

# ¿PODRÍAMOS HABER TENIDO UNA LEY DE VIOLENCIA DE GÉNERO DE MAYOR CALIDAD?

WOULD IT HAVE BEEN POSSIBLE TO HAVE A  
GENDER VIOLENCE ACT OF BETTER QUALITY?

FERNANDO CENTENERA SÁNCHEZ-SECO  
*Universidad de Alcalá*

Fecha de recepción: 19-4-2010  
Fecha de aceptación: 3-8-2020

**Resumen:** *En este trabajo se parte de la circunstancia de que, tiempo después de que apareciera la Ley Orgánica de violencia de género, el problema todavía sigue estando presente. En atención a ello se ofrece una revisión del proceso normativo, con la intención de reconsiderar determinados aspectos que podrían haber redundado en una mayor calidad de la norma. En este análisis se tienen en cuenta los impulsos normativos, la definición del problema, los objetivos y medidas, los posibles cauces para la solución, los medios personales y materiales para la puesta en práctica de la norma y las previsiones de costes.*

**Abstract:** *This article takes as its starting-point the fact that although the Organic Gender Violence Act has been on the statute book for some time, the problem of gender violence still persists. With that in mind, the regulatory process is reviewed in order to reassess certain aspects which might have contributed to a higher quality act. The analysis attends to regulatory impulses, the definition of the problem, the possible routes towards a solution, the human and material resources required for implementing the act, and its forecast costs.*

**Palabras clave:** Ley de violencia de género, calidad normativa  
**Keywords:** Gender Violence Act, regulatory quality

## 1. INTRODUCCIÓN

Seis años después de que la *Ley Orgánica de Medidas de Protección contra la Violencia de Género* (en adelante LOVG) entrara en vigor, todavía seguimos enfrentándonos con titulares que nos recuerdan que el problema de la violencia de género sigue presente. Esta situación sitúa en el ojo del huracán a la norma, y a propósito de esta circunstancia resulta ineludible pensar en una revisión en diferentes planos, capaz de aportar posibles explicaciones. En esta labor de retrospectiva ocupa un lugar destacado el proceso normativo, un ámbito en el que merecen atención diferentes cuestiones. En este trabajo nos vamos a centrar en varios aspectos susceptibles de ser sometidos al test de racionalización. La estructura de su desarrollo viene marcada por determinados *ítems* propuestos a modo de teoría en algunos estudios, que se aplicarán al caso concreto que nos ocupa a propósito de algunos detalles puntuales de la LOVG y de su proceso legislativo. Se trata de una propuesta que descubre determinados aspectos cuyo estudio podría haber redundado en la mejora de una norma concreta, pero que va más allá, ofreciendo un análisis crítico del proceso normativo actual, y depositando la confianza en un sistema capaz de obtener una mayor calidad para nuestras normas, partiendo de las posibilidades que ofrece la racionalidad.

## 2. LOS IMPULSOS NORMATIVOS

El proceso normativo comienza a partir de impulsos normativos, es decir, el conjunto de razones, sujetos y factores que mueven al legislativo a ejercer la actividad normativa. Se trata de solicitudes con vocación de crear, modificar o eliminar un estado de cosas. El origen puede ser variado<sup>1</sup>. En nuestro caso, los puntos de partida –al menos algunos de los más destacables– se pueden apreciar en la Exposición de Motivos de la LOVG<sup>2</sup>. Por una parte, nos encontramos con las reclamaciones procedentes de Europa y del panorama internacional, desde donde se demandaba una respuesta global a la violencia que se ejerce sobre las mujeres, un problema que concierne a los

---

<sup>1</sup> V. ZAPATERO y M.ª I. GARRIDO GÓMEZ, *El Derecho como proceso normativo. Lecciones de Teoría del Derecho*, Servicio de Publicaciones. Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, 2007, p. 130.

<sup>2</sup> *Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*, en BOE, núm. 313, Miércoles 29 diciembre 2004, p. 42166.



Derechos Humanos. Al menos en parte, podría decirse que estamos ante impulsos jurídicos<sup>3</sup> (alguna de las referencias consideradas tiene la condición de Tratado Internacional).

Desde la perspectiva social (en esta ocasión cabría hablar de impulsos sociales), merecen especial mención los esfuerzos realizados por las organizaciones de mujeres, para luchar contra todas las formas de violencia de género. En el mismo ámbito nos encontramos también con el clamor de la propia ciudadanía, la alarma social. La aprobación de la norma cerraba un año en el que se habían contabilizado noventa y cuatro víctimas de violencia de género. En el periodo anterior fueron noventa y ocho<sup>4</sup>. No hay duda de que el deseo de terminar con el problema estaba presente en la ciudadanía, aunque, paradójicamente, existía un total desconocimiento de su origen<sup>5</sup>.

Por último, podríamos hacer referencia a determinados impulsos políticos, resultado en definitiva de las anteriores manifestaciones. La preocupación por el estado de la cuestión quedó reflejada en el Programa de Gobierno del Partido Socialista, presentado para las elecciones celebradas en 2004. En él se recogen algunas propuestas de carácter normativo. Concretamente, se menciona en varias ocasiones una norma enunciada literalmente como sigue: *Ley Orgánica Integral contra la Violencia de Género*. Iba a ser el primer proyecto de ley, una alternativa a otras políticas parciales. Con ella se pretendía garantizar los derechos de las víctimas, para que no quedaran en un documento meramente formal. Desde entonces, y como así se señala en el programa electoral, se previó que la tramitación de la norma sería con carácter de urgencia<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> M. MARTÍN CASALS, "Planificación de la intervención legislativa", en *Curso de Técnica Legislativa GRETEL*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, p. 235. En adelante, seguimos a este autor en cuanto a la denominación de los impulsos.

<sup>4</sup> A. RUBIO, "La capacidad transformadora del derecho en la violencia de género", en *II Congreso sobre la violencia doméstica y de género*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2006, p. 64.

<sup>5</sup> Una encuesta del Parlamento Europeo en el año 2000 descubría que la inmensa mayoría de la sociedad achacaba las causas de la violencia contra las mujeres al alcohol o la toxicomanía, al tiempo que se acusaba a las mujeres como causantes de los actos violentos. *Vid. Informe Anual del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2007, p. 17. En [http://www.observatorioviolencia.org/upload\\_images/File/DOC1204104737\\_InformeAnualInternet.pdf](http://www.observatorioviolencia.org/upload_images/File/DOC1204104737_InformeAnualInternet.pdf). Consultada el 27/10/08.

<sup>6</sup> *Merecemos una España mejor. Programa Electoral. Elecciones Generales 2004*. En <http://www.psoe.es/download.do?id=37214>. Consultada el 3/6/08.



Tras las elecciones de 2004, el Presidente del Gobierno confirmó su compromiso electoral en la sesión de investidura celebrada el 15 de abril; en el primer Consejo de Ministros se examinaría el Anteproyecto de Ley Integral contra la *violencia doméstica*<sup>7</sup>.

### 3. LA DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

*Prima facie*, la determinación del problema que afronta la norma no ofrece especial dificultad; se trata de la violencia de género. De entrada cabe señalar que la elección de esta expresión resulta idónea no sólo por la precisión que aporta<sup>8</sup>, o por su compromiso con determinadas evidencias científicas<sup>9</sup>, sino también porque en su esencia, descubre el verdadero origen del problema. Consecuente con lo que supone tal fórmula, el texto de la Memoria Justificativa ofrece un diagnóstico inicial, en el que el problema de la violencia de género se muestra como una manifestación del símbolo más

<sup>7</sup> Discurso de Don José Luis Rodríguez Zapatero en la sesión de investidura como Presidente del Gobierno. Congreso de los Diputados, 15 de abril de 2004. En <http://www.la-moncloa.es/NR/rdonlyres/3325083C-0840-49BA-9CE1-D3EA68DF0BDE/32018/DISCURSODEINVESTIDURA.pdf>. Consultada el 3/6/08.

<sup>8</sup> Si la norma se hubiera referido a la *violencia doméstica*, por ejemplo, expresión que se recoge en alguno de los documentos nombrados *supra*, se estarían circunscribiendo los actos de sufrimiento o maltrato al ámbito del hogar, definiendo así la violencia en función del espacio donde se produce, y no en función de los sujetos que la sufren. Es, por tanto, una acepción que no da prioridad al fenómeno discriminatorio de la mujer en la sociedad, y que no percibe los malos tratos que recibe como un acto de dicha discriminación. *Vid.* sobre estas cuestiones E. ARANDA ÁLVAREZ, "Objeto y principios rectores de la Ley Integral", en *Estudios sobre la Ley Integral contra la Violencia de Género*, Dykinson, Madrid, 2005, pp. 23 y 24; M. L. MAQUEDA ABREU, "La violencia de género. Entre el concepto jurídico y la realidad social", en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 08-02 (2006), pp. 1-13, pp. 1-5; M. L. MAQUEDA ABREU, "La violencia contra las mujeres: una revisión crítica de la Ley Integral", en *Revista Penal*, núm.18, 2006, pp. 176-187, p. 177; P. LAURENZO COPELLO, "La violencia de género en la Ley Integral. Valoración político-criminal", en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 07-08, 2005, pp. 1-23, pp. 1-6; y P. LAURENZO COPELLO, "Infracciones penales relativas a la violencia de género: delitos y faltas", ponencia presentada en el III Congreso Jurídico de la Abogacía Malagueña, 18-20 de octubre de de 2007, pp. 3, 5, 6. En <http://www.proyectosycongresos.net/Gesconet/Uploads/PDF/18/PONENCIA%20PATRICIA%20LAURENZO.pdf>. Consultada el 30/07/10.

<sup>9</sup> Consúltense los datos que se recogen en I. GARCÍA ZAFRA, "Causas del maltrato, momento en que se inicia y épocas en las que se incrementa", en *Sobre el maltrato a la mujer. Una serie de 338 casos*, Dykinson, Madrid, 2006, pp. 153 y 154.

brutal de la desigualdad de nuestra sociedad. Se trata de una violencia dirigida contra las mujeres por el mero hecho de serlo, porque sus agresores las consideran carentes de derechos mínimos de libertad, respeto y capacidad de decisión. Las causas se centran en el modelo de sociedad que sitúa a la mujer en un nivel inferior al hombre, en un estatus de sumisión. Esta estructura faculta al hombre para que pueda aplicar todo aquello que entienda adecuado para mantener dicha situación<sup>10</sup>. Posteriormente se abundaría en esta perspectiva en las comparecencias celebradas en las Comisiones de Trabajo y Asuntos Sociales<sup>11</sup>. Aunque no hubo asentimiento general al respecto<sup>12</sup>, sería el diagnóstico expuesto el que quedaría recogido en la Exposición de Motivos de la norma y en su artículo 1.1, donde se entiende la violencia de género "...como manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres"<sup>13</sup>.

Sin embargo, una definición aceptable comporta un desarrollo capaz de aportar el máximo rigor posible a la hora de abordar los términos y causas del problema<sup>14</sup>. En este sentido, resulta evidente que la mera descripción de lo que supone la inclusión de la perspectiva de género, no ofrece prueba suficiente de la complejidad del problema que nos ocupa. El diagnóstico ofrecido *supra* adolece de una *monocausalidad*<sup>15</sup> preocupante; nos encontramos ante un problema social y cultural, pero ¿cuáles son sus dimensiones, todos los casos son idénticos?, ¿en qué aspectos, concretamente, puede localizarse?, ¿qué cauces pueden considerarse "buenos conductores" de la violencia de género? La ausencia de respuestas para éstas y otras preguntas centradas en un conocimiento mayor de la cuestión, o bien el hecho de obviar las posi-

---

<sup>10</sup> "Memoria Justificativa del Proyecto de Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género", en Leg. N.º 013239, Exp. Único.

<sup>11</sup> Vid. "Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales", en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 19 de julio de 2004, núm. 64, p. 9; y "Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales", en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 7 de septiembre de 2004, núm. 69, p. 2.

<sup>12</sup> De Miguel Rodríguez afirmó que no se trataba de una cuestión de igualdad, pues en nuestros días tenemos más igualdad que nunca y más violencia doméstica que nunca. Por otra parte, centró la atención en extranjeros/as, parejas de hecho, delincuencia habitual, alcoholismo, drogas, desempleo, guetos, pobreza y "conciencia religiosa debilitada". Vid. "Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales"..., núm. 64, cit., pp. 12 y 13.

<sup>13</sup> *Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre*,..., pp. 42166 y 42167.

<sup>14</sup> V. ZAPATERO y M.ª I. GARRIDO GÓMEZ, *El Derecho como proceso normativo*, cit., p. 132.

<sup>15</sup> Vid. sobre monocausalismo V. ZAPATERO, *El arte de legislar*, Thomson Aranzadi, Navarra, 2009, p. 92.

bles respuestas ofrecidas, difícilmente permite hablar de un diagnóstico pensado para la acción. Es cierto que, como se ha podido comprobar, se tiene en cuenta la estructura social, pero este dato, además de hacer referencia únicamente a una parcela concreta, sigue aportando una vaguedad bastante considerable (existen estructuras en el mundo laboral, en el político, en las imágenes,...). La ausencia de un desarrollo conveniente en este punto, consistente en dividir el problema en subproblemas o en elementos del problema, deja entrever una manifestación que, aunque acertada en su origen, acusa una dosis preocupante de retórica (lo cierto es que a la luz de una lectura detenida de la norma, no parece fuera de lugar pensar que la inclusión de la perspectiva de género en la misma, únicamente supuso un mero reconocimiento a determinados reclamos procedentes de los impulsos normativos).

Con todo, debe señalarse que los problemas que suscita la definición no se agotan en la *monocausalidad*. Siguiendo con lo establecido en la parte inicial de la LOVG y en su artículo 1.1, debe señalarse que en estos espacios se simplifica el problema, dado que se centra la atención en los supuestos en los que la violencia se ejerce por parte de quien sea o haya sido cónyuge de la víctima, o de quien tenga o haya tenido vinculación afectiva con ella, sin ser necesaria la convivencia<sup>16</sup>. Esta acotación, considerada en numerosos estudios<sup>17</sup> y que en principio podría parecer trivial, en modo alguno es gratuita, tanto desde el objetivo de la racionalidad como desde el plano jurídico. De entrada cabe decir que pone en tela de juicio determinados presupuestos procedentes del ámbito internacional, reconocidos incluso en la Exposición de Motivos de la propia norma. En este espacio se cita, por ejemplo, la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación sobre la mujer* de 1979, un documento en el que se requiere la adopción de "...las medidas nece-

<sup>16</sup> *Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre...*, p. 42168.

<sup>17</sup> M. MAQUEDA ABREU. "1989-2009: veinte años de desencuentros entre la Ley Penal y la realidad de la violencia en la pareja", en *REDUR*, núm. 7, 2009, pp. 25-36, p. 30; M. L. MAQUEDA ABREU, "La violencia contra las mujeres...", cit., p. 177; M. L. MAQUEDA ABREU, "¿Es la estrategia penal una solución a la violencia contra las mujeres? Algunas respuestas desde un discurso feminista crítico", en *InDret. Revista para el análisis del Derecho*, núm. 4, 2007, pp. 1-43, p. 22; y E. LARRAURI PIJOAN, "El género de la violencia: la visión de la Ley orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género", en *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 16, 2006, pp. 159-171, p. 166. Esta autora sitúa una de las causas en la intención de poner el énfasis en la mujer, respondiendo así a las sucesivas ampliaciones del delito de violencia doméstica. La reflexión, no obstante, pensamos que no supera el test que se ofrece en este estudio.



sarias a fin de suprimir esta discriminación en todas sus formas y manifestaciones...<sup>18</sup> (la fórmula de la LOVG no alcanza a todos los supuestos). En la lista de documentos también aparece la *Cumbre Internacional sobre la Mujer de Pekín* (1995), que se refiere a "...todo acto de violencia basado en el género que tiene como resultado posible o real un daño físico, sexual o psicológico, incluidas las amenazas, la coerción o la privación arbitraria de la libertad, ya sea que ocurra en la vida pública o en la privada". Aunque el párrafo es claro, no está de más subrayar que en él tiene cabida la violencia física, sexual y psicológica en la familia y la que, con idénticas variantes, se produce en la comunidad en general (comprende, por tanto, aspectos que no alcanza a tratar la LOVG).<sup>19</sup>

La simplificación constatada genera preocupación si se atiende a la óptica internacional, pero también desde la perspectiva de nuestro sistema de autonomías. En los años precedentes a la promulgación de la LOVG nos encontramos con normas que habían tratado el problema de la violencia de género en varias Comunidades Autónomas, ofreciendo una definición de la cuestión en sentido amplio. Fijémonos, por ejemplo, en Navarra<sup>20</sup> o Cantabria<sup>21</sup>, donde se había contemplado tanto la esfera pública como la privada. Como puede apreciarse, estos datos aportan evidencias de una desigualdad posterior.

Las perspectivas expuestas, junto con las propuestas surgidas en el proceso normativo tendentes a abordar la violencia contra las mujeres<sup>22</sup>, las sugerencias que llegaron al Congreso de diferentes colectivos<sup>23</sup>, o las recomendaciones procedentes de otras entidades<sup>24</sup>, invitaban a adoptar una acepción

<sup>18</sup> Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. En <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>. Consultada el 20/10/08.

<sup>19</sup> Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995. Naciones Unidas, Nueva York, 1996, pp. 51 y 52. En <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/273/04/PDF/N9627304.pdf?OpenElement>. Consultada el 15/6/08.

<sup>20</sup> Ley Foral 22/2002, de 2 de julio, para la adopción de medidas integrales contra la violencia sexista, en BOE, núm. 199, Martes 20 agosto 2002, p. 30831.

<sup>21</sup> Ley 1/2004, de 1 de abril, Integral para la Prevención de la Violencia Contra las Mujeres y la Protección a sus Víctimas, en BOE, núm. 101, Lunes 26 abril 2004, p. 16549.

<sup>22</sup> Vid. "Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales"... , núm. 64, cit., p. 15; donde Bonás Pahisa señala que tenía dudas sobre si la ley debía referirse a la violencia doméstica o a la violencia contra la mujer.

<sup>23</sup> "Propuestas de Enmienda al Proyecto de Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género", en Leg. N.º 013241, Exp. Único, p. 1.

<sup>24</sup> Vid. v. gr. España: Recomendaciones de Amnistía Internacional al Proyecto de Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, Secretariado Estatal, Madrid, 2004, p. 5.

de violencia de género sin restricciones. No fue así, aunque, curiosamente, en el título de la norma no se ofrece especificidad alguna al respecto. Desde la perspectiva de la redacción legislativa el detalle genera preocupación, puesto que en este punto no se ofrece una identificación plena, precisa y diferenciada del objeto que se regula<sup>25</sup>. Quizá en ello pudiera verse un signo de economía en el lenguaje que, sin duda, debe tenerse en cuenta, pero que no debe acaparar protagonismo en detrimento de los presupuestos antes señalados. Quizá fue una decisión política, tendente a “dulcificar”, de cara a la ciudadanía, la acotación que presentaba el contenido de la norma. La causa, en fin, podría buscarse en la ausencia de un repaso final del texto normativo, con vistas a elaborar una redacción coherente en su conjunto. Sea como fuere, lo cierto es que la fórmula deja entrever consecuencias, al menos potenciales, en el panorama jurídico, en parcelas tales como la sistematicidad normativa y del ordenamiento, la seguridad o incluso la interpretación<sup>26</sup>.

Para concluir este apartado, quisiéramos referirnos a otro aspecto que también conviene tener en cuenta a la hora de abordar la definición del problema: la predicción acerca de su posible evolución. En nuestro caso, si bien existieron intentos en este sentido, en ningún caso las propuestas se formularon con un grado de precisión aceptable. Repasando algunos diarios de sesiones comprobamos que Núñez Morgades, por ejemplo, constató que se encontraban ante inversiones a medio y largo plazo, que no eran fácilmente visualizables, y que se precisaba imaginación para apreciar la estabilidad que producirían<sup>27</sup>. Subirats i Martoli, por su parte, dejó claro que el plan de desmontar la cultura androcéntrica no iba a ser un proceso que culminase en dos años; dado que se trata de un periplo largo<sup>28</sup>. Ante estas declaraciones, resulta inquietante comprobar que en determinados estudios, la legislación simbólica aparece relacionada con el hecho de estimar la resolución del problema en un futuro lejano<sup>29</sup>. ¿Fue éste el caso? Si centramos la atención en el aspecto de la erradicación (que es lo propio, a razón de la anterior manifestación), la pre-

<sup>25</sup> M. SÁNCHEZ MORÓN, “Contenido de las normas, principio de homogeneidad, estructura formal”, en SÁINZ MORENO, F. y DA SILVA OCHOA, J. C. (Coords.), *La calidad de las leyes*, Parlamento Vasco, Vitoria, 1989, p. 109.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 110.

<sup>27</sup> “Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales”, en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 22 de julio de 2004, núm. 67, p. 70.

<sup>28</sup> “Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales”..., núm. 69, cit., p. 4.

<sup>29</sup> V. ZAPATERO y M.<sup>a</sup> I. GARRIDO GÓMEZ, *El Derecho como proceso normativo*, cit., p. 146.



gunta merece seria reflexión. En todo caso, los contenidos posteriores ofrecerán más datos para elaborar una respuesta suficientemente fundamentada.

Paradójicamente, aunque quizá no se estaba teniendo conciencia de ello durante el año 2004, el ambiente suscitado a consecuencia de la elaboración de la LOVG en las Cámaras, contribuiría a la obtención de buenos resultados a corto plazo<sup>30</sup>.

#### 4. OBJETIVOS Y MEDIDAS

La necesidad de una norma viene determinada por la intención de conseguir unos objetivos<sup>31</sup>, es decir, un conjunto de consecuencias que se pretenden provocar en la sociedad; el estado de cosas al que se trata de llegar con la norma<sup>32</sup>. En nuestro caso, las consecuencias que se persiguen con la LOVG quedan sintetizadas en su Título Preliminar. Por un lado, nos encontramos con una finalidad global: actuar contra la violencia de género. Mas concretamente, se establecen los objetivos de prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia, además de ofrecer asistencia a las víctimas<sup>33</sup>. Para su consecución se recogen las medidas que se exponen en la siguiente relación.

- Título I. Medidas de sensibilización, prevención, detección e intervención en diferentes ámbitos (educación, publicidad, medios de comunicación y sanidad).
- Título II. Derechos de las mujeres víctimas de la violencia (derecho a la información, asistencia social integrada, asistencia jurídica gratuita, protección en el ámbito social y apoyo económico).
- Título III. Tutela institucional (creación de la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre Mujer y el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer).

---

<sup>30</sup> A lo largo del año 2004, los análisis sobre la violencia de género propiciaron que el nivel de sensibilización social experimentara un aumento (del 2,7% al 6,7%). Esta variación vino acompañada de un descenso del número de mujeres asesinadas en el año siguiente (de 72 a 58). *Vid. Informe Anual del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer...*, cit., pp. 76 y 77; y M. LORENTE ACOSTA, "Violencia de género, educación y socialización: acciones y reacciones", en *Revista de Educación*, núm. 342. Enero-abril, 2007, pp. 19-35, p. 31.

<sup>31</sup> F. SÁINZ MORENO, "Antecedentes necesarios para pronunciarse sobre un proyecto de ley (art. 88 C. E.)", en SÁINZ MORENO, F. y DA SILVA OCHOA, J. C. (Coords.), *La calidad de las leyes*, Parlamento Vasco, Vitoria, 1989, p. 35.

<sup>32</sup> V. ZAPATERO, *El arte de legislar*, cit., p. 95.

<sup>33</sup> *Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre...*, p. 42168.



- Título IV. Normas de naturaleza penal (inclusión, dentro de los tipos agravados de lesiones, de uno específico que incrementa la sanción penal, castigo de las coacciones leves y las amenazas leves como delito, etc.).
- Título V. Tutela judicial, a propósito de la cual se establecen garantías para el tratamiento eficaz y adecuado de la situación de las víctimas de violencia de género (así, *v. gr.*, Juzgados de Violencia sobre la Mujer o la adaptación de otros existentes).

Habiendo llegado a este punto, conviene ensayar un análisis de coherencia entre los objetivos y medidas expuestas y la definición inicial. Un primer examen cuantitativo descubre que más de la mitad de los títulos de la LOVG, están dedicados a la asistencia a las víctimas de la violencia de género. De entrada, cabe subrayar la evidente desproporción que revela esta perspectiva. Por otra parte, el análisis cualitativo no es más alentador; nos encontramos con que gran parte del articulado de la norma no centra la atención en el problema, sino en las consecuencias que éste ocasiona. No hay duda de que se trata de medidas necesarias, pero también es evidente que no son instrumentos para apagar la llama<sup>34</sup>. Siguiendo con la metáfora, el humo es realmente su objetivo.

Por lo que respecta a las medidas de carácter sancionador, el análisis de correspondencia no es menos cuestionable. Centrémonos, por ejemplo, en aquellas que agravan las penas, y partamos de la interpretación que entiende que en tal supuesto, el hombre es el sujeto activo y la mujer el sujeto pasivo<sup>35</sup>. *Prima facie* podría pensarse que la medida en cuestión comporta una acción positiva y que, como tal, reporta beneficios para las personas de un colectivo desfavorecido, precisamente para superar tal circunstancia<sup>36</sup>. En este sentido, dicho planteamiento podría considerarse una apuesta por la igualdad real –siquiera de forma mediata– y, por ende, una contribución a la

---

<sup>34</sup> “Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales” ..., núm. 67, cit., p. 70. Sobre esta reflexión, trasladada a las medidas sancionadoras, puede consultarse M. L. MAQUEDA ABREU, “¿Es la estrategia penal una solución...?”, cit., p. 31; P. LAURENZO COPELLO, “La violencia de género en la Ley Integral...”, cit., pp. 21 y 22.

<sup>35</sup> Es la opción que se contempla en la *Circular 4/2005 relativa a los criterios de aplicación de la ley orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género*, p. 10. En [http://www.ajuntament.gi/policia/arxiu/legislacio/CIRCULAR\\_4\\_2005.pdf](http://www.ajuntament.gi/policia/arxiu/legislacio/CIRCULAR_4_2005.pdf). Consultada el 31/10/08.

<sup>36</sup> E. ARANDA ÁLVAREZ, “Objeto y principios rectores de la Ley Integral” ..., cit., pp. 27 y 36.

solución del problema. Sin embargo, la solidez de esta propuesta parece quebrar por varias razones. De un lado, una interpretación literal de la norma suscita no pocas dudas; en la LOVG se constata que con las sanciones se pretende "...dar una respuesta firme y contundente y mostrar firmeza..."<sup>37</sup>. Por otra parte, cabe preguntarse si realmente nos encontramos ante acciones positivas. En las medidas adoptadas no parece que pueda hablarse de beneficios para las mujeres, sino más bien de un perjuicio penal para los hombres<sup>38</sup>. Si se da por bueno este segundo argumento, en el que no se percibe un intento por la consecución de la igualdad real, la posible conexión con el diagnóstico inicial del problema queda disipada.

Existe también la opción de entender que en las medidas de carácter punitivo que tratamos, el sujeto activo tiene un valor neutral (puede ser tanto hombre como mujer<sup>39</sup>). No obstante, resulta evidente que en este planteamiento la falta de correspondencia para con la perspectiva de género que incluye la norma deviene *ab initio*. Del mismo modo acontece si reparamos en el dato de que en determinadas circunstancias, el sujeto pasivo puede ser también un hombre. Así cabe deducirse si se tiene en cuenta que es posible considerar víctima a la "*persona especialmente vulnerable que conviva con el autor*"<sup>40</sup>. La razón de ser de este extracto parece que ha de buscarse en el análisis jurídico, concretamente, en la intención de evitar una posible cuestión de inconstitucionalidad<sup>41</sup>; pero su inclusión distorsiona claramente el diagnóstico inicial, por cuanto centra la atención en el ámbito familiar, y no en la mujer, incluyendo además a ésta en el colectivo de personas vulnerables<sup>42</sup>.

Siguiendo en el ámbito penal, y abundando en la agravación de penas en los tipos de menor entidad (coacciones o amenazas), debe subrayarse el dato de que en los supuestos realmente graves no se establece cambio alguno. En esta ocasión la crítica no va ya referida a la desconexión con el problema, sino más bien a la falta de correspondencia que se observa entre la

---

<sup>37</sup> Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, ..., p. 42168.

<sup>38</sup> E. ARANDA ÁLVAREZ, "Objeto y principios rectores de la Ley Integral" ..., cit., p. 36.

<sup>39</sup> Se trata de una opción que contempla la STC 59/2008, de 14 de mayo de 2008, p. 14. En <http://www.tribunalconstitucional.es/jurisprudencia/Stc2008/STC2008-059.html>. Consultada el 15/12/08.

<sup>40</sup> Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, ..., pp. 42174 y 42175.

<sup>41</sup> E. ARANDA ÁLVAREZ, "Objeto y principios rectores de la Ley Integral" ..., cit., p. 37.

<sup>42</sup> M. L. MAQUEDA ABREU, "La violencia de género...", cit., pp. 5-7 y 11; M. L. MAQUEDA ABREU, "La violencia contra las mujeres...", cit., pp. 178-180.

ausencia de regulación constatada y el objetivo de sancionar la violencia de género (*a minori ad maius*, ¿no deberían haberse contemplado también los supuestos de mayor gravedad?). Incluso se observa también falta de coherencia con la intención –reflejada en la LOVG– de asegurar firmeza y contundencia en el ámbito punitivo. Quizá resulte significativo señalar que a propósito de estas cuestiones, se ha llegado a hablar de “mensaje de engañosa contundencia”<sup>43</sup> o de función simbólica del Derecho penal<sup>44</sup>.

Más comprometidas con la definición inicial se encuentran las medidas tendentes a prevenir y erradicar el problema; aunque también en esta ocasión pueden advertirse aspectos cuestionables. Nuevamente aquí, resulta inevitable la apreciación cuantitativa. Nos encontramos con que el articulado que incide realmente en el problema, ocupa únicamente un título de la norma. Es posible que evidencias de este tipo hayan sido las responsables de determinadas manifestaciones posteriores, en las que se ha hecho alusión a estas medidas, también en esta ocasión con la expresión de “pautas de intervención simbólica”<sup>45</sup>. ¿Podrían haberse tratado más aspectos, además de los constatados en la norma? No cabe duda de que sí. Tomemos, por ejemplo, el caso de los videojuegos, una parcela que la LOVG dejó expedita, aun a pesar de que en el Congreso se puso de manifiesto la violencia que generan en la infancia y su falta de control en nuestro país<sup>46</sup>. Los informes tampoco faltaron entonces. En uno de ellos se constataba que la mayoría de los videojuegos vulneran los Derechos Humanos de las mujeres. En ellos se aprecia discriminación y, en casos preocupantes, fomentan la violencia contra las mujeres<sup>47</sup>.

<sup>43</sup> STC 59/2008..., cit., p. 9. Sobre la cuestión y sus consecuencias negativas en el ámbito penal, puede consultarse M. L. MAQUEDA ABREU, “¿Es la estrategia penal una solución...?”, cit., pp. 22, 24. De otro lado, entendemos que en la siguiente referencia, al menos en parte, se encuentra la idea expresada al comienzo del párrafo: E. LARRAURI PIJOAN, “El género de la violencia...”, cit., p. 161.

<sup>44</sup> P. LAURENZO COPELLO, “La violencia de género en la Ley Integral...”, cit., p. 22. Sobre la cuestión consúltese también P. LAURENZO COPELLO, “Infracciones penales relativas a la violencia de género...”, cit., pp. 13 y 14.

<sup>45</sup> M. CALVO GARCÍA, “Evolución de la respuesta jurídica frente a la violencia familiar de género. Análisis de la Ley Orgánica 1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género”, en *La Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*, Publicaciones de la Universidad de Deusto, Bilbao, 2005, p. 33.

<sup>46</sup> “Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales”..., núm. 67, cit., p. 69.

<sup>47</sup> *Con la violencia hacia las mujeres no se juega. Videojuegos, discriminación y violencia contra las mujeres*, Secretariado Estatal, Madrid, 2004, p. 23.

Por otra parte, resulta sorprendente comprobar que si repasamos el diagnóstico inicial, reparando a la vez en el articulado de la norma, caeremos en la cuenta de que determinados aspectos capitales de aquel quedaron sin regular. Nos estamos refiriendo a las estructuras perceptibles en numerosos contextos sociales, donde el hombre ha tenido y tiene un papel de superioridad. Como podrá imaginarse, el campo de actuación que se abre desde esta perspectiva es amplísimo. Podríamos pensar en medidas para la incorporación de la mujer (tanto la que denuncia como la que no lo hace) al mundo laboral (creando, por ejemplo, guarderías de precios bajos)<sup>48</sup>, o bien en propuestas tendentes a la ocupación paritaria de puestos. La *Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres* vendría a cubrir, al menos en parte, algunos de estos aspectos; pero dando lugar a la dispersión normativa y poniendo en cuestión los principios de homogeneidad y complitud<sup>49</sup>.

Centrándonos ya en el contenido recogido en la norma, a propósito de la prevención y la erradicación, debe señalarse que los desarrollos llevados a cabo en este punto no parecen estar a la altura de la gravedad del problema. El tema de las campañas es paradigmático al respecto. En la LOVG únicamente se hace referencia al impulso de campañas por parte de los poderes públicos, y al acceso a las mismas de las personas discapacitadas<sup>50</sup> (definitivamente, no había conciencia de los efectos que iba a producir a corto plazo el ambiente suscitado en el proceso normativo). La regulación relativa a los medios de comunicación no es menos cuestionable. Resulta paradójico comprobar que, aunque su importancia en materia de sensibilización no ofrecía lugar a duda, en el Proyecto de Ley únicamente se recogió el siguiente texto: “*Los medios de comunicación de titularidad pública fomentarán la protección y salvaguarda de la igualdad entre hombre y mujer, evitando toda discriminación entre ellos*”<sup>51</sup>. En el Congreso quedó constancia de la evidente vaguedad<sup>52</sup> y ausencia de concreción de esta fórmula<sup>53</sup>. El resultado fi-

---

<sup>48</sup> Estas propuestas pueden verse en M. SANAHUJA, “Juzgados de violencia sobre la mujer”, en *La Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*, Publicaciones de la Universidad de Deusto, Bilbao, 2005, p. 67.

<sup>49</sup> M. SÁNCHEZ MORÓN, “Contenido de las normas...”, cit., pp. 107-109.

<sup>50</sup> *Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre...*, p. 42169.

<sup>51</sup> “Proyecto de Ley Orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género”, en *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, 1 de julio de 2004, núm. 2-1, p. 8.

<sup>52</sup> “Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales”, en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 9 de septiembre de 2004, núm. 71, p. 44.

<sup>53</sup> “Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales”..., núm. 71, cit., p. 3.



nal<sup>54</sup> ofrece aportaciones sugestivas<sup>55</sup>, pero también puntos críticos. Fijémonos, por ejemplo, en el contenido dedicado al aspecto informativo, donde se hace referencia a la mujer, pero nada se dice acerca del maltratador o de las causas del problema. Por otro lado, sólo se menciona el tratamiento gráfico de las imágenes, quedando así obviadas cuestiones como la utilización de un lenguaje no sexista (esta apreciación llegó al Parlamento desde diferentes colectivos)<sup>56</sup>.

Con todo, debe señalarse que en casos como el que tratamos, quizá el problema no esté tanto en el examen cuantitativo y cualitativo de la regulación establecida al respecto, cuanto en la posible ponderación de vías alternativas, susceptibles de ser utilizadas en contextos tan sensibles como el que nos ocupa. Es cierto que tiempo después de que apareciera la LOVG, se ha utilizado el recurso normativo para abordar temas tales como la utilización de un lenguaje no sexista en los medios (nos estamos refiriendo a la Ley Orgánica de 2007 a la que hicimos referencia *supra*)<sup>57</sup>. Sin embargo, la experiencia posterior sigue poniendo en duda la idoneidad del recurso legislativo para actuar en determinados ámbitos. De ahí, entre otros aspectos, la importancia que adquiere el debate acerca de posibles cauces para resolver el problema; nuestro próximo objetivo.

## 5. ¿EXISTE UNA ÚNICA VÍA DE SOLUCIÓN?

Las alternativas que se pueden dar a un problema determinado son numerosas, al menos en teoría. No obstante, en la práctica la posible relación de opciones que pudiera estandarizarse en un principio queda bastante reducida<sup>58</sup>. Diversos factores explican esta simplificación. En nuestro caso, los precedentes perceptibles en los impulsos normativos delimitaron el *iter* a se-

<sup>54</sup> Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre..., p. 42170.

<sup>55</sup> Así, por ejemplo, la referencia a medios tanto de titularidad pública como privada; una solicitud requerida desde el Consejo General del Poder Judicial ("Informe del Consejo General del Poder Judicial y votos particulares", en Leg. N.º 013239, Exp. Único), y desde el Consejo Económico y Social ("Dictamen sobre anteproyecto de ley orgánica integral de medidas contra la violencia ejercida sobre las mujeres", en Leg. N.º 013239, Exp. Único).

<sup>56</sup> Vid. "Propuestas de Enmienda al Proyecto...", cit., p. 6. Los Colectivos de Mujeres de Gran Canaria propusieron en este documento un artículo en el que apareciera el siguiente texto: "Los medios de comunicación utilizarán un lenguaje no sexista...".

<sup>57</sup> Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, en BOE núm. 71, viernes 23 marzo 2007, p. 12619.

<sup>58</sup> V. ZAPATERO, *El arte de legislar*, cit., p. 100.



guir desde un principio. La parcela normativa se presentó desde el comienzo como uno de los cauces principales, y con ello la cobertura para un debate sobre posibles alternativas quedó reducida considerablemente. Es cierto que en algún momento del proceso normativo se aseguró que la solución al problema no pasaba por la aprobación de leyes, o que al menos no se trataba exclusivamente de una materia de competencia normativa; una ley grandiosa en estas circunstancias –se argumentó entonces– sólo podría ser fruto de una intención propagandística<sup>59</sup>. La apreciación, sin embargo, no trascendió.

Es cierto que en materia de violencia de género, el instrumento normativo resulta apropiado por diversas circunstancias (el mero hecho de recordar que estamos ante una cuestión de Derechos Humanos así lo certifica). Sin embargo, esta afirmación no debería suponer un obstáculo para estimar –o reforzar o reactivar– otras vías diferentes; la idea de que únicamente el legislativo cambiará la realidad comporta una dosis considerable de ingenuidad<sup>60</sup>, incluso podría resultar recomendable cuestionar la intervención estatal<sup>61</sup>. Prueba de ello aporta el análisis detenido de contextos tales como el considerado en el apartado anterior *in fine*, el de los medios de comunicación; un ámbito que generó especial preocupación en sede parlamentaria<sup>62</sup>, pero que se antoja especialmente sensible ante el instrumento normativo (así lo demuestra el hecho de que en la redacción final de la norma, únicamente se recogen dos artículos sobre el tema).

Tiempo después la práctica ha demostrado que en el ámbito descrito son posibles vías alternativas de acción. Tenemos un ejemplo de finales de 2007, una reunión mantenida por la Vicepresidenta del Gobierno y las televisiones privadas, que dio como resultado cuatro acuerdos relativos al tratamiento de la violencia de género en la información: debe dejarse constancia del teléfono 016, hay que informar más allá de las agresiones, es necesario subrayar que la violencia de género es un problema estructural y social, y crear una comisión de personas expertas en la materia<sup>63</sup>. Es cierto que tampoco con este cauce se está logrando una eficacia total, pero no es menos verdad que se están obte-

---

<sup>59</sup> “Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales”..., núm. 64, cit., p. 14.

<sup>60</sup> E. MARTÍNEZ GARCÍA, *La Tutela Judicial de la Violencia de Género*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2008, p. 31.

<sup>61</sup> M. MARTÍN CASALS, “Planificación de la intervención legislativa”, cit., p. 243.

<sup>62</sup> “Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales”..., núm. 69, cit., p. 9; y “Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales”..., núm. 64, cit., pp. 9 y 13.

<sup>63</sup> “Medidas para un tratamiento adecuado de la violencia de género en televisión”. En [http://www.amecopress.net/spip.php?page=imprimir\\_articulo&id\\_article=772](http://www.amecopress.net/spip.php?page=imprimir_articulo&id_article=772). Consultada el 7/7/08.



niendo logros parciales. Quizá, en el contexto que nos ocupa puedan tener lugar determinados estímulos fiscales positivos<sup>64</sup>, tales como subvenciones, desgravaciones o premios. Dicho sea de paso que estas opciones podrían trasladarse también a otros ámbitos desde los que es posible encauzar la sensibilización (en este punto la sociología puede resultar determinante). Pensemos, por ejemplo, en la música (no es la primera vez que con ella se ha logrado en problemas sociales lo que no consiguieron las normas), un contexto desde donde se están apreciando recientemente iniciativas interesantes (festivales, por ejemplo), y que podría ofrecer buenos resultados si cuenta con un respaldo económico adecuado. Lo mismo podría decirse de la literatura (imágenes la posible repercusión de un *best seller*).

Por otra parte, y volviendo al caso de los medios de comunicación, no parece fuera de lugar pensar en salidas alternativas a la intervención estatal, tales como la autorregulación<sup>65</sup>, o la elaboración de códigos éticos de la profesión<sup>66</sup> (ambas opciones se sopesaron en sede parlamentaria, e incluso se pueden observar reflejos de alguna de ellas en la LOVG, pero únicamente centrados en el entorno publicitario).

No quisiéramos concluir este apartado sin antes señalar que es posible manejar varios indicadores que pueden ser de utilidad, a la hora de establecer el debate sobre posibles vías de solución<sup>67</sup>. Por una parte, la historia. Los problemas se repiten en el tiempo, y dependiendo de las circunstancias se dan diferentes soluciones. La violencia de género no es un problema de nuestros días, aunque es ahora, de unos años a esta parte –desde la muerte de Ana Orantes en 1997–, cuando se está haciendo especialmente visible. Pues bien, como la propia LOVG indica existía normativa anterior que, entre otros aspectos, había tenido incidencia en materia penal. De otro lado, también era conocido que determinadas medidas en este ámbito estaban resultando incluso contraproducentes<sup>68</sup>, y lo más importante: que las muertes

<sup>64</sup> M. MARTÍN CASALS, “Planificación de la intervención legislativa”, cit., p. 249.

<sup>65</sup> Nunca es tarde para retomar aquellas declaraciones que proponían un pacto entre los medios que reflejase ciertas pautas. Vid. “Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales”..., núm. 69, cit., pp. 9 y 13.

<sup>66</sup> “Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales”..., núm. 67, cit., p. 68.

<sup>67</sup> Tenemos en cuenta el trabajo de V. ZAPATERO, *El arte de legislar*, cit., p. 102.

<sup>68</sup> Por ejemplo, la tipificación de conductas leves como delito estaban dando lugar al aumento de sentencias absolutorias, dado que ante las dudas de veracidad, cuando la pena es elevada por un hecho leve, quien juzga tiende a absolver. Vid. M. SANAHUJA, “Juzgados de violencia sobre la mujer”, cit., pp. 58 y 62.

seguían aumentando. Ante estas circunstancias, ¿no podría haberse reflexionado acerca de otras posibles políticas de actuación, quizá más eficaces, ajenas al recurso punitivo?

Por otra parte, también puede resultar interesante el recurso al Derecho comparado. Los Estados se enfrentan en numerosas ocasiones a problemas similares, y las soluciones adoptadas al respecto pueden suponer puntos de referencia a tener en cuenta; aunque no hay duda de que la particularidad de cada lugar puede cuestionar la asimilación. Al respecto, y pensando en la erradicación, pueden apreciarse interesantes iniciativas en el ámbito europeo en materia de campañas. El caso alemán es especialmente destacable. Desde 1993 hasta 1996, el Gobierno Federal puso en marcha una campaña combinada con iniciativas regionales, en la que se llevaron a cabo 300 acciones cuyo impacto todavía se apreciaba en los comienzos de la década siguiente<sup>69</sup>.

La mirada al exterior ofrece también la posibilidad de, al menos, reconsiderar la puesta en práctica de tratamientos a maltratadores como medida alternativa a la prisión, en aquellos casos cuya gravedad no deriva en una pena privativa de libertad<sup>70</sup>. Contamos con prácticas de este tipo en Estados Unidos, Inglaterra o Gales. Se trata de programas que han venido incorporando técnicas terapéuticas de tipo conductual-cognitivo, y cuyos resulta-

---

<sup>69</sup> *No hay excusa [Violencia de género en el ámbito familiar y protección de los derechos humanos de las mujeres en España]*, Amnistía Internacional, [s. l.], 2002, p. 29.

<sup>70</sup> La LOVG considera en su artículo 35, a propósito de la sustitución de la pena, que "... el Juez o Tribunal impondrá adicionalmente [...] la sujeción a programas específicos de reeducación y tratamiento psicológico". *Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre...*, p. 42174. Sin embargo, parece que estas medidas raramente se aplican, siendo lo esencial en estos casos evitar los aspectos más nocivos de la estancia en prisión, y no el tratamiento en sí. *Vid. J. MEDINA ARIZA, "El tratamiento al maltratador en el contexto comunitario como respuesta penal: Consideraciones político criminales"*, en *La Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*, Publicaciones de la Universidad de Deusto, Bilbao, 2005, pp. 188 y 189. Otras referencias posteriores ofrecen porcentajes más alentadores en lo que a la aplicación se refiere, pero que en modo alguno llegan al 100%. Así, en el siguiente trabajo centrado en el entorno catalán, donde se considera un porcentaje de aplicación del 76,6%: E. LARRAURI, "Los programas formativos como medida penal alternativa en los casos de violencia de género ocasional", en *Revista Española de Investigación Criminológica*, núm. 8, 2010, pp. 1-26, pp. 7 y 8. Resulta también interesante la propuesta que esta autora expone, relativa a la imposición directa de los programas formativos, sin vinculación a la prisión (p. 20). Sobre la cuestión puede consultarse también P. LAURENZO COPELLO, "La violencia de género en la Ley Integral...", cit., p. 9; y E. LARRAURI PIJOAN, "El género de la violencia...", cit., p. 170.

dos, aun sin ser una panacea, ofrecen buenas razones para promocionar esta opción (quizá resulte alentador el dato de que 48 meses después del tratamiento, más del 90% de los asistentes no han vuelto a cometer actos violentos)<sup>71</sup>.

## 6. LA PRACTICABILIDAD DE LA NORMA

### 6.1. Medios personales y materiales

La calidad de las normas viene determinada por la consistencia interna de su contenido, pero también por la consistencia externa, es decir, la coherencia entre el contenido y los recursos personales y materiales estimados para su consecución<sup>72</sup>. Se trata de un requerimiento que se viene solicitando desde hace ya décadas en países como Italia o Alemania, pero que aún no se tiene en cuenta en el contexto español<sup>73</sup>, o al menos no con la precisión deseable. Al respecto podrían considerarse numerosos aspectos de la norma que nos ocupa. Fijémonos en la asistencia letrada gratuita, como sabemos, un derecho que la LOVG garantiza a todas las víctimas que lo soliciten, pero que, no obstante, en la documentación de la norma no cuenta con estimación alguna en lo que a refuerzo de personal se refiere. La ausencia de una planificación en este sentido ha propiciado que en Barcelona se haya registrado una dotación de dos profesionales<sup>74</sup>, o que en el Colegio de Abogados de Alcalá de Henares, tras un año de vigencia de la LOVG, únicamente un/a letrado/a estuviera al cargo del turno de 24 horas, en un territorio de más de 500.000 habitantes<sup>75</sup>. Como podrá imaginarse, situaciones como

<sup>71</sup> Sobre la cuestión pueden consultarse los estudios de J. MEDINA ARIZA, "El tratamiento al maltratador...", cit., pp. 200 y ss.; y E. LARRAURI, "¿Es posible el tratamiento de los agresores de violencia doméstica?", en *Dogmática y ley penal: libro homenaje a Enrique Bacigalupo*, vol. 1, 2004, pp. 16-18. En [http://portal.uclm.es/descargas/idx\\_docs/doctrinas/tratamientode-losagresores%5B1%5D%5B1%5D.elelarrauri.pdf](http://portal.uclm.es/descargas/idx_docs/doctrinas/tratamientode-losagresores%5B1%5D%5B1%5D.elelarrauri.pdf). Consultada el 2/08/10.

<sup>72</sup> V. ZAPATERO, *El arte de legislar*, cit., pp. 96 y 97.

<sup>73</sup> V. ZAPATERO y M.<sup>a</sup> I. GARRIDO GÓMEZ, *El Derecho como proceso normativo*, cit., pp. 147-149.

<sup>74</sup> *Pongan todos los medios a su alcance, por favor. Dos años de Ley Integral contra la Violencia de Género*, Secretariado Estatal, Madrid, 2007, p. 18; y *Obstinada realidad, derechos pendientes. Tres años de la Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*, Amnistía Internacional, [s. l.], [s. d.], pp. 26 y 27.

<sup>75</sup> *Más derechos, los mismos obstáculos*, Amnistía Internacional, [s. l.], 2006, p. 37.



ésta dificultan el correcto desarrollo del derecho. La ausencia de plantilla suficiente obliga a realizar ajustes de tiempo que en ocasiones rozan lo imposible, y ello repercute negativamente en aspectos tales como la preparación de casos o la atención a las víctimas. En ocasiones éstas llegan a esperar más de cuatro horas en comisaría, o realizan la entrevista por teléfono<sup>76</sup>. Incluso después del juicio, en varias ocasiones no tienen a nadie que les explique el alcance y significado de las medidas adoptadas, dado que su abogado/a se ausenta rápidamente porque ha de atender otros casos<sup>77</sup>.

En la LOVG se estima también el establecimiento, en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de unidades especializadas en prevención de violencia de género, y en el control de las medidas judiciales que se adopten<sup>78</sup>. Pues bien, parece que en este ámbito tampoco se hicieron previsiones de aumentos de plantilla, o si se hicieron no fueron desde luego acordes con la realidad. Es cierto es que a lo largo de los últimos años se han venido observando incrementos, pero un análisis cuantitativo descubre que el problema ha persistido en el tiempo. En 2007 existía una previsión de 520 agentes para la realización de seguimientos de órdenes de protección. Sólo en ese mismo año se dictaron 35.000 medidas de protección, aproximadamente, cifra a la que habría que añadir las ya vigentes. Fue también, precisamente entonces, cuando al menos doce mujeres con orden de protección murieron asesinadas por su pareja o expareja<sup>79</sup>.

Además de las previsiones en cuanto al personal, resulta conveniente realizar valoraciones a propósito de los medios materiales que son necesarios para hacer factible el texto normativo. En esta ocasión el análisis pasa por comprobar si se han concretado los órganos que han de llevar a cabo las diferentes competencias, si se han estimado convenientemente, en su caso, los aspectos referentes a su creación, si se ha llevado a cabo un análisis sobre la idoneidad de las circunstancias que rodean a dichos órganos, la estimación de los recursos adecuados, etc. Pues bien, si detenemos la atención en los órganos encargados de gestionar los trabajos en beneficio de la comuni-

---

<sup>76</sup> *Ibid.*, p. 37.

<sup>77</sup> Encuentro "*Ley contra la Violencia de Género: dos años después las víctimas siguen enfrentando obstáculos*", Secretariado Estatal, Madrid, 2007, p. 17.

<sup>78</sup> *Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre...*, p. 42173.

<sup>79</sup> *Obstinada realidad, derechos pendientes...*, pp. 27 y 33. La cuestión puede verse considerada también en M. MAQUEDA ABREU. "1989-2009: veinte años de desencuentros...", cit., p. 32.



dad, podremos comprobar que la ausencia de previsiones –o quizá su gestión deficiente– en este servicio está dando resultados que, por perplejo que pueda parecer, contrarían incluso los pilares básicos de nuestro Estado de Derecho. No sin razón, tras la publicación de la LOVG surgió la alarma ante la aparición de situaciones de total impunidad. En numerosas ocasiones no se han podido llevar a cabo los trabajos mencionados por falta de recursos suficientes o de número de plazas. Incluso se han dado situaciones en las que la pena ha prescrito y el condenado no ha cumplido ni la pena de prisión ni trabajo alguno<sup>80</sup>. La importación de organismos tales como el Servicio Nacional de Probación de Inglaterra y Gales, perteneciente a la Administración estatal<sup>81</sup>, podría ser una interesante opción de cara a garantizar medidas como las que nos ocupan (entre sus competencias, se encuentran las de supervisar y vigilar a las personas que cumplen penas no privativas de libertad). En España parece que ya se ha dado algún paso en esta línea<sup>82</sup>, pero la realidad ha venido demostrando que en muchas ocasiones, la ejecución de tratamientos o programas la llevan a cabo instituciones interesadas en la cuestión de manera voluntarista<sup>83</sup>. Todo indica que sin el aporte de una infraestructura adecuada, las medidas no privativas de libertad seguirán teniendo un carácter meramente simbólico<sup>84</sup>.

Nuestro análisis puede también centrarse en el caso de los centros de apoyo y recuperación. Es cierto que existieron previsiones al respecto, en la Memoria Económica se estima a corto plazo la existencia de, al menos, un centro de apoyo y recuperación en todas las Comunidades Autónomas<sup>85</sup>. Sin embargo, la experiencia posterior descubre que esta previsión no se está cumpliendo<sup>86</sup>. En

<sup>80</sup> Encuentro “Ley contra la Violencia de Género...”, cit., p. 19; y *Obstinada realidad, derechos pendientes...*, cit., p. 39.

<sup>81</sup> J. MEDINA ARIZA, “El tratamiento al maltratador...”, cit., pp. 190 y ss.

<sup>82</sup> Real Decreto 515/2005, de 6 de mayo, por el que se establecen las circunstancias de ejecución de las penas de trabajos en beneficio de la comunidad y de localización permanente, de determinadas medidas de seguridad, así como de la suspensión de la ejecución de las penas, en BOE, núm. 109, Sábado 7 mayo 2005, p. 15661.

<sup>83</sup> E. MARTÍNEZ GARCÍA, *La Tutela Judicial...*, cit., p. 217.

<sup>84</sup> J. MEDINA ARIZA, “El tratamiento al maltratador...”, cit., p. 194. Sobre los programas de formación puede consultarse, E. LARRAURI, “Los programas formativos...”, cit., pp. 12 y 13; y E. LARRAURI PIJOAN, “El género de la violencia...”, cit., p. 170.

<sup>85</sup> “Memoria Económica del Proyecto de Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género”, en Leg. N.º 013239, Exp. Único.

<sup>86</sup> *Pongan todos los medios a su alcance, por favor...*, cit., p. 21; Encuentro “Ley contra la Violencia de Género...”, cit., p. 7; y *Obstinada realidad, derechos pendientes...*, cit., p. 23.

cuanto a los centros de emergencia y casas de acogida, en la Memoria Económica se hace una estimación de tres casas de acogida por provincia. No obstante, varios informes denuncian que en determinados lugares, los alojamientos se están llevando a cabo en hostales, pensiones o incluso albergues de indigentes<sup>87</sup>. No hay duda de que las estimaciones resultan insuficientes, y así se manifiesta en la propia Memoria Económica, cuando se reconoce que, en virtud de las recomendaciones del Parlamento Europeo, sería necesario un centro de emergencia/casa de acogida por cada 10.000 habitantes. No obstante, parece que en esta ocasión quizá también faltó la puesta en marcha de un plan de control, capaz de asegurar la efectividad de los mínimos establecidos.

Quisiéramos también referirnos en este punto al plano educativo, no ya con motivo de las infraestructuras, sino a propósito de determinadas circunstancias que, previsiblemente, iban a afectar a varios ámbitos de dicho contexto. Cuando se trata el entorno universitario en la LOVG, se hace alusión a la inclusión y fomento en todos los planos académicos de “*formación, docencia e investigación en igualdad de género y no discriminación de forma transversal*”<sup>88</sup>. Cabe preguntarse, no obstante, si al redactar este extracto se tuvo en cuenta la situación inmediata que necesariamente habría de afrontar la Universidad. En los últimos años se están dando una serie de cambios en este ámbito, a consecuencia de la armonización del espacio europeo de educación superior. La adaptación ha demandado en muchos estudios el recorte de un número importante de créditos, una gestión en la que han entrado en colisión los intereses de diferentes áreas de conocimiento; todo ello con vistas a la conservación de la mayor porción posible de las parcelas hasta entonces asignadas. En este panorama, cabe preguntarse si queda algún lugar para la inclusión de perspectivas de género. Los resultados en este sentido son determinantes. Al menos por lo que respecta a la formación obligatoria, no se puede hablar de inclusión de contenidos en los primeros ciclos universitarios<sup>89</sup>. Es cierto que en algunas universidades se han puesto en marcha títulos de especialistas o experto/a en violencia de género, y que también se han ofertado cursos de postgrado sobre el tema. Sin embargo, una encuesta realizada desde la Universidad de Alcalá descubre que estas iniciativas es-

---

<sup>87</sup> *Pongan todos los medios a su alcance, por favor...*, cit., p. 21; y *Obstinada realidad, derechos pendientes...*, cit., p. 24.

<sup>88</sup> *Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre...*, p. 42169.

<sup>89</sup> *Informe Anual del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer...*, cit., p. 95.



tán teniendo una acogida muy escasa y que, en todo caso, el porcentaje de hombres matriculados es muy bajo y, en ocasiones, inexistente<sup>90</sup>.

Otro aspecto a tener en cuenta a la hora de valorar la viabilidad de la norma es el incremento de la actividad judicial que va a suscitar, y las previsiones que este hecho conlleva<sup>91</sup>. En nuestro caso la estimación resulta especialmente complicada, pues como sabemos la LOVG establece la creación de nuevos juzgados, la conversión de algunos de los ya existentes y la asunción de casos de violencia de género por parte de Juzgados de Instrucción o Primera Instancia. Cabe decir en principio que a la hora de hacer un cálculo sobre el número de juzgados necesarios, en la propia norma<sup>92</sup> y en su Memoria Económica se tiene en cuenta el criterio de cargas de trabajo por partido judicial. Incluso se hace referencia a la toma en consideración de un mapa de riesgo que refleja las zonas de mayor conflictividad, durante el periodo 2003-2004, en atención a las denuncias, ordenes de protección y procesos iniciados en dicho periodo<sup>93</sup>. Sin embargo, este parámetro no deja de ser cuestionable, por cuanto principalmente tiene en cuenta circunstancias pretéritas, pero no determinadas evidencias científicas y otras previsiones razonables, ineludibles de cara a establecer una acertada previsión de futuro. Así, *v.gr.*, se sabía que la violencia de género integraba un conjunto de delitos de los cuales, en un porcentaje del 90% no habían sido denunciados<sup>94</sup>. Del mismo modo, se tenía constancia de que el número de denuncias había aumentado en los últimos años<sup>95</sup> y que, en buena lógica, era previsible que con la LOVG se incrementaran aún más.

Con todo, cabe señalar que aun cuando se establece el criterio de carga de trabajo como *leitmotiv* de la creación y adaptación de juzgados, lo cierto es que en los cálculos finales se estiman 21 juzgados de nueva creación y 396 partidos judiciales necesitados de adaptación<sup>96</sup>. Esta relación pone en entredicho los parámetros de partida (la estimación parece realizarse a razón de un juzgado por cada partido judicial), y en modo alguno resulta congruente

<sup>90</sup> *Ibid.*, p. 96.

<sup>91</sup> F. SÁINZ MORENO, "Antecedentes necesarios...", cit., p. 39.

<sup>92</sup> *Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre...*, p. 42177.

<sup>93</sup> "Memoria Económica del Proyecto de Ley Orgánica...", cit.

<sup>94</sup> *Más derechos, los mismos obstáculos...*, cit., p. 43.

<sup>95</sup> 47.165 en 2002 y 56.484 en 2003. *Vid. Informe Anual del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer...*, cit., p. 43.

<sup>96</sup> "Memoria Económica del Proyecto de Ley Orgánica...", cit.

con determinada documentación aparecida durante el proceso normativo, en la cual se constataba que, como mínimo, iban a ser necesarios tres o cuatro juzgados en determinados partidos judiciales<sup>97</sup>.

Además de la estimación de un número de juzgados adecuado a las circunstancias, también deberían haberse tenido en cuenta determinadas particularidades de aquellos que, a la luz del problema que pretendían afrontar, parecen evidentes. Así, por ejemplo, debería haberse pensado en una estructura que evitase el contacto entre maltratador y víctima, apta para realizar todas las labores que requieren los juicios y capaz de transmitir la máxima confianza a la víctima (para ello hubiera sido necesaria, por ejemplo, una distribución o redistribución de espacios, la instalación de soportes informáticos que permitiesen videoconferencias, etc.). No parece que se hubieran tenido en cuenta estas particularidades, no al menos con el rigor que requerían ni de un modo uniforme. Tiempo después la casuística nos muestra a víctimas y agresores que se encuentran por los pasillos, víctimas que se “refugian” en la sala de la fotocopidora, que son atendidas por las unidades forenses en sótanos con condiciones casi infrahumanas, o que prestan declaración en despachos colectivos, donde trabaja todo el personal del juzgado<sup>98</sup>. Como podrá imaginarse, el examen en este punto no sólo comprende los aspectos relacionados con los recursos materiales. Las estimaciones en relación al personal también merecen evaluación. En este sentido, cabe señalar que las previsiones de futuro a las que antes nos referimos deberían haber motivado, además de una estimación más realista del número de juzgados, una valoración de las plantillas de personal acorde con las circunstancias (nos referimos tanto a jueces/juezas, como a funcionariado). No parece que hubiera sido así. Es cierto que pueden localizarse cálculos en determinados aspectos; así por ejemplo, en lo que respecta a las unidades de valoración forense integral, a las que se refiere la LOVG en su Disposición adicional segunda<sup>99</sup>. Sin embargo, en esta ocasión nos encontramos con que en la Memoria Económica se establece una política de “optimización de recursos”, especificada en la implantación de un equipo por cada tres partidos judiciales<sup>100</sup>. ¿Realmente se tenía conciencia de la trascendencia que iban a tener estos grupos a la hora de estimar la prueba de los casos de violencia de género? Los datos anteriores no invitan a respon-

---

<sup>97</sup> M. SANAHUJA, “Juzgados de violencia sobre la mujer”, cit., p. 64.

<sup>98</sup> *Más derechos, los mismos obstáculos...*, cit., pp. 44, 45 y 50.

<sup>99</sup> *Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre...*, p. 42181.

<sup>100</sup> “Memoria Económica del Proyecto de Ley Orgánica...”, cit.



der afirmativamente. A la luz de todas las apreciaciones expuestas no debe extrañar que en estudios posteriores a la promulgación de la LOVG, se hayan reflejado consecuencias tales como fuertes cargas de trabajo, retrasos o desgaste del personal que, a la postre, repercuten en el nivel de atención a las mujeres<sup>101</sup>.

Terminamos este punto con el siguiente testimonio de una psicóloga adscrita a un Juzgado de Violencia sobre la Mujer: “Yo nada más empezar el funcionamiento del juzgado me sentí obligada a hacer un informe pericial de valoración para un juicio rápido, en una entrevista de 30 minutos con la mujer...”<sup>102</sup>. En estas palabras quedan reflejadas las consecuencias de las carencias anteriormente expuestas, pero también otros aspectos que no deberían haberse obviado en el proceso normativo. Nos estamos refiriendo a la problemática que estaba suscitando la celebración de juicios rápidos antes de que llegara la LOVG; una fórmula que no admite una correcta investigación en los casos de violencia habitual (los que comportan más gravedad)<sup>103</sup>.

## 6.2. Costes

Además de las previsiones de material y personal, en el examen de viabilidad de una norma deben tenerse también en cuenta las estimaciones sobre sus costes. Desde esta perspectiva cabría considerar varios aspectos. Podemos comenzar centrándonos en los costes de aplicación de la norma, concretamente, en aquellos que suponen una repercusión presupuestaria inmediata; los que, en principio, más suelen preocupar<sup>104</sup>.

Permítasenos resumir, *grosso modo*, las estimaciones más representativas de la Memoria Económica (centramos principalmente la atención en los gastos estatales)<sup>105</sup>.

<sup>101</sup> Encuentro “Ley contra la Violencia de Género...”, cit., p. 18; *Más derechos, los mismos obstáculos...*, cit., pp. 43 y 49; y M. MAQUEDA ABREU. “1989-2009: veinte años de desencuentros...”, cit., p. 32.

<sup>102</sup> *Más derechos, los mismos obstáculos...*, cit., p. 50.

<sup>103</sup> M. SANAHUJA, “Juzgados de violencia sobre la mujer”, cit., p. 61; y *Obstinada realidad...*, cit., p. 38.

<sup>104</sup> En la estructura de este punto seguimos varios aspectos recogidos en F. SÁINZ MORENO, “Antecedentes necesarios...”, cit., p. 43.

<sup>105</sup> “Memoria Económica del Proyecto de Ley Orgánica...”, cit.



Centros de apoyo y recuperación, y casas de acogida .....	86,2 millones de €
Servicio de teleasistencia.....	240.000 €
Área de empleo .....	14,6 millones de €
Modificaciones normativas con incidencia en el empleo.....	9,2 millones de €
Modificaciones normativas sin incidencia en la prestación por desempleo .....	10,3 millones de €
Asignatura denominada “Ética e Igualdad” .....	32 millones de €
Creación y adaptación de Juzgados .....	5.641.551 €

A la vista de esta relación, en principio cabe señalar que las apreciaciones relativas a la coherencia, detectadas a la hora de analizar la consistencia interna de la norma, quedan aquí reflejadas desde el punto de vista económico. Aunque es cierto que se percibe un importante esfuerzo en materia educativa, el resto de partidas se destinan a aspectos relacionados con la asistencia a las víctimas o con las sanciones. De este modo, nos encontramos con que aspectos tan relevantes para la erradicación del problema, como son las campañas o las diferentes apuestas que se establecen para la formación de profesionales<sup>106</sup>, no reciben estimación alguna en la relación económica.

De otro lado, los gastos en determinados conceptos no presentan un desglose capaz de ofrecer una información convenientemente detallada, y ello da lugar a dudas acerca de si en ellos están o no incluidas las previsiones pertinentes. Así, en el caso de los juzgados de nueva creación se estiman gastos de creación y de mantenimiento, pero no queda claro si en ellos se incluye inmobiliario, material tecnológico necesario, etc.

Sin embargo, el examen de costes de aplicación de la norma no sólo comporta los aspectos que pudieran enmarcarse en la anterior perspectiva; también merecen atención aquellos que, se estima, no tendrán una repercusión presupuestaria inmediata (porque se entienda que, por ejemplo, determinadas tareas serán asumidas por personal funcionario ya existente). El descuido de esta perspectiva que, como vamos a ver, se aprecia en el caso que estudiamos, resulta cuestionable, dado que, por lo general, los costes señalados acaban generando un incremento del gasto a medio o largo plazo, además de determinadas consecuencias contraproducentes. En este sentido podríamos hacer referencia al número de efectivos de unidades especializadas en prevención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Como ya se señaló, en los últimos años se han incrementado, y ello, sin duda, redundando en un gasto no previsto en un primer momento. La apreciación podría ser extensible al personal administrativo de los juzgados o a los opera-

<sup>106</sup> *Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre,...*, pp. 42169, 42171 y 42177.



dores jurídicos, si bien parece que en la crítica ha de ocupar un primer lugar la inexistencia, anteriormente constatada, de previsiones en cuanto a aumento de plantillas. Lo mismo cabría señalar de la ausencia de previsión de costes, siquiera a medio o largo plazo, ante las exigencias europeas de aumentar los centros de emergencia, casas de acogida y centros de información y asesoramiento.

De otro lado, podríamos considerar también la no consideración de cálculo alguno, a propósito del incremento económico que supone el aumento de la presión penal. Aunque no disponemos de datos sobre la situación española, puede resultar representativo comprobar que el mantenimiento de una plaza en prisión (durante un año) es de 27.000 libras en Inglaterra, una cantidad igual a la que se cuantifica en Norteamérica<sup>107</sup>. Pues bien, como es sabido con la LOVG, determinadas faltas se castigan con penas privativas de libertad<sup>108</sup>. A la luz de estos datos, resulta paradójico que no se propusiera ninguna apreciación en este sentido (téngase en cuenta que era previsible que el número de casos aumentaría). Quizá se estimó que las alternativas a las penas privativas de libertad (trabajos en beneficio de la comunidad), podrían actuar como posible válvula de escape<sup>109</sup>. Sin embargo, de haber sido así, ¿no ha de verse, de nuevo aquí, un “mensaje de engañosa contundencia”?

Habría más puntos que tratar desde la perspectiva de los costes de aplicación. Así, los que estiman cuánto cuesta la norma a las personas afectadas por la misma. En nuestro caso quizá no sea fácil encontrar aplicación práctica a este presupuesto teórico, pero no parece ocioso reflexionar acerca de preguntas como la siguiente: ¿cuánto le cuesta a la víctima ser víctima, con la LOVG? *Prima facie* (a la luz de los datos explícitos), pudiera decirse que nada, pero ello únicamente es acertado en parte. Es cierto que se establecen servicios gratuitos y determinadas prestaciones en diferentes ámbitos, pero, ¿qué acontece con aquellas prestaciones que no contempla la norma?, ¿qué puede decirse de la indemnización que, a propósito de la reparación, se establece en la doctrina del Derecho Internacional de los Derechos Humanos? A este respecto se ha señalado en algunos informes que el Estado ha de garantizar la indemnización, incluso en las situaciones en las que exista un au-

<sup>107</sup> J. MEDINA ARIZA, “El tratamiento al maltratador...”, cit., pp. 198 y 199.

<sup>108</sup> *Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre...*, p. 42174.

<sup>109</sup> La idea parece estar en J. MEDINA ARIZA, “El tratamiento al maltratador...”, cit., pp. 198 y 199.

tor directo, en el caso de que éste no pueda realizar el pago<sup>110</sup>. Pues bien, la LOVG no establece nada en este sentido en el ámbito de la tutela judicial. En definitiva, ello supone un agravio económico para la víctima. Es cierto que contamos con la *Ley 35/1995 de Ayudas a Víctimas de Delitos Violentos y contra la Libertad Sexual*, pero resulta evidente que muchos casos de violencia de género quedan fuera de sus límites (dicha norma exige haber sufrido lesiones graves, es decir, las que en el ámbito de la Seguridad Social comportan “invalidez permanente en cualquiera de sus grados o una situación de incapacidad temporal superior a seis meses”<sup>111</sup>).

Además de los anteriores análisis, un examen de costes debe tener en cuenta también los posibles gastos que pueda conllevar la elaboración de la norma (sobre los que nada se señala en nuestro caso), y aquellos que pudieran derivarse del control<sup>112</sup> del cumplimiento de determinados aspectos de la misma. Es cierto que en la LOVG no encontramos previsiones de control en cuestiones que, entendemos, podría resultar muy propicio (es el caso de la ausencia de estimaciones en relación a un seguimiento en la ejecución de centros de acogida y de emergencia). En tales supuestos lo que resulta cuestionable en primera instancia es la ausencia de una estimación enunciada en la línea descrita, como ya se dijo. No obstante, en varias ocasiones nos encontramos con que en la LOVG sí se consideran tareas de control. Se señala, por ejemplo, que los servicios de inspección educativa “velarán por el cumplimiento y aplicación de los principios y valores recogidos” (artículo 9), que las Administraciones Públicas velarán por el cumplimiento estricto de la legislación en lo relativo a derechos fundamentales (artículo 13.1), o que promoverán por medio de diferentes acciones el cumplimiento de la legislación publicitaria (artículo 13.2)<sup>113</sup>. Cabe, no obstante, cuestionarse si estamos de nuevo ante manifestaciones simbólicas; porque, ¿es posible asumir las cargas que comportan las labores anteriores a coste cero?

Quisiéramos por último señalar que en el cálculo del coste de la norma, pueden ser también muy recomendables los exámenes tendentes a establecer una proporción adecuada entre coste y beneficio y, a propósito de ellos,

---

<sup>110</sup> España: *Recomendaciones de Amnistía Internacional al Proyecto...*, cit., p. 13; y *Obstinada realidad, derechos pendientes...*, cit., p. 40.

<sup>111</sup> *Ley 35/1995, de 11 de diciembre de ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual*, en BOE núm. 296, Martes 12 diciembre 1995, p. 35578.

<sup>112</sup> F. SÁINZ MORENO, “Antecedentes necesarios...”, cit., p. 44.

<sup>113</sup> *Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre...*, p. 42170.



comparaciones entre posibles soluciones alternativas<sup>114</sup>. Tomemos como ejemplo los tratamientos a maltratadores, a los que ya nos hemos referido en alguna ocasión. La perspectiva económica que ofrece esta opción es bastante atractiva. Con los datos de que disponemos<sup>115</sup>, el cálculo sería el siguiente (estimación por persona): nueve meses de tratamiento → 20\$ = 15,40€ cada sesión x 36 sesiones (3 individuales, 27 grupales, 2 evaluaciones, 4 de “prevención de la reincidencia”) = 554,4€.

La comparación con los gastos que conllevan las penas privativas de libertad descubre una diferencia muy sustancial: un año de prisión (por persona) → 27.000 libras = 33.144,66€.

De otro lado, cabe señalar que, como ya se dijo, los tratamientos están ofreciendo resultados sugerentes, pero no parece que pueda decirse lo mismo de las penas punitivas, al menos si somos coherentes con lo señalado *supra*. El argumento del beneficio superior podría ser igualmente aplicable a la comparación con los trabajos en beneficio de la comunidad y, aunque no hemos localizado datos sobre costes en relación a esta última medida, los porcentajes establecidos a propósito de los tratamientos también en esta ocasión hacen de éstos una propuesta considerable, aun teniendo en cuenta que ello puede suponer un gasto superior. No se ha dicho hasta el momento que la violencia de género es una cuestión de salud pública que, evidentemente, genera importantes esfuerzos económicos en este ámbito.

## FUENTES

E. ARANDA ÁLVAREZ, “Objeto y principios rectores de la Ley Integral”, en *Estudios sobre la Ley Integral contra la Violencia de Género*, Dykinson, Madrid, 2005.

M. CALVO GARCÍA, “Evolución de la respuesta jurídica frente a la violencia familiar de género. Análisis de la Ley Orgánica 1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género”, en *La Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*, Publicaciones de la Universidad de Deusto, Bilbao, 2005.

*Circular 4/2005 relativa a los criterios de aplicación de la ley orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género*. En [http://www.ajuntament.gi/policia/arius/legislacio/CIRCULAR\\_4\\_2005.pdf](http://www.ajuntament.gi/policia/arius/legislacio/CIRCULAR_4_2005.pdf). Consultada el 31/10/08.

<sup>114</sup> F. SÁINZ MORENO, “Antecedentes necesarios...”, cit., p. 41.

<sup>115</sup> Los tomamos de J. MEDINA ARIZA, “El tratamiento al maltratador...”, cit., pp. 201-203. Los datos hacen referencia al principal programa de tratamiento ofrecido por el Servicio Nacional de Probación en Inglaterra y Gales, el *Integrated Domestic Abuse Programme*.

- Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales”, en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 7 de septiembre de 2004, núm. 69.
- Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales”, en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 9 de septiembre de 2004, núm. 71.
- “Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales”, en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 19 de julio de 2004, núm. 64.
- “Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales”, en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 22 de julio de 2004, núm. 67.
- Con la violencia hacia las mujeres no se juega. Videojuegos, discriminación y violencia contra las mujeres*, Secretariado Estatal, Madrid, 2004.
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. En <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>. Consultada el 20/10/08.
- “Dictamen sobre anteproyecto de ley orgánica integral de medidas contra la violencia ejercida sobre las mujeres”, en Leg. N.º 013239, Exp. Único.
- Discurso de Don José Luis Rodríguez Zapatero en la sesión de investidura como Presidente del Gobierno. Congreso de los Diputados, 15 de abril de 2004. En [http://www.la-moncloa.es/NR/rdonlyres/3325083C-0840-49BA-9CE1D3EA68DF0BD E/32018/DIS\\_CURSODEINVESTIDURA.pdf](http://www.la-moncloa.es/NR/rdonlyres/3325083C-0840-49BA-9CE1D3EA68DF0BD E/32018/DIS_CURSODEINVESTIDURA.pdf). Consultada el 3/6/08.
- Encuentro “Ley contra la Violencia de Género: dos años después las víctimas siguen enfrentando obstáculos”*, Secretariado Estatal, Madrid, 2007.
- España: Recomendaciones de Amnistía Internacional al Proyecto de Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*, Secretariado Estatal, Madrid, 2004.
- I. GARCÍA ZAFRA, “Causas del maltrato, momento en que se inicia y épocas en las que se incrementa”, en *Sobre el maltrato a la mujer. Una serie de 338 casos*, Dykinson, Madrid, 2006.
- Informe Anual del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2007. En [http://www.observatorioviolencia.org/upload\\_images/File/DOC1204104737\\_InformeAnualInternet.pdf](http://www.observatorioviolencia.org/upload_images/File/DOC1204104737_InformeAnualInternet.pdf). Consultada el 27/10/08.
- “Informe del Consejo General del Poder Judicial y votos particulares”, en Leg. N.º 013239, Exp. Único.
- Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995*. Naciones Unidas, Nueva York, 1996. En <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/273/04/PDF/N9627304.pdf?OpenElement>. Consultada el 15/6/08.
- E. LARRAURI PIJOAN, “El género de la violencia: la visión de la Ley orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género”, en *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 16, 2006, pp. 159-171.

- E. LARRAURI, "¿Es posible el tratamiento de los agresores de violencia doméstica?", en *Dogmática y ley penal: libro homenaje a Enrique Bacigalupo*, vol. 1, 2004. En [http://portal.uclm.es/descargas/idp\\_docs/doctrinas/tratamientodelosagresores%5B1%5D%5B1%5D.elenarrauri.pdf](http://portal.uclm.es/descargas/idp_docs/doctrinas/tratamientodelosagresores%5B1%5D%5B1%5D.elenarrauri.pdf). Consultada el 2/08/10.
- E. LARRAURI, "Los programas formativos como medida penal alternativa en los casos de violencia de género ocasional", en *Revista Española de Investigación Criminológica*, n.º 8, 2010, pp. 1-26.
- P. LAURENZO COPELLO, "Infracciones penales relativas a la violencia de género: delitos y faltas", ponencia presentada en el *III Congreso Jurídico de la Abogacía Malagueña, 18-20 de octubre de de 2007*. En <http://www.proyectosycongresos.net/Gesconet/Uploads/PDF/18/PONENCIA%20PATRICIA%20LAURENZO.pdf>. Consultada el 30/07/10.
- P. LAURENZO COPELLO, "La violencia de género en la Ley Integral. Valoración político-criminal", en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 07-08, 2005, pp. 1-23.
- Ley 1/2004, de 1 de abril, Integral para la Prevención de la Violencia Contra las Mujeres y la Protección a sus Víctimas*, en BOE, núm. 101, Lunes 26 abril 2004.
- Ley 35/1995, de 11 de diciembre de ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual*, en BOE núm. 296, Martes 12 diciembre 1995.
- Ley Foral 22/2002, de 2 de julio, para la adopción de medidas integrales contra la violencia sexista*, en BOE, núm. 199, Martes 20 agosto 2002.
- Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*, en BOE, núm. 313, Miércoles 29 diciembre 2004.
- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*, en BOE núm. 71, viernes 23 marzo 2007.
- M. LORENTE ACOSTA, "Violencia de género, educación y socialización: acciones y reacciones", en *Revista de Educación*, núm. 342. Enero-abril, 2007, pp. 19-35.
- M. L. MAQUEDA ABREU, "¿Es la estrategia penal una solución a la violencia contra las mujeres? Algunas respuestas desde un discurso feminista crítico", en *InDret. Revista para el análisis del Derecho*, núm. 4, 2007, pp. 1-43.
- M. L. MAQUEDA ABREU, "La violencia contra las mujeres: una revisión crítica de la Ley Integral", en *Revista Penal*, núm. 18, 2006, pp. 176-187.
- M. L. MAQUEDA ABREU, "La violencia de género. Entre el concepto jurídico y la realidad social", en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 08-02 (2006), pp. 1-13.
- M. MAQUEDA ABREU. "1989-2009: veinte años de desencuentros entre la Ley Penal y la realidad de la violencia en la pareja", en *REDUR*, núm. 7, 2009, pp. 25-36.
- M. MARTÍN CASALS, "Planificación de la intervención legislativa", en *Curso de Técnica Legislativa GRETEL*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.
- E. MARTÍNEZ GARCÍA, *La Tutela Judicial de la Violencia de Género*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2008.



- Más derechos, los mismos obstáculos, Amnistía Internacional, [s. l.], 2006.
- “Medidas para un tratamiento adecuado de la violencia de género en televisión”. En [http://www.amecopress.net/spip.php?page=imprimir\\_articulo&id\\_article=772](http://www.amecopress.net/spip.php?page=imprimir_articulo&id_article=772). Consultada el 7/7/08.
- J. MEDINA ARIZA, “El tratamiento al maltratador en el contexto comunitario como respuesta penal: Consideraciones político criminales”, en *La Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*, Publicaciones de la Universidad de Deusto, Bilbao, 2005.
- “Memoria Económica del Proyecto de Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género”, en Leg. N.º 013239, Exp. Único.
- “Memoria Justificativa del Proyecto de Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género”, en Leg. N.º 013239, Exp. Único.
- Merecemos una España mejor. Programa Electoral. Elecciones Generales 2004*. En <http://www.psoe.es/download.do?id=37214>. Consultada el 3/6/08.
- No hay excusa [Violencia de género en el ámbito familiar y protección de los derechos humanos de las mujeres en España]*, Amnistía Internacional, [s. l.], 2002.
- Obstinada realidad, derechos pendientes. Tres años de la Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*, Amnistía Internacional, [s. l.], [s. d.].
- Pongan todos los medios a su alcance, por favor. Dos años de Ley Integral contra la Violencia de Género*, Secretariado Estatal, Madrid, 2007.
- “Propuestas de Enmienda al Proyecto de Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género”, en Leg. N.º 013241, Exp. Único.
- “Proyecto de Ley Orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género”, en *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, 1 de julio de 2004, núm. 2-1.
- Real Decreto 515/2005, de 6 de mayo, por el que se establecen las circunstancias de ejecución de las penas de trabajos en beneficio de la comunidad y de localización permanente, de determinadas medidas de seguridad, así como de la suspensión de la ejecución de las penas*, en BOE, núm. 109, Sábado 7 mayo 2005.
- A. RUBIO, “La capacidad transformadora del derecho en la violencia de género”, en *II Congreso sobre la violencia doméstica y de género*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2006.
- F. SÁINZ MORENO, “Antecedentes necesarios para pronunciarse sobre un proyecto de ley (art. 88 C. E.)”, en SÁINZ MORENO, F. y DA SILVA OCHOA, J. C. (Coords.), *La calidad de las leyes*, Parlamento Vasco, Vitoria, 1989.
- M. SANAHUJA, “Juzgados de violencia sobre la mujer”, en *La Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*, Publicaciones de la Universidad de Deusto, Bilbao, 2005.
- M. SÁNCHEZ MORÓN, “Contenido de las normas, principio de homogeneidad, estructura formal”, en SÁINZ MORENO, F. y DA SILVA OCHOA, J. C. (Coords.), *La calidad de las leyes*, Parlamento Vasco, Vitoria, 1989.
- STC 59/2008, de 14 de mayo de 2008. En <http://www.tribunalconstitucional.es/jurisprudencia/Stc2008/STC2008-059.html>. Consultada el 15/12/08.

V. ZAPATERO, *El arte de legislar*, Thomson Aranzadi, Navarra, 2009.

V. ZAPATERO y M.<sup>a</sup> I. GARRIDO GÓMEZ, *El Derecho como proceso normativo. Lecciones de Teoría del Derecho*, Servicio de Publicaciones. Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, 2007.

FERNANDO CENTENERA SÁNCHEZ-SECO

*Facultad de Derecho*

*Universidad de Alcalá*

*C/ Libreros, 27*

*Alcalá de Henares 28801*

*Madrid*

*e-mail: fernando.centenera@uah.es*

