



LA POLÍTICA CRIMINAL CONTRA LA VIOLENCIA SOBRE LA PAREJA*

José Luis Díez Ripollés

Catedrático de Derecho Penal de la
Universidad de Málaga

La Ley Orgánica 1/2004, de Medidas de protección *integral* contra la violencia de género, constituyó una decisión legislativa de gran trascendencia en la lucha contra este fenómeno. Un equipo de investigadores del Instituto de Criminología de la Universidad de Málaga hemos llevado a cabo una **evaluación**⁽¹⁾ de los 10 primeros años de vigencia del **programa político-criminal** contenido en la citada ley desde tres perspectivas: su efectividad, en qué medida se han puesto en marcha los recursos y medidas previstos; su eficacia, el grado en que tras una década se han conseguido los objetivos previstos; y su eficiencia, que implica un análisis coste beneficio atento a los posibles efectos negativos que el

desarrollo de la ley haya podido generar. Lo que sigue es una apretada síntesis de los resultados obtenidos más importantes.

La efectividad de la ley

La efectividad de las órdenes de protección y otras medidas cautelares, penales y civiles merece una valoración positiva en términos generales, dado su contenido y extendido empleo. El descenso de las órdenes de protección incoadas y acordadas desde 2009, más acentuado que el de las denuncias interpuestas, no suscita inquietud, pues hay fuertes indicios de que se origina en

*Artículo publicado para la revista El Notario del Siglo XXI, nº77. Enero/febrero 2018

Díez Ripollés, J.L., Cerezo Domínguez, A., Benítez Jiménez, M.J.: La política criminal contra la violencia sobre la mujer pareja (2004-2014) Tirant, 2017.

que los jueces hacen una valoración objetiva del riesgo de más calidad. Las medidas penales que más descienden son las privativas de libertad y las medidas civiles que menos se reducen son las encargadas de proteger a los menores.

De las **ayudas económicas y laborales** a las víctimas, la renta activa de inserción tiene una cobertura notable. Sin embargo, se produce un fracaso contundente de los recursos destinados a la inserción laboral de las mujeres maltratadas.

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

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

Se ha constatado la implantación de numerosos **recursos** de carácter policial, fiscal, de defensa jurídica, forense y socio-asistencial para lograr la prevención y persecución de estas conductas. Dentro de una valoración general positiva, su variedad y proliferación plantean en ocasiones

dudas sobre la coherencia de sus respectivos objetivos, su correcto desempeño y la debida coordinación entre ellos.

En suma, la valoración general de la efectividad en la implantación de los recursos político-criminales y relacionados promovidos por la Ley Orgánica 1/2004 es positiva.

La eficacia de la ley

El dato más importante para evaluar la eficacia de la política criminal desarrollada, la **prevalencia de esa violencia** sobre la mujer, no puede ser acreditado de manera fiable debido a las cambiantes y defectuosas técnicas empleadas. En todo caso, parece que las cifras son más bajas que las que una extendida percepción social piensa. Además, con cautela se puede aseverar que la prevalencia estuvo descendiendo entre 1999 y 2006, mientras que ha permanecido estable desde entonces. Merece destacarse que la violencia de mayor gravedad desciende, mientras que crecen las conductas violentas de menor gravedad así como aquellas de nueva o autónoma catalogación, como la violencia psicológica.

Los **homicidios** de la mujer pareja muestran una tendencia descendente a lo largo del periodo estudiado. Además, las tasas españolas se encuentran en la banda más baja de frecuencia en la comparación con numerosos países europeos. Denuncian aproximadamente un tercio de las mujeres violentadas, cifra que es significativa pero que tiene un amplio margen de mejora. El

“Los homicidios de la mujer pareja muestran una tendencia descendente a lo largo del periodo estudiado. Además, las tasas españolas se encuentran en la banda más baja de frecuencia en la comparación con numerosos países europeos.”

crecimiento del número de denuncias se acentuó notablemente tras la aprobación de la Ley Orgánica 1/2004. Pero desde 2009 se registra un lento pero constante descenso de ellas, aunque sin perder los niveles altos previamente conseguidos. No parece que los ascensos o descensos registrados tengan que ver con cambios en la prevalencia de la violencia sobre la mujer pareja.

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

Se ha producido un claro aumento de las personas que han ingresado en prisión por delitos de violencia sobre la mujer pareja, lo que les ha permitido ganar representatividad entre la población penitenciaria en un contexto de descenso general de ésta. Los tratamientos dentro y fuera de prisión de los condenados por estos delitos están teniendo efectos positivos apreciables, con datos muy alentadores respecto a la reducción de la reincidencia.

Existe poca información sobre la eficacia de las penas y medidas de alejamiento.

Con todo, las muertes de mujeres por sus parejas están cada vez menos ligadas a un previo quebrantamiento de la medida o pena de alejamiento. Los medios telemáticos para control de estas penas y medidas están muy poco desarrollados, pese a que los pocos aplicados muestran niveles altos de eficacia.

La valoración general de la eficacia en la lucha contra la violencia sobre la mujer pareja tiene, como acabamos de ver, luces y sombras, y se aprecian márgenes de mejora notables. Con todo, puede afirmarse que el fenómeno ha entrado en una dinámica de frenado y de control institucional.

La eficiencia de la ley

Hemos comprobado en primer lugar la victimización de la propia mujer pareja que las medidas político-criminales pueden estar originando.

El porcentaje de mujeres violentadas que interponen denuncia, como ya hemos dicho, no ha superado nunca el 30% de todas ellas, lo que vale también para aquellas que finalmente han encontrado la muerte a manos de sus parejas. Además, ese porcentaje desciende desde 2009. Por otro lado, el volumen de retiradas de las denuncias inicialmente interpuestas puede ser sustancialmente superior al de las cifras oficiales, quizás llegando hasta el 30%, con una tasa estable desde 2009. Por otra parte, los quebrantamientos de penas y medidas de alejamiento que se llevan a cabo con el consentimiento de la víctima son muy numerosos, incluso en casos en que luego acontece el homicidio de la víctima por su agresor.

Estos fenómenos reflejan una actitud de desconfianza o insatisfacción de la víctima con el sistema penal, que confirman parcialmente que se están produciendo procesos de victimización secundaria relevantes.

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

La prevalencia de la violencia en el ámbito doméstico dirigida a menores, padres o mayores pudiera ser igual o mayor que la de la violencia sobre la

mujer pareja. Además, el maltrato físico está especialmente presente en menores y padres víctimas. En los tres supuestos las víctimas femeninas son mayoritarias, y en todos ellos es frecuente que el agresor pretenda asegurar su dominio en el ámbito doméstico. Por tanto, aunque no se ha probado que se estén sustrayendo recursos destinados a proteger a estos colectivos para ser destinados a la lucha contra la violencia sobre la mujer pareja, parece claro que estas otras víctimas domésticas precisan más atención de la que se les presta.

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

Es indudable que la intervención penal para luchar contra la violencia sobre la mujer pareja se centra en los sectores sociales más desfavorecidos: pobres o extranjeros. Puede ser que la violencia sobre la mujer pareja no se distribuya de forma uniforme entre las diversas clases sociales o, más probablemente, que las clases de mayor estatus socioeconómico ejerzan una violencia más difícil de detectar por el derecho penal, o dispongan de medios distintos al derecho penal para eludirla. Pero, aun aceptando las afirmaciones precedentes, la incidencia penal sobre la clase más pobre es desproporcionadamente superior. Lo mismo vale para el colectivo de extranjeros inmigrantes, por lo general pobre; aunque en este caso hay

LA POLÍTICA CRIMINAL CONTRA LA VIOLENCIA SOBRE LA PAREJA

datos que avalan una mayor prevalencia de la violencia sobre la mujer pareja entre ellos, singularmente en el colectivo iberoamericano y, en menor medida, africano.

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

La socialmente sesgada intervención penal en este campo y el efecto colateral indirecto de los suicidios de los agresores exigen acciones correctoras.

La reconfiguración que la delincuencia objeto de persecución penal puede experimentar como consecuencia de la política criminal contra la violencia sobre la mujer pareja ha sido otro punto de interés.

Los datos policiales muestran un enorme aumento de la representatividad de los delitos conocidos de violencia sobre la mujer pareja entre los delitos contra la integridad personal, e incluso entre toda la delincuencia conocida en el periodo estudiado. Además, tanto los datos policiales como judiciales indican que los malos tratos ocasionales del artículo 153.1 se consideran en mucha mayor medida que los malos tratos habituales del artículo 173.2.

El perfil de la población penitenciaria ha variado en el periodo estudiado. En primer lugar, se ha producido un relevante crecimiento, en cifras absolutas y relativas, de los internos

condenados por delitos contra la vida e integridad personal, que en 2016 finalmente superaron a los internos por delitos de drogas. Además, casi la mitad de los internos condenados por delitos contra la vida y la integridad personal están en prisión por delitos de violencia sobre la mujer pareja.

En consecuencia, está claro que la política criminal contra la violencia sobre la mujer pareja ha convertido estos comportamientos delictivos en objetivo prioritario de persecución penal en nuestro país.

Cabe preguntarse sobre posibles efectos criminógenos que pudiera ocasionar la intensa intervención penal en asuntos relacionados con la violencia sobre la mujer pareja. A pesar de algunos estudios que apuntan a la existencia de ese fenómeno, no hemos podido constatar que la existencia de denuncia previa de la violencia sufrida, la imposición de penas o medidas de alejamiento, o el no consentimiento de la víctima al quebrantamiento de tales penas o medidas, hayan podido fomentar o reforzar la conducta homicida del agresor.

Tampoco se ha acreditado el posible efecto criminógeno de la difusión por los medios de comunicación de sucesos sobre violencia de género, en el sentido de que activarían sucesos semejantes en días posteriores mediante un efecto imitación. En caso de concurrir, sería un efecto indirecto de la intervención penal.

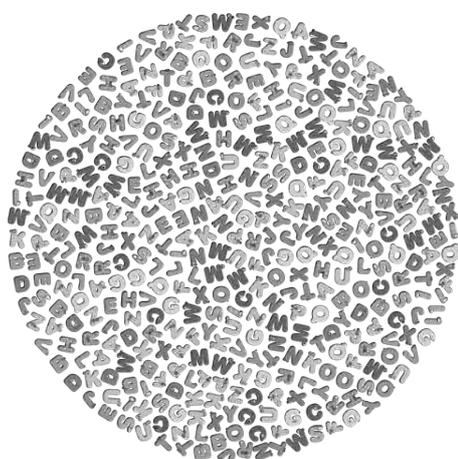
Es una buena noticia que la activación de los recursos penales y mediáticos no incite a una mayor agresividad de los agresores.

La magnitud de las tareas encomendadas a los operadores penales en la lucha contra la violencia sobre la mujer pareja pudiera estar causando perturbaciones en las prestaciones del sistema penal de importancia relevante.

No hay duda de que las policías han tenido que responder a exigencias más estrictas de desempeño. La gran mayoría de los delitos de violencia de género llegan a conocimiento de la jurisdicción penal a través de los atestados policiales, y los hechos delictivos conocidos de lesiones y malos tratos familiares han multiplicado su ocurrencia en el periodo estudiado.

Es cierto, con todo, que desde 2010 ha descendido el conjunto de hechos delictivos conocidos por las policías, y que solo un porcentaje modesto de las agresiones de género llegan a conocimiento de las policías por actuaciones de oficio. También los tres principales órganos jurisdiccionales competentes en violencia sobre la mujer pareja han incrementado su actividad mucho más que la jurisdicción penal en general. No obstante, ese aumento de actividad solo en los juzgados de violencia sobre la mujer puede achacarse inequívocamente a estos delitos, pues en los juzgados de lo penal y audiencias provinciales la representatividad de estos delitos desciende, al menos en los últimos años.

Diversas técnicas de neutralización judicial están operando en el enjuiciamiento de estos comportamientos violentos. La exigencia del elemento subjetivo del ánimo de dominación sobre la mujer responde a la extendida y



“La violencia no se neutralizará solo con medidas penales, son precisas intervenciones educativas, socio-asistenciales y de sensibilización.”

persistente creencia judicial de que se está violando el principio de igualdad de trato en el abordaje de la violencia en la pareja según el sexo del agresor. La creación del delito de malos tratos ocasionales ha tenido un efecto perturbador, pues su mayor facilidad de persecución ha llevado a que las rutinas judiciales hayan desactivado la aplicación del delito de mayor significación en la lucha contra la violencia sobre la mujer pareja, el delito de malos tratos habituales del artículo 173.2. Técnicas de neutralización judicial explican igualmente la no persecución penal de la mujer víctima que coopera en el quebrantamiento de medidas y penas de alejamiento por parte de su agresor.

Por tanto, los operadores del sistema penal están siendo significativamente afectados en su funcionamiento por las decisiones político-criminales relativas a la lucha contra este tipo de violencia, y reaccionan a ello de diversa forma. Con todo, puede hablarse de una adecuada acomodación de sus prestaciones a las nuevas exigencias.

Hay que concluir estas reflexiones recordando que la política pública contra la violencia sobre la mujer pareja se enfrenta a un fenómeno social secular, ligado a la estructura patriarcal de la mayoría de las sociedades humanas. La lucha contra esa realidad social mediante intervenciones centradas en el epifenómeno de la violencia sobre la mujer pareja, nunca podrá lograr objetivos transformadores. Eso no obsta a que la violencia sobre la mujer pareja constituya uno de los caracteres más inasumibles de esa desigualdad social de la mujer, lo que exige que se le preste una atención prioritaria. Pero esa violencia no se neutralizará solo con medidas penales, son precisas intervenciones educativas, socio-asistenciales y de sensibilización.

