

## 1.9 Evolución de la criminalidad y actividad del Ministerio Fiscal

### 1.9.1 DENUNCIAS

De los datos publicados por el Observatorio del CGPJ se advierte que en 2018 se produjo un ligero ascenso en el número de denuncias respecto del año anterior, habiéndose registrado un total de 166.961, lo que supone un aumento de apenas el 0,4 %. Este dato puede ser engañosamente positivo, porque la aparente estabilización de este fenómeno no puede obviar la renuencia de muchas víctimas a la hora de poner estos hechos en conocimiento de las autoridades competentes, según revelan todos los estudios existentes sobre esta materia. No nos cansaremos de reiterar que sólo desde la denuncia se pueden poner en marcha los mecanismos de protección de las víctimas. En tal sentido, aún se aprecia una cierta falta de implicación en las personas más cercanas a quienes padecen este tipo de violencia, ya que del total de las denuncias sólo el 0,46 % fueron presentadas por familiares, a pesar de que el 81 % de las víctimas reconocieron que habían contado su situación alguna vez a familiares, amigos y personas de su entorno. Del mismo modo, también debemos poner de manifiesto que, a nuestro juicio, existe un escaso porcentaje de denuncias efectuadas por servicios asistenciales o terceros en general que, al margen de la emisión del parte de lesiones, sólo alcanza el 4,74 %. No obstante, en este ámbito se sigue avanzado, aunque lentamente, ya que este dato supone un aumento porcentual del 28,45 % respecto de las cifras del año anterior (3,69 %).

### 1.9.2 PROCEDIMIENTOS PENALES

En este apartado se analizan los datos facilitados por las distintas Fiscalías Provinciales, en un esfuerzo encomiable por ofrecer la máxima exhaustividad posible en las cifras. No obstante, se trata de una visión parcial del trabajo realizado por los Fiscales en esta materia ya que, además de su intervención en las actuaciones a continuación referidas, se emiten continuamente informes durante la fase de instrucción e intermedia, se interponen e impugnan multitud de recursos y se interviene en numerosas ocasiones en la tramitación de las ejecutorias, procurando el impulso de las mismas.

### 1.9.2.1 *Comparecencias para la adopción de medidas cautelares y su resultado*

Como se recuerda cada año, las medidas cautelares constituyen uno de los principales instrumentos procesales para atajar el fenómeno de la VG puesto que tienen por objeto alejar al agresor de la víctima, bien a través de la medida de prisión provisional, si el riesgo es extremadamente grave, bien a través de las medidas de prohibición de aproximación y comunicación, que incluyen –en los casos más graves– la instalación de sistemas de control telemático para su cumplimiento.

La tramitación procesal de las medidas cautelares exige una participación activa del MF mediante la intervención en la comparecencia correspondiente. Conforme a los datos estadísticos ofrecidos por las Fiscalías, se han celebrado 25.317 comparecencias de órdenes de protección del art. 544 ter LECrim. Se ha acordado la prisión provisional en 1530 supuestos, lo que exige la comparecencia prevista en el artículo 505 LECrim, aunque suele celebrarse conjuntamente con la del art. 544 ter LECrim. Finalmente, se han acordado 6.071 medidas cautelares de alejamiento en aplicación del artículo 544 bis LECrim.

Estos datos difieren de los ofrecidos por el CGPJ. Esta disparidad puede venir motivada por las dificultades que aún existen en las Fiscalías para la adecuada gestión y registro de estos asuntos, lo que muchas veces también depende de la propia información remitida por los órganos judiciales. Por ello, se considera que los datos del CGPJ pueden ser entendidos como más completos y, en este sentido, como más fiables. En tal sentido, el CGPJ señala que durante el ejercicio 2018 se han solicitado un total de 45.045 medidas de protección en aplicación de los art. 544 bis y ter LECrim (nótese que no se desglosan ambos supuestos). De todas ellas, el 87 % se solicitaron ante los Juzgados de Violencia sobre la Mujer (39.176), mientras que el 13 % restante se formuló ante los Juzgados que prestan servicio de guardia ordinaria (5.869).

En cuanto a las medidas efectivamente acordadas, los datos del CGPJ señalan que los JVM concedieron 27.093, lo que supone el 69,15 % de las que les fueron solicitadas, mientras que los Juzgados de guardia acordaron 4.457, es decir, el 75,94 % del total solicitado.

Cualquiera que sea el cómputo elegido, es destacable el incremento de medidas cautelares solicitadas y concedidas, en comparación con los datos del año 2018. Así, según los datos del CGPJ, se ha producido un incremento del 2,12 % en el número de medidas solicitadas (45.045 en el año 2018, frente a las 44.106 del año 2017), por-

centaje que se eleva hasta el 4,60 % cuando se trata de las medidas efectivamente acordadas (31.550 en el año 2018, frente a las 30.160 del año 2017).

En todo caso, se trata de cifras medias a nivel nacional que, no obstante, ocultan algunas diferencias significativas entre CCAA e, incluso, entre partidos judiciales de un mismo territorio. Tanto es así que en el Pacto de Estado contra la Violencia de Género se acordó por el Senado instar al CGPJ a realizar un estudio sobre los datos existentes en relación con aquellos Juzgados que mantengan unos indicadores muy por debajo de la media nacional. Algunos supuestos son especialmente relevantes. Por ejemplo, en Cataluña y en Madrid se han denegado el 46 % y el 44 %, respectivamente, de las órdenes de protección solicitadas. En el extremo opuesto encontramos a La Rioja, en la que solo se han denegado el 9 %. Le siguen, con el 15 % de denegaciones, Baleares y la Comunidad Valenciana. Por provincias, se mantiene Valladolid como la que más resoluciones denegatorias registra, con un total del 59 %. En Sevilla desciende el porcentaje de denegaciones respecto a 2017 (49 % en 2018 frente al 60,8 % en 2017). En el ámbito de partidos judiciales concretos, destaca el caso del Juzgado de Violencia sobre la Mujer de Badajoz, que ha concedido el 90 % de las órdenes de protección solicitadas.

Estas diferencias de criterios existentes entre los juzgados generan una cierta inseguridad jurídica que es difícilmente compatible con las campañas de incentivación a la denuncia que se promueven desde todos los sectores sociales e institucionales implicados. A falta de un estudio riguroso sobre las causas de esta situación, las experiencias mayoritariamente descritas por las distintas Fiscalías apuntan a una insuficiente o deficiente valoración del riesgo, provocado por la escasez de los medios disponibles y su irregular despliegue a lo largo del territorio nacional, como ya se ha indicado en anteriores apartados.

En cuanto a la medida cautelar más gravosa, se ha acordado la prisión provisional en 1.420 supuestos, 66 más que en 2017.

Y en lo relativo a los dispositivos telemáticos de control, se han instalado 718 frente a los 254 del año 2017. El incremento en este punto es notable, como notable está siendo también el esfuerzo de la Fiscalía y del Ministerio de Justicia en difundir las ventajas de este instrumento de protección. En esta línea, se está trabajando intensamente en la mejora de la coordinación entre el centro de control y los órganos judiciales y las Fiscalías. Del mismo modo, la renovación de los dispositivos y sus mejoras técnicas permiten esperar una sensible reducción de las incidencias derivadas de puntuales faltas de cobertura.

### 1.9.2.2 *Medidas cautelares civiles acordadas en procedimientos penales*

Según los datos del CGPJ se ha acordado la suspensión del régimen de visitas en un total de 835 supuestos (2,9 % del total de medidas civiles acordadas); la suspensión del ejercicio de la patria potestad en 130 casos (0,4 %); la suspensión del régimen de guarda y custodia en 1201 supuestos (4,4 %); y otras medidas genéricas –sin especificar– para la protección de menores en 253 procedimientos (0,7 %). En cuanto al tipo de medidas aplicadas, el mayor porcentaje se refiere a la prestación de alimentos, reconocida en el 20,4 % de los supuestos en los que se acordaron medidas civiles. Respecto a 2017 se ha incrementado muy ligeramente el porcentaje de medidas de suspensión del régimen de guarda y custodia. Por el contrario, han disminuido el de prestación de alimentos y el de otras medidas genéricas de protección. En cuanto al resto de medidas, las cifras no sufren variaciones significativas.

### 1.9.2.3 *Escritos de acusación*

El total de escritos de acusación formulados por los Fiscales en estos procedimientos es de 51.957 (un 9,68 % más que en 2017). En relación con el número de procedimientos incoados con entrada en Fiscalía (192.586, lo que supone un 11,73 % más que en 2017), la proporción de los calificados es del 26,97 %, muy semejante a la del año anterior (27,48 %). Para comprender este dato es preciso tener en cuenta la naturaleza de los procedimientos, pues el trámite procesal en que se hallen determina la posibilidad de formular tal escrito.

Tipo de procedimiento	Total
Diligencias urgentes JVM . . . . .	72.553
Juicios rápidos elevados al JP . . . . .	14.539
Diligencias previas (JVM) . . . . .	89.056
Procedimiento Abreviados elevados al JP o AP. . . . .	15.798
Sumario JVM. . . . .	322
Procedimiento Ordinario . . . . .	214
Jurado JVM . . . . .	76
Jurado Audiencia . . . . .	28

Así, de las 72.553 DU, sólo 14.539 fueron elevadas al Juzgado de lo Penal (JP) con escrito de acusación. El resto, o bien fueron transfor-

madas en diligencias previas (DP) o sobreseídas, o bien fueron objeto de acusación y se dictó sentencia con la conformidad del acusado por el propio JVM. De las DP que tuvieron entrada en Fiscalía (89.056), fueron elevadas al JP o a la Audiencia Provincial (AP) para su enjuiciamiento con escrito de acusación un total de 15.798. Las demás, o bien siguen en tramitación o han sido archivadas o transformadas en otro procedimiento o se han remitido por inhibición a otros órganos judiciales. Del total de 322 sumarios, 214 han sido elevados a la AP, lo que no significa que en todos ellos se haya formulado acusación a 31 de diciembre de 2017, ya que pueden encontrarse en el trámite de decisión sobre si procede o no confirmación del auto de conclusión del sumario. Finalmente, de los 76 Jurados incoados, 28 han sido remitidos a la AP para celebrar el juicio oral, en los que sí se ha formulado escrito de acusación.

#### 1.9.2.4 *Intervención en juicios orales*

Durante el año 2018 los integrantes del MF asistieron a un total de 40.967 juicios orales por delitos relacionado con la VG, lo que supone un 0,5% más que el año anterior.

#### 1.9.2.5 *Terminación de los procedimientos penales*

Según la estadística global de la Fiscalía, en el año 2018 se dictaron un total de 40.965 sentencias en esta materia. La aplicación del art. 416 LECrim motivó que se retirara la acusación en 1.348 asuntos, lo que supone el 3,29% (cifra muy similar a la reseñada en el año 2017 (3,5%).

Del total de sentencias dictadas, 29.022 fueron condenatorias (70,8%, es decir, casi un punto más que en el año 2017). A su vez, del total de sentencias condenatorias, 17.012 fueron por conformidad del acusado (58,6%, lo que supone 6 puntos más que en el año 2017).

En cuanto a los concretos tipos penales que fueron objeto de condena, siguiendo la línea de años anteriores, el delito mayoritario ha sido el de maltrato físico del art. 153.1 CP, con un total de 12.272 sentencias condenatorias. Esto supone el 42,28% del total, frente al 47,7% registrado en el año 2017. Siguen a este delito los de quebrantamiento de medida cautelar y de condena del art. 468 CP, con 5.828 (20,08%), y los de amenazas leves del art. 171.4 CP, con un total de 3.978 condenas (13,70%). El resto de los delitos no alcanza el 10% del total de sentencias condenatorias. Así, entre los más relevantes

destacan las 1.751 sentencias por delitos de lesiones menos graves y graves (6,03 %), 2.102 por delito de maltrato habitual (7,24 %) o 956 por coacciones leves (3,29 %). Finalmente, se han dictado 352 sentencias condenatorias por el nuevo delito de acoso del art. 172 ter CP, lo que supone el 1,21 % del total.

Como se observa en otros apartados, en este punto también existe una falta de coincidencia con los datos del CGPJ. Así, se registraron un total de 16.586 sentencias condenatorias dictadas por los Juzgados de lo Penal, 18.095 por los Juzgados de Violencia y 313 por las Audiencias Provinciales, haciendo un total de 34.994 sentencias condenatorias.

En el ámbito de los Juzgados de lo Penal, esa cifra supone el 57,14 % del total de sentencias dictadas (29.028), lo que implica un muy ligero incremento de dos puntos con respecto al mismo dato del año 2017 (55,14 %). En consecuencia, se mantiene una notoria diferencia entre el porcentaje de sentencias condenatorias dictadas en las Audiencias Provinciales (82,58 %) frente a las de los Juzgados de lo Penal (57,14 %).

Por otro lado, se han dictado un total de 9.213 sentencias de estricta conformidad por parte de los Juzgados de lo Penal, lo que supone el 55,54 % de las sentencias condenatorias impuestas por estos órganos.

Los datos anteriores se desglosan en el siguiente cuadro:

	JVM	Juzgado de lo Penal	Audiencia Provincial	TOTAL
Condenatorias . . .	18.095 (86,32%)	16.586 (57,14%)	313 (82,58 %)	34.994 (69,47%)
Absolutorias . . . . .	2.868 (13,68%)	12.442 (42,86%)	66 (17,42 %)	15.376 (30,53%)

En cuanto a los procedimientos que no terminaron por sentencia condenatoria, se pueden aportar algunos datos relevantes. Por ejemplo, que el porcentaje de asuntos que terminaron por sobreseimiento en la fase de instrucción ascendió al 45,04 %. O que, según los datos del CGPJ, en 17.347 casos la víctima se acogió a la dispensa de la obligación de declarar prevista en el art. 416 LECrim, lo que supone un 10,94 % del total de denuncias (166.961), es decir, un muy ligero incremento sobre el 10,04 % registrado en el año 2017.

El porcentaje de sentencias absolutorias dictadas en el ámbito de los Juzgados de lo Penal sigue siendo preocupante, teniendo en cuenta el elevado número de asuntos que se enjuician ante estos órganos. No

obstante, se observa una ligera mejoría frente al año 2017, en que se registró un 44,23 %.

Las causas son variadas, pero no se puede desconocer que un número significativo viene determinado por el hecho de que la víctima se acoge a lo dispuesto en el art. 416 LECrim, lo que impide valorar su testimonio en el acto del juicio oral, como así se hace constar en las Memorias de muchas Fiscalías.

#### 1.9.2.6 *Especial referencia a menores de edad, víctimas y agresores de violencia de género*

Según el CGPJ, 249 menores de edad fueron enjuiciados por delitos de violencia contra la mujer, imponiéndose medidas en un 92,37 % de los casos, lo que supone una ligera disminución con relación al año anterior, en que esta cifra ascendió a 253 menores. La evolución desde el año 2012 hasta ahora se refleja en la siguiente tabla:

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Menores enjuiciados .	144	151	150	162	179	253	249

De su análisis se constata que desde 2012 se ha producido un progresivo incremento que parece estabilizarse en los dos últimos años. No obstante, los datos ofrecidos por la Unidad de Menores muestran el aumento significativo del número de diligencias preliminares incoadas por VG, que se ha incrementado de forma preocupante. Así, se han contabilizado 944 asuntos en el año 2018, frente a los 684 y 543 incoados en los dos años anteriores, respectivamente, siendo la franja de edad entre los 16 y 17 años en la que se da este fenómeno con mayor incidencia.

Por otra parte, las estadísticas no reflejan el dato de la edad de la víctima frente a los agresores menores de edad. Sí sabemos que las OAV dependientes del Ministerio de Justicia atendieron a lo largo de 2018 a 523 menores víctimas de VG. También consta que de las solicitudes de medidas de protección presentadas en los JVM y en los de guardia ordinarios (un total de 45.045, como ya se reseñó), 1010 se correspondían con víctimas menores de edad, lo que supone el 2,24 %, algo superior al 2,18 % registrado en el año anterior. La evolución de estos datos se refleja en el siguiente cuadro:

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Solicitudes de OP de menores . . . . .	879	807	1059	896	878	963	1010

De estos datos se puede deducir que, con ligeras variaciones, existe una inequívoca tendencia al incremento de la violencia entre menores, adolescentes y jóvenes. Esta tendencia se refleja tanto en el ámbito doméstico como en las relaciones sentimentales iniciadas a una edad cada vez más temprana, y que se asientan sobre pautas de control y dominación del chico sobre la chica. Esta realidad obliga a prestar una especial atención a estos jóvenes que, pese a haber crecido en un entorno de sensibilización contra los malos tratos, funcionan con similares patrones de discriminación del hombre sobre la mujer, lo que exige una revisión de los planteamientos educativos en la escuela y en la familia.

### 1.9.3 PROCEDIMIENTOS CIVILES

Escasas Fiscalías proporcionan información completa sobre este tipo de procedimientos, y todas resaltan la dificultad de obtener los datos de las aplicaciones informáticas. Por ello, se toma como punto de partida la cifra del CGPJ consistente en el número de asuntos civiles registrados en los JVM, que ascendieron a 21.816, lo que supone un significativo incremento del 40,07 % con respecto al año anterior (15.574). No obstante, la proporción de asuntos civiles ingresados en relación con las denuncias presentadas asciende al 13,06 %, que es similar al 10,6 % registrado en el año 2017.

En todo caso, este número no refleja el trabajo de los Fiscales de Violencia en materia civil pues, como ya se ha puesto de relieve en memorias anteriores, hay asuntos que no tienen ingreso en Fiscalía o incidentes que se tramitan en el mismo proceso, mientras que hay otros asuntos en los que la propia conflictividad de la resolución o de la relación entre las partes provoca no pocos traslados a la Fiscalía y dificultades para coordinar y asistir a los señalamientos. En este punto destaca la Fiscalía de Valladolid la complejidad del control de los informes de seguimiento de visitas intervenidas en los Puntos de Encuentro Familiar (PEF), o sobre los incidentes vacacionales y los que se producen en el cumplimiento de las medidas de tipo económico, generando una pendencia elevada en las ejecuciones.

Es importante detenerse en los problemas de fondo planteados o apuntados por la mayoría de las Fiscalías que, con exquisita sensibili-

dad y gran preocupación hacia los menores, se centran en los regímenes de visitas, el funcionamiento de los PEF y en las custodias compartidas en los casos en que existen denuncias de VG, así como a las medidas de protección de los hijos menores.

De los datos aportados por el CGPJ se sigue constatando el reducido número de resoluciones judiciales civiles sobre suspensiones del régimen de visitas, de la patria potestad o de la guarda y custodia, que se dictaron en 2.519 casos, cifra muy similar a las 2.368 medidas acordadas el año anterior. Aunque es necesario seguir trabajando en la consideración de los menores como víctimas necesitadas de protección, se echa en falta que la ejecución del Pacto de Estado no haya provocado ya una mayor dotación de los equipos psicosociales en los órganos judiciales, puesto que resultan indispensables para asesorar adecuadamente en esta delicada decisión. Como apunta la inmensa mayoría de las Fiscalías, en muchos casos se desiste de solicitar este tipo de informes teniendo en cuenta el colapso de los equipos, que tardan una media de 6 meses en emitirlos. En algún caso, como apunta Avilés, se tarda un año. En otros se recurre a la contratación externa para reforzar el servicio, como en Illes Balears. Lo mismo ocurre con las Unidades de Valoración Forense Integral, que deben estar en todos los servicios de guardia a fin de proporcionar con una cierta celeridad los informes que faciliten tanto el análisis del riesgo como los elementos probatorios, y de los que se prescinde en muchos casos por el retraso que supone para la tramitación del procedimiento.

Por otra parte, la necesidad de oír a los menores aconseja que esta diligencia se realice como prueba anticipada por medio o a través de los psicólogos de estos equipos, de las OAV o de las Unidades de Valoración Forense Integral, extendiendo la exploración tanto a los aspectos penales como a los civiles para evitar nuevas citaciones del menor.

Aunque no se acuerde la suspensión del régimen de visitas más que en los casos más graves, sí se recurre a los PEF como lugar de entrega de los niños y de ejecución de visitas supervisadas, especialmente cuando existen medidas de alejamiento y/o no comunicación con la madre. Se trata de un recurso muy útil al que se refieren todas las Fiscalías, pero con la llamada de atención sobre su escasez y la frecuente ubicación sólo en las capitales, lo que obliga a veces a realizar largos desplazamientos además de los problemas de saturación o incluso de cierto colapso. No obstante, la realidad es heterogénea y en algunos casos se detecta que el personal no cuenta con la adecuada formación o no mantiene la debida imparcialidad. Por ello se considera conveniente impulsar un protocolo que, a nivel nacional, esta-

blezca las pautas de actuación de estos centros y la formación de sus integrantes, como ya pidió el Defensor del Pueblo hace años. También sería deseable no sólo el incremento de estos PEF sino también que fueran exclusivos de VG, como ya existen en Murcia, Lorca y Sevilla, cuya iniciativa y compromiso es un ejemplo digno de alabar e imitar por otras Comunidades.

Como ya se comentó en un apartado anterior, se considera positivo el ascenso experimentado en la imposición de la pena de privación o inhabilitación para el ejercicio de la patria potestad en los casos más graves, al amparo del art. 55 CP. De las 59 sentencias condenatorias dictadas en 2018 por delitos contra la vida, en 16 ocasiones la víctima tenía hijos menores de edad y en 11 de ellas se impuso al condenado esta pena accesoria. En una más se solicitó, pero no se otorgó. En el resto de los casos no se solicitó esta concreta pena accesoria, pero se impuso la medida de alejamiento respecto de los menores.

A pesar de la prohibición legal prevista en el art. 92.7 CC, no son pocos los casos en que el padre investigado o condenado por un delito de VG solicita un régimen de custodia compartida, lo que provoca la oposición del MF y la consiguiente petición de informe al Equipo Técnico, cuya postura suele ser relevante a la hora de resolver la cuestión. Sobresale en este punto la información facilitada por la Fiscalía de Madrid, cuando señala que en 4 ocasiones se ha concedido la custodia compartida una vez que el asunto penal fue archivado o por considerar que los hechos son puntuales y de escasa entidad, especificando que siempre se exige informe psicosocial favorable. Por otro lado, reseña que en 18 casos se atribuyó la custodia exclusivamente al padre una vez que el procedimiento fue archivado y, en ocasiones, con un sistema de supervisión por el centro especializado en infancia. También destaca la Fiscalía de Gipuzkoa que en su ámbito territorial se atribuye la custodia de forma conjunta a pesar de la existencia de un procedimiento de VG en tramitación, sobre la base de que la Ley autonómica solo lo prohíbe cuando exista sentencia condenatoria. La Fiscalía de Barcelona señala que en ocasiones se establece la guarda y custodia compartida en supuestos de escasa entidad o denuncias cruzadas.

Algunas Fiscalías señalan que los mayores problemas se plantean cuando la víctima no formula denuncia y decide acudir a la vía civil, procedimiento en que late la situación de violencia de género no denunciada por lo que, con frecuencia, se otorgan custodias compartidas. En otros supuestos se ha acordado la custodia compartida y posteriormente surge una denuncia por VG, en cuyo caso debe valorarse el periodo más o menos dilatado de custodia compartida sin inciden-

tes y la entidad de la denuncia, así como –especialmente– el interés superior del menor y su estabilidad, previa audiencia del mismo.

La reforma operada en el art. 156 CC como consecuencia del Pacto de Estado ha puesto fin, en gran medida, a otra de las preocupaciones que los Fiscales reflejaban en años anteriores en sus Memorias, derivadas de la oposición del progenitor denunciado al tratamiento médico o psicológico de sus hijos menores.

Por último, hay que hacer referencia al incremento de la violencia sobre personas especialmente vulnerables como son las que presentan alguna enfermedad o trastorno mental o las personas mayores. Se trata de una problemática en la que, con frecuencia, existe un problema de falta de apoyo familiar o social y que llegan a conocimiento de la Fiscalía a través de los servicios socio sanitarios. Muchas Fiscalías reflejan su preocupación ante esta realidad, a veces oculta. Estos supuestos presentan peculiaridades específicas. En su mayoría son personas que no quieren denunciar ni desean abandonar su respectivo domicilio. En estos casos, los Fiscales realizan una importante función de coordinación entre las instituciones para procurar asistir y proteger a estas víctimas con singular vulnerabilidad.