

OBSTINADA REALIDAD, DERECHOS PENDIENTES

TRES AÑOS DE LA LEY DE MEDIDAS
DE PROTECCIÓN INTEGRAL CONTRA
LA VIOLENCIA DE GÉNERO

AMNISTÍA
INTERNACIONAL



Foto de portada:

Juzgados de Plaza Castilla. Una mujer espera sentada en los pasillos de los Juzgados de Plaza Castilla

© Rafa Sámano/Cover/Jupiterimages

ÍNDICE

1. Presentación	3
2. Marco normativo y conceptual. Acciones e informes públicos de evaluación del Gobierno español 2005-2008	7
2.1. La obligación de evaluar la respuesta estatal conforme a las obligaciones internacionales de derechos humanos y a la <i>Ley Integral</i>	7
2.2. Acciones e informes públicos de evaluación 2005- 2008	9
3. Resultados de la medición de la violencia de género y de la respuesta del Estado.	13
3.1. La violencia de género en cifras 2005-2008	13
3.1.1. <i>Violencia contra mujeres por parte de sus parejas o ex parejas: datos basados en encuestas de prevalencia</i>	13
3.1.2. <i>Homicidios de mujeres a manos de sus parejas o ex parejas</i>	13
3.1.3. <i>Las mujeres inmigrantes en las estadísticas de la violencia de género</i>	14
3.1.4. <i>Mujeres asesinadas con denuncia previa</i>	15
3.2. Desarrollo de la Ley Orgánica 1/2004 y otras medidas adoptadas desde 2005 en materia de violencia de género	16
3.3. La cuestión de la equidad territorial y la financiación	19
4. La realización de los derechos a tres años de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2004.	21
4.1. Derecho a la asistencia sanitaria	21
4.2. Derecho a la atención integral	23
4.3. Derecho a la asistencia letrada inmediata y especializada	26
4.4. Acceso a la denuncia y a una atención policial adecuada	27
4.5. Derecho a la protección y a la obtención de justicia	29
4.5.1. <i>La obligación estatal de ejercer la debida diligencia para garantizar el derecho a la vida, a la integridad y seguridad personal de las mujeres en riesgo</i>	31
4.5.1.1. <i>Denegación de órdenes de protección a víctimas en situación de riesgo</i>	31
4.5.1.2. <i>Falta de efectividad de las órdenes de protección.</i>	32
4.5.1.3. <i>Incumplimientos de medidas de protección, sin consecuencias</i>	33
4.5.2. <i>La obligación de ejercer la debida diligencia en la investigación y persecución del delito, y la sanción de los responsables</i>	34
4.5.2.1. <i>Falta de especialización profesional</i>	34
4.5.2.2. <i>Falta de diligencia en la persecución e investigación de estos delitos</i>	36
4.5.2.3. <i>Falta de sanción efectiva y proporcionada</i>	39
4.6. Derechos de las víctimas no recogidos expresamente por la Ley Orgánica 1/2004	39
4.6.1. <i>Garantías en materia de juicio justo</i>	40
4.6.2. <i>Derecho a una reparación justa, oportuna y lo más completa posible</i>	40
5. Indicadores propuestos por AI en 2006: evaluación del grado de cumplimiento	43
6. Conclusiones	45
7. Recomendaciones	49
8. Indicadores propuestos por AI para la legislatura 2008–2012.	53
9. Indicadores propuestos por AI a las Comunidades Autónomas	55
Anexo: El caso de Sylvina Bassanni	56

OBSTINADA REALIDAD, DERECHOS PENDIENTES

La protección de los derechos de las mujeres contra la violencia de género, a tres años de la plena entrada en vigor de la *Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*

1. PRESENTACIÓN

“La reforma del derecho legislado y la formulación de políticas no son suficientes; su aplicación también es fundamental, así como lo son los mecanismos de evaluación y vigilancia”.

Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk, 2008¹

“En lo que nosotros y la familia de Sylvina estamos interesados es en que no vuelva a pasar, que se mejore la aplicación de la ley, que son necesarios más medios... más juzgados, más policías, más formación (...) Para mi sería muy doloroso y para la familia de Sylvina que dentro de un año sucediera otro hecho similar y ver que no se haya cambiado nada, pues sería muy doloroso...”.

Declaraciones a Amnistía Internacional del abogado de Sylvina J. Bassanni, asesinada en Alovera (Guadalajara) el 10 de abril de 2008, tras haber pedido protección en reiteradas ocasiones al Juzgado de Violencia sobre la Mujer.

El 29 de junio de 2008 se cumplió el tercer aniversario de la plena entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género² (en adelante, *Ley Integral*).

En esta fecha la propia norma comprometía al Gobierno español a que, en colaboración con las Comunidades Autónomas, elaborase un informe de evaluación respecto “de los efectos de su aplicación” y lo remitiera al Congreso de los Diputados³. La aprobación de la *Ley Integral* fue motivo de especial satisfacción para Amnistía Internacional al ver incorporados en gran medida en sus disposiciones, conceptos y criterios conformes al marco y obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

¹ Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk, “Indicadores sobre la violencia contra la mujer y la respuesta de los Estados”. Doc UN A/HRC/7/6, del 29 de enero de 2008, párrafo 72.

² Ley Orgánica 1/2004 de 28 de diciembre (BOE núm. 313 de 29 de diciembre de 2004).

³ Disposición adicional undécima de la LO 1/2004.

La obligación de evaluar del Gobierno comprende, además de la información sobre las medidas desarrolladas en estos años, la rendición de cuentas sobre el impacto de la ley en la prevención de la violencia de género y en la respuesta institucional a las mujeres sobrevivientes. Amnistía Internacional quiere contribuir a dicha tarea de evaluación con información complementaria que estimule una rendición de cuentas efectiva, que permita identificar obstáculos y dificultades remanentes, así como formular medidas correctivas y el desarrollo de las pendientes, orientadas al progreso en la realización de los derechos humanos de las mujeres conforme a las obligaciones internacionales, con atención especial sobre los derechos establecidos en la *Ley Integral*.

Amnistía Internacional es consciente de que la eliminación de la violencia de género, e incluso su reducción sustancial, constituye un reto de gran envergadura que requiere de esfuerzos estatales considerables, consistentes y sostenidos en el tiempo, dado lo arraigado del fenómeno y su factor subyacente de la desigualdad histórica en las relaciones entre hombres y mujeres. Por ello, a tres años de la entrada en vigor de la *Ley Integral* no son los datos sobre la evolución de la violencia de género o el incremento de las denuncias lo que ocupa el centro de este informe.

No obstante, la evaluación a cargo del Gobierno español no puede soslayar la evolución de ciertas cifras. En particular, el dato sobre el incremento de homicidios de mujeres a manos de sus parejas y ex parejas, así como las tasas diferenciales que reflejarían desigualdades en la protección por condiciones tales como la extranjería y la condición migratoria. Según cifras oficiales, entre enero de 2005 y mayo de 2008, fueron asesinadas 220 mujeres a manos de sus parejas o ex parejas, y en 2007, el riesgo de las mujeres extranjeras de ser víctimas de homicidios de género fue seis veces superior al de las españolas. Otro dato al cual debe prestarse la máxima atención, es el incremento en estos tres años del número de mujeres asesinadas que habían denunciado y el de aquéllas que murieron a pesar de tener una orden de protección en vigor. El mensaje de desprotección que tales muertes expresan debe ser leído por quienes tienen en sus manos el desarrollo, aplicación y evaluación de las políticas y la legislación contra la violencia de género, pues revela la distancia que sigue existiendo entre la realidad y la norma. Tales datos reclaman mayores esfuerzos y medios, lo que exige, por parte de las autoridades españolas, apertura y capacidad para asimilar las recomendaciones, evitando evaluaciones complacientes.

Amnistía Internacional ha mantenido motivos de preocupación en los últimos tres años, bien por la falta de puesta en práctica de medidas contempladas en la Ley, bien por la inadecuación de las mismas, o en razón de una falta de disponibilidad o accesibilidad de los recursos dispuestos por la Ley. Con carácter general, la organización quiere poner de relieve que, a más de tres años de su entrada en vigor, la norma ha tenido poco impacto en aspectos fundamentales de los itinerarios de las mujeres que sobreviven a la violencia de género. Como ejemplos, y a pesar de los avances realizados, la atención sanitaria de calidad; el acceso a recursos de atención integral suficientes, accesibles y de calidad; la asistencia letrada inmediata; o la consolidación del principio de no discriminación, son compromisos aún por cumplir.

En lo relativo a la protección de las víctimas en riesgo y a la obtención de justicia, la organización muestra preocupación por las fallas e irregularidades en la protección de las mujeres en riesgo, por la persistencia de prejuicios, condiciones y factores en la administración de justicia que dan lugar a revictimización. Persiste la preocupación en relación a la falta de diligencia en la persecución e investigación del delito, la sanción a los responsables y la reparación a las víctimas.

En este informe, la organización documenta el caso de Sylvina Bassanni, que fue asesinada tras pedir protección y justicia durante diecinueve meses, y cuya intensa actividad para proteger su vida y la de su hijo, contrastó con la pasividad y la falta de diligencia del Juzgado de Violencia sobre la Mujer y su equipo técnico, así como de la Fiscalía y de la Guardia Civil. A la organización le preocupa especialmente que este caso, que considera clave respecto a la distancia que aún separa la realidad de

la ley, se cierre sin la necesaria rendición de cuentas de todas y todos los profesionales que en él intervinieron y que tuvieron una cuota de responsabilidad en la falta de protección del derecho a la vida de Sylvina.

Amnistía Internacional quiere destacar que la lucha contra la violencia de género compromete a todos los poderes públicos: legislativo, ejecutivo y judicial. Con independencia de su organización política y administrativa, los Estados deben rendir cuentas de manera unitaria. En el caso de España, lo señalado cobra especial relevancia. En opinión de la organización continúan sin ser afrontados algunos problemas entre los que destaca la cuestión de equidad territorial, así como ámbitos no abordados por la Ley y que requieren de actividad legislativa, como el derecho de las víctimas a obtener reparación.

Este informe se divide en cuatro grandes apartados:

- En el primero se aborda la obligación del Estado de evaluar. Analiza las acciones e informes oficiales de seguimiento y evaluación producidos por el Gobierno español en el período 2005-2008;
- En el segundo se recogen datos sobre la medición del fenómeno de la violencia de género y sobre las principales medidas adoptadas desde 2005 orientadas a la protección de los derechos de las mujeres ante la violencia de género en España;
- En el tercero se presenta un análisis sobre el grado de realización de los derechos de las mujeres frente a la violencia de género, con énfasis en lo que concierne a la atención integral, la asistencia sanitaria, asistencia letrada, acceso a la denuncia y atención policial adecuada, derecho a la protección y obtención de justicia. Este análisis aborda derechos no recogidos expresamente en la *Ley Integral*, tales como algunas garantías en materia de juicio justo y sobre el derecho a la reparación.
- En el cuarto se presenta un cuadro sobre el grado de cumplimiento de un conjunto de indicadores a modo de “lista de control” que la organización propuso en 2006, al primer año de la entrada en vigor de la Ley⁴, y un apartado de conclusiones, recomendaciones e indicadores.

En este informe, Amnistía Internacional dirige a las autoridades españolas un conjunto de recomendaciones para que el informe de evaluación requerido por la *Ley Integral*, y su posterior examen por el Congreso de los Diputados, se ajusten a una rendición de cuentas efectiva. Además de recomendaciones e información complementaria a la ofrecida por el Gobierno respecto de ámbitos concretos, Amnistía Internacional llama la atención sobre los propios procesos, criterios e indicadores aplicados en esta primera evaluación, que también deben ser sometidos a examen, de cara a su utilización en evaluaciones posteriores⁵.

Cabe recordar que la participación de las mujeres sobrevivientes y de sus organizaciones, es un aspecto que debe considerarse en los procesos de evaluación, y que la información oficial debe ser accesible y transparente.

⁴ AMNISTIA INTERNACIONAL-Sección Española, “Más derechos, los mismos obstáculos”, junio de 2006.

⁵ Para hacer posible la comparación entre datos que arrojen las sucesivas evaluaciones en el tiempo, debe valorarse la idoneidad de las metodologías empleadas en esta primera evaluación. Se recomienda determinar las líneas de base y unidades de referencia a considerar en las sucesivas evaluaciones, y establecer la periodicidad de evaluaciones de esta naturaleza.

Amnistía Internacional aprovecha el inicio de una nueva legislatura para ofrecer una nueva “lista de control”, con aquellos indicadores que mejor podrían describir y medir los avances en la protección efectiva y la realización de los derechos de las mujeres en opinión de la organización. También se incluye una lista de indicadores dirigidos específicamente a los Gobiernos de las Comunidades Autónomas.

De esta manera, Amnistía Internacional espera contribuir a la identificación de las áreas que requieren de un mayor impulso y desarrollo.

Para la elaboración de este informe, la organización ha examinado datos de fuentes oficiales y ha recibido información de instancias con competencias en materia de violencia de género, de ámbito estatal⁶ y autonómico⁷. Para completar la información procedente de los organismos oficiales y tomar contacto con la realidad de los itinerarios de las víctimas de violencia de género, se han realizado entrevistas a abogados/as, a integrantes de organizaciones de mujeres y a profesionales con estrecha relación con las mujeres sobrevivientes. Estas aportaciones han sido esenciales para conocer los avances y las trabas que aún siguen existiendo para la realización de los derechos de las mujeres ante la violencia de género.

⁶ Información recibida del Ministerio de Interior, del Consejo General del Poder Judicial; de las unidades de violencia de género de las Delegaciones del Gobierno de Cataluña, Castilla y León, Valencia y País Vasco.

⁷ Información recibida de Organismos de Igualdad y/o Consejerías de Justicia de Cataluña, País Vasco, Madrid y Asturias.

2. MARCO NORMATIVO Y CONCEPTUAL. ACCIONES E INFORMES PÚBLICOS DE EVALUACIÓN DEL GOBIERNO ESPAÑOL 2005-2008

2.1. La obligación de evaluar y medir la respuesta estatal conforme a las obligaciones internacionales de derechos humanos y a la *Ley Integral*

Conforme a lo dispuesto en el Derecho Internacional, los Estados se obligan a respetar, proteger y hacer realidad los derechos humanos, lo que incluye actuar con la *debida diligencia* frente a los abusos que se cometan, sea por parte de sus agentes estatales o de particulares. Ello implica no solo adoptar legislación, políticas y medidas para garantizarlos, sino verificar que son efectivas y eficaces para alcanzar sus objetivos.

El Comité de Naciones Unidas que vigila la aplicación de la CEDAW se ha expresado en este sentido, en su Recomendación General 19. Así, exhorta a los Estados a “*la recopilación de estadísticas y la investigación de la amplitud, las causas y los efectos de la violencia y de la eficacia de las medidas para prevenir y responder a ella*” y a que “*indiquen las medidas que hayan adoptado y sus resultados*”⁸.

La Relatora Especial de Naciones Unidas sobre Violencia contra la Mujer, sus causas y consecuencias, también ha instado a los Estados a producir investigaciones sobre la eficacia de la respuesta del Estado ante la violencia de género. Con el fin de apoyar a los Estados en esta labor, la Relatora ha elaborado recientemente un informe especializado en materia de indicadores⁹.

Los mecanismos que vigilan el cumplimiento de los tratados en materia de derechos humanos han venido prestando especial atención en los últimos años al desarrollo de indicadores adecuados para reforzar la rendición de cuentas y formular las medidas que faciliten la realización de los derechos humanos. En el entendimiento de que es preciso utilizar indicadores específicos determinados desde el marco normativo de derechos humanos, se han producido avances sobre tal cuestión. Así, se considera que los indicadores de derechos humanos brindan “*informaciones concretas sobre el estado de un acontecimiento, actividad o resultado que puedan estar relacionados con las normas de derechos humanos (...)*”¹⁰.

Por un lado, los indicadores pueden ser cualitativos o cuantitativos. La información cualitativa puede complementar los indicadores cuantitativos “*que en virtud de su definición y presentación y de la metodología utilizada para generar los datos, resultan particularmente adecuados para apoyar la evaluación del cumplimiento por los Estados Partes de sus obligaciones dimanantes de los tratados internacionales de derechos humanos*”¹¹.

⁸ Comité de la CEDAW: Recomendación General 19; 11º periodo de sesiones, 1992; Doc de la ONU: HRI/GEN/1/Rev.1, párr. 24 c), n) y v).

⁹ Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk, “*Indicadores sobre la violencia contra la mujer y la respuesta de los Estados*”. Doc UN A/HRC/7/6, del 29 de enero de 2008. En el presente informe se adoptan las definiciones expuestas y empleadas por la Relatora Especial sobre Violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias en su informe sobre “*Indicadores sobre la violencia contra la mujer y la respuesta de los Estados*”. Doc UN A/HRC/7/6, del 29 de enero de 2008.

¹⁰ “*Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos*” Doc ONU HRI/MC/2006/7, párrafo 8, página 4. Esta definición sigue la formulación utilizada por el Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la salud, Paul Hunt en sus diversos informes a la Comisión de Derechos Humanos.

¹¹ “*Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos*” Doc ONU HRI/MC/2006/7, párrafo 8, página 5.

El uso de “listas de control” o series de preguntas en calidad de indicadores tienen por objeto complementar o elaborar información numérica sobre la realización de los derechos humanos. Al respecto cabe tener presente que “[E]n los organismos del sistema de Naciones Unidas y en la comunidad en general que se ocupa de los derechos humanos muchos expertos a menudo han estado a favor de esta interpretación de la palabra “indicador”. (...) Dada la complejidad de evaluar el cumplimiento de las normas de derechos humanos toda información cualitativa y cuantitativa pertinente es potencialmente útil”¹².

De otra parte, los indicadores pueden ser: de resultados¹³, estructurales o institucionales¹⁴ y de proceso¹⁵. La respuesta de los Estados se mide especialmente con indicadores estructurales (institucionales) y de proceso; operación, en cierto modo, menos compleja que la medición de la violencia de género, porque el Derecho Internacional establece claramente las responsabilidades: prevenir, proteger, perseguir judicialmente y ofrecer reparación. Como lo señaló el informe preparado por la Oficina de Alto Comisionado para los Derechos Humanos, “un indicador de resultados suele ser un indicador lento, menos sensible para reflejar los cambios momentáneos que un indicador de proceso”¹⁶.

Para una evaluación como la contemplada por la *Ley Integral*, un examen constructivo aconseja poner la atención de manera detenida sobre indicadores institucionales y de proceso para la medición de la respuesta del Estado ante la violencia de género. Los indicadores de proceso, sobre los que este informe se centra, se refieren a las intervenciones que ilustran la realización de los derechos mediante medidas de protección, vías de recurso y prevención.

La Relatora Especial de Naciones Unidas sobre violencia contra la mujer, recomienda a los Estados “garantizar que las intervenciones concebidas para combatir la violencia se basen en datos empíricos exactos”¹⁷.

Un aspecto a advertir con relación a la producción de datos y siguientes evaluaciones, destacado por la citada Relatora, es la importancia de partir de la consideración de la violencia contra las mujeres como un “continuo”, y producir datos sobre todas las manifestaciones de la misma, y no sólo sobre las agresiones que se produce en el ámbito de las relaciones íntimas.

¹² “Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos” Doc ONU HRI/MC/2006/7, párrafo 8, página 5.

¹³ Los indicadores *de resultados*, obtenidos de manera directa o indirecta, documentan la realización de los derechos. Suelen ser los más lentos en progresar, a causa de la interdependencia de los derechos humanos. Ver Relatora Especial sobre Violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias en su informe sobre “Indicadores sobre la violencia contra la mujer y la respuesta de los Estados”. Doc UN A/HRC/7/6, del 29 de enero de 2008, párrafo 28, página 8.

¹⁴ En relación a indicadores institucionales (o indicadores estructurales), de acuerdo a la definición adoptada por el informe de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre Violencia contra la Mujer, “reflejan la ratificación o adopción de los instrumentos jurídicos y la existencia de los mecanismos institucionales básicos necesarios para la realización de los derechos humanos”, párrafo 28, página 8.

¹⁵ Los indicadores *de proceso* se refieren a los instrumentos normativos, programas e intervenciones específicas; las medidas adoptadas por los Estados y los particulares para proteger y realizar los derechos. Relatora Especial sobre Violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias en su informe sobre “Indicadores sobre la violencia contra la mujer y la respuesta de los Estados”. Doc UN A/HRC/7/6, del 29 de enero de 2008, párrafo 29.

¹⁶ **Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos**, “Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos”, presentado a la 18ª reunión de los presidentes de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, Ginebra, 22 y 23 de junio de 2006 Quinta reunión de los comités creados en virtud de tratados de derechos humanos Ginebra, 19 a 21 de junio de 2006. Doc ONU HRI/MC/2006/7 del 11 de mayo de 2006, párrafo 19, página 10.

¹⁷ Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk, *Indicadores sobre la violencia contra la mujer y la respuesta de los Estados* Doc. ONU A/HRC/7/6 del 29 de enero de 2008, párrafo 30.

2.2. Acciones e informes públicos de evaluación del Gobierno español 2005-2008

En España, la propia *Ley Integral* obliga al Estado a realizar acciones de medición de la violencia de género y de evaluación de la respuesta institucional. Además del compromiso de realizar una evaluación de sus efectos, tres años después de su entrada en vigor, la *Ley Integral* dispuso la elaboración de un informe anual, “sobre la violencia ejercida sobre la mujer, con determinación de los tipos penales que se hayan aplicado, y de la efectividad de las medidas acordadas para la protección de las víctimas. El informe destacará asimismo las necesidades de reforma legal con objeto de garantizar que la aplicación de las medidas de protección adoptadas puedan asegurar el máximo nivel de tutela para las mujeres”¹⁸.

La *Ley Integral* asignó la función de elaborar los informes anuales de seguimiento y de realizar labores de evaluación al **Observatorio Estatal de violencia sobre la Mujer**¹⁹, cuya creación y puesta en marcha efectiva se realizó un año después de la entrada en vigor de la Ley. Este órgano está compuesto por representantes de las Administraciones central, autonómica y local, así como por representantes del Consejo General del Poder Judicial, de la Fiscalía y de organizaciones de mujeres de ámbito estatal, y otras organizaciones de la sociedad civil.

Concretamente, las funciones que le atribuyó la *Ley Integral* al citado Observatorio en esta materia son las siguientes:

- √ Revisar periódicamente la legislación y procedimientos sobre violencia de género para cerciorarse de su utilidad y eficacia en lo que respecta a la eliminación de la violencia contra las mujeres.
- √ Evaluar el funcionamiento de los recursos para cerciorarse de que dan respuesta a las necesidades de las mujeres.

También el **Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de género 2007-2008**²⁰ (en adelante, *Plan Nacional*) elaborado en desarrollo de la *Ley Integral*, incorporó un eje de “estudio e investigación”²¹, que compromete a las instituciones públicas a analizar la magnitud y evolución de la violencia de género, sus causas y consecuencias, así como la eficacia de la respuesta.

El Defensor del Pueblo en su Informe Anual 2006, invitaba al Gobierno a verificar la idoneidad de la respuesta, cuando expresó que “los datos reflejan una frustración de las expectativas de lucha contra la violencia de género que se tenían con la entrada en vigor de la Ley [...] de Protección Integral contra la Violencia de Género [...] Hemos de cuestionarnos qué razones impiden que las medidas legales previstas no sean eficaces para la reducción de esta lacra social»²².

Por su parte el Congreso de los Diputados también ha instado al Gobierno español a evaluar la aplicación de la *Ley Integral*. Así, el 26 de junio de 2007 la Comisión Mixta Congreso-Senado de Derechos de la Mujer acordó instar al Gobierno español, a “elaborar desde la observación y evaluación continua del sistema de protección integral puesto en marcha a partir de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, un informe sobre la

¹⁸ Artículo 30 de la LO 1/2004.

¹⁹ Previsto en el art. 30 de la LO 1/2004, fue desarrollado por el *Real Decreto 253/2006, de 3 de marzo*.

²⁰ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género*, Marco Conceptual y Ejes de Intervención, 15 de diciembre de 2006.

²¹ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género*, 15 de diciembre de 2006, Eje H: Investigación y estudio.

²² Informe anual del Defensor del Pueblo 2006, presentado el 29 de mayo de 2007 a los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado, p.202.

*magnitud y evolución del fenómeno de la violencia de género. Este informe deberá determinar la efectividad de las medidas de protección acordadas para las víctimas y se remitirá al Congreso de los Diputados en el plazo máximo de tres meses, con la participación de las Comunidades Autónomas y Administraciones Locales*²³.

Según ha podido saber Amnistía Internacional a partir de informaciones de la propia Comisión Mixta, el Gobierno español no remitió ningún informe de evaluación para dar respuesta a la citada iniciativa.

El Gobierno español, en una nota de prensa de 22 de junio de 2008, afirmó que “*La Ley de Protección Integral contra la Violencia de Género ha sido evaluada continuamente por el Gobierno (...)*”. Sin embargo, desde enero de 2005 hasta la fecha de cierre de este informe, en junio de 2008, sólo han hecho públicos un informe de “balance” de la aplicación de la *Ley Integral* y un informe de medición de la violencia de género y seguimiento de las medidas adoptadas²⁴.

El Informe de Balance de los resultados de la *Ley Integral*, hecho público el 15 de diciembre de 2006, presentaba información procedente de las Comunidades Autónomas y aportaba un extenso catálogo de datos sobre la acción del Gobierno español. En el informe destacan algunas lagunas, como la falta de mención a los centros de recuperación integral (modelo de intervención creado por la propia *Ley Integral*) que debían implantarse en todas las Comunidades Autónomas. Tampoco identificaba este informe las áreas pendientes de desarrollo ni los obstáculos encontrados en la aplicación de la Ley.

El Informe Anual 2007, elaborado por el *Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer* y presentado en julio de 2007, contenía una extensa relación de datos, procedentes de fuentes secundarias, sobre la violencia de género en las relaciones de pareja o ex pareja. Sin embargo, la información sobre la respuesta institucional no permitía sacar conclusiones sobre el grado de cumplimiento de los compromisos de la ley, ni sobre la eficacia de las medidas puestas en marcha. El informe concluía con un extenso catálogo de recomendaciones²⁵. El *Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer* presentó junto al Informe Anual un sistema de indicadores²⁶ para la investigación de la violencia de género, y para el análisis de la respuesta, con lo que se espera que en sucesivos informes anuales, sí se aborde el análisis de la eficacia de la respuesta institucional.

El Gobierno ha comunicado la realización de otros “balances” en varias notas de prensa²⁷ en las que se enumeraban las medidas dispuestas y algunos resultados alcanzados. En la nota de prensa del 25 de noviembre de 2005, el gabinete de la Presidencia del Gobierno informaba de que se había recibido “*un informe del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales sobre el cumplimiento de la Ley Integral contra la Violencia de Género*”²⁸. Amnistía Internacional solicitó este informe a la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer, pero desde su oficina se le explicó a la

²³ Acuerdo de la Comisión Mixta sobre derechos de la mujer Publicado en el Boletín de las Cortes Generales 10 de julio de 2007.—Serie A. Núm. 408. El punto de partida de este acuerdo fue la proposición no de ley presentada por el Grupo Parlamentario Mixto y publicada en el «BOCG. Sección Cortes Generales», serie A, núm. 372, de 23 de abril de 2007.

²⁴ Balance de resultados de la aplicación de la Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de género (Avance) de 15 de diciembre de 2006, e Informe Anual del Observatorio Estatal de violencia sobre la Mujer, de julio de 2007.

²⁵ Amnistía Internacional coincide con buena parte de las recomendaciones presentadas en el Informe Anual, entre ellas, la ampliación de los mecanismos de acreditación de la condición de víctima; la creación de una base de datos con información sobre el servicio prestado en asistencia integral; o la especialización en género de las y los intérpretes. Sin embargo, cerca de un año después de su formulación, la organización no tiene constancia de su puesta en práctica.

²⁶ Sistema de indicadores y variables sobre violencia de género sobre el que construir la base de datos del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 28 de junio de 2007.

²⁷ Notas de prensa sobre el Consejos de Ministros de 25 de noviembre de 2005; 2 de marzo de 2007 y 22 de junio de 2007, en www.lamoncloa.es (visita 13/04/2008).

²⁸ Ver nota anterior.

organización que tal informe no existía, y que únicamente el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales había pedido algunos datos que la Delegación le había facilitado.

El contenido de las citadas notas de prensa revela poco sobre el nivel de desarrollo de la Ley y la eficacia de las medidas implantadas, al limitarse a afirmaciones puntuales sin ofrecer un análisis más completo para tratar los datos presentados. Es llamativa la exclusión de información disponible relevante. Como ejemplo, en la nota de prensa del 22 de junio de 2007 se afirmaba que se ha producido un “incremento del nivel de protección de las víctimas” desde la aprobación de la *Ley Integral* y se fundaba tal afirmación en que “desde hace dos años, las denuncias se han incrementado en un 8,07 por 100; en 2006, 62.170 mujeres interpusieron denuncias contra sus agresores y pudieron solicitar medidas de protección. En 2006 se incrementó en un 3,4 por 100 la media mensual de solicitudes respecto de 2005. Entre el 75 por 100 y el 80 por 100 de las mujeres que solicitaron una orden de protección en 2005 y 2006, la obtuvieron”²⁹. Sin embargo, no se abordó ni se aportaron datos sobre la evolución del número de mujeres asesinadas que habían denunciado, o solicitado y obtenido medidas de protección.

En lo relativo a la medición de la violencia contra las mujeres en España, la investigación y producción oficial de datos aún se encuentra sustancialmente centrada en la violencia de género en las relaciones de pareja y ex pareja o relaciones íntimas. Los dos Observatorios de ámbito estatal (el citado *Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer* previsto en la *Ley Integral*, y el *Observatorio sobre Violencia Doméstica y de Género*, creado con anterioridad a la Ley e impulsado principalmente por el Consejo General del Poder Judicial), que desarrollan funciones de investigación y estudio, reducen su labor a la recogida y producción de datos sobre violencia contra las mujeres en el ámbito familiar y en las relaciones íntimas. Sin embargo, como se ha expresado anteriormente, la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre Violencia contra la Mujer insta a los Estados a contemplar todas las formas de violencia contra las mujeres en los estudios que se lleven a cabo.

El 2 de marzo de 2007, el Gobierno español anunció el encargo al Instituto Nacional de Estadística de “realizar nuevos estudios sociológicos y prospecciones estadísticas que proporcionen información fiable para avanzar en la lucha contra la violencia de género, incluida la Encuesta Nacional de Salud 2006”³⁰, así como la realización de un estudio sobre la violencia de género entre las mujeres del mundo rural. Sin embargo, a la fecha de cierre de este informe no consta que este tipo de investigaciones hayan generado resultados que hayan sido publicados, más allá de la desagregación por sexo de las respuestas sobre agresiones y maltrato en el cuestionario de adultos de la Encuesta Nacional de Salud 2006, presentada por el Ministerio de Sanidad el 13 de marzo de 2008³¹. El avance más reseñable en este sentido es la elaboración por parte del Ministerio de Sanidad de una investigación de ámbito estatal para conocer la magnitud y la prevalencia de la violencia contra las mujeres a manos de la pareja o ex pareja, entre las mujeres que acuden a los centros de salud. Aún no se conoce la fecha en que los resultados de este estudio se harán públicos.

Otro avance sustancial en esta materia fue la elaboración por parte del *Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer*, del citado documento de indicadores³² en julio de 2007. Sin embargo, aún no ha sido utilizado para producir ninguna investigación de alcance estatal. Así, tres años después de la

²⁹ Información sobre el Consejo de Ministros de 22 de junio de 2007, en www.lamoncloa.es (visita 13/04/2008).

³⁰ Nota de prensa. Consejo de Ministros, 2 de marzo de 2007: www.lamoncloa.es (visita 20/05/2008).

³¹ Encuesta Nacional de Salud 2006, Ministerio de Sanidad, 2008.

<http://www.msc.es/estadEstudios/estadisticas/encuestaNacional/encuesta2006.htm> (visita 20/05/2008).

³² Ver nota al pie nº 23. Una de las recomendaciones de este documento de indicadores fue que las investigaciones sobre magnitud y prevalencia de la violencia de género debían tener una periodicidad anual.

entrada en vigor de la *Ley Integral*, el Estado no dispone de nuevas investigaciones sobre evolución y prevalencia de la violencia de género en España, y sigue contando únicamente con los datos que producen las que se elaboraron con anterioridad, que, como se expone en el próximo capítulo, arrojan dudas sobre su fiabilidad.

Respecto a la participación de las mujeres supervivientes y sus organizaciones en las acciones de evaluación de la respuesta, más allá de la intervención de organizaciones de mujeres de ámbito estatal en el *Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer*, Amnistía Internacional no tiene constancia de que se estén abriendo cauces de participación de organizaciones de víctimas y de base que acompañan a las mujeres supervivientes en sus itinerarios de búsqueda de apoyo, protección y justicia. En los últimos tres años Amnistía ha tomado contacto con diversas organizaciones de mujeres de ámbito regional y local, con gran conocimiento de los obstáculos reales a los que se enfrentan las mujeres para hacer valer sus derechos. Estas organizaciones confirmaron que nunca habían sido convocadas a acciones de evaluación sobre la aplicación de la Ley.

3. RESULTADOS DE LA MEDICIÓN DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO Y DE LA RESPUESTA DEL ESTADO

3.1. La violencia de género en cifras 2005-2008

3.1.1. Violencia contra mujeres por parte de sus parejas o ex parejas: datos basados en encuestas de prevalencia³³

En el conjunto del Estado se realizan las denominadas *Macroencuestas sobre violencia contra las mujeres*³⁴ del Instituto de la Mujer con una periodicidad de tres años. En base a la Macroencuesta se producen datos sobre la prevalencia de agresiones contra mujeres mayores de 18 años, producidas por la pareja o ex pareja y por otras personas del “ámbito doméstico”. La última se realizó en 2006.

Los datos de la Macroencuesta, extraídos a través de entrevistas telefónicas, ofrecen una estimación de la totalidad de las mujeres víctimas de la violencia de género³⁵. Sin embargo presentan algunos problemas de fiabilidad. Las magnitudes en base a tales encuestas no se corresponden con las de otros países del entorno europeo ni tampoco con otras investigaciones llevadas a cabo en España. Concretamente, el informe realizado por el Consejo de Europa³⁶ en 2004 daba cuenta de que la tasa de mujeres agredidas en las relaciones de pareja en todos los países recogidos superaba en más del doble a la obtenida en España a través de la Macroencuesta.

Más próximos a los resultados de las investigaciones europeas se encuentran los datos de un estudio realizado en 22 centros médicos de Atención Primaria, en tres Comunidades Autónomas (Andalucía, Valencia y Madrid) que concluyó que un 30% de las mujeres de nacionalidad española y un 65% de las mujeres inmigrantes encuestadas había sufrido maltrato alguna vez en la vida³⁷.

3.1.2. Homicidios de mujeres a manos de sus parejas o ex parejas

En los últimos tres años, la evolución de los datos sobre homicidios de mujeres a manos de sus parejas y ex parejas, ha registrado un incremento sostenido. En los datos oficiales se observan discrepancias entre dos organismos públicos como el Instituto de la Mujer y el Consejo General del Poder Judicial, tal y como se refleja en el siguiente gráfico.

³³ Concepto tomado de la epidemiología. Se denomina prevalencia a la proporción de personas de un grupo o una población que presentan una característica o evento determinado en un momento, o periodo de tiempo determinado ("prevalencia de periodo"). Conforme expresa el *Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk, Indicadores sobre la violencia contra la mujer y la respuesta de los Estados* Doc. ONU A/HRC/7/6 del 29 de enero de 2008, párrafo 42., “[L]as tasas de prevalencia de la violencia en la pareja se calculan contando las respuestas afirmativas a una lista que revela determinados comportamientos”.

³⁴ Macroencuestas del Instituto de la Mujer de 1999, 2002 y 2006.

³⁵ Según la macroencuesta de 2006 se estima que el total de mujeres que sufren violencia de género en el ámbito doméstico supone el 9,6% de la población femenina mayor de 18 en España.

³⁶ *Comité de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres del Consejo de Europa*: Informe de la campaña contra la violencia doméstica, Doc. 10.273, 16 de septiembre de 2004; pp.4 -5.

³⁷ Ruiz-Pérez, I., Plazaola-Castaño, J., Blanco-Prieto, P., González-Barranco, J.M., Ayuso-Martín, P., Montero-Piñar, M.I. y el Grupo de Estudio para la Violencia de Género, (2006): “La violencia contra la mujer en la pareja. Un estudio en el ámbito de la atención primaria.”, *Gaceta Sanitaria*, 20 (3): 202-208. Citado en el Informe Anual del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer 2007, p.110.

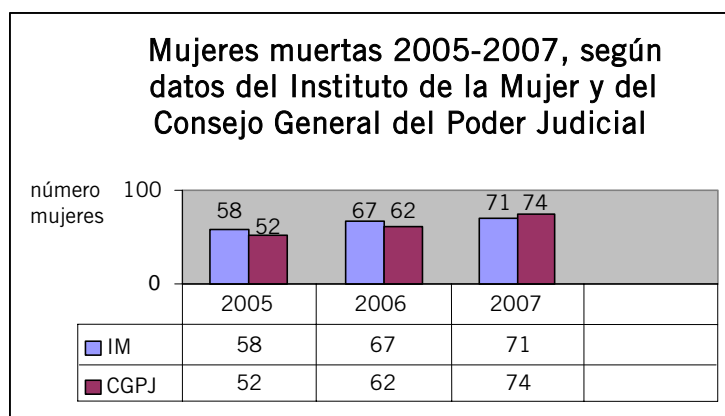


Tabla de elaboración propia a partir de datos del Instituto de la Mujer y del Informe sobre muertes violentas del CGPJ 2007

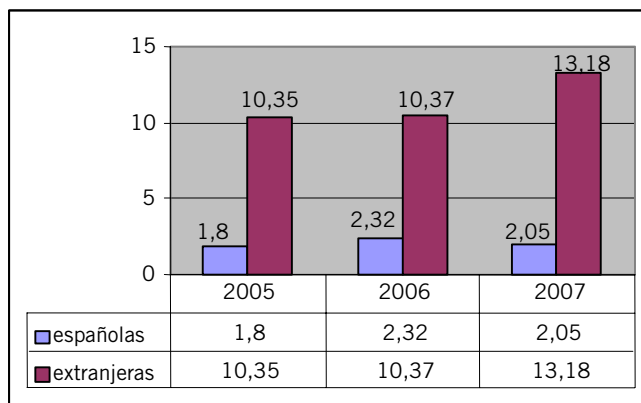
3.1.3. Las mujeres inmigrantes en las estadísticas de la violencia de género

Las mujeres extranjeras se encuentran sobre expuestas al riesgo de morir asesinadas por violencia de género en España. La tasa de víctimas mortales por millón de mujeres es, para las extranjeras, mucho mayor que para las españolas. En 2007, el riesgo de ser víctima de homicidios de género fue para las mujeres extranjeras seis veces mayor que para las españolas. En este año la tasa de mujeres muertas por millón fue de 2,05 en el caso de las mujeres españolas y 13,18 en el caso de las mujeres extranjeras³⁸. Estas cifras no son ajenas a los obstáculos que las mujeres inmigrantes encuentran en el acceso efectivo a la protección de sus derechos humanos al reunir dos motivos de discriminación y vulnerabilidad: ser mujer e inmigrante.

La falta de redes familiares y sociales de apoyo con las cuales contar para informarse y disponer de auxilio, las barreras lingüísticas, la dependencia económica respecto del agresor, la percepción de las instituciones públicas como amenaza más que como fuente de protección, el miedo a no ser creída o a que la denuncia de violencia de género pueda afectar al proceso de regularización, así como obstáculos procedentes de su condición migratoria, son algunos de los factores que pueden incidir en que este colectivo de mujeres se encuentre especialmente expuesto ante los abusos y en que estos puedan quedar impunes.

³⁸ Instituto de la Mujer del Gobierno de España:
http://www.mtas.es/mujer/mujeres/cifras/violencia/muertes_tablas.htm (06/04/2008).

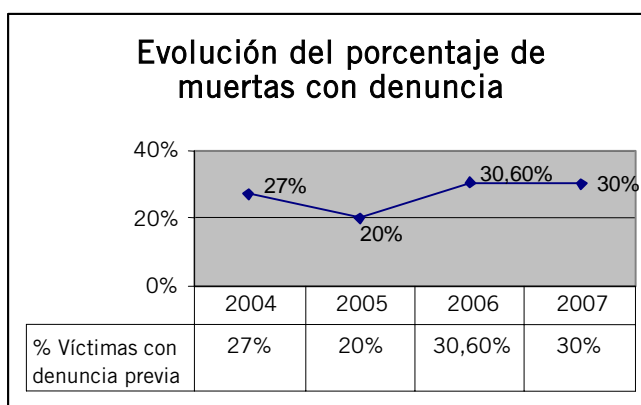
Tabla comparativa de tasas de víctimas de homicidio de género por millón de mujeres españolas y extranjeras



Fuente: Instituto de la Mujer, Gobierno de España

3.1.4. Mujeres asesinadas con denuncia previa

Un informe oficial sobre las características de las víctimas de homicidio en 2007, reveló que el 30% había presentado alguna denuncia contra el hombre que acabó con su vida³⁹.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos sobre muertes violentas en el ámbito de la violencia de género del CGPJ (2004, 2005, 2006 y 2007)

La evolución refleja un incremento del número de víctimas que mueren tras haber presentado denuncia en los últimos años. El incremento en 2006 fue de diez puntos respecto a 2005.

³⁹ "Informe sobre muertes violentas en el ámbito de violencia domestica y de genero en el año 2007", Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial, 2008, p. 32.

3.2. Desarrollo de la Ley Orgánica 1/2004 y otras medidas adoptadas desde 2005 en materia de violencia de género

La *Ley Integral* entró en vigor el 29 de enero de 2005, salvo los títulos relativos a la Tutela penal y judicial, cuya entrada en vigor tuvo lugar el 29 de junio de 2005. Amnistía Internacional acogió con gran satisfacción la *Ley Integral*, por considerarla un marco muy adecuado para la protección de los derechos humanos de las mujeres frente a la violencia de género.

Sin embargo, la organización entendió esta norma como una “ley marco”, de cuyo desarrollo reglamentario y otras medidas dependía que los derechos de las mujeres se hicieran realidad⁴⁰. Por ello, observó con especial atención la acción del Gobierno español en la fase de implementación. Según establece la *Ley Integral*, el Estado y las Comunidades Autónomas debían adaptar su normativa a las previsiones de la norma en el plazo de seis meses desde su entrada en vigor⁴¹. En este plazo el Gobierno español creó y reguló los principales órganos⁴² previstos en la *Ley Integral*, la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer, los Juzgados sobre Violencia contra la Mujer⁴³ y la Fiscalía especializada.

Entre julio de 2005 y junio de 2008, el Gobierno español ha regulado materias previstas en la Ley; ha elaborado el *Plan Nacional* para guiar el desarrollo de la ley en este periodo; y en los últimos años ha dictado algunos catálogos de medidas “urgentes” que en buena parte son la respuesta a momentos de alarma social⁴⁴, más que el desarrollo de los compromisos previstos en la Ley. En estos años se han dictado, asimismo, algunas medidas que, en opinión de Amnistía Internacional, entran en contradicción con los principios rectores de la *Ley Integral*, como son las tomadas en relación al principio de no discriminación: el *Decreto regulador de las ayudas económicas previstas en la Ley Integral* y la *Instrucción 14/2005 de la Secretaría de Estado de Seguridad*.

Entre las medidas dictadas en desarrollo de lo previsto en la *Ley Integral*, cabe citar el reglamento que regula el derecho a la asistencia letrada inmediata y especializada⁴⁵; los protocolos de actuación y coordinación de las diferentes instancias implicadas en el acceso de las mujeres a la denuncia y a la justicia⁴⁶; y el Protocolo Común de Actuación sanitaria. También se ha regulado el

⁴⁰ Por ello, en mayo de 2005 presentó el informe AMNISTÍA INTERNACIONAL, España: Más allá del papel. Hacer realidad la protección y la justicia para las mujeres ante la violencia de género en el ámbito familiar”, Índice AI: 41/005/2005, que dio lugar a una acción dirigida al Presidente del Gobierno. El objetivo de este informe fue poner de manifiesto los obstáculos reales, encontrados y nombrados por las mujeres en sus itinerarios de huida de la violencia de género en la pareja, obstáculos todos ellos que la Ley Integral, en su desarrollo, debía eliminar.

⁴¹ Disposiciones finales cuarta y quinta de la LO 1/2004 de 28 de diciembre.

⁴² Con la excepción del Observatorio Estatal sobre Violencia contra la Mujer, que fue regulado un año más tarde. Ver nota al pie nº 16.

⁴³ En 2006 y 2007 el Gobierno español continuó desarrollando la planta de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, que a finales de 2007 ascendían a 83 Juzgados “exclusivos” y 375 “compatibles”.

⁴⁴ Como ejemplo, ante el aumento de mujeres asesinadas se adoptó la medida de incremento del número de agentes de las “unidades especializadas” de la Policía Nacional y de la Guardia Civil dispuesta el 15 de diciembre de 2006 en el catálogo de medidas urgentes, que recibió un presupuesto de 7 millones de euros y no había sido prevista en el Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de género hecho público el mismo día. (Fuente: Nota de prensa del Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2006).

⁴⁵ Este derecho, regulado por el *Real Decreto 1455/2005, de 2 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento de asistencia jurídica gratuita, aprobado por el Real Decreto 996/2003, de 25 de julio*, es uno de los avances más significativos de la *Ley Integral* y su desarrollo normativo posterior, que sin embargo, aún hoy carece de aplicación práctica en la mayor parte del territorio estatal.

⁴⁶ Protocolo de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y coordinación con los órganos judiciales para víctimas de violencia doméstica y de género: (adaptado a la LO 1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género); Protocolo de actuación y coordinación de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y Abogados ante la violencia de género regulada en la Ley Orgánica 1/2004, de medidas de protección integral contra la violencia de género; Protocolo para la

*fondo de garantía de pensiones de alimentos*⁴⁷, destinado a apoyar económicamente a las mujeres que no perciben las pensiones de alimentos de sus hijos e hijas a cargo, fijadas en sentencia; y la concesión de ayudas en materia de vivienda⁴⁸. En 2005 se aprobó el desarrollo de un Fondo de dos años para garantizar la asistencia integral a las víctimas en todo el Estado⁴⁹ y, en 2007, se reguló la concesión de subvenciones a “proyectos innovadores”⁵⁰ presentados por las administraciones autonómicas y locales para garantizar la asistencia integral a las víctimas.

En diciembre de 2006 se presentó el *Plan Nacional*, cuya elaboración estaba expresamente prevista en la propia *Ley Integral*. Este documento estableció las líneas maestras que debían guiar los siguientes dos años de intervención institucional. Incluía alrededor de un centenar de medidas cuya puesta en práctica se asignaba a los organismos responsables (Ministerios correspondientes, Comunidades Autónomas, Fiscalía General del Estado, Consejo General del Poder Judicial y Entidades Locales). Y al mismo se acompañaba una Memoria económica. El *Plan Nacional* incorporó importantes avances, como la previsión de medidas de evaluación continua de las acciones, el objetivo de formar al conjunto de profesionales, o que entre sus objetivos figurase que “*los derechos de las mujeres víctimas de violencia de género sean iguales en todo el territorio*”. También Amnistía Internacional valoró de forma positiva la creación de las Unidades de Género inscritas en las Subdelegaciones y Delegaciones del Gobierno, pues uno de los objetivos de dichas unidades era el análisis de los fallos en la respuesta institucional tras el homicidio de una mujer a manos de su pareja o ex pareja. La necesidad de realizar este tipo de análisis había sido destacada por Amnistía Internacional en sus informes.

El citado *Plan Nacional* de dos años de vigencia se presentó de forma simultánea con un catálogo de veinte “Medidas Urgentes”⁵¹. Estas medidas, redactadas de manera imprecisa, pese a su carácter “urgente”, no fueron acompañadas de un calendario para su puesta en práctica, ni del establecimiento de agentes clave para su implementación y, en bastantes casos, tampoco de un presupuesto desagregado, con lo que no se puede conocer la inversión realizada en cada una de las medidas. Este documento de *Medidas Urgentes* no incluyó ninguna referencia al *Plan Nacional*, y, por tanto, las medidas previstas no estaban explícitamente relacionadas con los ejes temáticos y transversales del plan. Tampoco las “Medidas Urgentes” fueron seleccionadas de entre las medidas propuestas en el *Plan Nacional*.⁵² Sin embargo, recibieron el doble de presupuesto que la ejecución del *Plan Nacional* para 2007.

Total inversión prevista para 2007	Catálogo de medidas urgentes	Plan Nacional Sensibilización y Prevención VG y Observatorio
47.799.033	33.111.373	14.687.660

Fuente: Nota de prensa del Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2006 (www.lamoncloa.es)

valoración policial del nivel de riesgo de violencia sobre la mujer en los supuestos de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre. Fuente: www.poderjudicial.es

⁴⁷ Real Decreto 1618/2007 de 7 de diciembre.

⁴⁸ Regulado a través del Real Decreto 801/2005, de 1 de julio.

⁴⁹ Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de julio de 2005 que disponen a cuantía del Fondo para 2005-2006 (10 millones y 12 millones euros respectivamente) y los criterios para el reparto entre las Comunidades Autónomas.

⁵⁰ Real Decreto 972/2007 de 13 julio.

⁵¹ Documento disponible en: www.mtas.es/violencia-mujer/Documentos/Medidas%20Urgentes-15%20dic.pdf

⁵² Por ejemplo, el incremento de efectivos de Policía Nacional y Guardia Civil dedicados a la prevención y la lucha contra la violencia de género, que se presenta como medida urgente, no estaba contemplado en el citado Plan.

Algunas de estas “medidas urgentes”, aún hoy, dos años y medio después de ser anunciadas, continúan sin desarrollo efectivo⁵³. Cabe citar en este sentido, la asistencia letrada inmediata y especializada a todas las víctimas de violencia de género o la especialización de un Juzgado de lo Penal en cada provincia.

El 2 de marzo y el 22 de junio de 2007, el Gobierno anunció nuevas series de medidas para reforzar el trabajo realizado en materia de violencia de género. Algunas de estas medidas continúan pendientes de desarrollo, como el portal de asesoramiento *on line* que estaba previsto para el verano de 2007 y que, en junio de 2008, en el acceso al mismo se anuncia: “*web en construcción, disculpen las molestias*”⁵⁴.

En este proceso, asimismo, se han dictado normas que, en franca contradicción con principios básicos consagrados por la *Ley Integral* (el principio de no discriminación y la especial atención a colectivos vulnerables), han impuesto requisitos o creado procedimientos que dificultan el acceso de las mujeres inmigrantes en situación irregular a recursos básicos para las víctimas de violencia de género. Los ejemplos más relevantes en este sentido son la *Instrucción 14/2005 de la Secretaría de Estado de Seguridad*⁵⁵ que introduce un procedimiento diferenciado de atención policial a este colectivo de víctimas que podría derivar en una sanción o incluso en la apertura de un expediente de expulsión; y el *Decreto regulador de ayudas económicas previstas la Ley Integral*, que impide a estas mujeres el acceso a las ayudas previstas para mujeres “especialmente inempleables”⁵⁶ y no prevé ninguna ayuda equivalente para este colectivo de mujeres, entre las cuales la dependencia económica de su agresor es un denominador común.

Por otra parte, en los tres años de vigencia de la *Ley Integral* estatal se han promulgado leyes contra la violencia de género en cinco Comunidades Autónomas que, en general, atribuyen mayores derechos a las víctimas de violencia de género⁵⁷ que la norma estatal. Todas estas leyes amplían la protección prevista en la norma estatal, y comprometen su actuación no sólo ante la violencia de género en las relaciones íntimas, sino ante cualquier manifestación de violencia contra las mujeres, tanto en el ámbito privado como en el público. Hay que destacar que las leyes de las Comunidades Autónomas de Galicia y Cataluña son especialmente avanzadas en lo relativo a la flexibilidad para la acreditación de la condición de víctima y abren la puerta para el acceso a todo tipo de recursos de apoyo y ayudas a víctimas sin “orden de protección”, que fue el requisito general previsto en la *Ley Integral* estatal.

La Ley Andaluza es la que más se asemeja en las medidas dispuestas a la norma estatal y la Ley de Cataluña es la más prolija en la previsión de medidas de atención, protección y apoyo a las víctimas, y la única en todo el Estado que introduce el concepto de “reparación”, aunque con ciertas limitaciones.

⁵³ En junio de 2007 Amnistía Internacional constató que en los primeros seis meses del año casi ninguna de las medidas urgentes anunciadas en diciembre de 2006 se había hecho realidad, y la gran mayoría de los indicadores de la organización para evaluar el cumplimiento de los compromisos de la ley, seguía sin cumplirse. Por ello, el 15 de junio de 2007 presentó el informe “*Pongan todos los medios a su alcance, por favor. Dos años de Ley Integral contra la Violencia de Género*”. A este informe se acompaña una acción dirigida a la Vicepresidenta del Gobierno, reclamando que el Gobierno el desarrollo completo de los derechos de la Ley Integral, actuando sin dilaciones y con todos los medios al alcance.

⁵⁴ <http://www.mtas.es/violencia-mujer/asesoramiento.html> (visita 11/06/2008).

⁵⁵ Instrucción 14/2005 sobre *actuación de dependencias policiales en relación con mujeres extranjeras víctimas de violencia doméstica o de género en situación administrativa irregular*. 30 de julio de 2005.

⁵⁶ Real Decreto 1452/2005, de 2 diciembre. BOE 17 de diciembre de 2005.

⁵⁷ Ley 5/2005, de 20 de diciembre, Integral contra la violencia de género de la Comunidad de Madrid; Ley 11/2007, de 27 de julio, para la prevención y el tratamiento integral de la violencia de género de Galicia; Ley 4/2007, de 22 de marzo, de Prevención y Protección Integral a las Mujeres Víctimas de Violencia en Aragón; Ley 13/2007, de 26 de noviembre de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género de la Comunidad Autónoma de Andalucía; y Ley 5/2008, de 24 de abril, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista de Cataluña.

3.3. La cuestión de la equidad territorial y la financiación

Con la aprobación de la *Ley Integral*, el Estado español asumió un doble reto derivado de los compromisos adquiridos en relación a la protección de los derechos humanos: el primero, el de garantizar la realización de los derechos de las víctimas de todo el territorio, sin discriminación, a través de instancias cuyas competencias de gestión están en buena parte transferidas a las Comunidades Autónomas e incluso a las Corporaciones Locales; el segundo, garantizar la financiación adecuada y suficiente de las medidas comprometidas.

Por tanto, el Gobierno central en la evaluación sobre los “efectos” de la aplicación de la Ley (que a los tres años de la Ley tiene que realizar en colaboración con las Comunidades Autónomas), debería rendir cuentas sobre las medidas adoptadas para garantizar la equidad territorial de la respuesta y sobre los fondos dispuestos para desarrollar las medidas previstas en la *Ley Integral*.

En relación a la cuestión de la equidad territorial, la complejidad de la arquitectura institucional del Estado de las Autonomías no debería diluir las responsabilidades en materia de protección efectiva de los derechos humanos de las mujeres ante la violencia de género. El Estado (en este caso el Gobierno central y los autonómicos con competencias) debe establecer mecanismos para garantizar los derechos de todas las víctimas, así como procedimientos de rendición de cuentas.

Las iniciativas dispuestas por el Gobierno central ofrecen dudas respecto a su eficacia para lograr la equidad territorial de la respuesta. Como ejemplo, el cambio de estrategia en este ámbito en los últimos dos años. Del enfoque con el que se creó el Fondo previsto en la *Ley Integral*⁵⁸, distribuido en 2005 y 2006 a todas las Comunidades Autónomas con la finalidad del reequilibrio territorial, se ha pasado a la estrategia de algunos “proyectos innovadores”⁵⁹ presentados por Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. Este cambio de enfoque, además, ha ido acompañado de la reducción a la mitad del presupuesto destinado por la Administración central al apoyo de actuaciones de asistencia integral por parte de Corporaciones Locales y Comunidades Autónomas. Así, si en 2006 el presupuesto destinado a éstas fue de 12 millones de euros, en 2007 y 2008 ha pasado a ser de 6,5 millones cada año⁶⁰.

El *Plan Nacional 2007-2008* estableció la medida de “evaluar los recursos que garantizan el derecho a la asistencia social integral para acordar parámetros en todo el territorio”⁶¹. Sin embargo, preocupa que esta importante acción del citado Plan en la casilla de “agente responsable” no prevea organismo alguno. La financiación anual prevista para su realización es de 24.000 euros⁶².

MEDIDAS	AGENTE RESPONSABLE
Evaluar los recursos que garantizan el derecho a la asistencia social integral para acordar parámetros comunes en todo el territorio.	√

Página 19 del Plan Nacional, acción H.4. 2.

⁵⁸ Disposición Adicional decimotercera de la Ley 1/2004.

⁵⁹ Real Decreto 972/2007, de 13 de julio, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a determinadas comunidades autónomas y entidades locales para el desarrollo de proyectos innovadores que garanticen el derecho a la asistencia social integral a las mujeres víctimas de violencia de género. Adjudicación: Resolución de la Secretaría General de Políticas de Igualdad el 30 de octubre de 2007.

⁶⁰ Proyectos de presupuestos generales del Estado y notas públicas del gobierno de explicación de gastos 2005 a 2008.

⁶¹ Plan Nacional, eje H. Investigación y Estudio, acción 4, p. 19.

⁶² Memoria Económica del Plan Nacional, p. 9.

A la fecha de cierre de este informe a Amnistía Internacional no le consta que dicha evaluación se haya producido, y expresa preocupación por el cambio de estrategia del Gobierno español en este ámbito en los últimos dos años.

Amnistía Internacional considera fundamental que el Gobierno central acuerde con los de las Comunidades Autónomas y con las Corporaciones Locales un sistema de financiación estable para afrontar todas las materias objeto de transferencia, y no sujeto a la presentación de proyectos anuales, que logre garantizar el derecho a la asistencia social integral previsto en la *Ley Integral* a todas las mujeres y en todo el territorio. Además, la organización insta a las diferentes administraciones a alcanzar un acuerdo en materia de estándares mínimos que garanticen no sólo la disponibilidad de recursos, sino también la accesibilidad a los mismos por parte de todas las mujeres, así como la calidad de la intervención profesional. Esta estrategia puede completarse con la promoción de determinados “proyectos innovadores” que sirvan como buenas prácticas a transferir entre los diferentes territorios.

En lo relativo a la financiación, aunque no contamos con elementos para valorar el gasto realizado, en las investigaciones producidas durante estos tres años la organización sí ha detectado carencias en la disposición de medios humanos y materiales⁶³ y existen datos preocupantes, como el referido recorte del gasto para lograr el objetivo de la equidad territorial. Por ello, insta al Gobierno central a informar sobre los fondos dispuestos en los tres años de implementación de la Ley, a través de la realización de una auditoría pública, que ponga de relieve el gasto realizado en este periodo.

⁶³ Amnistía Internacional, Sección Española: “Más derechos, los mismos obstáculos”, junio de 2006 p. 67.

4. LA REALIZACIÓN DE LOS DERECHOS A TRES AÑOS DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY ORGÁNICA 1/2004

4.1. Derecho a la asistencia sanitaria

El sector sanitario es un ámbito institucional clave en la respuesta ante la violencia de género, por su capacidad para la detección de los abusos, y por ser el ámbito al que más a menudo acuden las víctimas de la violencia de género. Mientras, según datos oficiales, sólo una minoría de las víctimas denuncia los abusos, las estimaciones apuntan a que la práctica totalidad de las mujeres que sufren la violencia de género acude a su centro de salud⁶⁴.

Cuando entró en vigor la *Ley Integral*, Amnistía Internacional había documentado importantes vacíos y barreras para la atención de las víctimas por parte de este sector. Entre ellas, la falta de formación profesional y de medios; la desigualdad territorial en la atención y, en general, una falta de consideración de la violencia de género como un problema de salud pública por parte del conjunto de profesionales sanitarios.

La organización acogió con satisfacción que la *Ley Integral* estableciera importantes obligaciones al Estado relacionadas con el tratamiento de la violencia de género en el ámbito de la salud y comprometiera al Gobierno español a⁶⁵:

- *“Promover e impulsar actuaciones de los profesionales sanitarios para la detección precoz de la violencia de género.*
- *Desarrollar programas de sensibilización y formación continuada del personal sanitario con el fin de mejorar e impulsar el diagnóstico precoz, la asistencia y la rehabilitación de la mujer en las situaciones de violencia de género a que se refiere esta Ley”.*

El *Plan Nacional* para 2007-2008 estableció, por su parte, importantes objetivos y acciones en el ámbito sanitario. Entre los más destacados cabe citar el objetivo de garantizar la formación a *“todos los profesionales del Sistema Nacional de Salud”*, a través de la adopción de criterios comunes para la formación del personal del Sistema Nacional de Salud; la elaboración de materiales formativos de referencia y la adopción de un calendario de formación.

A tres años de la entrada en vigor de la *Ley Integral*, Amnistía Internacional observa con preocupación que los compromisos de la *Ley Integral* y del *Plan Nacional* en materia sanitaria continúen sin desarrollo efectivo. La organización reconoce el impulso que algunas Comunidades Autónomas, como **Canarias, Cantabria, Aragón** o el **Principado de Asturias**, están desarrollando en este ámbito⁶⁶, pero considera que la labor del Gobierno español debería ser la de extender estos estándares a todo el territorio estatal, y señala los siguientes motivos de preocupación:

4.1.1. Respecto al cumplimiento del compromiso de la formación del conjunto de profesionales del ámbito sanitario, expresamente asumido por el Gobierno español en el citado *Plan Nacional*, la organización constata que, al cierre de este informe, no existe un Plan de Formación con acciones, presupuesto y calendario, para abordar este objetivo.

⁶⁴ *Más allá del papel. Hacer realidad la protección y la justicia para las mujeres ante la violencia en el ámbito familiar*, Amnistía Internacional, 2005, Índice AI: EUR/41005/2005, Pág. 32.

⁶⁵ Art. 15 de la LO 1/2004 de 28 de diciembre.

⁶⁶ Ver informe Amnistía Internacional-Sección española; ¡Hay que actuar a tiempo!; noviembre de 2006.

A esta ausencia de resultados, la organización suma su preocupación por los métodos de trabajo utilizados por la Comisión sobre violencia de género del Consejo Interterritorial de Salud para abordar los retos planteados. Concretamente, Amnistía Internacional manifiesta preocupación por:

- √ **La parálisis de las actividades del grupo de trabajo sobre formación** creado en el seno la citada Comisión sobre violencia de género, cuyo objetivo era la elaboración de la estrategia y los materiales para la formación profesional en todo el territorio Estatal. Este grupo, integrado por representantes del Observatorio Mujer y Salud del Ministerio de Sanidad y una representación de las diferentes Comunidades Autónomas, únicamente ha celebrado dos sesiones de trabajo, desde su creación, en marzo de 2007, hasta la fecha de cierre de este informe. A pesar del retraso en el cumplimiento de los compromisos en esta materia, el Ministerio de Sanidad permanece sin convocar ninguna reunión de este grupo de trabajo desde hace más de un año.

- √ **La falta de rigor de la metodología de elaboración de documentos clave** como los “*Criterios de calidad para la formación básica en violencia de género*”⁶⁷. Amnistía Internacional ha podido saber que el citado grupo de trabajo tan solo dedicó dos reuniones a la elaboración de este documento. Tras la segunda de las sesiones, en mayo de 2007, envió a la representante del Ministerio de Sanidad un primer borrador sobre la formación en violencia de género. El 26 de septiembre de 2007 este documento, catalogado como “borrador de mínimos” por parte de integrantes del propio grupo de trabajo, fue aprobado como documento definitivo por el Pleno de la Comisión de Violencia de Género, y sin ulteriores consultas al grupo encargado de su elaboración. En octubre de 2007 lo aprobó el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud y, en diciembre de ese año, ya era un documento público.

4.1.2. Sobre la implantación del Protocolo Común Sanitario contra la Violencia de Género, Amnistía Internacional constata que más de un año después del lanzamiento de este importante documento, continúa pendiente la elaboración de un procedimiento de implementación del mismo en todas las Comunidades Autónomas. Para realizar este trabajo se creó el *Grupo de Trabajo de Evaluación* de la puesta en práctica del Protocolo, pero al cierre de este informe no han presentado aún resultados de su actuación.

4.1.3. Para avanzar en la erradicación y detección de la violencia de género en el ámbito sanitario, ésta debe ser tratada de una forma **transversal en el resto de políticas y estrategias sanitarias.** A Amnistía Internacional le preocupa que esta transversalidad siga pendiente en áreas importantes. Un ejemplo en este sentido es la falta de preparación de profesionales del área de Salud Mental, sector clave al que acuden numerosas víctimas de los abusos. Responsables de Ministerio de Sanidad reconocieron a Amnistía Internacional⁶⁸ que la Estrategia Nacional de Salud Mental, actualmente en vigor, aborda de forma claramente insuficiente la violencia de género. El motivo, según apuntaron, se debe a que cuando se quiso incorporar esta cuestión la estrategia estaba ya muy avanzada. La organización muestra preocupación porque, más allá del reconocimiento de la citada laguna en la Estrategia Nacional, no se estén desarrollando acciones adecuadas y con medios al alcance para abordar la preparación profesional del sector de la Salud Mental, al que acuden una parte importante de las víctimas de violencia de género.

Los motivos de preocupación expuestos no se circunscriben únicamente a la falta de resultados o de impacto de las medidas desarrolladas, sino también a la falta de idoneidad de las propias medidas

⁶⁷ Sistema Nacional de Salud, diciembre de 2007: *Criterios de calidad para la formación en violencia de género.*

⁶⁸ Reunión de Amnistía Internacional con Concepción Colomer, Directora del Observatorio Mujer y Salud del Ministerio de Sanidad, el 27 de junio de 2007.

para alcanzar los resultados previstos normativamente. Amnistía Internacional alienta al Gobierno español a reconocer el papel prioritario de la atención sanitaria en la respuesta institucional ante la violencia y poner todos los medios al alcance para cumplir sin dilaciones los compromisos del Sistema Nacional de Salud establecidos en la *Ley Integral* y en el *Plan Nacional*.

4.2. Derecho a la atención integral

La *Ley Integral* obliga al Estado a hacer efectivos, sin discriminación, los siguientes derechos de las mujeres víctimas de violencia de género⁶⁹:

- *Derecho a la información*: La Ley reconoce el derecho de las víctimas a recibir información y asesoramiento adecuados a su situación personal.
- *Derecho a la asistencia social integral*: El derecho de las víctimas a recuperar su integridad, autonomía y desarrollo personal, y a ser atendidas por tres tipos de centros específicos: los centros de información y asesoramiento; los centros de emergencia y las casas de acogida, y los centros de apoyo y recuperación integral. La finalidad de este último tipo de centro es servir como espacio de seguridad y recibir un tratamiento integral que incida sobre el origen de la violencia y la rehabilitación.

Tres años después de la entrada en vigor de la *Ley Integral*, Amnistía Internacional tiene motivos de preocupación respecto a la disponibilidad, la accesibilidad y la calidad de los recursos y medidas de asistencia integral a las víctimas de violencia de género:

4.2.1. En lo relativo a **la disponibilidad**, la organización pone de relieve que no se ha cumplido la previsión de implantar un centro de recuperación integral en cada Comunidad Autónoma. La Administración central ha colaborado con algunas Comunidades Autónomas para la consecución de este objetivo, pero en la mayoría de ellas no se ha construido un recurso de este tipo.

La colaboración que más publicidad ha recibido, y quizá la que mayor financiación ha necesitado, ha sido la del Gobierno central con el Principado de Asturias para la inauguración, en marzo 2007, de la “Casa Malva” de Gijón, un recurso que, como reconoce el propio Gobierno de Asturias “*es el primer centro que se pone en marcha en España de conformidad con las medidas que establece la Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*”⁷⁰. Amnistía Internacional da la bienvenida a este tipo de iniciativas pero lamenta que sea una iniciativa singular, que no se haya reproducido en otras Comunidades Autónomas.

Un centro de similares características, que fue apoyado por el Gobierno central en la Comunidad Valenciana (Castellón), permanece paralizado desde hace más de un año y existe constancia documental de que la Generalitat Valenciana tiene intención de transformarlo en un centro de atención a mujeres en situaciones “*de riesgo de exclusión social*”⁷¹.

La organización considera que este tipo de prácticas sitúan aún más lejos a la realización de los derechos de las víctimas de violencia de género de la asistencia especializada y de la recuperación

⁶⁹ Artículos 17, 18, 19 y 20 de la LO 1/2004.

⁷⁰ Dossier explicativo sobre la Casa Malva de Gijón, Principado de Asturias, septiembre de 2007, p.2

⁷¹ Carta enviada por la “Plataforma ciudadana de participación y control sobre la Igualdad de Oportunidades de Castellón” a Amnistía Internacional, recibida por la organización el 27 de mayo de 2008, a la que se adjunta la resolución de licitación del centro de emergencia y asistencia a víctimas de violencia de género (DOGV 10.02.2007).

integral. La organización muestra preocupación porque no existan suficientes controles desde la Administración central para evitar que los escasos fondos destinados a hacer realidad los derechos de esta ley, se desvíen a otros fines.

Otra de las previsiones de la *Ley Integral* fue la implantación de alojamientos especializados para las situaciones de emergencia. A la organización le preocupa que, a pesar de los avances, en algunos territorios se siga alojando a víctimas de violencia de género en hostales o pensiones. Amnistía Internacional ha podido conocer que en Guipúzcoa, si bien se han previsto nuevos centros de emergencia, y buena parte de las mujeres son derivadas a los mismos, continúa en vigor un convenio con el sector hotelero utilizado sobre todo para las mujeres de los municipios de menos población de la provincia. En Álava, provincia donde la organización había detectado la utilización del albergue de indigentes para alojar a víctimas de violencia de género, se sigue haciendo uso de este recurso inadecuado para situaciones de emergencia. Según ha podido saber Amnistía Internacional, a pesar de que hace dos años se construyó en Vitoria un Centro de Atención Inmediata, cuando este centro está completo, se deriva a las mujeres al albergue.

4.2.2. Respecto a la **accesibilidad** a los recursos y medidas de asistencia, persisten obstáculos como la excesiva rigidez en los requisitos de “acreditación” de la condición de víctima. Con anterioridad a la entrada en vigor de la *Ley Integral*, Amnistía Internacional había detectado que la acreditación de la condición de víctima únicamente a través de la presentación de una denuncia, suponía una traba para el acceso de un buen número de mujeres a los servicios y recursos de asistencia frente a la violencia de género. La organización consideró entonces que con esta práctica se incumplía la recomendación del Consejo de Europa que en 2002 instó a los Estados a garantizar servicios de asistencia multidisciplinar “*exista o no denuncia formal por parte de la víctima*”⁷².

Sin embargo, en España, la *Ley Integral* restringió el acceso de algunas de las víctimas a determinados recursos y prestaciones de apoyo, al condicionarlos a la obtención de una orden de protección⁷³. Amnistía Internacional vuelve a recordar, como ya hiciera en anteriores informes⁷⁴ que la orden de protección se concede a una minoría de las mujeres sobrevivientes de los abusos. Por tanto, convertir esta resolución judicial en el “certificado de la violencia” por excelencia, implica desatender las necesidades de apoyo y asistencia de miles de mujeres víctimas que no cuentan con este documento.

La orden de protección, la punta del iceberg de la violencia

Víctimas estimadas último año		Víctimas que presentaron denuncia en 2007		Víctimas que solicitaron orden de protección 2007		Víctimas que obtuvieron una orden de protección 2007	
603.268	100%	126.293	21%	37.826	6,27%	27.967	4,63%

Tabla de elaboración propia a partir de datos del Instituto de la Mujer y del boletín de los JVM del Consejo General del Poder Judicial, 2007

⁷² Recomendación Rec. (2002)5 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados Miembros sobre la protección de las mujeres contra la violencia, párr. 23.

⁷³ Artículo 23 de la LO 1/2004.

⁷⁴ Amnistía Internacional: “*Más derechos, los mismos obstáculos*”, junio 2006, p.23 y Amnistía Internacional: “*Más riesgos, menos protección*”, noviembre de 2007, pp.17 y 18.

Es importante flexibilizar los requisitos para certificar la condición de víctima de violencia de género, incorporando además de la denuncia y la orden de protección, los informes de sectores institucionales a los que acuden la mayor parte de las mujeres víctimas, como el sector sanitario y el de los servicios sociales.

Los tres años de vigencia de la *Ley Integral* han tenido un impacto prácticamente nulo en la eliminación de las **trabas en la accesibilidad para determinados colectivos** de mujeres a determinados recursos y ayudas. La organización muestra preocupación por los siguientes motivos:

- La ausencia de recursos especializados en el tratamiento de la violencia de género para mujeres con drogodependencias, problemas de alcoholismo, o enfermedad mental sigue siendo la regla general en todos los territorios del Estado. A estas mujeres se les sigue derivando a centros de tratamiento para personas con adicciones o enfermedad mental, donde acuden hombres y mujeres, y que carecen de especialización en violencia de género⁷⁵.
- La falta de acceso de las mujeres inmigrantes en situación irregular a las ayudas económicas previstas para apoyar la ruptura de la relación de dependencia económica continúa siendo la pauta general, a pesar de ser éste uno de los grupos de mujeres con mayores trabas para la independencia económica respecto de los agresores⁷⁶.

4.2.3. Amnistía Internacional muestra preocupación porque persista la falta de criterios homogéneos para garantizar **la calidad** de los recursos. En los sucesivos informes realizados por la organización desde 2005 se han documentado problemas de falta de calidad en la gestión de algunos recursos de acogida para víctimas de violencia de género⁷⁷. Por ello preocupa a Amnistía Internacional que en estos años de vigencia de la *Ley Integral* se sigan sin acordar directrices de ámbito estatal sobre los estándares mínimos de calidad requeridos.

Por último, respecto a la regulación en diciembre de 2007 del Fondo de Garantía del Pago de pensiones de alimentos⁷⁸, medida que había sido reclamada durante décadas por las organizaciones de mujeres, ofrece dudas sobre su impacto para mejorar la autonomía económica de las mujeres víctimas de violencia de género. Sus estrictos requisitos y lo exiguo de las ayudas previstas, han motivado la reacción de organizaciones de mujeres, como la Asociación de mujeres juristas "Themis" que en una nota de prensa afirmó que *"será muy probable que transcurra un año desde que la mujer y los hijos/as sufren el impago de las pensiones hasta que perciban tan exigua ayuda. (...) En el caso de que se reconozca la prestación del Fondo, ésta es incompatible con cualquier otro tipo de ayuda similar de carácter público, por lo que es probable que una mujer que sólo cuente con ingresos de unos 600 euros opte por otro tipo de ayudas mejor dotadas económicamente"*⁷⁹.

Amnistía Internacional considera que el Gobierno español, al regular este fondo, no ha contemplado suficientemente la especial situación de las mujeres víctimas de violencia de género, cuyos agresores también pueden ser deudores de este tipo de prestación. Además de por lo estricto de los requisitos previstos, que va a impedir que muchas mujeres empobrecidas tras una situación de

⁷⁵ Ver informe de Amnistía Internacional "Más derechos, los mismos obstáculos", p. 29.

⁷⁶ Ver informe de Amnistía Internacional "Más riesgos, menos protección", p. 22-23.

⁷⁷ Ver informes de Amnistía Internacional "Más allá del papel", pp.46-48, y "Más derechos, los mismos obstáculos", pp.27-28.

⁷⁸ Real Decreto 1618/2007 de 7 de diciembre.

⁷⁹ Nota de prensa de Themis, el 21 de diciembre de 2007 en www.mujeresjuristasthemis.org (visita el 23/04/2008).

violencia de género encuentren un apoyo en este fondo⁸⁰, la organización considera una carga excesiva para las víctimas de tales abusos la obligación de reclamar previamente en vía judicial el pago a sus maridos, para poder beneficiarse de estas ayudas.

4.3. Derecho a la asistencia letrada inmediata y especializada

La *Ley Integral* obliga al Estado a garantizar “la defensa jurídica, gratuita y especializada, de forma inmediata a todas las víctimas de violencia de género que lo soliciten”⁸¹. El desarrollo normativo de la Ley dispuso que para garantizar la asistencia letrada inmediata “todos los Colegios de Abogados establecerán un régimen de guardias especializado en la defensa de las víctimas de violencia de género”⁸².

Amnistía Internacional muestra preocupación porque, a pesar de la claridad de los compromisos legales y reglamentarios y de los avances documentados en algunos territorios⁸³, el derecho a la asistencia letrada (inmediata y de calidad) siga sin ser una realidad para la mayoría de las mujeres que sobreviven a la violencia de género.

La organización constata que si bien se ha incrementado en los últimos años el número de mujeres que acceden al procedimiento judicial con asistencia letrada, un buen número de ellas sigue acudiendo al mismo sin contar con este tipo de asistencia. Amnistía Internacional señala que, incluso entre las víctimas que acabaron siendo asesinadas por sus agresores en el año 2007, el 47,8 por ciento no contó con asistencia letrada en el procedimiento anterior al crimen⁸⁴.

Entre las víctimas que sí reciben asistencia letrada, la organización ha podido saber a través de los testimonios recogidos que, en general, a pesar de lo dispuesto en la *Ley Integral*, se entrevistan por primera vez con su abogado/a en el juzgado, y no en el momento de interponer la denuncia, como es su derecho. A la organización le preocupa que este tardío encuentro pueda estar perjudicando la correcta defensa de los derechos de las víctimas. Los escasos fondos dispuestos para financiar servicios de asistencia letrada, podrían estar en la base de que se incumpla y no se encuentre garantizado en la práctica el derecho a la asistencia inmediata⁸⁵.

Además, no en todos los colegios profesionales se han implantado sistemas de asistencia a las víctimas en dependencias policiales. En aquellos en los que sí se ha implantado este sistema, destaca la escasez de personal para hacer frente a una adecuada asistencia. Como ejemplo, la dotación de este servicio en Madrid es de seis profesionales en días laborables y tres en los días festivos. En Barcelona,

⁸⁰ Quedan excluidos del pago del Fondo los hijos e hijas mayores de edad, que por depender aún económicamente de sus progenitores, tengan una pensión de alimentos fijada en sentencia.

⁸¹ Artículo 20.1 de la LO 1/2004, de 28 de diciembre.

⁸² Real Decreto 1455/2005, de 2 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento de asistencia jurídica gratuita, aprobado por el Real Decreto 996/2003, de 25 de julio. Obligaciones profesionales artículo 27.3 (BOE ° 301, de 17 de diciembre de 2005).

⁸³ Como ejemplo de los acuerdos que se están desarrollando en algunos territorio, el Convenio entre el Gobierno vasco y el Consejo Vasco de la Abogacía para la asistencia jurídica inmediata a las víctimas de la violencia de género, violencia doméstica y agresiones sexuales, de 26 de febrero de 2007, que dispone la existencia de 15 letrado/as (en cada guardia de 24 horas), en toda la Comunidad Autónoma.

⁸⁴ “Informe sobre muertes violentas en el ámbito de violencia domestica y de genero en el año 2007”, Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial, 2008, p. 43.

⁸⁵ Datos extraídos de Fernando Bejarano Guerra, “La asistencia jurídica a las víctimas de la violencia de género. problemas suscitados por el art.20 de la ley de medidas de protección integral contra la violencia de género”, en *Aspectos procesales y sustantivos de la ley Orgánica 1/2004*; Cuadernos de derecho Judicial I-2007; Consejo General del Poder Judicial, p. 220; y de la carta enviada por la Conselleria de Justicia a Amnistía Internacional el día 11 de junio de 2008).

la dotación es únicamente de dos profesionales. Esta cifra contrasta con la previsión en ciudades medianas, como Oviedo⁸⁶ o Gijón, con 3 y 4 letrados/as de guardia.

En algunos colegios profesionales se dispone únicamente de un letrado o letrada por guardia⁸⁷, lo que según ha podido saber Amnistía Internacional implica largas demoras en la asistencia a la víctima en las dependencias policiales. Las dificultades de atención se acrecientan en las zonas rurales o en las provincias de municipios muy dispersos.

Amnistía Internacional insta al Estado a garantizar de manera efectiva este importante derecho de las víctimas en todo el territorio. Para ello, se recomienda realizar un estudio del coste del establecimiento de turnos de guardia que alcancen el conjunto de Colegios de Abogados del Estado, tanto los ubicados en el territorios competencia del Ministerio de Justicia, como aquellos cuya financiación procede de las Consejerías de Justicia de las Comunidades Autónomas.

4.4. Acceso a la denuncia y a una atención policial adecuada

Conforme a los compromisos internacionales asumidos por el Estado español, éste debe garantizar que las víctimas son atendidas de inmediato por personal con formación especializada, en espacios que estén diseñados para establecer una relación de confianza entre la víctima y la policía. Con anterioridad a la entrada en vigor a la *Ley Integral*, Amnistía Internacional había documentado casos de trato policial inadecuado y mensajes desalentadores a las víctimas⁸⁸.

La *Ley Integral* introdujo pocos cambios en lo relativo a la función de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado respecto a la legislación y a los protocolos anteriores. La *Ley Integral* atribuye a estas unidades “*la prevención de la violencia de género y el control de la ejecución de las medidas judiciales adoptadas*”⁸⁹ y, como novedad, compromete también en la protección de las víctimas a las Policías Locales, *en colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado*.

Entre diciembre de 2004 y diciembre de 2007 se produjo un incremento de las plantillas del Servicio de Atención a la Mujer / la Familia (SAM –SAF) y de las Unidades de Prevención, Asistencia y Protección (UPAP) del Cuerpo Nacional de la Policía; y de la plantilla de los Equipos de Mujer y del Menor de la Guardia Civil (EMUME), según el siguiente crecimiento anual:

Años	Policía Nacional (SAM-SAF)	Policía Nacional (UPAP)	Guardia Civil (EMUME)	Total agentes	Incremento anual del total desde 2005
2004	292	200	250	742	
2005	492	330	280	1.102	360
2006	492	500	400	1.392	290
2007 ⁹⁰	574	520	520	1.614	222

Fuente: Informe de Balance de la Ley Integral y Medidas Urgentes, 15 de diciembre de 2006

⁸⁶ Según información de la Consejería de Justicia del Principado de Asturias, próximamente se aumentará la dotación de letrados/as de guardia en Oviedo, y se dispondrá de 7 letrados/as.

⁸⁷ De la información recibida de organizaciones de mujeres y de la proporcionada por algunas autoridades autonómicas a solicitud nuestra, algunas capitales de provincia entre ellas Gerona o León, sólo contarían con un abogado de guardia.

⁸⁸ Amnistía Internacional, “Más allá del papel”, pp.54 y 55.

⁸⁹ LO 1/2004, artículo 31.

⁹⁰ La fuente indica que el dato de 2007 responde a una previsión realizada en diciembre de 2006.

Es importante señalar que la dedicación de la mayor parte de estas “unidades” a la atención de la violencia de género, con la excepción de las UPAP, no es exclusiva. Los SAM y SAF comparten las funciones de atención a las víctimas de violencia de género con la atención a víctimas de violencia sexual y a menores víctimas de agresiones o abusos sexuales. Además los EMUME se encargan, además, de la persecución y derivación de menores responsables de infracciones penales.

Amnistía Internacional considera positivo este incremento pero continúa advirtiendo sobre las limitaciones que entraña reducir los esfuerzos de la acción policial, en materia de violencia de género, a la creación y formación de agentes de unidades especializadas⁹¹. La organización continúa documentando casos de trato inadecuado y falta de diligencia por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado “no especializadas” que son las que, muy a menudo, la víctima encuentra a su llegada a las dependencias policiales.

La madrugada del 7 de abril de 2008, sobre las 4:30 horas, Ana⁹² (nombre ficticio), de nacionalidad colombiana y 17 años de edad, se encontraba en una discoteca de la ciudad de León con su pareja. Al salir a la calle, su ex novio la increpó y la agredió físicamente. Ana llevaba sufriendo el hostigamiento de su ex pareja durante los tres últimos años, quien le recriminaba haber roto la relación. Nunca había tomado la decisión de denunciarlo, pero esa noche sí se decidió a hacerlo, y ésta fue la atención recibida por las fuerzas policiales:

En primer lugar, Ana se dirigió a la Comisaría de la Policía Nacional de León para presentar la denuncia. Al llegar, uno de los agentes le manifestó que estaban muy ocupados con un detenido por alcoholemia y le aconsejó interponer la denuncia ante la Policía Municipal.

Cuando Ana llegó a las dependencias de la Policía Municipal, los agentes le explicaron que para presentar la denuncia tenía que ir antes al centro de salud, pedir que le hicieran un “parte de lesiones” y volver con él. Ana se dirigió al centro de salud y volvió a la Comisaría de la Policía Municipal con el parte de lesiones, donde los agentes le dijeron que, para poner la denuncia, era mejor que acudiera a la Comisaría de la Policía Nacional (donde inicialmente había acudido).

De nuevo en la Comisaría de la Policía Nacional, después de esperar aproximadamente una hora, otro agente le dijo que debía volver al día siguiente después de las 10.00 h., para interponer la denuncia ante el SAF (Servicio de Atención a la Familia de la Policía Nacional).

Al día siguiente Ana acudió al SAF, donde fue finalmente atendida. Allí solicitó la presencia de un abogado para asesorarla en la presentación de la denuncia. Desde la comisaría se hicieron varias llamadas pero la persona que estaba de guardia en el Turno de Oficio del Colegio de Abogados no cogió el teléfono, por lo que Ana terminó declarando sin asistencia letrada.

La organización acoge con satisfacción los esfuerzos de formación que se vienen realizando desde que se aprobara la *Ley Integral*, pero considera necesario redoblar los esfuerzos en este ámbito, y reitera la importancia de que, además de “unidades especializadas”, se proporcione formación obligatoria y continua a todas las personas que forman parte de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad. Este es el único modo de garantizar que cualquier agente que tenga contacto con una mujer víctima de

⁹¹ Ver *Recomendaciones de Amnistía Internacional al Proyecto de Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*, 6 de julio de 2004.

⁹² Caso documentado por Amnistía Internacional en 2008.

violencia podrá asistirle con la prioridad, inmediatez y sensibilidad que requiere su situación, cumpliendo con lo previsto en el Protocolo policial en vigor⁹³.

Amnistía Internacional recomienda también la realización de una evaluación del cumplimiento del Protocolo de Actuación Policial en vigor, con participación no sólo de personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, sino también de las propias víctimas; abogados/as y organizaciones de mujeres con el fin de detectar las necesidades existentes y realizar las mejoras formativas y materiales necesarias para cumplirlo.

También en lo relativo al acceso a la denuncia, Amnistía Internacional sigue mostrando honda preocupación por el procedimiento previsto en la *Instrucción 14/2005*⁹⁴ de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio de Interior que regula la actuación de las dependencias policiales ante los casos de atención a víctimas de violencia de género extranjeras en situación irregular, y dispone actuaciones que podrían derivar en una sanción o incluso en la apertura de un expediente de expulsión a la víctima. Amnistía Internacional ha manifestado en sucesivos informes⁹⁵ que establecer un procedimiento que puede incrementar el miedo de las mujeres en situación irregular a que, si denuncian, su situación administrativa sea desvelada, puede provocar situaciones de desprotección del derecho a la vida y a la integridad física y psíquica entre este grupo de víctimas.

La organización reitera que la obligación de proteger de la manera más efectiva posible y con todos los medios a su alcance, los derechos humanos es prioritaria respecto a la de controlar la migración irregular, la cual debería ceder si se presume que puede obstaculizar la protección efectiva de los derechos humanos. Amnistía Internacional celebra que así lo haya entendido el Departamento de Interior del Gobierno Vasco y haya resuelto esta cuestión según el enfoque de derechos humanos que ha recomendado Amnistía Internacional. En esta Comunidad Autónoma las mujeres inmigrantes en situación irregular que denuncien la violencia de género en una dependencia de la Ertzaintza no corren el riesgo de verse inculpas en un procedimiento sancionador o de expulsión, ya que el Gobierno Vasco ha dispuesto expresamente que los agentes no están obligados a realizar labores de control de extranjería cuando atienden a una víctima de un delito⁹⁶.

4.5. Derecho a la protección y a la obtención de justicia

El 1 de septiembre de 2006, **Sylvina Janette Bassanni**⁹⁷ de nacionalidad argentina y 32 años de edad, denunció ante la Guardia Civil las agresiones físicas y psicológicas que sufrían desde hacía años ella y su hijo de dos años por parte de su marido. También relató las amenazas de muerte de las que era objeto, especialmente frecuentes en los últimos días tras comunicarle a su marido su intención de divorciarse. En la denuncia y en la solicitud de orden de protección, Sylvina afirmó que temía por su vida y por la de su hijo, porque su marido era militar de profesión y tenía armas en casa, y manifestó

⁹³ Secretaría de Estado de Seguridad: *Protocolo de actuación y coordinación de fuerzas y cuerpos de seguridad del estado y abogados ante la violencia de género regulada en la ley orgánica 1/2004, de medidas de protección integral contra la violencia de género*, julio de 2007.

⁹⁴ *Instrucción 14/2005 de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio de Interior sobre "Actuación de dependencias policiales en relación con mujeres extranjeras víctimas de violencia doméstica o de género en situación administrativa irregular"* de 29 de julio de 2005.

⁹⁵ Amnistía Internacional: "Inmigrantes indocumentadas, ¿hasta cuando sin protección efectiva frente a la violencia de género?", noviembre de 2005 y "Más riesgos, menos protección", noviembre de 2007.

⁹⁶ Anexo a la Instrucción N° 33 del Viceconsejero de Seguridad del Departamento de Interior del Gobierno Vasco, sobre criterios de actuación en relación a Ciudadanos Extranjeros.

⁹⁷ Caso documentado por Amnistía Internacional en mayo de 2008, a través del permiso de la familia de Sylvina Bassanni. Ver caso completo en el Anexo I del presente informe.

que *“está convencida de que les va a hacer algo, porque él no se encuentra en un estado psíquico normal”*.

Al día siguiente, el Juzgado de Guardia de Torrejón de Ardoz (Madrid) dictó una orden de protección a favor de Sylvina y su hijo, y ordenó el alejamiento y prohibición de comunicación del denunciado con la víctima y su hijo, vigente hasta que se dictara sentencia. Esta orden fue incumplida en numerosas ocasiones por su marido, que llamaba por teléfono a Sylvina, le mandaba mensajes, se paseaba por los alrededores de su domicilio e incluso llegó a pincharle las ruedas del coche de ella y del coche de unos amigos que la apoyaron en su denuncia.

Durante los diecinueve meses transcurridos entre la concesión de la orden de protección por parte del Juzgado de Guardia y el 10 de abril de 2008, fecha en que Sylvina y su pareja fueron asesinados por su ex marido, Sylvina llegó a presentar 28 escritos al Juzgado de Violencia sobre la Mujer a través de su abogado. En ellos solicitaba la práctica de pruebas esenciales que hubieran servido para acreditar la violencia sufrida y para asegurar su protección; pidió, en al menos seis ocasiones, al Juzgado de Violencia sobre la Mujer y a la Guardia Civil que su seguridad fuera garantizada; se mantuvo en el procedimiento e hizo todo lo que estuvo en su mano para impulsar unas actuaciones judiciales que estuvieron prácticamente paralizadas durante un año.

Tras las sucesivas peticiones de protección al Juzgado y a la Guardia Civil, sin obtener respuesta, en mayo de 2007, Sylvina, quien seguía temiendo por su vida, decidió abandonar el domicilio que el Juzgado les había atribuido a ella y a su hijo tras la separación. Se cambió de trabajo y se trasladó a la localidad de Alovera (Guadalajara). Esta última dirección la mantuvo en secreto y ni siquiera la facilitó al Juzgado, por temor a ser encontrada por su ex marido.

Pero todos los intentos de Sylvina por tratar de proteger su vida y la de su hijo, contrastan con las dilaciones, la falta de diligencia e incluso la inacción de la Guardia Civil, del Juzgado de Violencia sobre la Mujer y de la Fiscalía asignada a este caso.

Buena parte de las peticiones de protección, investigación e impulso del procedimiento que Sylvina formuló al Juzgado de Violencia sobre la Mujer permanecieron sin respuesta más de un año. La respuesta le fue comunicada a su abogado seis días después de que su defendida hubiera sido asesinada. Fue entonces cuando el letrado pudo saber que, en noviembre de 2007, el Ministerio Fiscal había solicitado el archivo del caso por falta de indicios de delito.

El informe psicosocial realizado por el equipo técnico del Juzgado de Violencia sobre la Mujer fue obra de una profesional sin la debida colegiación y sobre la que pesaban varias denuncias por falta de diligencia. En este informe se definía la relación del denunciado hacia la víctima y su hijo, como normal, y se circunscribían las actuaciones como propias de una situación de conflictividad de pareja.

Ante la pregunta sobre los principales obstáculos en este procedimiento, el abogado de Sylvina, afirmó: *“¿Qué ha fallado aquí? Yo creo que ha fallado todo. Es duro decirlo porque desde un profesional que se dedique al ámbito del derecho, decir que ha fallado todo... Yo en un principio dije que había habido desatención, porque no sabía exactamente lo que había pasado... y la consecuencia de todo esto es un doble asesinato. Quizá si no hubiera sucedido, no nos hubiéramos enterado de todo lo que estaba fallando...”*⁹⁸.

El caso de Sylvina Bassanni ha puesto de manifiesto diferentes ámbitos de responsabilidad institucional en los que el Estado debería mejorar los mecanismos de protección efectiva del derecho

⁹⁸ Entrevista de Roberto García Bermejo realizada, por Amnistía Internacional el 9 de mayo de 2008 en Madrid.

de las víctimas a su seguridad personal y a la obtención de justicia. Cabe destacar que la desprotección de Sylvina por parte de la Administración de Justicia se produjo a pesar de la diligencia con la que realizaron su labor los dos abogados contratados por ella para la tramitación del divorcio y del procedimiento penal. Preocupa la situación de desprotección en la que puedan encontrarse mujeres que acuden al procedimiento penal sin asistencia letrada o con una asistencia letrada de menor calidad.

4.5.1. La obligación estatal de ejercer la diligencia debida para garantizar el derecho a la vida, a la integridad y seguridad personal de las mujeres en riesgo

Con anterioridad a la entrada en vigor de la *Ley Integral*, Amnistía Internacional había documentado casos de víctimas en situación de riesgo que vieron denegada la orden de protección judicial y de mujeres que fueron asesinadas con una orden de protección en vigor⁹⁹.

Tras la entrada en vigor de la *Ley Integral*, Amnistía Internacional valora muy positivamente la elaboración y difusión de nuevos protocolos¹⁰⁰ de actuación y coordinación entre los órganos judiciales y las fuerzas de seguridad encargadas de hacer efectivas las medidas de protección de las víctimas. La organización reconoce, asimismo, el esfuerzo en el incremento de agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de la Policía Local y Autonómica dedicados a labores de protección.

No obstante, la organización sigue sosteniendo importantes motivos de preocupación relacionados con la falta de realización del derecho de todas las víctimas a la seguridad personal:

4.5.1.1. Denegación de órdenes de protección a víctimas en situación de riesgo

Persiste la preocupación de Amnistía Internacional por el hecho de que mujeres en situación de riesgo puedan ver denegada la solicitud de la orden de protección, puesto que, en los tres años de aplicación de la norma, la tasa de denegaciones no se ha reducido sustancialmente respecto a los dos años anteriores y tampoco existe constancia de que se haya garantizado (a través de la formación) la calidad de la actuación judicial y del Ministerio Fiscal en este importante trámite.

Entre el tercer trimestre de 2005 y el segundo trimestre de 2007, los juzgados españoles denegaron 16.268 solicitudes de orden de protección a víctimas de violencia de género, lo que supone un 22,8% del total de peticiones efectuadas en este periodo. También persiste la desigualdad en las tasas de denegación en las diferentes Comunidades Autónomas¹⁰¹. Mientras en Madrid o Cataluña el porcentaje de órdenes de protección denegadas en 2007 fue del 38%, en Cantabria y en La Rioja fue únicamente del 6,8% y 8,7% respectivamente¹⁰².

La organización llama la atención sobre el hecho de que, a pesar de que el espíritu de la *Ley Integral* fue garantizar la especialización profesional en la tramitación judicial de estos delitos, buena parte de las solicitudes de orden de protección se gestionan por Juzgados de Instrucción en funciones de guardia a los que la ley no atribuye ningún tipo de "especialización". Tampoco existe constancia de

⁹⁹ Amnistía Internacional, *Más allá del papel*, pp. 60-62.

¹⁰⁰ Ver nota al pie nº 27 y nº 39.

¹⁰¹ Datos estadísticos judiciales en aplicación de la Ley Orgánica 1/2004, de medidas de protección integral contra la violencia de género. Periodo desde 29/06/2005 al 30/06/2007. Consejo General del Poder Judicial, 2008.

¹⁰² Datos de denuncias y procedimientos penales y civiles registrados y órdenes de protección solicitadas en los juzgados de violencia sobre la mujer (JVM) en el año 2007. Consejo General del Poder Judicial, 2008. p.7.

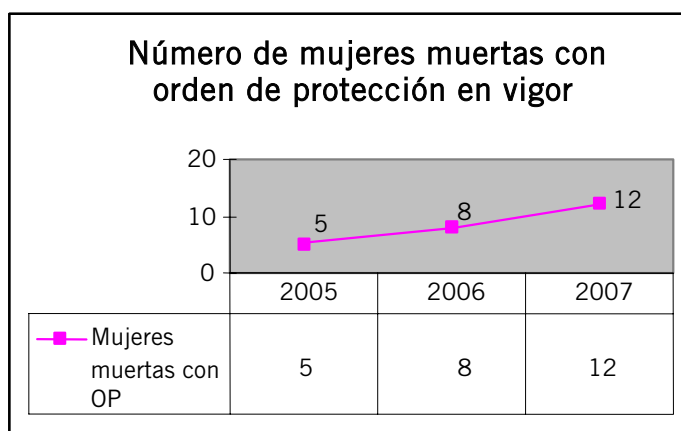
que se esté impartiendo una formación específica para apoyar en la valoración del riesgo a los jueces encargados de tramitar las solicitudes de protección.

Por otra parte, un informe del Consejo General del Poder Judicial sobre las mujeres víctimas de homicidios de género, reveló que más de una cuarta parte de las víctimas que denunciaron a sus agresores y que, posteriormente fueron asesinadas por éstos en 2007, no contaron con el apoyo del Ministerio Fiscal cuando solicitaron medidas de protección, que instó la denegación de la medida¹⁰³.

La organización vuelve a recomendar formación específica para los jueces y juezas y representantes del Ministerio Fiscal para garantizar que en la decisión sobre las órdenes y otras medidas de protección, se respete el derecho de todas las víctimas en situación de riesgo a la debida protección de su seguridad.

4.5.1.2. Falta de efectividad de las órdenes de protección

Amnistía Internacional muestra preocupación respecto a la eficacia de las órdenes de protección concedidas, para garantizar la vida y la integridad de las víctimas. En 2007, según la información disponible a este respecto¹⁰⁴, al menos 12 de las mujeres asesinadas por su pareja o ex pareja contaban con una orden de protección judicial, que evidentemente no fue efectiva; lo que representa un incremento respecto a 2005 y 2006. En 2005, fueron cinco las mujeres asesinadas con orden de protección en vigor y, en 2006, fueron ocho mujeres.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Centro Reina Sofía para el Estudio de la Violencia.

En 2008, entre las mujeres asesinadas en estas circunstancias se encontraba Sylvina Bassanni. A pesar de contar con orden de protección, “teleasistencia móvil”, y de haber pedido protección a la Guardia Civil y al Juzgado en al menos seis ocasiones, los agentes encargados de su protección nunca se pusieron en contacto con ella para hacer un seguimiento de la situación de riesgo.

¹⁰³ “Informe sobre muertes violentas en el ámbito de violencia doméstica y de género en el año 2007”, Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial, 2008, p. 39.

¹⁰⁴ Centro Reina Sofía para el Estudio de la Violencia, Estadísticas, Femicidios de pareja, descripción de casos, en <http://www.centroreinasofia.es/consultafemicidios.asp?id=4> (07/04/2008).

El incremento de las herramientas informáticas y protocolos para mejorar la valoración policial del riesgo desarrollados por el Ministerio de Interior en 2007¹⁰⁵ resulta un considerable avance. No obstante, la organización llama la atención sobre la importancia de la escucha y la credibilidad de los mensajes de las víctimas por parte de los agentes, para lo cual resulta esencial garantizar que el número de agentes para atender a las mujeres con medidas de protección sea suficiente como para realizar un seguimiento personalizado.

Respecto a la disponibilidad de efectivos suficientes para realizar esta labor, entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, los únicos agentes destinados específicamente a realizar este seguimiento son los 520 correspondientes de Unidades de Prevención, Atención y Protección (UPAP) de la Policía Nacional¹⁰⁶. A pesar de que otros agentes de la Guardia Civil, o las policías autonómicas y locales puedan colaborar en labores de protección, a Amnistía Internacional le preocupa que el número continúe siendo insuficiente para garantizar la efectividad de la protección. Tan sólo en 2007 se dictaron cerca de 35.000 medidas de protección a las que habría que sumar las vigentes de años anteriores¹⁰⁷.

Otra medida puesta en marcha para garantizar la protección de las víctimas, muy bien valorada por Amnistía Internacional, ha sido la creación de las Unidades contra la Violencia de Género en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno. La organización celebró que, además de garantizar la atención y la protección de las mujeres sobrevivientes, una de sus funciones fuera la evaluación de la actuación de los profesionales en los casos que desembocaran en un homicidio de género¹⁰⁸. No obstante, la organización se cuestiona como están desarrollando esta última labor las citadas unidades, teniendo en cuenta que la Unidad de Violencia de Género de la Delegación del Gobierno de Madrid, al cierre de este informe, no se había puesto en contacto con los abogados de Sylvina Bassanni, a pesar de ser éste un caso paradigmático de falta de diligencia en la protección efectiva de los derechos de las mujeres sobrevivientes.

4.5.1.3. Incumplimientos de medidas de protección, sin consecuencias

Entre 2005 y 2006 se duplicó el número de denuncias por este tipo de incumplimiento, pasando de 3.170 a 6.485. En 2007 se registro un número similar al del año anterior (6.423). Esta cifra revela la falta de efectividad de las medidas.

Amnistía Internacional se pregunta por la respuesta que se está ofreciendo por parte de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer a las víctimas que denuncian este tipo de incumplimiento. La organización ha intentado hacer un seguimiento del "itinerario" judicial de estas denuncias, lo cual no ha sido posible dada la falta de datos en los boletines estadísticos de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer. Los boletines sólo recogen el número de denuncias de incumplimiento o quebrantamiento de la medida, pero no sus consecuencias y resultados judiciales.

¹⁰⁵ Instrucción 10/2007 de 10 de julio de 2007, de la Secretaría de Estado de Seguridad por la que se aprueba el *Protocolo para la valoración policial del riesgo de violencia contra la mujer, en los supuestos de la Ley Orgánica 1/2004 de 28 de diciembre, y su comunicación a los órganos judiciales y al Ministerio Fiscal*.

¹⁰⁶ Cifra relativa a las previsiones para 2007. Fuente Presidencia del Gobierno. Nota de prensa 15 de diciembre de 2006.

¹⁰⁷ Datos estadísticos judiciales en aplicación de la Ley Orgánica 1/2004, de medidas de protección integral contra la violencia de género. Periodo desde 29/06/2005 al 30/06/2007. Consejo General del Poder Judicial, 2008, p.5-6 (Esta estimación se ha realizando considerando sólo las órdenes de protección y las medidas cautelares de alejamiento acordadas, por lo que la cifra aún podría ser superior).

¹⁰⁸ Instrucción conjunta de los Ministerios de Trabajo y Asuntos sociales, Interior y Administraciones Públicas para el seguimiento y coordinación de las actuaciones por las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno en materia de violencia de género, de 27 de febrero de 2007.

De cara a realizar una correcta evaluación de la actuación judicial en este ámbito sería necesario conocer el porcentaje de denuncias que dieron lugar a la adopción de medidas cautelares más severas (prisión preventiva); si el hecho fue tramitado como un nuevo delito y su resultado en términos de tasa de archivos, condenas y absoluciones; o en qué casos de suspensión de condena se revocó dicha suspensión, entre otras cuestiones.

4.5.2. La obligación de ejercer la diligencia debida en la investigación y persecución del delito, y la sanción de los responsables

Pocos meses antes de la entrada en vigor de la *Ley Integral*, Amnistía Internacional había documentado casos en que las mujeres sobrevivientes a la violencia de género se referían a su paso por la justicia como un momento especialmente traumático¹⁰⁹. Por ello acogió con gran satisfacción la previsión de juzgados especializados para tramitar las denuncias de violencia de género, dispuesta en la *Ley Integral*, que además suponía dar cumplimiento a una de las principales recomendaciones de los organismos internacionales de derechos humanos en esta materia: la creación de cauces judiciales adecuados a las necesidades de las víctimas y dirigidos por profesionales especializados¹¹⁰.

A lo largo de estos tres años, Amnistía Internacional ha podido constatar que, a pesar de los esfuerzos, la implantación de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer no ha logrado eliminar importantes trabas en la obtención de justicia por parte de las víctimas, no ha mejorado la persecución e investigación de estos delitos, ni se ha reducido la impunidad efectiva de las agresiones habituales. Por otra parte, a lo largo de estos años también ha trascendido la gran sobrecarga y la escasa formación con la que el funcionariado de estos órganos judiciales desempeñan su labor, especialmente entre los llamados “juzgados compatibles”.

En junio de 2006, coincidiendo con el primer aniversario de la puesta en funcionamiento de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, Amnistía Internacional recomendó la realización de una evaluación sobre el cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron creados¹¹¹. Se recomendaba que dicha evaluación se realizara con la participación de mujeres víctimas de la violencia de género, del personal adscrito a estos juzgados, de profesionales de la abogacía, y de organizaciones de mujeres con experiencia en este ámbito. Sin embargo, hasta la fecha, a Amnistía Internacional no le consta que se haya evaluado el grado de cumplimiento de las expectativas de estos órganos de nueva creación.

La organización mantiene importantes motivos de preocupación sobre la realización del derecho de las víctimas de violencia de género a la obtención de justicia. Los principales son los siguientes:

4.5.2.1. Falta de especialización profesional

Resulta contrario a las recomendaciones de los organismos internacionales en materia de violencia contra las mujeres, que buena parte de los jueces y juezas con competencias en materia de protección, investigación o justicia frente a la violencia de género no tengan la debida especialización.

¹⁰⁹ Amnistía Internacional, “Más allá del papel”, 2005, pp. 68-69.

¹¹⁰ El desarrollo de la *Ley Integral* estableció dos tipos de Juzgados de Violencia sobre la Mujer: los llamados “juzgados exclusivos” (83, en diciembre de 2007) que sólo tramitan causas de violencia de género, y los denominados “juzgados compatibles” (375, en diciembre de 2007) que, liberados de parte de la carga de trabajo, deben combinar la tramitación de estos casos con el resto de materias de un juzgado de primera instancia e instrucción.

¹¹¹ Amnistía Internacional, “Más derechos, los mismos obstáculos”, junio, 2006, p.72.

La base de esta falta de especialización está en que la formación de los jueces y juezas en España es voluntaria, “según expreso deseo del legislador”, tal como ha informado a Amnistía Internacional, la *Presidenta del Observatorio sobre la Violencia Doméstica y de Género del Consejo General de Poder Judicial (CGPJ)*¹¹². La citada representante del CGPJ comunicó, asimismo, a la organización que en lo relativo al cumplimiento del objetivo del *Plan Nacional 2007-2008* sobre formación al conjunto de profesionales del ámbito judicial relacionados con estos delitos, estos objetivos “no son vinculantes para el órgano de gobierno de los jueces, que actúa con absoluta independencia del Ejecutivo”.

Amnistía Internacional valora muy positivamente las iniciativas del CGPJ en lo relativo a la formación continua sobre igualdad y violencia de género, pero sigue considerando que el objetivo de lograr que la especialización sea obligatoria para quienes dirigen un órgano judicial relacionado con estos delitos, es inaplazable. Por ello, insta al propio CGPJ y al Gobierno español a eliminar los obstáculos existentes e impulsar las reformas legales precisas para alcanzarlo.

La organización ha acogido con gran interés la iniciativa de la Presidenta del *Observatorio sobre la Violencia Doméstica y de Género* del CGPJ de desarrollar un programa de formación descentralizada dirigida a todos los Juzgados de Violencia sobre la Mujer para que se realice en todas las Comunidades Autónomas a lo largo de 2008. Amnistía Internacional lamenta que, según la información recibida por la citada representante, este programa haya tenido “*escaso éxito cuando ha sido trasladado a las Comunidades Autónomas*”¹¹³.

Respecto a la especialización de los órganos enjuiciadores, a pesar de que la *Ley Integral* también dispuso la creación de determinados Juzgados de lo Penal que asumieran competencias exclusivas en esta materia, tres años después de su desarrollo, esta obligación sigue sin hacerse realidad. Las Audiencias Provinciales sí han dispuesto atribuir en exclusiva a una Sección las competencias sobre los procedimientos de violencia de género. Pero si se tiene en cuenta que los juzgados de lo penal son los órganos judiciales responsables de enjuiciar más del 90% de las causas por violencia de género elevadas por los Juzgados de Violencia sobre la Mujer¹¹⁴, se puede concluir que, en contra de lo dispuesto en la *Ley Integral*, el grueso del enjuiciamiento se sigue realizando por órganos con competencias no exclusivas.

Por otro lado la organización muestra preocupación sobre la intervención de “juezas y jueces suplentes”, en algunos de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer. La organización considera que la actuación estos profesionales, que carecen de la preparación los jueces y juezas titulares, debería ser una medida excepcional, que necesariamente iría acompañada de una formación en materia de violencia de género.

Amnistía Internacional se ha interesado por conocer las cifras de Fiscales que han recibido formación especializada en violencia de género entre 2005 y 2007. La organización, a través de información proporcionada por la Fiscalía General del Estado, ha podido conocer algunos datos en relación al año 2007. En concreto, en relación a cursos impartidos en el marco del Plan Estatal habrían asistido 105 fiscales, y en el marco del Plan Descentralizado, no se aportaron cifras. A la organización le preocupa que las acciones de formación puedan no estar afectando las actuaciones del mayor número posible de fiscales, a la vista de los casos recogidos por la organización en los que se observa inacción y falta de diligencia por parte de los representantes del Ministerio Fiscal en el ejercicio de sus funciones.

¹¹² Carta de Montserrat Comas, Vocal del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) y Presidenta del Observatorio sobre Violencia de Género y Doméstica del CGPJ, recibida por Amnistía Internacional el 2 de junio de 2008.

¹¹³ Ver nota al pie nº 46.

¹¹⁴ Actividad Judicial Juzgados de Violencia sobre la Mujer, 2007, Consejo General de Poder Judicial.

La organización destaca la importancia de que la formación que reciban los profesionales del ámbito judicial sea interdisciplinar, y especialmente derivada de actividades que potencien la capacidad de escucha a las víctimas y de comprensión de su situación.

Por otra parte, la *Ley Integral* compromete al Gobierno, y a las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en materia de Justicia, a organizar los servicios forenses de modo que los Juzgados de Violencia sobre Mujer contaran con “Unidades de Valoración Forense Integral” encargadas de diseñar protocolos de actuación. A Amnistía Internacional le preocupa que tres años después de la entrada en vigor de la *Ley Integral* estas Unidades de Valoración Forense Integral no estén funcionando en todos los Institutos de Medicina Legal del Estado, y que su presencia no esté garantizada en aquellas Comunidades Autónomas con competencias sobre Administración de Justicia. En algunas Comunidades Autónomas con competencias en materia de Administración de Justicia, como la Comunidad de Madrid, no funciona una “Unidad de Valoración Forense”, sino que los Juzgados de Violencia sobre la Mujer tienen el apoyo de un equipo técnico con una composición similar a las citadas unidades (psicólogo/a, trabajador/a social y médico/a forense). La organización ha podido saber que, cuando se compuso la plantilla de estos equipos, no era necesario acreditar especialización en este campo, y que no reciben formación continua obligatoria.

La organización considera que, por la trascendencia de su labor a la hora de acreditar los abusos denunciados por las mujeres, debería garantizarse que estas Unidades de Valoración Forense o equipos técnicos estén compuestos por personal con acreditada especialización y perspectiva de género.

4.5.2.2. Falta de diligencia en la persecución e investigación de estos delitos

La Resolución 52/86 de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre medidas de prevención del delito y de justicia penal para la eliminación de la violencia contra la mujer, instó a los Estados a que “*introduzcan técnicas de investigación que, sin ser degradantes para las mujeres objeto de violencia y minimizando toda intrusión en su intimidad, estén a la altura de las prácticas más eficaces para la obtención de pruebas*”¹¹⁵.

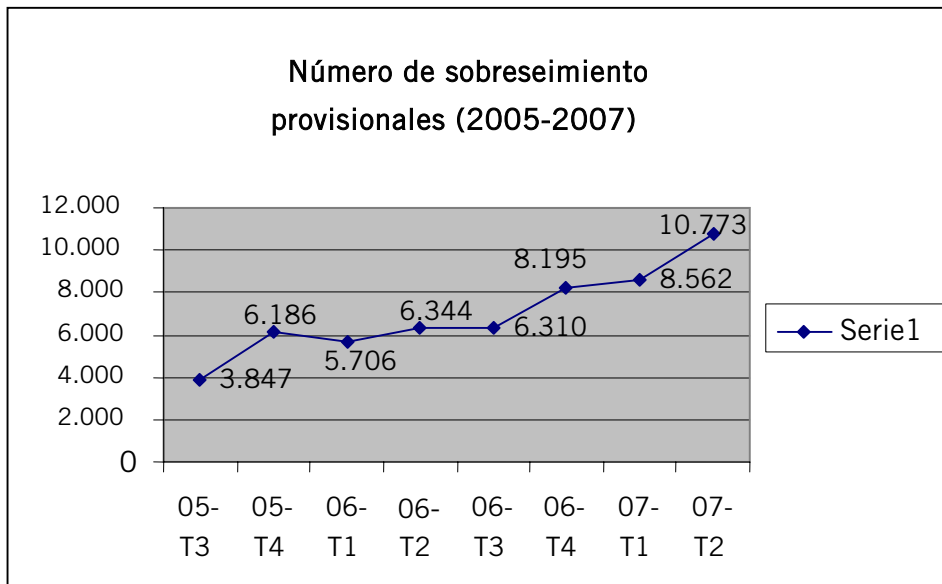
Según la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre Violencia contra la Mujer, uno de los indicadores que miden el cumplimiento de la obligación de perseguir estos delitos por parte del Estado es la tasa de enjuiciamiento, “*que debería aumentar si las reformas jurídicas y de procedimiento han tenido los resultados deseados*”¹¹⁶.

A Amnistía Internacional le preocupa que la entrada en vigor de la *Ley Integral* no haya tenido impacto en el impulso de la persecución y en la mejora de las técnicas de investigación de estos delitos. Las cifras oficiales demuestran que, tras la implantación de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer y la Fiscalía especializada en violencia sobre la mujer (previstos en la *Ley 1/2004*), el número de archivos de los procedimientos derivados de denuncias por estos delitos se ha multiplicado por tres. Si en 2005 el número de “sobreseimientos provisionales” en este tipo de procedimientos era de 3.847, en 2007 ascendió a 10.773¹¹⁷.

¹¹⁵ Párr. 8 b.

¹¹⁶ Informe de la Relatora Especial sobre violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk. Indicadores sobre la violencia contra la mujer y la respuesta de los Estados. Doc de la ONU: A/HRC/7/6 de 29 de enero de 2008, párr. 92.

¹¹⁷ Datos estadísticos judiciales en aplicación de la Ley Orgánica 1/2004, de medidas de protección integral contra la violencia de género. Periodo desde 29/06/2005 al 30/06/2007. Consejo General del Poder Judicial, 2008, gráfico 10.



Fuente: Consejo General del Poder Judicial, 2008, Actividad de los JVM
Periodo desde 29/06/2005 al 30/06/2007; Gráfico 10

Comparación entre el incremento de denuncias y de sobreseimientos

Según datos del Consejo General del Poder Judicial¹¹⁸, mientras el número de denuncias por violencia de género creció entre 2004 y 2007 un 38,6% (y experimentó un crecimiento medio anual del 11,3%), desde la implantación de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, el número de sobreseimientos se ha elevado de forma mucho más acusada. El número de causas archivadas en estos juzgados creció un 180% entre 2005 y 2007 y creció anualmente un 67,3%, es decir, seis veces más que el número de denuncias.

Amnistía Internacional ha querido contrastar este dato con la cifra de sobreseimientos correspondiente a otro tipo de delitos. Sin embargo, la estadística del Consejo General del Poder Judicial solo recoge el número de sobreseimientos en materia de violencia de género y doméstica.

A la organización le preocupa que incluso en los procedimientos derivados de denuncias de víctimas que acabarían siendo asesinadas por sus parejas o ex parejas, más de la mitad de los procedimientos en los que la víctima renunció a mantenerse en el procedimiento fueron archivados¹¹⁹.

Este dato puede indicar falta de medios en la persecución y en la investigación de estos delitos. Amnistía Internacional muestra preocupación porque el desarrollo de la *Ley Integral* no haya

¹¹⁸ Datos estadísticos judiciales en aplicación de la Ley Orgánica 1/2004, de medidas de protección integral contra la violencia de género. Periodo desde 29/06/2005 al 30/06/2007. Consejo General del Poder Judicial, 2008, gráfico 10 y Boletines de los Juzgados 2004 y 2007.

¹¹⁹ "Informe sobre muertes violentas en el ámbito de violencia doméstica y de género en el año 2007", Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial, 2008, p. 43.

mejorado la actividad del Estado en la persecución e investigación de este tipo de delitos, y que muy a menudo la responsabilidad en la aportación de pruebas siga recayendo sobre las víctimas.

La organización ha documentado casos de víctimas que tras su denuncia fueron denunciadas por sus agresores a modo de represalia, y terminaron siendo condenadas. Este fue el caso de *María* (nombre ficticio) que en la comparecencia del juicio rápido supo que estaba denunciada por su ex novio por agresión quien –de acuerdo a lo expresado por María– aportaba partes médicos y testigos falsos. El juicio se celebró el 25 de julio de 2007, y principios de diciembre María supo por el abogado que, según la sentencia, había sido condenada por las supuestas agresiones denunciadas por su ex novio. “*Todos me dicen que he hecho bien denunciando, pero yo digo que de qué me sirve denunciar si nadie me cree*”, se quejaba María¹²⁰.

Tras la puesta en marcha de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer el porcentaje de casos en los que se juzga únicamente un episodio puntual, y no la violencia habitual, ha ido en aumento. Las víctimas de violencia de género tardan una media de siete años y medio en denunciar los abusos sufridos¹²¹. Este dato, el hecho de que las víctimas de violencia de género tardan tiempo en denunciar los abusos sufridos, es uno de los principales rasgos que define estos delitos y los diferencia de otros. Sin embargo, como se desprende de los datos oficiales sobre la actividad de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, estos juzgados suelen tomar en consideración únicamente la agresión puntual (la última agresión), y, muy a menudo, la tramitan por la modalidad procesal de juicio rápido, lo que no permite que exista actividad probatoria en profundidad.

Así, en 2007, el 83,3% de los procesos por violencia de género que se tramitaron en los Juzgados de Violencia sobre la Mujer estuvieron relacionados con agresiones puntuales, en general lesiones físicas leves. Mientras, sólo en un 16,7% de los casos se consideró la violencia habitual.

Violencia de género habitual y lesiones puntuales. Juzgados de Violencia sobre la Mujer

Año	Violencia y lesiones puntuales (arts. 153 y 148 del Código penal)		Violencia habitual (Artículo 173 del Código penal)		TOTAL	
2005 (2º semestre)	30.952	77,4%	9.025	22,6%	39.977	100%
2006	72.834	85,3%	12.521	14,7%	85.355	100%
2007	79.720	83,3%	15.977	16,7%	95.697	100%

Fuente: Observatorio sobre la Violencia Doméstica y de Género del Consejo General del Poder Judicial, estadística judicial 2005, 2006, 2007

¹²⁰ Amnistía Internacional, “Más riesgos, menos protección”, noviembre de 2007, p. 30. Cuando ya el informe había sido presentado, María se pudo en contacto con Amnistía Internacional para confirmar que había sido condenada por la agresión “fingida” por su ex novio. Posteriormente Amnistía Internacional ha podido saber que los dos fueron condenados a 7 meses de prisión (y un alejamiento de 500 metros). El ex novio, apeló la sentencia, y recientemente se les ha comunicado la sentencia de la Audiencia Provincial que le mantiene a ella los 7 meses de prisión y a él se la reducen a 6 meses. Esta condena le ha acarreado a María antecedentes penales que lo cuál le ha implicado graves problemas en la obtención de su tarjeta de residencia. María en el momento de cierre de este informe sigue en situación irregular.

¹²¹ La violencia doméstica contra las mujeres, Defensor del Pueblo, Madrid, 1998 p. 116.

Con este tipo de prácticas pueden estar quedando impunes graves violaciones de derechos humanos sufridas por la mujer durante largos periodos, con anterioridad a la última agresión, y que se siga juzgando únicamente la “punta del iceberg” de los abusos sufridos.

Esta preocupación fue destacada también por el XIX Congreso de la Coordinadora Estatal de Mujeres Abogadas celebrado en Cuenca los días 10,11 y 12 noviembre de 2006 que, entre sus conclusiones, decidió: “*Instar al Fiscal General del Estado para que fije, a través de la correspondiente Instrucción, el criterio de que la modalidad procesal de juicio rápido no se utilice en los casos que pueda haber existido violencia habitual, pues la celeridad con que se celebran los mismos sólo permite probar la última agresión dejando impune esta grave conducta*”¹²².

La organización considera que juzgar únicamente la parte más visible y más reciente de los abusos puede tener relación con la falta de medios y con la rapidez en la tramitación de estos procedimientos, e insta al Estado a poner las bases procesales y profesionales adecuadas para garantizar que, con la debida celeridad, todos los abusos psicológicos, físicos y sexuales relacionados con la violencia de género puedan aflorar, y la víctima obtenga justicia y reparación por todos ellos.

4.5.2.3. Falta de sanción efectiva y proporcionada

Amnistía Internacional muestra preocupación porque el desarrollo de la *Ley Integral* no está garantizando el cumplimiento efectivo de todas las sanciones impuestas a los agresores por los juzgados españoles. Concretamente, preocupa la sustitución de las condenas de prisión de menos de un año, por “trabajos en beneficio de la comunidad” que, en muchos casos, no se están ejecutando por falta de plazas. La organización ha podido documentar casos en los que la pena ha prescrito sin que el condenado cumpliera ni la pena de prisión ni la opción alternativa, y recuerda al Estado su deber de garantizar la efectividad de las sanciones ante los abusos de derechos humanos.

Además, Amnistía Internacional a través de casos a los que ha accedido, ha podido saber que, en la ejecución de las condenas de agresores de menos de un año, los Juzgados de Ejecuciones, estarían citando a las víctimas para preguntarles si quieren que el agresor cumpla la pena de prisión o bien una pena sustitutiva de trabajos en beneficio de la comunidad. Ello puede ser una fuente de gran tensión para las mujeres, y acreciente su sentimiento de culpa y el miedo a las posibles represalias del agresor. La naturaleza pública del delito, además, queda socavada cuando, en la ejecución de la condena, se ignora tal condición de la víctima en beneficio de su agresor.

4.6. Derechos de las víctimas no recogidos expresamente por la Ley Orgánica 1/2004

Durante la tramitación de la *Ley Integral* Amnistía Internacional impulsó el reconocimiento expreso de algunos derechos que, sin embargo, no fueron recogidos por la citada norma. Concretamente la organización valoró negativamente que el derecho a la reparación y otros derechos en materia de juicio justo, no fueran expresamente reconocidos por la *Ley Integral*.

¹²² <http://www.cemabog.org> (Visita 7/06/2008).

4.6.1. Garantías en materia de juicio justo

La Resolución 52/86 de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre medidas de prevención del delito y de justicia penal para la eliminación de la violencia contra la mujer, instó a los Estados a que “*alienten y asistan a las mujeres víctimas de violencia en la presentación, en la debida forma, de su demanda y a lo largo del proceso*”.¹²³ Amnistía Internacional recuerda que un derecho relacionado con el derecho a un juicio justo para las víctimas de violencia de género es el de la no confrontación con el agresor en las diligencias procesales, incluido el juicio oral.

La organización ha podido saber que en estos tres años, a pesar de la puesta en marcha de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, el derecho de las mujeres a no confrontarse con el agresor, no está siendo debidamente garantizado. Mientras en la sala de juicio suele ser habitual la existencia de “biombos” para evitar el contacto visual de agresor y víctima, es habitual que coincidan en los pasillos de las dependencias judiciales. Respecto al derecho de las mujeres a no declarar en presencia del agresor, sólo en algunos Juzgados y Audiencias Provinciales se han desarrollado métodos como las videoconferencias¹²⁴. Amnistía Internacional pide que se proteja el derecho a la intimidad y la seguridad de las víctimas con los medios necesarios durante su estancia en los juzgados.

También el acceso a un juicio justo puede verse obstaculizado por barreras lingüísticas. El derecho de las víctimas a disponer de intérprete para ejercer sus derechos cobra para las mujeres extranjeras especial relevancia. A la organización le preocupa que no se esté garantizando en los procesos penales por violencia de género la intervención de intérpretes adecuados para asistir a las víctimas con consecuencias sobre sus posibilidades de obtención de justicia, protección y reparación. Amnistía Internacional considera preocupante que en España no exista un servicio de intérpretes especializado en la asistencia a este tipo de víctimas y no se facilita formación en violencia de género a los intérpretes que asisten a estas mujeres en los procedimientos judiciales. La organización ha documentado casos¹²⁵ en los que el desempeño de los intérpretes, ha afectado seriamente el ejercicio de derechos por parte de las víctimas de violencia de género.

4.6.2. Derecho a una reparación justa, oportuna y lo más completa posible

*“Habrá que ver que se depuren las responsabilidades que se estimen convenientes y que esto no vuelva a pasar, que es lo que nosotros y la familia de Sylvina estamos interesados, que no vuelva a pasar (...) Para mi sería muy doloroso y para la familia de Sylvina que dentro de un año sucediera otro hecho similar y ver que no se haya cambiado nada, pues sería muy doloroso...”*¹²⁶.

Según la doctrina más consolidada del Derecho Internacional de los derechos humanos en materia de reparación este derecho de las víctimas y de sus familiares implica que el Estado tiene la obligación de garantizar:

a) **La restitución y rehabilitación.** Se trata de garantizar la completa recuperación de las víctimas y de devolver, en la medida de lo posible, a la víctima (y a sus familiares afectados) a la situación anterior a la agresión o agresiones sufridas.

¹²³ Párr. 10 a).

¹²⁴ Protocolo de declaración de las víctimas por videoconferencia: Juzgados y Audiencia provincial de Alicante, 1 de octubre de 2004.

¹²⁵ Amnistía Internacional, “Más riesgos, menos protección”, noviembre de 2007.

¹²⁶ Entrevista con Roberto García Bermejo, abogado de Sylvina Bassanni, el 9 de mayo de 2008, en Madrid.

b) **La obtención efectiva de una indemnización.** El Estado debe garantizar una indemnización adecuada al daño sufrido por la víctima, aún en los casos en los que existe un autor directo de la agresión, si éste no puede pagarlo, repercutiendo más tarde al condenado la cantidad adelantada por el Estado.

c) **La no repetición de los abusos.** El Estado debe asegurar que la mujer no sea víctima de represalias o nuevas agresiones, y para ello debe garantizar una protección efectiva de todas las víctimas.

La *Ley Integral* no abordó el derecho de las víctimas a obtener reparación y tampoco se ha dictado ninguna norma que regule este derecho durante estos tres años. En lo relativo a la indemnización a las víctimas, la organización muestra preocupación por las dificultades de la mayor parte de las víctimas de violencia de género en el ámbito familiar para hacer efectivo su derecho a través de la *Ley de Ayudas a Víctimas de Delitos Violentos y contra la Libertad Sexual*¹²⁷, que establece requisitos muy difíciles de cumplir por parte de éstas.

Esta ley exige para obtener una indemnización, *que las víctimas acrediten en sentencia firme, haber sufrido lesiones graves que menoscaban su integridad corporal o su salud física o mental, que determinen una situación de "incapacidad temporal superior a seis meses o de incapacidad permanente"*¹²⁸. La mayor parte de las víctimas de violencia habitual de género no cumplen estos requisitos.

Por otra parte, en el reglamento de la citada Ley de Ayudas a las Víctimas existe una cláusula que impide que las mujeres inmigrantes en situación irregular se beneficien de estas ayudas, aún cumpliendo los citados requisitos. Ello es debido a una interpretación restrictiva realizada por el Reglamento del concepto "residencia habitual": el reglamento equipara el concepto "residencia habitual" al de "residencia regularizada", a tenor de lo dispuesto en la Ley de Extranjería, con lo que las mujeres en situación irregular no tienen acceso a estas ayudas.

En 2006, el Gobierno español reformó el citado Reglamento de la *Ley de Ayudas*¹²⁹, con el objetivo de eliminar del círculo de beneficiarios de las ayudas a los condenados por violencia de género. Amnistía Internacional considera que esta reforma podría haber abordado, al menos, los mecanismos de acceso efectivo a las ayudas por parte de las víctimas y eliminado la discriminación contra las mujeres inmigrantes en situación irregular.

La organización ha documentado casos de falta de diligencia de las instancias del Estado, cuyas decisiones tuvieron consecuencias graves e incluso mortales para las víctimas que tampoco dieron lugar al reconocimiento del derecho a una reparación a las víctimas o familiares, ni a la rendición de cuentas por parte de agentes del Estado responsables de las mismas.

El caso de Sylvina Bassanni resulta paradigmático en este sentido. El 4 de junio de 2008, la Comisión Disciplinaria del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) archivó la investigación abierta a la juez titular del Juzgado de Violencia sobre la Mujer por entender que su actuación fue correcta. La decisión fue adoptada por unanimidad. El CGPJ pidió que se investigara a la funcionaria encargada de las diligencias, acusada de no cumplir sus órdenes para la tramitación de la citada denuncia. Sin

¹²⁷ Ley 35/1995, de 11 de diciembre (BOE nº 296, de 12 de diciembre de 1995).

¹²⁸ Ley 35/1995, artículo 4.

¹²⁹ Real Decreto 199/2006, de 17 de febrero, por el que se modifica el Reglamento de ayudas a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual, aprobado por Real Decreto 738/1997, de 23 de mayo; el Reglamento de ejecución de la Ley 32/1999, de 8 de octubre, de solidaridad con las víctimas del terrorismo, aprobado por el Real Decreto 1912/1999, de 17 de diciembre, y el Reglamento de ayudas y resarcimientos a las víctimas de delitos de terrorismo, aprobado por Real Decreto 88/2003, de 7 de marzo.

embargo, según informó a Amnistía Internacional el abogado de Sylvina Bassanni, en los veinte meses de tramitación del procedimiento, estuvieron al frente del mismo otros tres jueces, además de la citada titular del juzgado, cuando Sylvina fue asesinada. Amnistía Internacional insta al Consejo General del Poder Judicial a pronunciarse sobre la actuación de todos los jueces que tuvieron responsabilidades en el citado juzgado durante la tramitación de la denuncia de Sylvina Bassanni.

Pero no sólo los jueces y juezas deberían rendir cuentas en este caso. La organización considera esencial que tras el cúmulo de fallos de este proceso, se deben reparar los errores de cara al futuro y que todos los funcionarios judiciales, profesionales del equipo técnico y agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que puedan haber incumplido su labor de protección de los derechos humanos, rindan cuentas por ello. El Estado debería, asimismo, garantizar la reparación de los familiares de Sylvina, muy especialmente la de su hijo de cuatro años de edad, que presenció el doble crimen y el suicidio de su padre.

5. INDICADORES PROPUESTOS POR AI EN 2006: EVALUACIÓN DEL GRADO DE CUMPLIMIENTO

Indicadores propuestos por AI en junio 2006	Grado de cumplimiento
1. Elaboración de un programa sanitario estatal que establece estándares mínimos para una formación de calidad al conjunto de profesionales sanitarios orientados a garantizar una respuesta homogénea y de calidad en todas las Comunidades Autónomas.	Parcialmente. Se han realizado documentos importantes, pero aún no existe un Plan de Formación con acciones, calendario y presupuesto, que garantice la formación al conjunto de profesionales.
2. La Estrategia Nacional de Salud Mental incluye medidas para abordar el impacto de la violencia de género en la salud mental de las mujeres.	Parcialmente. Escasas menciones a la violencia de género en la actual Estrategia de Salud Mental.
3. Los estudios de Salud Pública del Sistema Nacional de Salud incluyen indicadores sobre la violencia de género.	Incumplido.
4. Existe al menos un centro de apoyo integral en todas las Comunidades Autónomas y ninguna víctima de violencia de género que requiera un alojamiento de emergencia es alojada en hostales o albergues.	Incumplido. Sólo el Principado de Asturias ha creado un centro de recuperación integral con las características previstas en la ley.
5. Las mujeres drogodependientes, con problemas de alcoholismo, con enfermedades mentales, en el ejercicio de la prostitución, con discapacidad o con hijos mayores de 12 años, acceden en todas las Comunidades Autónomas a recursos especializados en violencia de género.	Incumplido.
6. En ninguna casa de acogida se niega la permanencia a mujeres que huyen de la violencia desde otra Comunidad Autónoma por no haber sido antes derivadas institucionalmente.	No existe ningún documento de ámbito estatal con criterios comunes al respecto, por lo que la preocupación se mantiene.
7. Acceden las mujeres inmigrantes indocumentadas a ayudas económicas dispuestas para apoyar a las víctimas de violencia de género en su ruptura con el agresor, en pie de igualdad con el resto de mujeres.	Parcialmente. En la mayor parte de las CCAA sigue sin cumplirse. Sólo acceden en algunas CCAA a determinadas ayudas no concedidas por su condición de víctimas de violencia de género.
8. Existe un programa de formación obligatoria sobre violencia de género para todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.	Parcialmente; en la Escuela inicial, sí; en la formación continua, no.
9. Los colegios de abogados en todas las provincias disponen de un turno de guardia con recursos suficientes para asistir a las mujeres en el momento de la interposición de la denuncia y continuar con su defensa durante todo el proceso.	Parcialmente. Aunque algunos colegios de abogados establecen turno de guardia, el personal asignado en la mayor parte de los casos es insuficiente.

<p>10. Retirada la <i>Instrucción 14/2005 de la Secretaría de Estado de Seguridad</i> y se ha sustituido por indicaciones claras para evitar cualquier trato discriminatorio a las mujeres inmigrantes indocumentadas cuando interponen denuncias por violencia de género.</p>	<p>Incumplido. El País Vasco tiene una Instrucción en los términos recomendados por AI dirigida a la Ertzaintza.</p>
<p>11. Reciben todos los profesionales de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer formación obligatoria y de calidad.</p>	<p>Incumplido.</p>
<p>12. Todos los juzgados que tramitan órdenes de protección reciben formación obligatoria sobre violencia de género.</p>	<p>Incumplido.</p>
<p>13. Todos los Institutos de Medicina Legal cuentan con una Unidad de Valoración Forense con medios suficientes para realizar su trabajo.</p>	<p>Parcialmente. No existen en todos los Institutos de Medicina Legal. Si existen, por ejemplo, en todos los Institutos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.</p>
<p>14. Todos los juzgados especializados en violencia de género disponen de condiciones adecuadas para facilitar la separación de víctimas y agresores y las condiciones de intimidad de las víctimas.</p>	<p>Parcialmente. En la mayoría, el sistema es el biombo. Sólo en la provincia de Alicante se ha dispuesto y se aplica un sistema de videoconferencias y un protocolo al respecto.</p>
<p>15. Se ha realizado una evaluación del cumplimiento de los objetivos de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer en la que han participado víctimas, personal adscrito a estos juzgados y profesionales de la abogacía con experiencia en los mismos.</p>	<p>Incumplido.</p>
<p>16. La estadística judicial sobre violencia de género prevé datos sobre la tasa de absoluciones y condenas según tipo de procedimiento, destacando lo relativo a los "juicios rápidos", así como datos sobre la tasa de condenas/absoluciones en los procedimientos por incumplimiento de medidas judiciales para la protección de las víctimas.</p>	<p>Incumplido.</p>
<p>17. La legislación estatal prevé cauces ágiles y efectivos para garantizar que las mujeres víctimas de violencia de género obtienen una reparación justa y adecuada, incluida la indemnización adecuada y la completa rehabilitación. La reparación es garantizada especialmente en los casos en los que el Estado ha actuado sin la diligencia debida.</p>	<p>Incumplido.</p>
<p>18. Las asociaciones y colectivos de víctimas de violencia de género son consideradas interlocutoras y participan en los procesos de verificación de la idoneidad de la respuesta institucional a esta violencia.</p>	<p>Incumplido.</p>

6. CONCLUSIONES

La *Ley Integral* entró en vigor el 29 de enero de 2005, salvo los títulos relativos a la Tutela penal y judicial, que entraron en vigor el 29 de junio de 2005. Amnistía Internacional acogió con satisfacción la aprobación por parte del Estado español de una legislación específica para combatir la violencia contra las mujeres a manos de la pareja o ex pareja.

Sin embargo, desde que fue aprobada dicha norma, la organización ha recordado en diversos informes que la responsabilidad del Estado frente a los abusos de derechos humanos no termina en la fase legislativa. El Estado es responsable de arbitrar medidas para el adecuado desarrollo de los compromisos legales, incluida la asignación de recursos económicos suficientes, y de asegurarse de que dichas medidas sean eficaces para hacer realidad los derechos de las víctimas a la atención, protección y justicia.

Amnistía Integral valora muy positivamente las medidas de desarrollo normativo dirigidas a hacer realidad los derechos previstos en la *Ley Integral* de las mujeres sobrevivientes, adoptadas por el Gobierno español y los Gobiernos autonómicos en estos tres años. Especialmente, la organización acogió con satisfacción la aprobación del *Plan Nacional* de Sensibilización y Prevención (2007-2008), que estableció entre sus objetivos algunas de las recomendaciones formuladas por Amnistía Internacional, como lograr la equidad territorial de la respuesta sanitaria y de atención, o proporcionar formación al conjunto de profesionales de los ámbitos implicados.

La propia *Ley Integral* comprometió al Gobierno español a realizar un seguimiento anual de su aplicación y a evaluar los efectos de su puesta en marcha, a los tres años de su entrada en vigor. Cumplido este plazo, Amnistía Internacional valora positivamente algunas medidas adoptadas en este ámbito, como la creación del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer y la presentación del Informe Anual 2007. Sin embargo, llama la atención sobre los escasos resultados producidos en este periodo en relación al conocimiento y a la medición del fenómeno de la violencia de género. La organización considera un déficit del desarrollo de la *Ley Integral* que el Estado no haya producido ninguna investigación, nueva y metodológicamente mejorada, sobre la magnitud y la prevalencia de la violencia contra las mujeres en España, incluidas, además de la violencia de género a manos de la pareja o ex pareja, otras formas y espacios de violencia contra las mujeres por el hecho de serlo.

Amnistía Internacional valora muy positivamente la elaboración del *Sistema de Indicadores sobre violencia de género sobre el que construir la base de datos del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer*. Sin embargo, ante la importancia de la investigación de género para orientar y mejorar la respuesta estatal, la organización considera que es un resultado insuficiente teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde la aprobación de la *Ley Integral*.

Respecto a la verificación de la eficacia de las medidas, la organización ve con preocupación la escasa y poco transparente actividad del Gobierno español en este ámbito. La organización confía en que en los próximos años el Gobierno español evalúe la efectividad de las medidas, haga ejercicios de autocrítica y adopte medidas correctoras.

Con el ánimo de contribuir a la mejora de la intervención institucional ante la violencia de género, Amnistía Internacional pone de manifiesto los principales compromisos institucionales y derechos de las víctimas aún pendientes de realización, y que constituyen la base de los principales motivos de preocupación de la organización.

Desde la aprobación de la *Ley Integral*, Amnistía Internacional ha venido reclamando que el desarrollo de la ley se realizara desde un enfoque de derechos humanos, contrario a cualquier tipo de

desigualdad territorial y discriminación basada en circunstancias personales. En estos tres años de vigencia de la norma, la organización considera un motivo de preocupación la falta de voluntad política para asegurar el principio de no discriminación y la equidad territorial de la respuesta ante la violencia de género.

La organización considera con preocupación que no se han puesto todos los medios al alcance para eliminar los factores de discriminación que dificultaban el acceso efectivo de algunos colectivos de mujeres a los derechos de la Ley, a pesar de que dichos factores de discriminación han sido periódicamente recordados por Amnistía Internacional a las instancias encargadas de guiar el desarrollo de la Ley. Más aún, preocupa que el Gobierno español haya dictado en estos tres años disposiciones que, no sólo no han eliminado las trabas existentes, sino que han creado nuevas desventajas para algunos grupos de mujeres en situaciones de vulnerabilidad, como las mujeres inmigrantes en situación irregular.

Amnistía Internacional ve con preocupación que el Gobierno español no haya actuado con la prioridad y los medios adecuados para asegurar la equidad territorial de la respuesta ante la violencia de género, especialmente en el ámbito de la atención sanitaria y de asistencia integral, lo cual implica que tres años después de la aprobación de la *Ley Integral*, persistan las desigualdades territoriales en estas importantes áreas de intervención. La organización admite la dificultad añadida derivada de que en estos ámbitos las competencias han sido parcial o totalmente transferidas de la Administración central a las Comunidades Autónomas, pero insiste en que tratándose, como es el caso, de un problema de derechos humanos deben encontrarse cauces de acuerdo y financiación interinstitucional para garantizar a todas las mujeres una respuesta adecuada sin discriminación alguna en función del lugar de residencia.

Dentro de este panorama general, Amnistía Internacional considera necesario hacer hincapié en los siguientes motivos de preocupación:

El ámbito sanitario no ha sido una prioridad: sólo avances en el papel

El ámbito sanitario es quizá el sector institucional más importante en cuanto a la detección de la violencia de género y la atención a la mayor parte de las víctimas. Pese a lo cual, Amnistía Internacional comprueba que la mayor parte de los resultados del desarrollo de la *Ley Integral* en el sector sanitario han quedado en el papel. A seis meses de que finalice la vigencia del *Plan Nacional* (2007-2008), que estableció el objetivo de proporcionar formación a “todos” los profesionales del ámbito sanitario, se observa con preocupación que no exista un plan de formación con acciones, calendario y presupuesto; y que tampoco se hayan evaluado las necesidades profesionales para su correcta aplicación tras el lanzamiento del Protocolo Común de Actuación Sanitaria.

La asistencia integral sigue siendo insuficiente, desigual y no se garantiza a todas las mujeres

La *Ley Integral* estableció el contenido que debía tener el derecho de las víctimas a la “asistencia social integral”. Sin embargo, este derecho continúa sin ser una realidad para todas las mujeres y en todo el territorio estatal. La falta de un compromiso interinstitucional de mínimos y de una financiación suficiente, estable y bien gestionada, son los principales factores que han incidido en este incumplimiento.

Amnistía Internacional ha podido constatar, a modo de ejemplo, que no existe un centro de recuperación integral en todas las Comunidades Autónomas; que se sigue haciendo uso de hostales o albergues en calidad de “centros de emergencia”, y que no se dispone de intérpretes para garantizar la comunicación de las mujeres extranjeras en todos los recursos de asistencia.

La organización ha documentado también que se sigue sin disponer de recursos especializados en violencia de género para atender a mujeres con dificultades añadidas (mujeres víctimas con enfermedad mental, drogodependencias o alcoholismo), que, en general, no son admitidas en los recursos establecidos para víctimas de violencia de género. Con carácter general, se sigue negando el acceso de las mujeres inmigrantes en situación irregular a las ayudas económicas dispuestas para las víctimas.

No se garantiza la asistencia letrada inmediata y especializada a todas las víctimas

Amnistía Internacional muestra preocupación porque el desarrollo de la *Ley Integral* en estos años no haya logrado garantizar la asistencia letrada especializada, prestada a las mujeres desde el momento en que éstas la requieran. La organización ha constatado que sigue siendo frecuente que las mujeres no cuenten con asistencia letrada durante la interposición de la denuncia y la solicitud de orden de protección, especialmente en los municipios pequeños y áreas rurales. El motivo principal de la falta de realización de este derecho es la inexistencia de “turnos de guardia 24 horas” en bastantes colegios de abogados, o la escasez de personal previsto en los colegios profesionales que sí prevén turnos de este tipo.

Persisten los obstáculos para la interposición de la denuncia, especialmente en el caso de mujeres inmigrantes en situación irregular

A pesar de los avances, se siguen detectando casos de falta de diligencia y trato policial inadecuado a las víctimas de violencia de género. A Amnistía Internacional le preocupa que una de las causas de esta actuación policial sea la falta de formación adecuada de los agentes policiales no pertenecientes a “unidades especializadas”, que muy a menudo son quienes toman el primer contacto con la víctima. La organización continúa expresando preocupación porque en paralelo al necesario incremento de plantilla de las “unidades especializadas”, no se esté actuando con la diligencia debida para asegurar la formación del resto de agentes policiales.

En el caso de las mujeres extranjeras en situación administrativa irregular y a causa de la *Instrucción 14/2005 de la Secretaría de Estado de Seguridad* sobre actuación de dependencias policiales en relación con mujeres extranjeras víctimas de violencia doméstica o de género en situación administrativa irregular, la organización expresa preocupación porque, salvo en el País Vasco, el trámite de la denuncia supone para ellas el riesgo de que se les incoe un expediente sancionador o incluso una orden de expulsión si no consiguen una orden de protección y una sentencia que acredite la violencia sufrida. La organización insiste en el efecto disuasorio que puede tener para estas mujeres la citada Instrucción a la hora de denunciar y hacer visibles los abusos sufridos.

Obstáculos para la efectividad de las medidas de protección

Resulta preocupante que el número de mujeres asesinadas con orden de protección en vigor ha ido en ascenso en los últimos tres años y preocupa la escasez de efectivos de las fuerzas de seguridad encargados de realizar el seguimiento y la protección de las víctimas con este tipo de medidas.

Falta de formación del personal de los Juzgados

A pesar de que la creación de juzgados especializados en violencia de género ha supuesto un importante avance, por aglutinar en un solo juzgado la mayor parte de las diligencias relacionadas con la violencia de género, Amnistía Internacional ha constatado que persisten importantes fuentes de revictimización para las víctimas y obstáculos para la obtención de justicia.

Además de la sobrecarga de trabajo y la falta de medios que acusan buena parte de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, Amnistía Internacional sigue detectando falta de formación adecuada por parte de las plantillas de estos juzgados.

Amnistía Internacional sigue considerando muy preocupante que no exista una previsión de formación obligatoria de todos los jueces y juezas con competencias en esta materia, incluidos tanto los titulares y los sustitutos de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, los Jueces de instrucción que en funciones de guardia toman contacto con estos delitos, y jueces de lo penal y magistrados de la Audiencia provincial.

Márgenes de impunidad respecto a la violencia habitual y déficits en la persecución e investigación de estos delitos

Resulta preocupante que la puesta en marcha de estos juzgados especializados no haya mejorado los medios a disposición y las actuaciones en materia de persecución e investigación de estos delitos. Tras la implantación de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, se constata con preocupación el incremento de la cifra de sobreseimientos de las denuncias, en una proporción sensiblemente superior al incremento de las denuncias.

A pesar de que los estudios realizados han constatado que las mujeres que sufren violencia de género tardan un tiempo en denunciar las agresiones, la tendencia a juzgar un episodio puntual de la violencia de género ha ido en aumento tras la entrada en vigor de la *Ley Integral*.

La organización está preocupada por la actuación de algunos Juzgados de Violencia sobre la Mujer ante casos en los que existen denuncias cruzadas, y teme que los juzgados no estén actuando con enfoque de género y con diligencia en la investigación, lo cual puede ser una fuente de enorme revictimización para las mujeres sobrevivientes.

Llama la atención la inacción del Ministerio Fiscal, que en muchos casos sin entrevistarse con la víctima solicite el archivo de las actuaciones.

La garantía de que todos los Juzgados de Violencia sobre la Mujer son asistidos por Unidades de Valoración Integral Forense o por equipos técnicos con competencias similares, compuestos por personal con formación adecuada y perspectiva de género, también está lejos de hacerse realidad. La organización ha documentado deficiencias en esta asistencia especialmente en los Juzgados de Violencia sobre la Mujer “compatibles”, pero incluso en los de carácter exclusivo se han documentado casos de contratación de personal sin experiencia ni formación previa en esta materia, para integrar estos equipos.

La garantía del derecho a la reparación ha quedado postergada

En lo que se refiere a la reparación de las víctimas, una de las lagunas que quedaron pendientes en la *Ley Integral*, sigue sin encontrar cauces ágiles y accesibles. Es necesario asegurar una reparación justa, especialmente en los casos en los que el Estado no ha actuado con la debida diligencia.

7. RECOMENDACIONES

Amnistía Internacional dirige a las autoridades españolas las siguientes recomendaciones:

En materia de **evaluación de la legislación y de las medidas** adoptadas:

- Desarrollar procesos de evaluación acordes con las obligaciones de derechos humanos y los instrumentos especializados, contemplar tales aspectos para una rendición de cuentas efectiva y hacer públicos sus resultados.
- Valorar la propia idoneidad de las herramientas y metodologías empleadas en la primera evaluación que tiene que hacer el Gobierno central, determinar las líneas de base y unidades de referencia a considerar en las sucesivas evaluaciones, y establecer la periodicidad de evaluaciones de esta naturaleza.

En materia de **garantizar la equidad territorial**:

- Alcanzar los acuerdos institucionales necesarios para asegurar equidad territorial con estándares mínimos sobre disponibilidad, accesibilidad y calidad de los recursos de asistencia a las víctimas previstos en la *Ley Integral*, de manera que resulten exigibles y garantizados en todo el territorio a través de un sistema de financiación estable en el que participan la administración central, y las autonómicas y locales.

En materia de **respuesta institucional y realización de los derechos de las víctimas de violencia de género**, Amnistía Internacional formula las siguientes recomendaciones:

Atención sanitaria

Al Gobierno español:

- Elaborar una Estrategia de Formación para capacitar al conjunto de profesionales sanitarios del Estado, que debería incluir acciones, calendario y presupuesto para garantizar la formación de calidad.
- Evaluar las necesidades profesionales y materiales para la óptima aplicación del *Protocolo Común de Actuación Sanitaria ante la Violencia de Género* y producir un documento con recomendaciones al respecto.

A los Gobiernos autonómicos:

- Desarrollar un Plan de Formación con todos los medios al alcance para lograr la adecuada preparación de los servicios de urgencia de los hospitales, los centros de atención primaria y los servicios de salud mental, como espacios sanitarios clave para la atención a mujeres víctimas de violencia de género.
- Impulsar la incorporación de las actividades relacionadas con la atención a la violencia de género en la “cartera de servicios” (objetivos profesionales) de los centros de atención primaria de su Comunidad Autónoma.

Asistencia integral

Al Gobierno español y a los Gobiernos autonómicos:

- Adoptar un compromiso de estándares mínimos en todo el territorio del Estado en materia de asistencia integral a las víctimas, que a través de un sistema de financiación estable, garantice a las mujeres sobrevivientes a la violencia de género la existencia de unos recursos suficientes, accesibles y de calidad.
- Asegurarse de garantizar el cumplimiento de los compromisos previstos en la *Ley Integral*, tales como la existencia de un centro de recuperación integral en cada Comunidad Autónoma; servicios adecuados para los hijos e hijas de las mujeres sobrevivientes, y la disposición de intérpretes para la atención a mujeres extranjeras o con necesidades sensoriales especiales.
- Asegurarse de que las mujeres en situaciones de especial vulnerabilidad, aquéllas que además de a la violencia de género sufren otros problemas como enfermedad mental, drogodependencia o alcoholismo, entre otros, disponen de recursos de atención especializada en violencia de género.
- En cumplimiento del principio de no discriminación previsto en la *Ley Integral*, modificar los requisitos de acceso a las ayudas económicas que se conceden a las víctimas de violencia de género, de modo que se asegure la accesibilidad de las mujeres inmigrantes en situación irregular a las mismas.

Asistencia letrada inmediata y de calidad

Al Gobierno español y a los Gobiernos autonómicos con competencias en la materia:

- Garantizar, aportando la financiación necesaria, que todos los colegios de abogados del Estado dispongan de “turnos de guardia” de violencia de género 24 horas, integrados por suficientes abogados/as en número y con formación específica en la materia.
- Asegurarse de que en todas las dependencias policiales las fuerzas de seguridad cumplen con su obligación de informar a las víctimas de su derecho a contar con asistencia letrada desde el momento de la interposición de la denuncia.

Acceso a la denuncia, protección y trato policial adecuado

Al Gobierno español y a los Gobiernos autonómicos con competencias en la materia:

- Garantizar la formación obligatoria (inicial y continua) de todos los agentes que integran las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y las policías autonómicas.
- Asegurarse del cumplimiento de los protocolos policiales de actuación y coordinación en vigor. Para lo cual, se recomienda evaluar la aplicación de los protocolos con participación no sólo del personal de las fuerzas de seguridad, sino también de representantes de las víctimas (abogados/as, organizaciones de mujeres, etc.).

- Asegurar que las mujeres inmigrantes que desconocen el idioma son asistidas en las dependencias policiales por intérpretes de calidad y con formación en violencia de género, y que se les informa de sus derechos de manera accesible y rigurosa.
- Disponer del número de agentes necesario para que se garantice la efectiva protección y el apoyo a las mujeres sobrevivientes.

Al Gobierno español:

- Retirar la *Instrucción 14/2005 de la Secretaría de Estado de Seguridad* y sustituirla por otra que contenga indicaciones de que los agentes policiales tienen como obligación principal la protección efectiva de los derechos humanos de todas las personas, sin discriminación alguna en función de circunstancias como la situación administrativa de residencia.

Obtención de justicia y derecho a un juicio justo
--

Al Gobierno español:

- Garantizar la formación obligatoria en materia de violencia de género, sus raíces y consecuencias, de los jueces y juezas con competencias en esta materia, a través de la adopción de las medidas necesarias, incluidas las reformas legislativas si fueran necesarias. La formación debería incluir a jueces de violencia sobre la mujer, jueces que, en funciones de guardia, realizan diligencias relacionadas con estos delitos, jueces de lo penal y magistrados de las secciones de la Audiencia Provincial con competencias en la materia.
- Promover la adopción de medidas legislativas y de otra índole que garanticen la efectiva protección de las víctimas y testigos en todas las diligencias procesales, incluido su derecho a no declarar delante del encausado.

Al Gobierno español y a los Gobiernos autonómicos con competencias en la materia:

- Asegurar que todos los Juzgados de Violencia sobre la Mujer son asistidos por unidades de valoración forense integral o por equipos técnicos, con medios materiales adecuados y con personal suficiente y especializado en materia de violencia de género.
- Promover la formación obligatoria del funcionariado de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, de modo que se garantice su conocimiento en esta materia, y especialmente en el trato adecuado que deben dar a las víctimas de estos abusos.
- Proveer medios que eliminen las desigualdades territoriales entre los distintos Juzgados de Violencia sobre la Mujer, y que alivien la sobrecarga de algunos Juzgados de Violencia sobre la Mujer.
- Crear un grupo especializado de intérpretes judiciales con formación y sensibilización sobre la violencia de género, y asegurar que todas las víctimas que lo requieran sean asistidas por este grupo de profesionales.

- Evaluar el funcionamiento de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, teniendo en cuenta, además de la información de profesionales del propio juzgado, las opiniones del resto de profesionales del ámbito judicial (Fiscalía, abogados/as), de las propias víctimas y de las organizaciones de mujeres.

Al Consejo General del Poder Judicial:

- Promover la formación en materia de violencia de género de todos los sectores judiciales implicados en la respuesta a estos delitos e impulsar iniciativas para garantizar que la formación de profesionales tenga carácter obligatorio.
- Realizar investigaciones para profundizar sobre la cifra de “renuncias” de las víctimas y sobre el incremento de la tasa de sobreseimientos en los Juzgados de Violencia sobre la Mujer.
- Incorporar a la estadística judicial los datos relativos a la tasa de condenas/absoluciones en los procedimientos por incumplimiento de medidas cautelares/penas de alejamiento y prohibición de comunicación con las víctimas.

A la Fiscalía contra la Violencia sobre la Mujer:

- Garantizar que las Fiscalías realizan una labor diligente en la persecución del delito, especialmente en lo que respecta al impulso del procedimiento, diligencias probatorias y la investigación de la violencia habitual.

Reparación y rendición de cuentas

- Promover mecanismos legales que garanticen el derecho de todas las víctimas de violencia de género y sus familiares a una reparación justa y adecuada, que incluya indemnización, completa rehabilitación y garantías de no repetición por parte del Estado.
- Prever cauces accesibles y ágiles para las víctimas o sus familiares que les aseguren la reparación ante situaciones en las que la violencia sufrida por la víctima está relacionada con una falta de diligencia de una institución o agente del Estado, y garantizar la rendición de cuentas del agente o institución que no actuó con la diligencia debida.

8. INDICADORES PROPUESTOS POR AI PARA LA LEGISLATURA 2008–2012

Indicadores propuestos por AI
1.- Se han realizado al menos dos evaluaciones de periodicidad trianual sobre la efectividad, aplicación y eficacia de la legislación y de las medidas desarrolladas para eliminar la violencia de género, con mediciones sobre la realización de derechos en base a indicadores pertinentes y adecuados y con la participación de las víctimas. Sus resultados son públicos y accesibles.
2.- Existe un acuerdo entre el Gobierno central y todas las Comunidades Autónomas para establecer estándares mínimos sobre disponibilidad, accesibilidad y calidad de los recursos de asistencia a las víctimas previstos en la <i>Ley Integral</i> , que se garantizan en todo el territorio a través de un sistema de financiación estable en el que participan la Administración central, y las autonómicas y locales.
3.- Se lleva a cabo una Estrategia de Formación extendida a todas las Comunidades Autónomas, con calendario y financiación suficiente, dirigida al conjunto del personal sanitario de atención primaria, urgencias, salud mental y ginecología de todo el Estado.
4.- Los colegios de abogados de todos los partidos judiciales disponen de turno de guardia con recursos suficientes, lo que garantiza a las mujeres una asistencia letrada adecuada en el momento de la interposición de la denuncia y continua durante todo el proceso.
5.- Se han flexibilizado los mecanismos de acreditación de la condición de víctima de modo que, además de la orden de protección, existen otros mecanismos para acceder a todos los derechos previstos en la <i>Ley Integral</i> , tales como el informe sanitario o social.
6.- Todos los Institutos de Medicina Legal cuentan con una Unidad de Valoración Forense con medios suficientes para realizar su trabajo.
7.- Se provee formación obligatoria y continua en materia de violencia de género a todos los agentes que forman parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
8.- La <i>Instrucción 14/2005</i> ha sido sustituida por otra disposición con indicaciones claras a favor de la protección de los derechos humanos de las mujeres víctimas de violencia de género en situación administrativa irregular que llegan a las dependencias policiales para denunciar.
9.- Está garantizada la asistencia de intérpretes suficientes, de calidad y con especialización en violencia de género, en todos los centros y recursos de asistencia integral, incluidos los servicios de tratamiento psicológico. Durante el proceso judicial las mujeres que desconocen el castellano cuentan con intérpretes judiciales con formación y sensibilización sobre la violencia de género.
10.- Se cuenta con arreglos precisos, legislativos y de otra índole para implantar la formación obligatoria y continua tanto para jueces y juezas de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, como para quienes dirigen otro juzgado relacionado con la tramitación de violencia de género (Juzgados de Instrucción, Juzgados de lo Penal).
11.- Se cuenta con cauces ágiles y efectivos para garantizar que las mujeres víctimas de violencia de género obtienen una reparación justa, oportuna, adecuada y lo más completa posible, incluida indemnización y rehabilitación. El Estado responde, además, por las actuaciones de sus funcionarios y sus resultados.

12.- El Reglamento de Extranjería ha sido reformado para que las autorizaciones de residencia establecidas para las víctimas de violencia de género conlleven autorización de trabajo.

13.- En base a información fiable, comparable y pública se puede verificar la eficacia de las políticas para eliminar la violencia de género, su prevalencia y tolerancia, así como la protección no discriminatoria hacia mujeres inmigrantes y otros sectores con desventajas o vulnerabilidad.

9. INDICADORES PROPUESTOS POR AI A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Indicadores propuestos por AI
1.- En todas las Comunidades Autónomas existe un Plan Sanitario de formación sobre violencia de género con acciones, calendario y financiación suficiente que garantiza la preparación del conjunto del personal sanitario de atención primaria, urgencias, salud mental y ginecología.
2.- En las Comunidades Autónomas con competencias en materia de Justicia, los colegios de abogados de todos los partidos judiciales disponen de un “turno de guardia” de asistencia a las víctimas con recursos humanos suficientes, que garantiza a las mujeres una asistencia letrada adecuada en el momento de la interposición de la denuncia y continúa con su defensa durante todo el proceso.
3.- Las Comunidades Autónomas han acordado el establecimiento de unos estándares mínimos comunes a todo el territorio del Estado sobre disponibilidad, accesibilidad y calidad de los recursos de asistencia a las víctimas previstos en la <i>Ley Integral</i> y todas ellas han adecuado sus recursos a tales estándares.
4.- En todas las Comunidades Autónomas se han flexibilizado los mecanismos de acreditación de la condición de víctima de modo que, además de la orden de protección, se establezcan otros mecanismos para acceder a los recursos de atención y apoyo, tales como el informe sanitario o social.
5.- Todos los Institutos de Medicina Legal de las comunidades con competencias en materia de Administración de justicia cuentan con una Unidad de Valoración Integral Forense con medios suficientes para realizar su trabajo.
6.- Está garantizada la asistencia de intérpretes suficientes, de calidad y con especialización en violencia de género en todos los centros y recursos de asistencia integral, incluidos los servicios de tratamiento psicológico.
7.- Se garantiza la formación adecuada, inicial y continua de todos los agentes de las policías autonómicas, no solo de las personas integrantes de las “unidades especializadas”.
8.- En todas las Comunidades Autónomas las mujeres inmigrantes en situación irregular acceden a las ayudas económicas dispuestas legalmente o a otras ayudas de cuantía similar, establecidas para apoyar a las víctimas de violencia de género en su ruptura con el agresor.
9.- En las Comunidades Autónomas con competencias en materia de Justicia, se garantiza la formación obligatoria del funcionariado de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer.

ANEXO: EL CASO DE SYLVINA BASSANNI

El 1 de septiembre de 2006 Sylvina Janette Bassanni, de nacionalidad argentina y 32 años de edad, denunció ante la Guardia Civil las agresiones físicas y psicológicas que sufrían desde hacía años ella y su hijo, por parte de su marido. También relató las amenazas de muerte de que las que era objeto, especialmente frecuentes en los últimos días, tras comunicarle a su marido su intención de divorciarse. En la denuncia y en la solicitud de orden de protección, Sylvina afirmó que temía por su vida y por la de su hijo, porque su marido era militar de profesión y tenía armas en casa, y manifestó que *“está convencida de que les va a hacer algo, porque él no se encuentra en un estado psíquico normal”*.

La Guardia Civil comprobó el registro de armas del Ministerio del Interior y emitió un informe en el que hacía constar que no existía ningún arma registrada a nombre del denunciado. Pero Sylvina insistió en el acceso del denunciado a armas de fuego, y solicitó ya ante el Juzgado de Violencia sobre la Mujer que se requiriera esta información al Ministerio de Defensa, cuyo registro de armas no está conectado con el del Ministerio del Interior. Sylvina nunca recibió respuesta del Juzgado a esta solicitud.

Al día siguiente a la interposición de la denuncia, el Juzgado de Guardia de Torrejón de Ardoz (Madrid) dictó una orden de protección a favor de Sylvina y su hijo, incluyendo la medida cautelar que ordenaba el alejamiento y prohibición de comunicación del denunciado con ambos, vigente hasta que se dictara sentencia. Esta orden fue incumplida en numerosas ocasiones por el agresor, que la esperaba en el coche delante del domicilio de Sylvina, le llamaba por teléfono, le enviaba mensajes de móvil e incluso le llegó a pinchar las ruedas del coche a ella y a unos amigos que la apoyaron en su denuncia. Todos estos hechos fueron denunciados por Sylvina ante el Juzgado, lo que no supuso consecuencia alguna para su ex marido. En al menos cuatro ocasiones el abogado de Sylvina solicitó la comparecencia para decretar la prisión del denunciado por estos incumplimientos. Tan sólo uno de estos escritos fue contestado por el Juzgado y la respuesta fue denegar la convocatoria de la comparecencia de prisión.

Durante los diecinueve meses transcurridos entre la concesión de la orden de protección por parte del Juzgado de Guardia y el día 10 de abril de 2008, fecha en que su ex marido la asesinó a ella y a su actual pareja, con un arma de fuego, Sylvina llegó a presentar, a través de su abogado, 28 escritos al Juzgado de Violencia sobre la Mujer. En ellos, Sylvina solicitó la práctica de pruebas esenciales, que hubieran servido para acreditar la violencia sufrida y para asegurar su protección; pidió, en al menos seis ocasiones, al Juzgado de Violencia sobre la Mujer y a la Guardia Civil que su seguridad fuera garantizada; se mantuvo en el procedimiento e hizo todo lo que estuvo en su mano para impulsar unas actuaciones judiciales que estuvieron prácticamente paralizadas durante un año.

En mayo de 2007, tras las sucesivas peticiones de protección al Juzgado y a la Guardia Civil, sin obtener respuesta, Sylvina, que seguía temiendo por su vida, decidió abandonar el domicilio que le había atribuido el Juzgado tras la separación; cambió de trabajo y se trasladó con su hijo a la localidad de Alovera (Guadalajara), cuya dirección mantuvo en secreto (ni siquiera la facilitó al Juzgado) por temor a ser encontrada por su ex marido.

A pesar de la existencia de una orden de protección en vigor del hijo de Sylvina respecto a su padre y presunto agresor, el Juzgado decretó un régimen de visitas entre padre e hijo. Régimen de visitas que fue instaurado en el procedimiento civil, seguido ante el mismo Juzgado que instruyó el procedimiento penal. Entre septiembre de 2007 y marzo de 2008, Sylvina presentó diversos escritos señalando la incongruencia de esta medida. Sylvina nunca recibió respuesta a esta petición de

aclaración, únicamente una resolución del Juzgado en la que se le instaba a cumplir la sentencia de divorcio y a llevar al niño al Punto de Encuentro donde se encontraría con su padre.

Sylvina cumplió el mandato judicial y llevó en varias ocasiones a su hijo al Punto de Encuentro, pese a su temor por el riesgo que pudiera correr el menor o porque este contacto pudiera servir de pista al denunciado para localizarla de nuevo. Sin embargo, en febrero de 2008, a raíz de un informe en el que los propios trabajadores del “Punto de Encuentro” mostraban preocupación por la negativa conducta del denunciado hacia su hijo, Sylvina volvió a poner la cuestión en conocimiento del Juzgado de Violencia sobre la Mujer, y ante la falta de respuesta, acudió a través de su abogado, al Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid, quien les respondió que no podía actuar dada la existencia de un procedimiento judicial en curso.

Toda la actividad desplegada por Sylvina para tratar de proteger su vida y la de su hijo, contrastó con las dilaciones, la falta de diligencia e incluso la inacción de la Guardia Civil, del Juzgado de Violencia sobre la Mujer y de la Fiscalía asignada a este caso.

La primera denuncia por el incumplimiento de la orden de alejamiento y prohibición de comunicación por parte de su marido, la realizó Sylvina tan solo un mes después de dictarse la orden de protección. A este primer escrito le siguieron otros cinco, en los que se presentaban indicios del incumplimiento de la citada medida y se instaba al Juzgado que investigara los hechos y convocara la comparecencia para valorar si procedía dictar la medida de prisión preventiva.

A pesar de que a Sylvina se le había concedido el servicio de “teleasistencia” móvil, la Guardia Civil nunca se puso en contacto con ella, y no consta que se realizara ninguna labor de seguimiento de la evolución de su seguridad.

Entre octubre de 2006 y abril de 2007, el Juzgado de Violencia sobre la Mujer respondió a Sylvina, denegando la práctica de algunas pruebas, como el examen psiquiátrico del denunciado o la prueba pericial psicológica del hijo común, y considerando los resultados de otras pruebas “de escasa entidad” como para motivar la reacción del órgano judicial.

En marzo de 2007, y en vista de la desatención de sus peticiones de protección, Sylvina pidió ser entrevistada por el Juzgado de Violencia sobre la Mujer, que hasta entonces nunca le había tomado declaración. El Juzgado denegó su petición aduciendo que Sylvina ya había declarado ante el Juzgado de Guardia el día 2 de septiembre de 2006.

En abril de 2007, ante la falta de respuesta a varios escritos de solicitud de pruebas y a nuevas denuncias del incumplimiento de la orden de alejamiento, el abogado de Sylvina pidió entrevistarse con la jueza para transmitirle preocupación por la dilación del procedimiento. Este escrito fue contestado por el Juzgado un año después, y notificado al abogado cuando Sylvina ya había sido asesinada.

En dos escritos fechados el día 8 de abril de 2008 (dos días antes de la muerte de Sylvina) y notificados a su abogado el día 16 de abril (seis días después de la muerte), el Juzgado de Violencia sobre la Mujer respondía a toda una serie de escritos presentados por Sylvina entre abril y agosto de 2007 y que hasta esa fecha habían permanecido sin respuesta. En ellos, el Juzgado decidía, entre otras cuestiones:

- Acordar la comparecencia para decidir sobre la prisión provisional del imputado, pero sin citar a las partes a una fecha y hora concretas, como suele ser habitual;

- Informar al abogado de Sylvina de que, en noviembre de 2007, el Ministerio Fiscal había solicitado el sobreesamiento de la causa, (de lo cual nunca antes había sido informado) y que estaba pendiente su traslado a la acusación particular.
- Levantar la orden de alejamiento de denunciado respecto al hijo común.
- Recibir al abogado de Sylvina “si seguía interesado”.

El informe psicosocial realizado por el equipo técnico del juzgado fue obra de una profesional sin la debida colegiación, y sobre la que pesaban varias denuncias por falta de diligencia. En este informe se definía la relación del denunciado hacia la víctima y su hijo como normal, y se circunscribían las actuaciones como propias de una situación de conflictividad de pareja. El Ministerio Fiscal basó la petición de archivo de la causa en este informe. Tres meses después del asesinato de Sylvina, esta profesional continúa desarrollando su trabajo en el citado equipo técnico.

El abogado de Sylvina, ante la pregunta sobre cuáles habían sido los principales obstáculos en este procedimiento, afirmó *“¿Qué ha fallado aquí? yo creo que ha fallado todo. Es duro decirlo porque desde un profesional que se dedique al ámbito del derecho, decir que ha fallado todo... Yo en un principio dije que había habido desatención, porque no sabía exactamente lo que había pasado... y la consecuencia de todo esto es un doble asesinato. Quizá si no hubiera sucedido, no nos enteramos de todo lo que estaba fallando.... Pero a raíz del informe del Consejo General del Poder Judicial se constata que ha fallado todo”*.¹³⁰

El abogado de Sylvina transmitió a Amnistía Internacional su interés porque “se depuren las responsabilidades que se estimen convenientes y que esto no vuelva a pasar, que es lo que nosotros y la familia de Sylvina estamos interesados, que no vuelva a pasar, que se mejore la aplicación de la ley, que son necesarios más medios para formar a los funcionarios... más juzgados, más policías, más formación (...) Para mí sería muy doloroso y para la familia de Sylvina que dentro de un año sucediera otro hecho similar y ver que no se haya cambiado nada, pues sería muy doloroso...”.

Pese la contundencia del diagnóstico realizado, el 4 de junio de 2008 la Comisión Disciplinaria del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) archivó la investigación abierta a la jueza titular del Juzgado de Violencia sobre la Mujer por entender que su actuación fue correcta. La decisión fue adoptada por unanimidad. El CGPJ pidió que se investigara a la funcionaria encargada de las diligencias, acusada de no cumplir sus órdenes para la tramitación de la citada denuncia. Sin embargo, en los veinte meses de tramitación del procedimiento estuvieron al frente del mismo no sólo la citada jueza titular sino otros tres jueces, de cuya actuación el Consejo General del Poder Judicial no se ha pronunciado.

Tres meses después de la muerte de Sylvina, tampoco la Unidad de Violencia de Género de la Delegación del Gobierno de Madrid, una de cuyas funciones es evaluar lo sucedido en los casos que derivan en homicidio de género, se ha puesto en contacto con los abogados de Sylvina.

¹³⁰ Entrevista realizada por Amnistía Internacional con Roberto García, el 9 de mayo de 2008 en Madrid.