del mismo de cinco años si bien es cierto que anualmente se establecerán las medidas prioritarias a abordar. Asimismo, se le dota de una cantidad de dinero fijada en cien millones de euros para invertir en esta causa.

Además, voy a detenerme a estudiar las medidas propuestas por el Congreso y el Senado recogidas en el Documento Refundido que ha realizado la Delegación del Gobierno para la Mujer así como su impacto normativo en España. En este documento se recogen de forma complementaria las medidas con objetivos y ámbitos de aplicación comunes así como la clasificación de aquellas que no puedan incluirse conjuntamente.

Para facilitar su consulta, la Delegación del Gobierno identifica los agentes implicados y designa los organismos responsables en la implementación de cada medida de forma que estén distribuidas según su ámbito de competencia.

Los diez ejes de actuación en los que se basa el Pacto y por tanto, las grandes medidas que entiende que son merecedoras de mejora son aquellas relativas a la sensibilización y prevención, la coordinación de la respuesta institucional, el perfeccionamiento de la asistencia y protección a las víctimas (incluidos los menores), el impulso de la formación de los profesionales y la visualización y atención a otras formas de violencia contra las mujeres así como el establecimiento de recomendaciones a las distintas administraciones públicas<sup>61</sup>.

Tanto en el Informe de la Subcomisión aprobado por el Congreso como en el Informe de la Ponencia aprobado por el Pleno el Senado recogen propuestas para la aprobación un Pacto de Estado contra la Violencia de Género que lleva consigo la puesta en marcha de diversas modificaciones legislativas.

Todas las propuestas realizadas tienen un contenido muy variado, «unas van dirigidas proactivamente a la lucha contra el maltrato y otras lo están hacia el castigo del agresor»<sup>62</sup>. De este modo, el principal objetivo del Pacto de Estado es la modificación de la Ley Integral en aras a que esta siga siendo la normativa principal en materia político criminal en este ámbito. Se trata de una estrategia para complementar la Ley, ya que son numerosos los informes que reflejan la ausencia de eficacia de la misma.

Una de las medidas más importantes si no la principal, es la ampliación del concepto de violencia sobre la mujer «a todos los tipos de violencia contra las mujeres contenidos en el Convenio de Estambul»<sup>63</sup>. Dado que este concepto viene determinado por una norma internacional vinculante, parece necesario adecuar nuestra normativa interna al Derecho internacional. Sin embargo, «no resulta tan adecuado hacerlo modificando el articulado de la ley que ha provocado la confusión conceptual y que se ha caracterizado por la invocación al sistema de justicia penal a pesar de que este no parece ser el espíritu del

---

<sup>61</sup> Documento refundido de medidas del Pacto de Estado en materia de violencia de género. Congreso + Senado. [Fecha última consulta: 27/04/2019] Disponible en:

[http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/pactoEstado/docs/Documento\\_refundido\\_PEVG\\_.pdf](http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/pactoEstado/docs/Documento_refundido_PEVG_.pdf)

<sup>62</sup> ACALE SÁNCHEZ M., «Aspectos penales del Pacto de Estado español contra la violencia de género de 2017», *cit.*, p.7.

<sup>63</sup> Propuestas número 102 y 104 del Documento Refundido realizado por la Delegación del Gobierno para la Mujer.

Convenio de Estambul»<sup>64</sup>, pues son pocas las disposiciones que dedica a la persecución de las conductas delictivas.

Dada la importancia de la prevención, ya destacada en el Convenio de Estambul como la primera de las 3P<sup>65</sup>, el Pacto de Estado establece una extensa red de medidas referidas a la sensibilización y educación de toda la sociedad para lograr evitar la discriminación por razón de sexo y exigir la permanencia del Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género tras su desaparición por las crisis económica española.

La Ley Integral tuvo un buen arranque al pretender la sensibilización de toda la sociedad para terminar con la violencia machista. Sin embargo, la mentalidad de la sociedad, como dijo Acale Sánchez, «no cambia de la noche a la mañana sino que se requiere un cambio profundo de convicciones a través de una educación en valores de igualdad y de resolución pacífica de conflictos»<sup>66</sup>.

Con respecto a las situaciones de violencia de género que sufren los hijos, otro impacto normativo que supone en este sentido el Pacto es la reforma del Código Civil español. Concretamente, la medida número 148 del Informe de la Subcomisión del Congreso pretende la modificación del artículo 156 «para que la atención y asistencia psicológica quede fuera del catálogo de actos que requieren una decisión común en el ejercicio de la patria potestad, cuando exista sentencia firme o hubiera una causa penal en curso por malos tratos o abusos sexuales».

Destaca también la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que pretende abordar el derecho de dispensa de declarar al que se acogen muchas de las víctimas de violencia machista. Pero tal es el miedo que tienen estas mujeres que, de acuerdo con Acalé Sánchez<sup>67</sup>, la propuesta de modificación del artículo 416 LECRIM criminalizaría todavía más la situación. La víctima puede recurrir a otros medios para conseguir la misma finalidad, entre otros, la alegación de que la denuncia fue falsa.

Además de estas, existen otras normas afectadas por el Pacto de Estado, entre ellas, la Ley de Bases de Régimen Local con el fin de que los municipios cuenten con competencias propias en materia de igualdad y violencia sobre la mujer así como la

---

<sup>64</sup> VILLACAMPA ESTIARTE C., «Pacto de estado...», *cit.*, p. 17.

<sup>65</sup> Carolina Villacampa hace referencia a la conocida como «política de las 3P»: prevención, protección y persecución en VILLACAMPA ESTIARTE C., «Pacto de estado...», *cit.*, pp. 10-11.

<sup>66</sup> ACALE SÁNCHEZ M., «Aspectos penales del Pacto de Estado...», *cit.*, p. 7.

<sup>67</sup> ACALE SÁNCHEZ M., «Aspectos penales del Pacto de Estado...», *ibíd.*, pp. 22-23.

reforma de normas del ámbito laboral y de la Seguridad Social, por ejemplo, para mejorar las pensiones de orfandad o el régimen de renta activa de inserción para víctimas de violencia de género.

En este sentido, las Unidades de Violencia de Género de las distintas Delegaciones del Gobierno están ya colaborando con las Entidades Locales para que estas inviertan de manera efectiva la dotación económica destinada para llevar a cabo medidas dirigidas sobre todo a la sensibilización, concienciación y prevención. Como ejemplo, algunos Ayuntamientos ya han puesto en marcha campañas de sensibilización o cursos de autodefensa.

Junto con la reforma de la Ley Integral, la modificación normativa que más polémica está causando es la relativa al Código Penal. Tras una lectura del Pacto de Estado se observa cómo se incluyen numerosas medidas unas mejores y otras peores, unas endureciendo las penas o eliminando atenuantes, otras extendiendo la libertad vigilada sobre el maltratador, otras reforzando la especialización de profesionales así como de los juzgados penales (que son los que atienden el mayor número de casos) y otras ampliando las competencias de los JVM y habilitando sus instalaciones con el fin de mejorar la asistencia y la respuesta institucional.

Estas propuestas reflejan que a pesar de los avances conseguidos hasta ahora, «se sigue cometiendo el mismo error al pensar que la capacidad disuasoria del Derecho se refuerza con sanciones elevadas»<sup>68</sup>. Se ha demostrado que a día de hoy un incremento punitivo no ha hecho reducir los delitos por violencia de género e incluso, los agresores vuelven a repetir sus conductas tras el cumplimiento de su condena.

A pesar de que este Pacto incorpora medidas que parece que van a repercutir de forma positiva en la sociedad, se olvida de que no es tanto el potenciar el ámbito penal sino el mejorar la forma de pensar de los maltratadores y de tratar el cómo quitar los roles sociales que martirizan a las mujeres<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> RUBIO A, «La ley integral: entre el desconcierto del género y la eficacia impuesta», en LAURENZO COPELLO, P., (coord.), *cit.*, pp. 154-155.

<sup>69</sup> Así lo explicaron también Juezas y Jueces para la Democracia en su Comunicado sobre un Pacto de Estado en materia de violencia de género el 17 de noviembre de 2016: «*La prevención más eficaz de la comisión de este tipo de delitos necesita no sólo la disuasión penal, sino que requiere también una intervención dinámica y positiva de toda la sociedad que neutralice las raíces y causas de esta criminalidad; no puede obviarse que el abuso de poder dentro de la relaciones, la connivencia social y los roles adscritos culturalmente actúan como legitimadores del abuso que subyace en este tipo de violencia.*»

En este sentido, existen medidas en el Pacto que giran en torno a la reeducación y reinserción de los agresores, que al fin y al cabo es el objetivo que debe conseguirse, pero se continúa acudiendo prioritariamente al Código Penal en lugar de poner los medios adecuados para lograr una efectiva reinserción en la medida de lo posible.

No hay que dejar de lado que en España mayoritariamente se ha estado de acuerdo con la prohibición de la mediación que ya establecía la Ley Integral y que continúa excluyendo el Pacto de Estado en su propuesta número 116. Sin embargo, se está abriendo un debate cada vez más crítico acerca de la posibilidad de la mediación en casos de violencia de género<sup>70</sup>. No obstante, como concluyó Teresa Picontó, «recurrir a la mediación en estos casos podría poner en entredicho el reconocimiento como conducta de relevancia penal de la violencia de género que tanto esfuerzo ha supuesto conseguir»<sup>71</sup>, además del gran retroceso sociológico que se alcanzaría si se invisibilizara de nuevo este tipo de violencia machista.

En definitiva, el Pacto de Estado ha contribuido a una mejora en cuanto a la concienciación de los poderes públicos pero todavía es pronto para determinar un cambio real en las convicciones de la población, teniendo en cuenta que la mayoría de sus medidas deben ser aplicadas en las situaciones que se consideran más urgentes y no a largo plazo así como la situación política actual que nuestro país está atravesando.

Para finalizar este Trabajo Fin de Grado voy a recoger algunas conclusiones y propuestas.

## **VI. A MODO DE CIERRE: CONCLUSIONES Y ALGUNA PROPUESTA**

Sin duda, la Ley Integral trajo consigo una lista de mejoras que han aportado su granito de arena hacia un mayor progreso de la sociedad pero, tal y como he tratado de exponer en este Trabajo Fin de Grado, esto no ha sido suficiente.

1. A pesar de que es conveniente que se regule prioritariamente la violencia habitual en la pareja, pues es donde con mayor frecuencia se agrede y se discrimina a la

---

<sup>70</sup> PICONTO NOVALES, T., «Violencia de género y mediación», en ARGUDO PÉRIZ, JL., (dir.), *cit.*, p. 254.

<sup>71</sup> Por razones obvias no puede profundizarse sobre toda la problemática que está emergiendo por lo que para una mayor comprensión del asunto puede consultarse, entre otros, CASTILLEJO MANZANARES, R., TORRADO TARRÍO, C. Y ALONSO SALGADO, C., «Mediación en violencia de género», en *Revista de mediación* (2011) n°7, pp. 38-45 o PICONTO NOVALES, T., «Violencia de género y mediación», en ARGUDO PÉRIZ, JL., (dir.), *cit.*, pp. 251-263.



mujer, una ley integral no puede olvidarse de las múltiples formas de violencia contra las mujeres, derivadas todas ellas de una misma causa: un problema estructural cuyos roles sociales y culturales han favorecido el poder asimétrico de los hombres sobre las mujeres.

2. Todas las reformas institucionales y normativas que se han llevado a cabo han tratado de establecer un sistema penal de mayor represión. Sin embargo, no han sido suficientes para erradicar la violencia de género pues, desafortunadamente, estas situaciones siguen sucediendo continuamente.

A día de hoy se puede observar cómo las penas no eluden la comisión de delitos de violencia contra las mujeres sino que, en numerosos casos, consiguen revictimizarlas, describirlas como personas débiles y que, en el ámbito familiar, acaben entrando otra vez en el ciclo de la violencia.

3. La razón de ser del Pacto de Estado viene dada por el compromiso de todos los partidos, instituciones y organismos intervinientes de reforzar la eficacia de la Ley Integral. Así pues, el Pacto recoge numerosas propuestas destinadas a una mayor sensibilización, prevención y protección de las víctimas de violencia machista que se habían quedado obsoletas en la Ley Integral. Una de las medidas imprescindibles que merece ser puesta en marcha preferentemente es la ampliación del concepto de violencia de género a todas las formas de violencia sobre la mujer (art. 3 Convenio de Estambul).
4. No existe una solución tajante a este grave problema pero hay que trabajar en ello, ayudar a las víctimas de violencia machista en los ámbitos asistenciales, tanto sociales como jurídicos, de forma que se sientan seguras, sin miedos y sin prejuicios, así como tratar a los agresores mediante programas de terapia y tratamientos psicológicos que determinen qué es lo que les lleva a actuar de esa manera, por qué no pidieron ayuda antes y, hacerles comprender que la mujer, social y jurídicamente, es un sujeto en igualdad con él. En definitiva, potenciar medios más efectivos que una elevada respuesta penal.

Ojalá que un día todo esto sea pasado, mientras tanto, como dijo Marcela Lagarde,  
«vivimos cambiando el mundo».

## VII. BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS DOCUMENTALES

### 1. LIBROS Y ARTÍCULOS:

- ACALE SÁNCHEZ M., «Aspectos penales del Pacto de Estado español contra la violencia de género de 2017», *Diritto Penale Contemporaneo*, 1/2018. Disponible en: <https://www.penalecontemporaneo.it/upload/7538-acalessanchez118.pdf>
- AÑÓN ROIG, M<sup>a</sup>J., «Violencia con género. A propósito del concepto y la concepción de la violencia contra las mujeres», *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, 2016. Disponible en: <https://ojs.uv.es/index.php/CEFD/article/viewFile/8257/8035>
- ARROYO ZAPATERO, L., «La violencia de género en la pareja en el Derecho penal español». Publicaciones del Instituto de Derecho Penal Europeo e Internacional, Ciudad Real. Disponible en: <http://blog.uclm.es/cienciaspenales/files/2016/09/9violenciadgenero.pdf>
- BEBEL A. (1879), La mujer y el socialismo [extracto de libro electrónico] Marxists Internet Archive, septiembre, 2016 [Fecha última consulta: 25/02/2019]. Disponible en: <https://www.marxists.org/espanol/bebel/1879/1879.htm>
- BODELÓN E., *Violencia de género y las respuestas de los sistemas penales*, Ediciones Didot, Buenos Aires, 2012
- BOLDOVA PASAMAR, MA.Y RUEDA MARTÍN, M<sup>a</sup>A., «El nuevo tratamiento de la violencia habitual en el ámbito familiar, afectivo o similar tras las reformas de 2003 del Código Penal español», en *Revista de Derecho Penal y Criminología*, n.º 14, 2004. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/270568980\\_El\\_nuevo\\_tratamiento\\_de\\_la\\_violencia\\_habitual\\_en\\_el\\_ambito\\_familiar\\_afectivo\\_o\\_similar\\_tras\\_las\\_reformas\\_de\\_2003\\_del\\_Codigo\\_penal\\_espanol/download](https://www.researchgate.net/publication/270568980_El_nuevo_tratamiento_de_la_violencia_habitual_en_el_ambito_familiar_afectivo_o_similar_tras_las_reformas_de_2003_del_Codigo_penal_espanol/download)
- BOLDOVA PASAMAR, MA.Y RUEDA MARTÍN, M<sup>a</sup>A., «La discriminación positiva de la mujer en el ámbito penal», en *Aequalitas: Revista jurídica de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*, nº 15, 2004. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1335817>
- CALVO GARCÍA, M., «Análisis socio-jurídico de la Ley Orgánica de Medidas de protección integral contra la violencia de género», en *Trabajo: Revista Iberoamericana de relaciones laborales*, nº 17, 2006. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2284103>
- LAGARDE Y DE LOS RÍOS, M., *Los cautiverios de las mujeres: Madresposas, monjas, putas, presas y locas*, horas y HORAS, Madrid, 2011.

- LAURENZO COPELLO, P., «¿Hacen falta figuras de género específicas para proteger mejor a las mujeres?», *Estudios penales y criminológicos*, vol. XXXV, 2015, pp. 783-830. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5381726>
- LAURENZO COPELLO, P., «La violencia de género en la Ley Integral. Valoración político-criminal», en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 2005. Disponible en: <http://criminet.ugr.es/recpc/07/recpc07-08.pdf>
- MAQUEDA ABREU, M.L., «1989 – 2009: Veinte años de ‘desencuentros’ entre la Ley penal y la realidad de la violencia en la pareja», en LAURENZO COPELLO, P. (coord.), *La Violencia de Género en la Ley: Reflexiones sobre veinte años de experiencia en España*, Dykinson S.L., Madrid, 2010, pp. 113-130.
- MOLINA CABALLERO, M<sup>a</sup>J., «Reflexiones acerca del status de la víctima en los procesos sobre violencia de género», en LAURENZO COPELLO, P. (coord.), *La Violencia de Género en la Ley: Reflexiones sobre veinte años de experiencia en España*, Dykinson S.L., Madrid, 2010.
- ORTUBAY FUENTES, M., «Diez años de la “Ley integral contra la violencia de género”: Luces y sombras», en *Revista Ventana Jurídica, Escuela Capacitación Judicial*, El Salvador, 2015. Disponible en: <http://www.pensamientocritico.org/mirort0315.pdf>
- PICONTO NOVALES, T., «Algunas arquitecturas invisibles: “el techo de cristal” y la violencia de género», en *Revista Canibaal*, 2017, nº 8. Disponible en: <https://www.canibaal.es/producto/revista-canibaal-no-8/>
- PICONTO NOVALES, T., «Los derechos de las víctimas de violencia de género: las relaciones de los agresores con sus hijos», en *Revista Derechos y Libertades de Filosofía del Derecho y Derechos Humanos*, Dykinson, Madrid, 2018, nº 39, pp. 121-156.
- PICONTO NOVALES, T., «Violencia de género y mediación», en ARGUDO PÉRIZ, J.L., (dir.) *Mediación y tutela judicial efectiva. La justicia del siglo XXI*, editorial Reus, Madrid, 2019, pp. 251-263.
- RUBIO A., «La Ley Integral: entre el desconcierto del género y la eficacia impuesta», en LAURENZO COPELLO, P., (coord.), *La Violencia de Género en la Ley: Reflexiones sobre veinte años de experiencia en España*, Dykinson S.L., Madrid, 2010, pp. 131-174.

- SÁNCHEZ ARANDA, J., «El papel de los medios de comunicación», en RIVAS *et al.* (dir.), *Violencia de género: perspectiva multidisciplinar y práctica forense*, Editorial Aranzadi, Navarra, 2007
- SANZ-DÍEZ DE ULZURRUM ESCORIAZA, J. y CASTILLA MOYA, JM., «*Violencia de género: ley orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género. Una visión práctica*», Ediciones Experiencia, 2005. ProQuest Ebook Central. Disponible en: <https://ebookcentral.proquest.com/lib/unizarsp/detail.action?docID=3227042>. [Fecha última consulta: 27/04/19]
- STUART MILL, J., *La esclavitud femenina*, traducción de Emilia Pardo Bazán, Centaur Editions, 2013.
- VARELA N., *Cansadas. Una reacción feminista frente a la nueva misoginia*, Grupo Zeta, Madrid, 2017
- VILLACAMPA ESTIARTE C., «Pacto de estado en materia de violencia de género: ¿más de los mismo?», en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*. Artículos RECPC 20-04 (2018). Disponible en: <http://criminet.ugr.es/recpc/20/recpc20-04.pdf>

## 2. LEGISLACIÓN:

- Constitución Española de 1978.
- Instrumento de ratificación del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, hecho en Estambul el 11 de mayo de 2011.
- Ley Orgánica 3/1989, de 21 de junio, de actualización del Código Penal.
- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.
- Ley Orgánica 11/1999, de 30 de abril, de modificación del Título VIII del Libro II del Código Penal
- Ley Orgánica 14/1999, de 9 de junio, de modificación del Código penal y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en materia de protección a las víctimas de malos tratos.
- Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros.
- Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

- Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género
- Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

### 3. OTRAS FUENTES CONSULTADAS:

- Comunicado sobre un Pacto de Estado en materia de violencia de género el 17 de noviembre de 2016. [Fecha última consulta: 27/04/2019] Disponible en: <http://www.juecesdemocracia.es/2016/11/17/comunicado-jpd-pacto-estado-materia-violencia-genero/>
- Documento refundido de medidas del Pacto de Estado en materia de violencia de género. Congreso + Senado. [Fecha última consulta: 27/04/2019] Disponible en: [http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/pactoEstado/docs/Documento\\_refundido\\_PEVG\\_.pdf](http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/pactoEstado/docs/Documento_refundido_PEVG_.pdf)
- Informe del CDPJ al Anteproyecto de Ley Orgánica Integral de medidas contra la violencia ejercida sobre la mujer. <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Informes/Informe-al-Anteproyecto-de-Ley-Organica-integral-de-medidas-contra-la-violencia-ejercida-sobre-la-mujer> [Fecha última consulta: 08/05/2019]
- Proyectos e informes de investigación sobre la eficacia de la Ley Integral. <http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/violenciaEnCifras/home.htm> [Fecha última consulta: 08/05/2019]
- Informe de Amnistía Internacional. «¿Qué justicia especializada? A siete años de la ley integral contra la violencia de género: obstáculos al acceso y obtención de justicia y protección», sección española de Amnistía Internacional, Madrid, 2012. Disponible en: [https://www.es.amnesty.org/uploads/media/Que\\_justicia\\_especializada.informe\\_2012.pdf](https://www.es.amnesty.org/uploads/media/Que_justicia_especializada.informe_2012.pdf)
- II Plan Integral contra la violencia doméstica 2001-2004, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* 40. [Fecha última consulta: 01/05/2019] [http://www.mitramiss.gob.es/es/publica/pub\\_electronicas/destacadas/revista/numeros/40/Informes02.pdf](http://www.mitramiss.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/40/Informes02.pdf)
- Página web: <https://www.europapress.es/sociedad/noticia-mujeres-mas-luchado-igualdad-dia-internacional-mujer-2016-20160307234934.html>