



# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

# CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## VII LEGISLATURA

Serie D:  
GENERAL

25 de marzo de 2003

Núm. 511

### Otros textos

COMISIONES, SUBCOMISIONES Y PONENCIAS

**154/000015** Informe de la Subcomisión con el fin de formular medidas legislativas que den una respuesta integral frente a la violencia de género, creada en el seno de la Comisión de Política Social y Empleo.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 97 del Reglamento de la Cámara, se ordena la publicación en el BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES, del Informe aprobado por la Subcomisión con el fin de formular medidas legislativas que den una respuesta integral frente a la violencia de género (núm. expte. 154/000015), constituida en el seno de la Comisión de Política Social y Empleo.

Palacio del Congreso de los Diputados, 21 de marzo de 2003.—P. D. El Secretario General Adjunto para Asuntos Parlamentarios, **Manuel Delgado-Iribarren García-Campero**.

Excmo. Sr.:

En cumplimiento de lo dispuesto en el apartado quinto, punto 1 de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 26 de junio de 1996, tengo el honor de elevar a V. E. el Informe aprobado por la Subcomisión con el fin de formular medidas legislativas que den una respuesta integral frente a la violencia de género (núm. expte. 154/000015), en su reunión del pasado día 13 de marzo de 2003.

Asimismo, la Subcomisión propone a la Comisión que sea elevada al Pleno la propuesta de que el presente informe sea objeto de tramitación conjunta con una

Proposición no de Ley paralela que puedan suscribir los Grupos Parlamentarios que lo deseen.

Palacio del Congreso de los Diputados, 13 de marzo de 2003.—**María del Carmen Quintanilla Barba, María Jesús Sainz García, María Jesús Celinda Sánchez García, Diego López Garrido, Micaela Navarro Garzón, María del Carmen Olmedo Checa, María Mercè Pigem Palmés, María Luisa Expósito Molina, María Luisa Castro Fonseca, Margarita Uría Etxebarria, María del Mar Julios Reyes y Carlos Aymerich Cano**.

Excmo. Sr. Presidente de la Comisión de Política Social y Empleo

CONCLUSIONES DE LA SUBCOMISIÓN ENCARGADA DE FORMULAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE DEN UNA RESPUESTA INTEGRAL FRENTE A LA VIOLENCIA DE GÉNERO

### Índice

- I. Antecedentes parlamentarios de la Subcomisión:
  1. Creación.
  2. Composición.

## II. Conclusiones de la Subcomisión:

### A) Creación de una orden de protección a las víctimas de los delitos de violencia doméstica:

- Introducción.
- Contenido:
  1. Principios informadores.
  2. Rasgos definidores de la orden de protección.

### B) Medidas legislativas de naturaleza penal y procesal.

### C) Medidas de respuesta policial inmediata.

### D) Medidas de asistencia sanitaria.

### E) Medidas del ámbito educativo.

### F) Medidas relacionadas con los medios de comunicación.

### G) Medidas de protección y asistencia social.

## I. Antecedentes parlamentarios de la Subcomisión

1. Creación. El Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión de 17 de septiembre de 2002, aprobó la moción 173/149, consecuencia de interpelación urgente, presentada por el Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida, para explicar el balance de las medidas puestas en marcha hasta ahora y las que se piensa adoptar para acabar con la violencia de género.

A raíz de la moción anteriormente mencionada, se suscribió por todos los Grupos Parlamentarios de la Cámara una solicitud de creación de una Subcomisión que estudiase la formulación de medidas legislativas encaminadas a dar una respuesta integral frente a la violencia de género.

Con arreglo a lo previsto en la Resolución de la Presidencia de 26 de junio de 1996 de creación de Subcomisiones, la Mesa de la Cámara acordó, en su reunión de 1 de octubre de 2002, remitir el debate y votación de dicha solicitud a la Comisión de Política Social y Empleo, siendo esta Comisión la que, en su sesión de 22 de octubre de 2002, acordó solicitar del Pleno de la Cámara la creación de la Subcomisión. El Pleno, según lo dispuesto en el punto segundo.1 de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 26 de junio de 1996, acuerda la creación, en el seno de la Comisión de Política Social y Empleo, de una Subcomisión con el fin de formular medidas legislativas que den una respuesta integral frente a la violencia de género (núm. expte. 154/000015), en los términos de la propuesta de la citada Comisión, publicada en el «BOCG. Congreso de los Diputados», serie D-423, de 22 de octubre de 2002, con las siguientes reglas de organización y funcionamiento:

### a) Composición.

La Subcomisión estará integrada por tres representantes de cada uno de los Grupos Parlamentarios con más de 100 Diputados en la Cámara, dos representantes de cada uno de los Grupos con más de 10 Diputados y un representante de cada uno de los Grupos restantes.

### b) Objeto de la Subcomisión.

Formulación de medidas legislativas que den una respuesta integral frente a la violencia de género.

Las propuestas de la Subcomisión serán sometidas a debate y votación de la Comisión de Política Social y Empleo que —con las modificaciones que eventualmente se introduzcan— las elevará al Pleno del Congreso de los Diputados para su debate y aprobación definitiva.

De conformidad con lo dispuesto en la Resolución de la Presidencia del Congreso de 26 de junio de 1996, para la realización del mencionado estudio la Subcomisión podrá recabar:

— La información y documentación que precise de las Administraciones Públicas competentes.

— La comparecencia de miembros de las Administraciones Públicas ante la misma, así como la de autoridades, funcionarios públicos y la de otras personas y organizaciones competentes en la materia.

### c) Adopción de acuerdos.

Los acuerdos de la Subcomisión se adoptarán con arreglo al criterio de voto ponderado.

### d) Plazo para la realización de los trabajos de la Subcomisión.

La Subcomisión no concluirá sus trabajos más tarde del día 1 de marzo de 2003.

Con posterioridad, dicho plazo fue prorrogado por el Pleno hasta el día 15 de marzo de 2003.

## 2. Composición de la Subcomisión.

Quintanilla Barba, María del Carmen (GP).

Sainz García, María Jesús (GP).

Sánchez García, María Jesús Celinda (GP).

López Garrido, Diego (GS).

Navarro Garzón, Micaela (GS).

Olmedo Checa, M.<sup>a</sup> del Carmen (GS).

Pigem Palmés, M.<sup>a</sup> Mercè (GC-CiU).

Expósito Molina, M.<sup>a</sup> Luisa (GC-CiU).

Castro Fonseca, Marisa (GIU).

Uría Etxebarria, Margarita GV (EAJ-PNV).

Julios Reyes, M.<sup>a</sup> del Mar (GCC).

Aymerich Cano, Carlos (GMx).

Letrado: D. Ignacio Gutiérrez Cassillas.

## II. Conclusiones de la Subcomisión

### A) La Orden de Protección a las Víctimas de Delitos de Violencia Doméstica:

#### • Introducción

La creación y regulación jurídica de una Orden Judicial de Protección a las Víctimas de Violencia Doméstica responde a una inquietud que se ha venido manifestando en diversos documentos e informes de expertos, tanto de origen nacional (Instituto de la Mujer, Fiscalía General del Estado, Consejo General del Poder Judicial, etc.), como supranacional (Consejo de Europa, ONU, Instituciones de la UE, etc...), dicha inquietud —que ahora se pretende transformar en voluntad— fue formulada por las Cortes Generales como «La necesidad de una respuesta integral. La coordinación como prioridad absoluta» en el reciente informe aprobado por la Comisión Mixta de Derechos de la Mujer, que han hecho suyo los Plenos del Congreso de los Diputados y del Senado.

En el curso de sus trabajos, la Subcomisión encargada de formular medidas legislativas que den una respuesta integral a la violencia de género mantuvo, el 4 de febrero del presente año, una reunión conjunta con los Ministros de Justicia y de Trabajo y Asuntos Sociales en el curso de la cual se planteó la utilidad de crear un nuevo instrumento judicial —la Orden de Protección a las Víctimas de Violencia Doméstica—, como cauce unificador de amparo y tutela a las víctimas de estos delitos. Con posterioridad, a lo largo de sus trabajos y en sucesivas reuniones con el Director General para la Modernización de la Administración de Justicia y con el Ministro de Justicia, la Subcomisión ha estimado la utilidad de esta propuesta, incluyéndola dentro del catálogo de medidas legislativas que serán propuestas para luchar contra la violencia doméstica. Dentro de este marco, la Orden de Protección que se va a crear deberá acomodarse al contenido que se describe a continuación.

#### • Contenido

La Subcomisión considera, en primer lugar, que la Orden de Protección debe adaptarse a seis principios o criterios informadores, y que debe reunir una serie de rasgos de naturaleza subjetiva, objetiva y procesal que se analizan seguidamente.

1. Principios informadores. La Orden de Protección debe adaptarse a seis principios o criterios informadores, a saber:

a. Principio de protección de la víctima y de la familia. La razón de ser de la Orden de Protección reside en el objetivo fundamental de proteger la integridad de la víctima y de la familia frente al agresor. Dicho

con otras palabras, el objetivo prioritario de la Orden de Protección es que la víctima y la familia recuperen la sensación de seguridad frente a posibles amenazas o represalias posteriores del agresor. Por ese motivo, en los supuestos de violencia doméstica el acceso a una Orden de Protección se constituye en un derecho de la víctima.

b. Principio de aplicación general. El Juez debe poder utilizar la Orden de Protección siempre que la considere necesaria para asegurar la protección de la víctima, con independencia de que el supuesto de violencia doméstica sea constitutivo de delito o de falta.

c. Principio de urgencia. La Orden de Protección debe —sin menoscabo de las debidas garantías procesales, ni del principio de proporcionalidad— obtenerse y ejecutarse con la mayor celeridad posible. Debe, pues, articularse un procedimiento lo suficientemente rápido como para conseguir la verificación judicial de las circunstancias de hecho y las consiguientes medidas de protección de la víctima.

d. Principio de accesibilidad. La eficaz regulación de la Orden de Protección exige la articulación de un procedimiento lo suficientemente sencillo como para que sea accesible a todas las víctimas de delitos de violencia doméstica. Así pues, la solicitud de la orden debe adaptarse a criterios de sencillez, de tal modo que la víctima, sus representantes, etc., puedan acceder fácilmente al Juez para solicitarla, sin costes añadidos.

e. Principio de integralidad. La concesión de la Orden de Protección por el Juez debe provocar, de una sola vez y de manera automática, la obtención de un estatuto integral de protección para la víctima, el cual active una acción de tutela que concentre medidas de naturaleza penal, civil y de protección social.

f. Principio de utilidad procesal. La Orden de Protección debe facilitar, además, la acción de la Policía Judicial y el subsiguiente proceso de instrucción criminal, especialmente en lo referente a la recogida, tratamiento y conservación de pruebas.

2. Rasgos definidores de la Orden de Protección. Con arreglo a los anteriores principios informadores, la regulación de la Orden de Protección habría de acomodarse, a juicio de la Subcomisión, a los rasgos o aspectos definidores que se exponen a continuación:

#### a. Aspectos subjetivos:

1. La Orden de Protección es una orden judicial. debe ser un juez la autoridad competente para acordar la utilización de este instrumento. Dadas las condiciones de urgencia con que debe adoptarse esta decisión, la atribución de esta facultad correspondería al Juez de Instrucción (durante la guardia, en su caso).

2. Legitimación activa amplia. Dadas las circunstancias que suelen rodear a la víctima de estos delitos,

resulta aconsejable establecer una regulación flexible que permita solicitar protección no sólo a la víctima y al Ministerio Fiscal, sino también a otras personas (descendientes, ascendientes, etc.). Además se hace conveniente estipular fórmulas que conecten a la autoridad judicial competente con los lugares en los que puede tener lugar la verificación de actos de violencia doméstica (hospitales, oficinas de asistencia, dependencias policiales, etc.) para posibilitar que dicha orden pueda ser acordada directamente por el Juez, una vez puestos los hechos en su conocimiento.

b. Aspectos objetivos:

1. Eficacia tutelar integral. La Orden de Protección constituye un mandato del Juez que activa la posibilidad de aplicación de medidas tutelares de orden civil y penal, junto con las medidas de protección social contempladas por el Ordenamiento. Dicho de otro modo, la Orden de Protección ha de ser el punto de partida que sirva de cauce unificador para la adopción de cualesquiera medidas cautelares penales, civiles o de protección social, en los casos de delitos de violencia doméstica.

2. Medidas cautelares de orden penal. El Juez deberá concretar las medidas cautelares a aplicar pudiendo —con arreglo a los hechos— adoptar las reguladas en el artículo 544 bis de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

3. Medidas cautelares de orden civil. El Juez Penal podrá adoptar medidas relativas a los hijos. Asimismo, a petición de la víctima, podrá adoptar medidas relativas al uso de la vivienda, prestación alimenticia y cualesquiera otras, previstas por la ley, que estime necesarias.

4. Protección social. La Orden de Protección ha de servir de título judicial acreditativo de la condición de víctima del delito de violencia doméstica para la obtención de todos los beneficios de protección y asistencia social que contempla nuestro Ordenamiento Jurídico (nuevo Fondo de Alimentos, acceso a la Renta Activa de Inserción, asistencia psicológica, viviendas, etc.). A tal efecto, la Orden de Protección, una vez acordada, deberá ser transmitida automáticamente a todas las Administraciones Públicas implicadas.

c. Aspectos procesales:

1. Agilidad y sencillez. La Orden de Protección es obtenida a resultas de un proceso judicial abreviado que debe conciliar dos principios, a saber:

— Agilidad. No habrá una protección real y eficaz de la víctima si ésta no se activa con la máxima celeridad.

— Sencillez. Ha de evitarse a la víctima un abigarrado procedimiento para obtener la tutela del Estado frente al agresor.

2. Gratuidad. Para asegurar la accesibilidad debe garantizarse que la solicitud de protección no conlleve gastos para la víctima solicitante.

B) Medidas Legislativas de Naturaleza Penal y Procesal:

1. La Subcomisión considera conveniente que el Gobierno estudie la ampliación del ámbito subjetivo del delito de violencia doméstica en orden a que la convivencia no sea un requisito indispensable para entender que existe «análoga relación de afectividad».

2. También sería oportuno que el Gobierno estudie una definición del concepto de violencia psíquica, con arreglo a las propuestas del Consejo General del Poder Judicial y de la Fiscalía General del Estado.

3. Regulación del uso de las nuevas tecnologías para proteger a la víctima y mantener el seguimiento sobre el maltratador; en especial:

— Utilización de un «botón de ayuda inmediata» o telealarma.

— Utilización de las pulseras de seguimiento vía satélite.

En relación con las nuevas tecnologías, se hace necesaria la previsión normativa de su uso como instrumento de control de la ejecución de las penas o medidas cautelares (localización, alejamiento de determinados lugares...) impuestas sobre el maltratador, conciliando el principio de proporcionalidad con la seguridad y protección de la víctima.

4. En la modificación del artículo 544 bis que incluye el Proyecto de Ley Orgánica de Reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en materia de prisión provisional (núm. expte. 121/000130), (que regula la adopción de la prisión provisional a resultas del incumplimiento por el inculpado de las medidas acordadas por el juez o tribunal) debería establecerse que para acordar la prisión provisional es necesario tomar, también, en consideración las circunstancias de la víctima —y no sólo las del autor— cuando se trate de un delito de violencia doméstica.

5. Es oportuna la revisión del sistema de penas y medidas cautelares de los tipos que hagan referencia a la violencia doméstica, de acuerdo con los siguientes criterios:

Primero. Eliminación del arresto domiciliario y de la multa en cualquiera de sus posibles utilizaciones en nuestro ordenamiento jurídico penal, sustantivo o procesal, ya sea como medida cautelar, pena, en la sustitución o suspensión de penas, en la sustitución de la

prisión provisional, a resultas del quebrantamiento de penas, medidas de seguridad o medidas cautelares, etc., en los supuestos de violencia doméstica.

Segundo. En los supuestos de violencia doméstica el juez podrá adoptar las medidas cautelares que contempla el artículo 544 bis de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, para proteger a la víctima y a la familia, aunque los hechos sólo sean constitutivos de falta.

Tercero. En los casos de violencia doméstica la pena de localización permanente del agresor debe ejecutarse siempre en domicilio diferente y alejado al de la víctima.

Cuarto. Prever la imposición de la pena de inhabilitación para el ejercicio de la patria potestad.

Quinto. Establecer expresamente que la circunstancia mixta de parentesco nunca podrá ser considerada como atenuante en los supuestos de violencia doméstica.

Sexto. Prever la imposición de la pena de prohibición de tenencia y porte de armas.

Séptimo. En los supuestos de violencia doméstica, la previsión de la suspensión de condena que regula el artículo 83 del Código Penal, debe implicar siempre la adopción de las medidas accesorias de alejamiento y otras que menciona dicho artículo; y, si se infringen las medidas accesorias impuestas, el juez no podrá sino que tendrá que revocar la sustitución acordada.

Octavo. Adaptar los términos del artículo 503 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para que, en los supuestos de violencia doméstica, pueda acordarse prisión provisional sea cual sea la pena máxima prevista.

Noveno. Revisión del régimen de aplicación de agravantes en los supuestos de violencia doméstica, con el fin de que aquellas conductas perpetradas en presencia de menores, o en el domicilio común, o en el domicilio de la víctima, o vulnerando una orden de alejamiento, o utilizando un arma, sean sancionadas con la pena prevista en el Código Penal, en su mitad superior.

6. Creación de un Registro de Causas de Violencia Doméstica en los términos que reflejan las conclusiones de la Comisión Mixta de Derechos de la Mujer.

#### C) Respuesta policial inmediata:

La Subcomisión considera conveniente proporcionar a todas las víctimas de violencia doméstica un trato que asegure, en particular:

— Asistencia sanitaria inmediata con protocolos de actuación policial que garanticen la debida recogida, tratamiento y protección de pruebas.

— Asistencia social de emergencia (utilización de teléfonos de emergencia, botón de ayuda inmediata,

etc., que agilicen también la rápida presencia policial).

— Posibilidad de adoptar un certificado ISO de calidad para asegurar que las actuaciones policiales en estos casos reúnen un mínimo de requisitos y garantías indispensables (en materia de trato a la víctima, información, redacción de atestados, realización de otras diligencias policiales, etc.).

#### D) Asistencia sanitaria:

La Subcomisión considera conveniente solicitar del Ministerio de Sanidad y Consumo el impulso, a través del Consejo Interterritorial, de la aplicación en las Comunidades Autónomas del Protocolo de Actuación Sanitaria de Malos Tratos.

#### E) Medidas del ámbito educativo:

En el ámbito educativo, la Subcomisión considera necesario adoptar las siguientes medidas de impulso y promoción:

1. Promover que las editoriales de libros de texto aseguren que sus manuales no sólo respeten sino que fomenten una perspectiva de igualdad no sexista.

2. Promover que las Comunidades Autónomas verifiquen adecuadamente la calidad de contenidos a que se refiere el párrafo anterior.

3. Promover, en colaboración con las universidades, la inclusión en el CAP (Curso de Adaptación Pedagógica) de un módulo específico de formación en el ámbito de la igualdad entre sexos.

4. Distinguir a los centros que destaquen por su responsabilidad social en la promoción de la igualdad entre sexos, tanto en las directrices del plan del Centro como en la realización de las mismas.

5. Impulsar, a través de la conferencia sectorial, que las comunidades autónomas promuevan que los centros, de acuerdo con las AMPAS (Asociaciones de Madres y Padres de Alumnos) realicen entre sus actividades extraescolares, aprobadas por el centro educativo, alguna encaminada a formar a alumnos y alumnas en la tolerancia, no discriminación e igualdad entre sexos.

6. Preparación de material didáctico de apoyo dirigido al profesorado y al alumnado para desarrollar la educación en igualdad en todos los centros educativos.

#### F) Medidas relacionadas con los medios de comunicación:

Respecto a los medios de comunicación y la concienciación de la opinión pública, la Subcomisión entiende adecuadas las siguientes medidas:

1. Distinguir a aquellos medios de comunicación (prensa, radio y televisión) que destaquen por la eliminación de los estereotipos sexistas por ser ésta una de las causas de generación de violencia doméstica.

2. Estudiar la posibilidad de modificar el Estatuto de Radio y Televisión para crear dentro del Ente un organismo que asegure que las imágenes que se transmiten no fomenten la violencia de género y respeten la integridad y dignidad de la mujer.

3. Elaborar un código ético en colaboración con los profesionales de los medios de comunicación.

4. Solicitar de los Directores, productores y guionistas que se tenga en cuenta en sus producciones audiovisuales la perspectiva de igualdad entre hombres y mujeres.

5. Estudiar la posibilidad de modificar la Ley General de Publicidad con el objeto de agravar las sanciones derivadas de la emisión de publicidad ilícita de naturaleza atentatoria, es decir, la que vulnera derechos y valores constitucionalmente reconocidos.

#### G) Medidas de Protección y Asistencia Social:

1. La Subcomisión considera conveniente dar prioridad a las víctimas de la violencia doméstica que, careciendo de empleo, quieran incorporarse al mercado de trabajo para el acceso a los programas y ayudas de orientación e inserción profesional. Para ello se primarán los mecanismos que faciliten el acceso al empleo estable y se brindará la adecuada protección contra el desempleo mediante programas de políticas activas, pasivas o mixtas como el de Renta Activa de Inserción. En tal sentido, y para evitar situaciones concretas de riesgo de exclusión y carencia de medios de vida, las personas que, siendo víctimas de la violencia doméstica, estén amparadas por la Orden de Protección y que accedan a la protección del programa de Renta Activa de Inserción, percibirán la misma desde su solicitud de incorporación al referido programa, sin el periodo de espera de tres meses y sin perjuicio de la aplicación de

todas las medidas de inserción y búsqueda de empleo a que tengan derecho.

En la aplicación y gestión de la Renta Activa de Inserción se tendrá en especial consideración la situación y cargas familiares de la víctima de la violencia doméstica a los efectos de cálculo de rentas compatibles con la misma.

Además, se brindará a las víctimas de violencia doméstica toda la información y orientación necesaria en relación con sus derechos o expectativas de derecho en materia de protección por desempleo o pensiones.

2. El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, mediante convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas, asumirá, cuando se trate de víctimas de violencia doméstica, el 50% del coste que suponga la ejecución del Fondo de Garantía de Alimentos derivado del impago de pensiones alimenticias acordadas en resolución judicial dictada, bien en procesos de nulidad, separación o divorcio, bien en caso de ruptura de la convivencia familiar, amparada por una orden de protección.

3. La Subcomisión considera oportuno que se establezcan los mecanismos de control y protección necesarios para evitar cualquier discriminación o perjuicio en el acceso o mantenimiento del empleo, o en el acceso o mantenimiento de los derechos a las prestaciones del sistema de Seguridad Social, que pudieran estar ocasionados por haber sufrido violencia doméstica.

El conjunto de medidas que se establezcan debe garantizar la protección social y económica adecuada a las situaciones de riesgo que concurren en cada caso y deberán contar, cuando así sea preciso, con la participación en su diseño y puesta en funcionamiento de las Administraciones que tengan competencias en la materia. En tal sentido, dichas medidas se desarrollarán en el ámbito de los organismos de participación institucional existentes, para lo que se convocarán e instrumentarán los que resulten más adecuados.

Palacio del Congreso de los Diputados, 13 de marzo de 2003.

Edita: **Congreso de los Diputados**

Calle Floridablanca, s/n. 28071 Madrid

Teléf.: 91 390 60 00. Fax: 91 429 87 07. <http://www.congreso.es>

Imprime y distribuye: **Imprenta Nacional BOE**

Avenida de Manoteras, 54. 28050 Madrid

Teléf.: 91 384 15 00. Fax: 91 384 18 24

Depósito legal: **M. 12.580 - 1961**

