

# Eficacia y eficiencia de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer.

## *Aproximación a su realidad desde la perspectiva del enfoque del marco lógico*

---

Sonia Chirinos Rivera

### I. RESUMEN

Los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, creados y diseñados por la LO 1/2004 de medidas de protección integral contra la violencia de género, entraron en funcionamiento el 30 de junio de 2005.

La aparición de los denominados Juzgados de Violencia sobre la Mujer en el escenario judicial no ha resultado ni pacífica, ni mucho menos indiferente.

Pues bien, teniendo en cuenta que los Juzgados de Violencia sobre la Mujer (JVM) han superado con largueza los primeros cinco años de existencia, ¿es posible proceder a su evaluación de una forma desapasionada, vale decir, objetiva?

Con este artículo pretendemos demostrar que lo es. Y que una herramienta, asociada normalmente al campo y estudio de la cooperación internacional, conocida bajo el nombre de «Enfoque de Marco Lógico», nos va a ser muy útil a la vez que nos va a permitir llevar a cabo una evaluación sistemática, objetiva y, sobre todo, libre de apriorismos.

La LO 1/2004 es tan clara en sus propósitos que de ella será posible obtener los insumos necesarios para proceder a esta exégesis, netamente objetiva. Porque, sin duda, el legislador creó los JVM pensando en unos objetivos y persiguiendo unos resultados. Éstos, como lo demostraremos, se encuentran perfilados en la Ley.

Una vez obtenidos éstos, es decir, identificados los objetivos y los resultados que se vienen persiguiendo con la creación y funcionamiento

de unos Juzgados especializados, es posible proceder a su evaluación. Presentaremos y explicaremos la Matriz del Marco Lógico del Proyecto. Todo ello, para acometer seguidamente el análisis de la realidad de los JVM, como si de un proyecto se tratara –que lo es–. Analizaremos la calidad del diseño del proyecto (proyecto que hemos denominado «Creación y puesta en marcha de los JVM»), su eficiencia, eficacia a la fecha, sus perspectivas de impacto y su sostenibilidad futura. Analizados éstos, llegaremos a unas conclusiones que podemos ir adelantando: los Juzgados de violencia sobre la mujer son adecuados y pertinentes para hacer frente a un problema grave. Sin embargo, su existencia empieza a presentar debilidades que conviene atajar en el plazo más inmediato.

## II. INTRODUCCIÓN

En el mundo de la cooperación internacional, allá por la década de los sesenta apareció, en su vocabulario técnico, una expresión algo cáustica y oscura desde la perspectiva del castellano, pero tremendamente eficaz –o demoledora–, según quien fuere el sujeto del verbo «evaluar»: si el país que suministra la cooperación o el país receptor de sus proyectos. Me refiero a la denominada Metodología del Marco Lógico (MML), cuyas directrices han dado lugar a un tipo de análisis u observación que se conoce a su vez como «Enfoque del Marco Lógico» (EML).

Esta Metodología<sup>1</sup> surge para hacer frente a tres concretos problemas que de una u otra forma solían aparecer como denominador común en las acciones de cooperación internacional:

– La existencia de *múltiples objetivos* en un proyecto y la paralela inclusión de actividades descoordinadas entre sí, que, por serlo,

---

<sup>1</sup> El uso de la MML fue formalmente adoptada por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo –USAID– en la década de los setenta. USAID sigue recurriendo al método 40 años después.

Es la técnica en la que se apoya el sistema de monitoreo y evaluación de proyectos que ha sistematizado la Unión Europea para evaluar y calificar sus acciones o planes de cooperación internacional.

Lo utilizan la GTZ (empresa alemana de cooperación internacional para el desarrollo sostenible) y un sinnúmero de agencias de cooperación internacionales. AECID, la Agencia Española para la Cooperación y Desarrollo, ha comenzado a valerse de esta técnica en la formulación y evaluación de sus proyectos.

La extensión y generalización de su uso por parte de los países cooperantes ha generado en los países en los que recae la cooperación interés por el método y familiaridad con el sistema. No sólo los proyectos que se presentan a los países donantes se formulan de acuerdo con la teoría del Marco Lógico, sino que *los proyectos políticos propios se gestan y desarrollan, expresa o tácitamente, de acuerdo con la MML*. Lo que les permite ser mucho más objetivos a la hora de medir el impacto de sus políticas nacionales.

difícilmente pueden contribuir a la consecución de los objetivos perfilados.

– *Fracasos* en la realización de los objetivos por no estar claramente definidas las responsabilidades de cada cual, o por carecer de métodos adecuados de control y seguimiento.

– *Inexistencia de parámetros objetivos* con los que comparar lo planificado con lo conseguido<sup>2</sup>.

La metodología del Marco Lógico, por tanto, basa su sistema en introducir una «lógica» en las acciones.

La lógica –como si de una formulación filosófica se tratara– requiere una reflexión previa antes de la acción.

Primero, se ha de identificar el problema que –entre los múltiples posibles– se quiere minimizar o eliminar.

Identificado éste, se han de establecer «los Resultados», la suma de los cuales lleva, en sentido ascendente, a la consecución, *a largo plazo*, del Objetivo General (OG).

El Objetivo General (volvemos a los aspectos filosóficos) es la meta final. Representa el *sumum* de las aspiraciones. En realidad, ningún proyecto aspira, sincera o metodológicamente hablando, a completar éste, en la medida en que se sabe, o se asume, que, por definición, es inalcanzable. O cuanto menos debe ser considerado como una meta o aspiración permanente. Se tiende hacia su consecución (hacia la –plena– Justicia; o hacia la –mayor– Igualdad o Libertad), aunque se es consciente de que no se alcanzarán. Si por ello se entiende la llegada a una meta definitiva a partir de la cual no reste nada por hacer.

Como consecuencia de estas características, el contenido esencial del OG irá cambiando por definición; haciéndose más ambicioso a la par que se van dando por superadas ciertas fases. Por eso abundan las descripciones de objetivos generales, tales como: «Modernización» de la Justicia (¿acaso hay o puede haber un momento concreto en el que se tenga por modernizado el sistema, llegado al cual nos podamos quedar con los brazos cruzados?); «Eliminación» de la corrupción (¿puede eliminarse o darse por eliminada la corrupción como una especie de estado permanente y –hacia el futuro– irreversible?); «Fortalecimiento» del Poder Judicial (igual-

---

<sup>2</sup> En *Metodología del marco lógico*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social –ILPES (Santiago de Chile, 2005).

mente, ¿puede haber alguien tan ingenuo como para creer que a partir de un punto concreto se tiene un Poder Judicial fortalecido que no precise de posteriores intervenciones?). Podríamos seguir *ad infinitum* mencionando ejemplos que tenemos al alcance de la mano en la formulación de cualquier proyecto de cooperación internacional. En el campo que nos ocupa, por muchos que sean los escalones ascendidos, de alguna forma –o de varias– las exigencias de legalidad, o de independencia judicial, o de igualdad, siempre presentarán déficit. O se convertirán en nuevos retos de ulteriores actuaciones. No es que se descarte su consecución plena, sino que se es consciente de que, aunque todas las actividades del proyecto redunden en el Objetivo General, éste, de forma definitiva y «cerrada», no se puede conseguir. Resulta interesante que retengamos esta idea cuando apliquemos el EML a la realidad de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer.

Así, pues, y volviendo a la lógica de las actuaciones, hay que señalar que, mientras el Objetivo General representa una meta posible, pero lejana en el esquema de la formulación del proyecto, juega un papel primordial el Objetivo Específico (OE): representa la aspiración final concreta de la inversión realizada. Todo se ha de medir, prevenir y diseñar en función de él.

La lógica del (valga la redundancia) «Marco Lógico» es, pues, abrumadoramente sencilla. Hay que definir un Objetivo; hay que describir en forma narrativa los Resultados; los Resultados se expresan, en nuestro idioma, en pretérito perfecto, porque, cuando uno evalúa la acción desarrollada, comprueba que, en efecto, «se ha construido el puente de paso»; o «se ha capacitado a los Jueces y Fiscales en una determinada técnica». Como hablamos en términos de lógica, la suma de los Resultados propuestos debe dar lugar al Objetivo Específico.

Para conseguir los Resultados definidos se ha de desarrollar una serie de Actividades previamente planificadas y presupuestadas, de forma tal que las Actividades de cada Resultado deben estar enlazadas a éste en una secuencia también lógica. No sería, pues, consecuente (es decir, sería *ilógico*) que para alcanzar el Resultado «se ha logrado que las mujeres maltratadas denuncien a sus maltratadores», se asigne y pretenda como actividad una, absolutamente ajena al Resultado, por loable que parezca. Por ejemplo, «adquisición y distribución de novelas sobre aspectos de género para su distribución entre mujeres que han sufrido maltrato». No hay lógica ni «enlace natural» entre la gestión de esta actividad y el resultado que se perseguía con ella. En otras palabras, ni aun forzando el objetivo de la actividad

(por ejemplo, fortalecer la dignidad de las mujeres) puede haber una secuencia entre ésta y el resultado buscado. La inversión de la actividad (recursos humanos y materiales) sería injustificada e injustificable.

Estos pasos previos, que conforman la MML, permiten valorar la eficacia de la acción desde su gestación hasta la total ejecución. Ponderar su eficiencia, realizar juicios de sostenibilidad futura, medir su impacto y, sobre todo, permitir (o urgir a) la adopción de medidas urgentes en los casos en los que se detecte que, por ejemplo, las actividades no se están realizando de acuerdo con lo planificado, o que su coste (político y económico) es demasiado elevado. O que, por el contrario, los beneficiarios finales de las acciones no son los que la planificación había previsto. O que las llamadas «hipótesis» (término que en cooperación internacional no ha de entenderse en el sentido semántico de la palabra), es decir, *aquellas condiciones externas que, aunque no dependen de la ejecución del proyecto, ni son consecuencia de él, afectan, sin embargo, al mismo*, han resultado imposibles de mitigar o atenuar, con el efecto negativo que sin duda tendrán en la consecución de los objetivos..., salvo que se hayan iniciado –y previsto– las acciones adecuadas para neutralizar o eliminar su impacto negativo. Todo lo cual vendrá debidamente expuesto y señalado en la Matriz del Marco Lógico.

En síntesis, con la Metodología del Marco Lógico se planifica certeramente. A la par que se establecen las bases sobre las cuales realizar la correcta evaluación de las acciones proyectadas y, en su caso, para la corrección de las acciones en curso.

### III. ENFOQUE DE MARCO LÓGICO. CONSIDERACIONES GENERALES

La cooperación internacional volcada en los países en vía de desarrollo supone una importante inversión de fondos públicos.

Fondos públicos cuya puesta a disposición de terceros países ha de cumplir una serie de requisitos. Pues dos exigencias claras se han de satisfacer al mismo tiempo: por un lado, las internas; las que surjan de las propias interioridades del Estado que aporta los bienes. Bienes fundamentalmente económicos, pero también humanos. El contribuyente del Estado que aporta la cooperación puede cuestionar por qué se llevó a cabo esta o aquella acción de cooperación en detrimento de cualesquiera otras. Las instituciones implicadas tendrán que responder a las interrogantes, además de rendir cuentas de sus respectivas acciones y toma de decisiones.

Ahora bien, también desde la perspectiva del Estado receptor de los fondos de cooperación se ha de rendir y exigir cuentas. Éste tiene sus políticas propias que no pueden quedar sometidas o condicionadas a las decisiones arbitrarias del Estado inversor. Ambos Estado receptor/Estado facilitador de la acción de apoyo (respondiendo con ello a la idea de cooperación, que etimológica y políticamente han de significar una actuación en conjunto, solidaria), tienen que saber y coincidir en qué se invierte, para qué se invierte y cuáles son los efectos obtenidos, y, en su caso, conocer por qué la acción quedó frustrada. O por qué no se alcanzó el objetivo final, pese a la inversión de recursos humanos y económicos.

Como dice el *Manual para monitores*, elaborado por la Comisión Europea<sup>3</sup>, el «Enfoque de Marco Lógico» (en adelante, EML) es un *proceso* analítico por el que se afronta el problema que se quiere solucionar de una forma ordenada (analítica) y lógica. Y por el que nada, en el campo de la elaboración del proyecto, se deja a la improvisación<sup>4</sup>. Gracias a él todo queda acotado y expresado en una serie de variables. Pues bien, resultado de este proceso es un documento conciso y práctico denominado «Matriz del Marco Lógico». Documento donde han de quedar plasmadas todas las aspiraciones del proceso: los Objetivos de la actuación en concreto (es decir del «proyecto»), los Resultados perseguidos y las Actividades que deben llevar a la consecución de los anteriores Resultados. Todo ello en una secuencia lógica y clara de la que se infiera de una forma gráfica, y muy concreta, cómo la suma de cada una de las Actividades diseñadas y descritas para cada uno de los Resultados propuestos ha de –necesariamente– producir éstos. A su vez, la consecución de cada uno de los Resultados ha de llevar, de la misma forma lógica, hacia la obtención de los Objetivos. Así de fácil. Así de complejo. Pues el proceso analítico del que hablamos (como la esencia misma del EML) no es sencillo. Supo-

---

<sup>3</sup> Me refiero al *Manual para monitores*, puesto en circulación como herramienta de trabajo a utilizar por los evaluadores de proyectos de cooperación financiado con fondos de la UE. Fue el producto del contrato EuropeAid/Contrato EVA/101-749. El cual se elaboró con la idea perfectamente expresada en el mismo de que fuera utilizado por los monitores contratados para llevar a cabo el trabajo de evaluación de proyectos en ejecución. Aunque, como también señala la introducción del texto, es muy pertinente su uso entre los gestores de las Delegaciones de la Unión Europea repartidas por el mundo, muy especialmente en la fase de informes de seguimiento y en el seguimiento de las recomendaciones.

<sup>4</sup> Probablemente, de improvisación abundante, por cualificados que fueren los expertos, estuvo abonado en demasía el campo de la cooperación internacional. Para ponerle coto surgió, precisamente, la herramienta del EML. Para intentar cercenar ciertos voluntarismos se mantiene el criterio del EML. Lamentablemente, no siempre se consigue que la teoría o exigencia política y la praxis vayan de la mano.

ne un paradójico esfuerzo de abstracción y concreción al mismo tiempo. Abstracción para detraer del conjunto de elementos concurrentes la esencia misma del problema analizado. Concreción para diseccionar, describir y acometer las acciones a seguir con exclusión de todo lo demás. Aquí radica la esencia de la justificación de las acciones.

La Matriz de Marco Lógico (*logframe*) se convierte, entonces, en la materialización de ese proceso analítico, al que ya hemos hecho referencia. Pero se convierte en muchas cosas más: es el documento en el que los técnicos han de basarse a la hora de gestionar el proyecto; es la guía que sirve para medir la calidad de la intervención, y es, a su vez, la fuente a partir de la cual, y con base a la cual, es posible establecer criterios de evaluación objetivos y uniformes, garantizando con ello el suministro de una información segura que garantiza un proceso de toma de decisiones al más alto nivel, transparente y razonado, a la vez que altamente seguro y objetivo más allá de quienes sean los expertos encargados de cada una de las evaluaciones<sup>5</sup>.

Cierto es que (aunque sea en apariencia) carecemos, para nuestro análisis sobre *la eficacia y eficiencia de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer*, de ese documento preciso, concreto, y sintético que se llama Matriz de Marco Lógico. Pero vaticino desde este momento que la carencia es sólo aparente y que es posible evaluar la realidad de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer (JVM) desde la perspectiva del Enfoque del Marco Lógico.

Una vez aplicada la herramienta del EML a la realidad de los JVM –y no antes– habrá llegado el momento de ofrecer una valoración objetiva (ayuna de prejuicios) sobre una acción política novedosa, muy avanzada socialmente hablando, con enorme e inusitada pro-

---

<sup>5</sup> Piénsese que la Unión Europea, o los Estados Unidos de Norteamérica, o agencias nacionales como AECID, han de verificar la evaluación de sus proyectos a través de distintos técnicos que evalúan proyectos de cooperación diseminados en el mundo entero. Ninguno de ellos podría por sí solo evaluar todos esos proyectos en marcha y conclusos. Y, por otro lado, ni aun en el hipotético caso de que esto fuera posible –que no lo es– podrían actuar sin conocer previamente cuáles son los criterios a medir y de qué forma: qué es lo que la autoridad que le encarga el seguimiento o evaluación quiere saber y de qué forma se le ha de suministrar la evaluación. Si no se consiguiera eso, el resultado podría ser que se juzguen como positivas intervenciones que no merecen tal calificativo, o como cuestionables otras por el único y solo factor que los criterios de evaluación dependieron de la personalidad y formación de quien evaluó. La necesidad de introducir elementos objetivos en la evaluación y de lograr que la información se centre –precisamente– en lo que se quiere conocer dio lugar a una serie de acciones de la Comisión Europea destinadas a poder ofrecer un *Manual para el monitor*. Lo que finalmente se consiguió.

yección internacional, que ha contado con numerosos detractores, pero también con apasionados defensores. Análisis que llegará en un momento, por cierto (como si «cinco años después» se abriera la caja de Pandora de las críticas), en el que la lucha contra la violencia de género parece que ha de convertirse, primero, en lucha contra determinados estereotipos que no abogan, precisamente, por reconocer que la violencia contra las mujeres es una realidad que –nos guste o no– existe. Algunos quisieran que su realidad continúe condenada al silencio. Como si el silencio ejerciera la capacidad borgiana de eliminarlo de la faz de la sociedad. Si Borges decía que «en el *nombre* de la rosa está la rosa»; quizá si calláramos o silenciáramos la violencia de género conseguiríamos que ésta no existiera. Pero existe. Y su realidad, por encima de la poesía, es tozuda.

#### **IV. ESQUEMA DEL MARCO LÓGICO CONCRETADO EN LA APARICIÓN DE LOS JUZGADOS DE VIOLENCIA SOBRE LA MUJER**

Superados con creces los primeros cinco años de funcionamiento de los llamados Juzgados de Violencia sobre la Mujer y una vez que la Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género 1/2004 (en adelante, LMPIVG) ha pasado, no sin apuros, el control de constitucionalidad, parece ser que llega el momento del análisis desde la perspectiva de «Enfoque de Marco Lógico».

Este análisis podría –puede– ser considerado una tremenda osadía. Pues es obvio que los políticos, técnicos y los grupos de presión o asesoramiento que de una forma u otra trabajaron en España en el proyecto legal no se plantearon seguir los principios del Marco Lógico para materializar el proyecto de Ley Orgánica. Ello no impide, sin embargo, acometer su análisis recurriendo al «Enfoque de Marco Lógico».

Destacábamos al inicio de estas líneas<sup>6</sup> que tal fue el «impacto» que generó la metodología del Marco Lógico en los países depositarios de las acciones de la cooperación internacional (y ello pese a la complejidad que su uso supone cuando no se está acostumbrado a una tal «planificación»), que de ser los espectadores pasivos de su aplicación pasaron a desarrollar y gestionar con esta metodología muchos de sus propios proyectos políticos.

Es decir, que el juego analítico que planteamos es una osadía. Pero no se trata de una absurda osadía, porque la larga experiencia

---

<sup>6</sup> Cfr. nota 1.



de esta herramienta analítica nos permitirá salir del círculo vicioso en el que suelen estar inmersos los análisis o estudios que se han venido haciendo sobre la Ley 1/2004, en general, y los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, en particular. Viciados, en una parte considerable, de la necesaria objetividad, los prejuicios abundan en esta materia. Es como si el plano objetivo desde el cual se debe acceder al análisis de la problemática de la violencia de género y sus derivados estuviera irremediabilmente condenado a la ausencia de esos aspectos neutros.

Para muestra valga un ejemplo: en el informe de *Evaluación de la situación de los JVM a los tres años de su creación*<sup>7</sup> se lee lo siguiente en el apartado relativo a la «Disponibilidad de los brazaletes o pulseras electrónicas»:

*«Resulta por ello imprescindible poner a disposición de todos los JVM estos instrumentos electrónicos (el documento reconoce que sólo un 9,63% de los órganos evaluados tienen a su alcance este instrumento) que contribuyen de forma fundamental a la seguridad de las víctimas al permitir detectar con antelación la presencia en el radio geográfico que le viene prohibido al agresor (...) Desde esta perspectiva –continúa el informe– resulta difícil entender el escasísimo desarrollo de este recurso a fecha actual.»*

En otras palabras, en un informe elaborado a partir de encuestas y sin otra finalidad que la de «poder trasladar los resultados alcanzados y, en su caso, las recomendaciones que resultaran oportunas a las Administraciones con competencias en la materia, al objeto de optimizar la respuesta jurisdiccional en un ámbito –la violencia contra las mujeres en el seno de las relaciones de afectividad, presente o pasada– en el que históricamente se han desconocido los derechos humanos de las mujeres», detectamos los siguientes defectos (a más del tono excesivamente farragoso del texto): por de pronto, la Presentación recoge «comentarios de parte»<sup>8</sup> que, lamentablemente, anticipan la escasa objetividad del documento; pues una encuesta debe sistematizar el conjunto de la experiencia y comentarios recibidos, no pretender imponer los intereses del encuestador (el cual, en puridad, habría de carecer de ellos) por válidos que sean. Pues bien, entrando en el informe, y en concreto en el apartado reseñado, nos encontramos juicios que no fueron objeto de la

<sup>7</sup> Elaborado desde la Sección del Observatorio contra la Violencia doméstica y de Género del CGPJ. Madrid, septiembre 2008.

<sup>8</sup> El argumento final de la Presentación del documento: «... en el que históricamente se han desconocido los derechos de las mujeres» –haciendo mención a la violencia contra las mujeres en el seno de relaciones de afectividad– es fácilmente rebatible desde un punto de vista histórico y jurídico. Lo categórico de la afirmación se vuelve, pues, contra quien recurre a ella.

encuesta. Así, afirmar, como hace el informe, que los brazaletes «sirven a la protección de las víctimas de violencia de género» excede de la encuesta. Éste es un valor o criterio que no surge del resultado de la misma. Se trata, muy por el contrario, de un (pre)juicio introducido por el supuesto evaluador o recolector de la información.

Con este ejemplo, elegido al azar, salta a la luz lo que un informe de evaluación o análisis debe huir: de las consideraciones subjetivas del evaluador. Una exégesis científica debe estar (si aspira a serlo) necesariamente ajena a las valoraciones materiales, propias, del intérprete.

Así pues, si la evaluación de la realidad de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer se tiñe de estas consideraciones subjetivas, el producto analítico final resultará, sin duda, malogrado desde el inicio mismo de su manifestación al exterior. Y como de valorar la eficiencia de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer de forma objetiva se trata, es por lo que nos aprestamos a hacer uso de la herramienta que ofrece el EML.

## **V. LA LEY DE MEDIDAS INTEGRALES CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO Y LA CREACIÓN DE LOS JUZGADOS DE VIOLENCIA SOBRE LA MUJER DESDE LA PERSPECTIVA DEL ENFOQUE DEL MARCO LÓGICO**

La Ley Orgánica 1/2004 sobre Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género consta de 72 artículos, 20 Disposiciones adicionales y 7 Disposiciones finales. Esta Ley –conviene tener presente– fue aprobada en el Congreso de los Diputados por unanimidad. Resulta realmente sorprendente que una Ley tan polémica como ésta<sup>9</sup>; una Ley que decide franquear con decisión lo que para muchos constituía terreno vedado a la intromisión estatal (la vida privada), lograra esa unanimidad. Probablemente, ello no fue fruto de la convicción política de los votantes, sino, muy por el contrario, de cierto pudor político en «decir lo que se siente». Hoy por hoy no es difícil colegir que detrás de aquel consentimiento político, preñado sin duda de contradictorias razones, se escondiera el interés (igualmente político) de evitar la tacha de «machismo». Ningún partido político quiso correr este riesgo. Sin embargo, el entusiasmo inicial ha empezado a hacer aguas. No son pocas las voces de ciertos políticos, de los medios de comunicación y aun del

<sup>9</sup> De ella se dice que ostenta el raro honor de ser la que ha dado lugar al mayor número de recursos de inconstitucionalidad.

sector judicial<sup>10</sup> que empiezan a manifestar en voz alta sus objeciones a la Ley y a sus principios. Es decir, empezamos a asistir a un proceso de involución. Una especie de deseo instalado en no pocos estamentos, instituciones o medios sociales, de volver –poco a poco– al punto exacto de donde arrancó este viaje todavía inconcluso. Porque, en el fondo, de «eso» (del retorno a las cavernas) y nada más que de «eso» se trata. De volver al principio. Porque *al principio era la intimidación del hogar*, aquella en la que se hace lo que a uno le viene en gana sin tener que rendir cuentas a nadie. Es decir, y consecuentemente, volver a imponer la prohibición dirigida a los poderes públicos de inmiscuirse o adentrarse en el lugar donde (según esas voces) no han de regir los principios del Estado de Derecho, sino los principios del «sólo mía».

Pero volvamos a la Metodología del Marco Lógico.

Una planificación hecha según la indicada metodología debe definir un Objetivo General. Plantear y expresar uno o más Objetivos específicos, para cuya consecución el planificador debe establecer unos Resultados, la suma de los cuales debe conducir, de forma casi natural y ascendente<sup>11</sup>, a la conquista de los Objetivos. Los Resultados a su vez dependen de la ejecución de las Actividades. Las Actividades deben responder a principios de racionalidad. No se trata de llevar a cabo actividades (acciones) a tontas y a locas. Se trata de planificar éstas y de asignarles unos medios presupuestarios con los cuales tener a nuestro alcance los recursos necesarios para su ejecución.

La LMPIVG es tan clara e inteligible en la definición de sus propósitos que resulta sorprendentemente sencillo y «natural» estructurar el proceso de creación y puesta en práctica de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, de acuerdo con los postulados del Marco Lógico que acabamos de indicar.

---

<sup>10</sup> Tuvieron en su momento gran repercusión (precisamente por proceder del sector judicial) declaraciones, tan significadas como la de una Juez de Violencia de Género criticando la Ley y rayando con sus apreciaciones en el racismo, o en un cierto elitismo intelectual, las de la Juez decana de Barcelona y últimamente las de un Juez de Familia en Sevilla.

<sup>11</sup> La lógica del marco lógico implica hacer el trabajo «de abajo hacia arriba» y de forma encadenada, de manera que los logros inferiores (resultado respecto del objetivo específico, objetivo específico respecto del general) van posibilitando la conquista de las fases superiores. Eso significa que sin Resultados no hay OE, y sin la previa consecución de éste no cabe pensar que se ha alcanzado, o puede alcanzarse, el OG. *Vid. supra* cómo queda la Matriz del Marco Lógico en relación a los Juzgados de Violencia sobre la Mujer y el establecimiento de los objetivos y resultados derivados de la Ley.

Para evaluar los resultados de la gestión de nuestro «proyecto» necesitamos este enfoque, pues de él depende que evitemos análisis subjetivos, o incompletos, o que recurramos o nos detengamos en datos que pueden ser interesantes, pero superfluos, a la hora de llevar a cabo la evaluación de su funcionamiento.

Quiero destacar, en este preciso momento, que aun cuando para llevar adelante nuestro análisis nos hemos propuesto recurrir a las herramientas que nos proporciona la «ciencia» (llamémosla así) del Marco Lógico, en realidad estamos hablando de una «evaluación» y no de una auditoría. Subraya Enrique Álvarez Tolcheff<sup>12</sup> el difícil o apenas perceptible deslinde entre evaluar y auditar. No obstante lo cual, el autor ha sido capaz de sistematizar las diferencias, las cuales las concentra en tres aspectos: la solidez con las instituciones (en virtud de la cual las entidades auditoras gozan de un estatuto del que carecen las evaluadoras); la relación con los evaluados y auditados (mientras detecta una relación de continuidad entre auditores y auditados, los evaluadores carecen de ella), y la fase de puesta –previa– o disposición de los resultados, mientras que tras la auditoría se abre una especie de «trámite de audiencia», o puesta de manifiesto de las actuaciones para que el auditado realice observaciones, éstas –en la evaluación– no se dan.

Los rasgos que Álvarez otorga a la evaluación puesta en relación con una auditoría no sólo son perfectamente trasladables a la evaluación (normalmente denominada «monitoreo») que se hace, en virtud de contrato técnico, a los proyectos en ejecución de la Unión Europea, sino que son fácilmente trasladables a la evaluación sobre la eficacia y eficiencia de los JVM que me propongo terminar a continuación.

## **VI. LA CREACIÓN DE LOS JUZGADOS DE VIOLENCIA SOBRE LA MUJER DESDE LA PERSPECTIVA DEL MARCO LÓGICO: OBJETIVOS Y RESULTADOS PROPUESTOS**

Los Juzgados de Violencia sobre la Mujer iniciaron su andadura el 30 de junio de 2005.

La Ley 1/2004 dispuso, en la Disposición Final Séptima una *vacatio legis* de seis meses, limitada únicamente a lo dispuesto en los Títulos IV (Tutela penal) y V (Tutela Judicial). En todo lo demás, las dis-

---

<sup>12</sup> ÁLVAREZ TOLCHEFF, E.: REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO, nº 31, enero 2009.

posiciones de la Ley entraron en vigor treinta días después de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*.

Los JVM fueron concebidos, según reza la Exposición de Motivos de la Ley, como *Juzgados especializados dentro del orden penal*, si bien con competencias no sólo penales, sino también civiles, aunque limitadas a los procedimientos taxativa y excluyentemente identificados por el propio legislador. Ya se encargó éste de aclarar (por si alguien albergaba dudas al respecto) que los JVM son Juzgados de Instrucción con competencias civiles. Y no Juzgados civiles con competencia para la instrucción sobre determinados delitos. Como cuando de evaluar o auditar se trata<sup>13</sup>, la diferencia puede parecer sutil, mas se trata de una mera apariencia, pues no lo es en absoluto.

La historia de estos Juzgados es notablemente corta, aunque sumamente reveladora. Se crearon 17 Juzgados especializados con sede sólo en capitales de provincia. Y, por supuesto, no en todas; ni, mucho menos, en la mayoría de ellas.

El volumen de trabajo que inmediatamente pesó sobre estos órganos devino literalmente inasumible en un espacio sorprendentemente breve de tiempo. Hoy los Juzgados especializados son 103. Los hay no sólo en capitales de provincia, como en un principio, sino en ciudades de alta población e índice criminal. O con alto volumen de trabajo en la materia. O, simplemente, en ciudades con elevada capacidad de los dirigentes políticos locales para lograr su creación<sup>14</sup>.

Desde la perspectiva del EML, y para proceder a una correcta evaluación de los resultados conseguidos a la fecha, hemos de contar con una base sobre la cual estructurar nuestro análisis. Fundamentalmente, determinar o descubrir cuáles son los objetivos que se persiguieron con la creación de los JVM. Vale decir, identificar el Objetivo General, el Específico y los Resultados propuestos.

Estos tres ejes son fácilmente deducibles hoy por hoy. Pues la Ley y la experiencia obtenida nos prestan los materiales suficientes:

Objetivo General no puede ser otro que el que se configura como línea maestra o razón de ser de la aparición de la Ley: *erradicar la violencia de género*.

<sup>13</sup> *Vid.* lo dicho más arriba en relación a las diferencias entre «evaluar» y auditar» que propone ÁLVAREZ TOLCHEFF, E., en REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO, número 31, enero 2009, ya citada.

<sup>14</sup> Pues sólo ello puede explicar que se haya podido poner en funcionamiento un Juzgado especializado en Villarreal, que tiene una carga «cualificada» de apenas 164 asuntos en un año, frente a los más de mil que soporta el JVM de Valladolid. Datos obtenidos del «Estudio sobre la situación de los órganos judiciales unipersonales» elevado en mayo de 2011 a la Comisión Permanente del CGPJ.

Este Objetivo General viene explicado y razonado en la Exposición de Motivos de la Ley:

*«La Ley pretende... dar una respuesta global a la violencia que se ejerce sobre las mujeres.»*

Porque (también lo expresa y argumenta el legislador en su Exposición de Motivos) *«la violencia de género no es –ya– un problema que afecte al ámbito familiar»*<sup>15</sup>. La violencia de género –continúa más adelante el texto– *«no es un delito invisible, sino que produce rechazo y una evidente alarma social»*.

Resultaría ingenuo pensar que la creación de unos Juzgados especializados pueda determinar la erradicación del fenómeno criminal. Pero, precisamente, en esa especie de «inalcanzabilidad» (si se me permite el neologismo) del OG radica su esencia y significado<sup>16</sup>.

Sigamos avanzando con nuestro ejercicio de construir –bien que *ex post facto*– un marco lógico referencial para evaluar la realidad de los JVM. Es decir, si ya hemos extraído el OG procedamos a identificar el Objetivo Específico de éste, nuestro Proyecto.

El Objetivo Específico es conceptuado como aquel que marca el propósito final de la intervención o propósito operativo. En otras palabras, el *OE expresa la situación que ha de permanecer como consecuencia del proyecto o intervención*.

Es evidente que la LMPIVG llega a la conclusión de que para contribuir a resolver un problema tan complejo como el que representa la violencia de género, la respuesta ha de abarcar distintos campos: desde la organización institucional a la adopción de determinadas políticas sociales, pasando por aspectos de política judicial. Con acierto o no, pensó el legislador que la acción judicial podía tener un papel relevante en la lucha contra la violencia de género sólo si se abordaba el problema político criminal que representa con un instrumento judicial especializado. Llámese órganos judiciales, llámese procedimientos procesales, llámese nuevas figuras delictivas,

<sup>15</sup> La Exposición de Motivos arranca precisamente con esta frase: «La violencia de género no es problema que afecte al ámbito privado.» El adverbio que hemos insertado entre guiones es, evidentemente, nuestro.

<sup>16</sup> No puede extrañar que configuremos (mejor dicho, que la Ley lo haya hecho) el OG en los términos anteriormente propuestos, que indican un objetivo de consecución a largo plazo (erradicar la VG no puede pretenderse se produzca de forma instantánea) y que, además, LÓGICAMENTE, no puede depender únicamente de la mera existencia de los JVM. *Conviene tener este principio teórico muy presente para evitar cargar a la Ley con culpas que no le corresponden.*

llámese, inclusive, atribución de competencias a los órganos judiciales creados a tal fin.

Así pues, el autor de la Ley no pensó en ningún momento que la solución al problema de la violencia contra las mujeres fuera a quedar resuelto con la simple enumeración de medidas de distinta naturaleza. Tampoco consideró que la respuesta judicial fuera ni la única de las medidas posibles ni la más importante; pero sí puso el acento (y previó como *situación que permanecerá después de la creación y puesta en marcha de los JVM*) que se arbitrara una respuesta judicial especializada. Esto y no otra cosa ha de ser el Objetivo Específico de nuestro Proyecto. El cual viene claramente expresado en la Ley con el siguiente tenor: *se han puesto en marcha los mecanismos legales (procesales y sustantivos) específicos para dar una respuesta especializada a la violencia de género.*

*Y éste es definitivamente el Objetivo Específico que el legislador se propuso –aunque no lo nominara así–, porque ésa es la situación que ha de permanecer como consecuencia del proyecto.*

Basta leer, en el apartado III de la Exposición de Motivos, el párrafo que explica las acciones a emprender desde el punto de vista judicial para llegar a la conclusión de que nada invento. Sólo sistematizo.

La Exposición de Motivos argumenta que «una Ley para la prevención y erradicación (OG) de la violencia sobre la mujer ha de ser una Ley que recoja medidas procesales que permitan procedimientos ágiles y sumarios (...), pero, además, que compagine, en los ámbitos civil y penal, medidas de protección a las mujeres y a sus hijos e hijas, y medidas cautelares para ser ejecutadas con carácter de urgencia». A esta necesidad responde el OE de nuestro Proyecto.

Se podrá decir que tener una respuesta (judicial) especializada no es condición suficiente para alcanzar el OG, que es nada menos que erradicar la violencia de género de nuestro país. Lo que no equivale a considerar que nuestro OE esté mal planteado. Todo lo contrario. En el Manual de la Agencia Noruega para la Cooperación al Desarrollo (NORAD<sup>17</sup>) se hace hincapié en que el Objetivo

---

<sup>17</sup> Manual enfoque de Marco Lógico, de la Agencia NORAD (Agencia Noruega para la Cooperación al Desarrollo), edición inglesa, febrero 1990. Este Manual es utilizado por la Agencia como documento a utilizar en los talleres tutoriales de proyectos. En la Introducción del mismo se destaca no sólo cómo «la mala planificación es un problema fundamental en la ayuda internacional al desarrollo», sino en sentido inverso cómo «la mejora del proceso de planificación se traduce en mejores proyectos y ahorros directos».

Específico es aquel que «expresa anticipadamente lo que espera lograr el proyecto». Nuestro proyecto espera dar una respuesta judicial especializada al problema que representa la violencia de género (OE) como paso previo para lograr la erradicación de la violencia de género (OG). Este último –el Objetivo General– representa el *sumum*; la concreción de una aspiración que puede tardar generaciones en alcanzarse si alguna vez se llega a alcanzar. Pero no convierte en fracaso los pasos concretos que se dan hacia su conquista. Lo importante es que los pasos a dar se den. Y que éstos tengan el carácter o condición de necesarios. Aquí radica, precisamente, la importancia del OE en los términos planteados: la creación de los Juzgados especializados aparece como paso necesario, previo, y necesariamente concurrente con otras medidas para alcanzar el Objetivo General: erradicar la violencia de género en nuestro país.

Avanzando en el Marco Lógico de nuestro proyecto, ¿cuáles han de ser entonces los Resultados que el legislador se propone con su proyecto de creación de JVM?

En los Resultados radica la esencia misma de la gestión de cualquier proyecto. Y donde se demuestra la inteligencia y oportunidad de la planificación. Porque de ellos (de los Resultados) depende la progresiva asunción o logro del OE, lo que a su vez constituye la condición necesaria para llegar posteriormente a la del OG<sup>18</sup>.

Los Resultados que avistamos son los siguientes (recordemos que de la suma de ellos depende la consecución del OE).

Primer Resultado: Se han puesto en funcionamiento los Juzgados especializados de Violencia contra la Mujer.

Segundo Resultado: Se ha creado un número de Juzgados especializados acorde con la carga de trabajo que asumen.

Tercer Resultado: Se han cubierto las plazas de los JVM por personal especializado.

Cuarto Resultado: Se han especializado en la materia de violencia de género Juzgados Penales y Secciones de las Audiencias Provinciales a fin de que el enjuiciamiento en la primera instancia o el conocimiento de los recursos interpuestos contra las sentencias o resoluciones dic-

---

<sup>18</sup> Los Resultados en el ámbito del Marco Lógico son «aquellos que el Proyecto puede garantizar se van a dar». Cada uno de ellos representa el medio necesario para alcanzar el OE. En una buena planificación sólo deberían incluirse aquellos Resultados que puedan ser garantizados por el proyecto. *Vid.* lo que al respecto señala el Manual de la NORAD, *op. cit.*



tadas por los JVM sean conocidos por órganos judiciales, con competencia exclusiva y excluyente en la materia de violencia de género.

Con estos Resultados se puede defender, de un lado, que su realización entra en los márgenes de actuación del proyecto y que, de la suma de todos ellos, depende la consecución del OE.

Conviene, por último «cerrar» la presentación de nuestro proyecto con la enumeración de algunas de las hipótesis que pueden frustrar o afectar la consecución de los Resultados y, por ende, de los Objetivos propuestos.

Hipótesis son *aquellas circunstancias o factores que no dependiendo de la gestión del proyecto inciden en él*. Es decir, son los factores externos. Conviene prever su existencia. Mejor dicho, «debe» preverse su existencia, pues de lo contrario carecería el proyecto de medios para su neutralización.

Dada la trascendencia de nuestro proyecto, no es aventurado afirmar que las hipótesis que pueden afectarle son muchas, variadas y relevantes.

La primera hipótesis, la cual hay que ubicar a nivel de OG<sup>19</sup>, es que el Tribunal Constitucional declare la inconstitucionalidad de todo o parte del articulado que crea los Juzgados (título V), o bien afecta a la regulación de determinados tipos penales (Título IV).

Es evidente que esta hipótesis, de haber ocurrido, hubiera sido absolutamente fatal no para los objetivos de nuestro proyecto, sino para el proyecto mismo. De haber sobrevenido habría dejado vacío de contenido el proyecto en su integridad. No se ha dado, de momento. Porque no podemos olvidar que esta Ley es la que más recursos de inconstitucionalidad ha generado.

Sin perjuicio de la anterior, hay que reseñar otra hipótesis de imprevisibles consecuencias que convendría tener en cuenta: «Que el Tribunal de Justicia de la UE dicte resoluciones que afecten a la competencia o realidad de los JVM.» Esta hipótesis es mucho más real de lo que parece. Dentro de pocos meses<sup>20</sup>, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea deberá pronunciarse sobre una pregunta formulada por la Audiencia Provincial de Tarragona. La pregunta planteada es

---

<sup>19</sup> De acuerdo con las pautas del EML, la planificación debe identificar y diferenciar las hipótesis en función de los niveles o planos de actuación (OG, OE, Resultados, Actividades). Cada uno de ellos tiene, por decir así, sus respectivas hipótesis.

<sup>20</sup> Noticia aparecida en el diario *El País* en la edición de fecha 13 de junio de 2011.

si puede considerarse contraria al Derecho comunitario la norma del Código penal español que establece como pena accesoria, en los casos de condena por un delito de violencia de género, la pena de alejamiento, impuesto aun en el caso de que la víctima quiera «libremente»<sup>21</sup> reconciliarse con su agresor. La Abogada de Estado Juliane Kokott ha emitido opinión en el sentido de que la pena de alejamiento, tal como es concebida por el sistema español, puede ser considerada severa, que su ponderación puede provocar conflicto entre la actuación estatal contra la violencia de género y el respeto a la vida privada. Pero su opinión (aún no sabemos si el Tribunal la asumirá o no) es que se trata de una cuestión de Derecho constitucional nacional.

Así las cosas, es evidente que la jurisprudencia del Tribunal Europeo en torno al tema puede representar una seria hipótesis de consecuencias imprevisibles.

Junto a estas hipótesis que, de ocurrir, podrían resultar fatales, es posible señalar otras a nivel de Resultados:

- Que el número de víctimas de violencia de género se mantenga, o incluso ascienda, pese a la vigencia de la Ley.
- Que no se creen suficientes Juzgados de Violencia sobre la Mujer para atender las demandas.
- Que los Jueces y Fiscales destinados en estos órganos especializados adolezcan de la suficiente formación en igualdad y perspectiva de género.
- Que la Jurisprudencia de Audiencias Provinciales y del Tribunales Supremo surgida en torno a la materia, tanto en su aspecto penal como civil, no sea uniforme. O incluso sea contradictoria.
- Que las CCAA (con competencia en materia de Justicia) o el Gobierno de la nación no aprueben las leyes presupuestarias básicas para dotar de recursos humanos y materiales suficientes a los JVM.
- Que la opinión pública rechace el modelo que significan los JVM. Que el futuro de los JVM quede a merced de sucesivos avatares o cambios políticos.

Pues bien, lo dicho se expresa en la siguiente *Matriz de Marco Lógico* del proyecto que hemos denominado «Creación y Puesta en Marcha de los JVM».

---

<sup>21</sup> ¿Es que acaso cabe hablar de «libertad», es decir, plena capacidad de acción y decisión, sin cortapisas de ningún tipo, ni influencias ajenas o propias, de la mujer víctima de maltrato frente a su –condenado– agresor?

<b>1. OBJETIVO GLOBAL</b>	<b>FACTORES EXTERNOS</b>
1. Erradicar la violencia de género.	El Tribunal Constitucional declara la inconstitucionalidad de la LMPIVG.
<b>2. OBJETIVO ESPECÍFICO</b>	<b>FACTORES EXTERNOS</b>
2. <i>Se han puesto en marcha los mecanismos legales (procesales y sustantivos) específicos para dar una respuesta especializada a la violencia de género.</i>	El Tribunal de Justicia de la UE declara contrarias al Derecho comunitario disposiciones que afectan a las leyes penales sustantivas o procesales en materia de violencia de género.
<b>3. RESULTADOS</b>	<b>FACTORES EXTERNOS</b>
1. Se han puesto en funcionamiento los Juzgados especializados de Violencia contra la Mujer.	No se ponen en marcha los JVM en el tiempo legalmente señalado. Se crea un número insuficiente de JVG.
2. Se ha creado un número de Juzgados especializados acorde con la carga de trabajo que asumen.	Los JVM se cubren por el criterio exclusivo de la antigüedad.
3. Se han cubierto las plazas de los JVM por personal especializado.	No se pone en marcha planes de especialización en VG.
4. Se han especializado en la materia de violencia de género, Juzgados Penales y Secciones de las Audiencias Provinciales a fin de que el enjuiciamiento en la primera instancia o el conocimiento de los recursos interpuestos contra las sentencias o resoluciones dictadas por los JVM sean conocidos por órganos judiciales con competencia exclusiva y excluyente en la materia de violencia de género.	No se especializan en la materia todos los órganos con competencia (Juzgados de lo Penal, Audiencias Provinciales, Tribunal Supremo). Se dictan resoluciones judiciales contradictorias entre sí. Y respecto a la LMPIVG. Las mujeres que sufren VG no denuncian. Aumenta el número de mujeres muertas no había acudido a los Tribunales a denunciar.

¿Y los beneficiarios de este Proyecto? Pues es inconcebible un proyecto estructurado sin tener en cuenta a los destinatarios del mismo. El llamado «grupo meta». En nuestro caso, el beneficiario del proyecto es uno solo, aunque sea de compleja composición: la sociedad española.

Esta sociedad que se integra por hombres y mujeres que, españoles o extranjeros, rechazan la violencia de género. Que desean, confían y exigen a los poderes públicos que deje de concebirse la violencia de género como «el mal sin remedio». Pues, lejos de aceptar esto, hay que asumir (tal como hizo el legislador de 2004) que *la violencia de género constituye uno de los ataques más flagrantes a derechos fundamentales*

como la libertad, la igualdad, la vida, la seguridad y la no discriminación proclamados en nuestra Constitución. Es decir, que, en tanto, que representa «el símbolo más brutal de la desigualdad existente en la sociedad», hay que luchar contra la violencia de género de forma integral y absoluta.

La erradicación de la violencia de género ha de beneficiar, consiguiente y necesariamente, a todos en general. Y, en especial, a las víctimas de violencia de género, quienes aun sin haber adoptado posiciones de principio, han llegado a comprender que nada justifica la violencia que sufren en sus cuerpos o en su mente. La misma que en demasiadas ocasiones cercena su misma vida.

## VII. JUZGADOS DE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER: CRITERIOS PARA EVALUAR UN PROYECTO EN EJECUCIÓN

Diseñado y definido nuestro Proyecto, y debidamente identificado con un «nomen propio»: *Creación y Puesta en Marcha de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer*. Con los Objetivos General y Específico establecidos, detallados los Resultados propuestos, así como mencionados los factores externos o hipótesis que, no obstante estar fuera del alcance del Proyecto, pueden tener un impacto negativo en él. Y, sobre todo, transcurridos ampliamente los cinco primeros años de gestión de este proyecto, es hora de llevar a cabo un análisis objetivo, razonable y razonado acerca de la eficacia y eficiencia de los JVM.

Para verificar lo cual, y puesto que partimos de un «Proyecto» para cuya concreción e identificación hemos seguido los principios del Marco Lógico, aplicaremos el denominado *Sistema Orientado a Resultados (SOR)*<sup>22</sup>.

Este Sistema distingue según se trate de evaluar proyectos conclusos o proyectos en ejecución.

<sup>22</sup> El Sistema Orientado a Resultados (SOR) fue creado y puesto en práctica por la Unión Europea para garantizar la transparencia en la evaluación y seguimiento de las acciones de cooperación en marcha. El origen en la creación de este Sistema se halla en la invitación que dirige el Consejo de la Unión Europea a la Comisión Europea a fin de que refuerce el seguimiento, la evaluación y la transparencia de las acciones de cooperación internacional. Y, sobre todo, a fin de que garantice la obtención de una información objetiva, sólida y basada en criterios idénticos, sea cual fuere la persona encargada en cada caso de llevar adelante la evaluación de este o aquel proyecto. Con la información obtenida a partir de estos criterios es indudable que los órganos decisores de la UE cuentan con un arsenal informativo adecuado, pertinente, sintético y uniforme. Los objetivos que cumple el SOR justifican por sí solos nuestra elección.

Tratándose de proyectos en ejecución, el evaluador ha de centrarse en determinar si la gestión del proyecto resulta eficaz y óptima, para lo cual ha de analizar, uno a uno, los conceptos que suministra la metodología del SOR:

- Calidad de diseño del proyecto.
- Eficiencia de ejecución hasta la fecha.
- Eficacia hasta la fecha.
- Perspectiva de impacto.
- Sostenibilidad potencial.

Pues bien, ¿cuál es la calidad de gestión de este proyecto que consiste en poner en funcionamiento unos Juzgados absolutamente novedosos en nuestro sistema judicial, y aun en los de gran parte de los países de nuestro entorno, como medio para erradicar la violencia de género en nuestro país?<sup>23</sup>.

Vamos a analizar cada uno de los aspectos propuestos:

a) *Calidad del diseño del proyecto*

Se trata de valorar si el proyecto (su ideación y creación) responde a las necesidades reales de los beneficiarios. No es extraño encontrar proyectos que, en su génesis, responden más a intereses del propio suministrador de la cooperación que a las necesidades reales de los locales, como proyectos que, por la forma de su concepción o ejecución, dan la espalda a las necesidades reales, optando por satisfacer intereses ajenos a las verdaderas necesidades de los grupos a los que sólo supuesta, o nominalmente, van dirigidos.

La creación y puesta en marcha de los Juzgados especializados de Violencia contra la Mujer ha constituido una apuesta original, arriesgada y osada por parte del legislador. Nada ni nadie exigía su creación. Para responder a la realidad criminógena de la violencia de

---

<sup>23</sup> De acuerdo con el *Manual para monitores* ya citado, «el marco de calidad» constituye la clave de la evaluación de un proyecto. Este marco de calidad bascula en torno a tres atributos clave de calidad:

*Pertinencia:* Se ha de valorar si el proyecto cumple con las necesidades demostradas.

*Factibilidad:* Se analiza si el proyecto está bien diseñado y si proporcionará beneficios sostenibles a los grupos meta.

*Eficacia y óptima gestión:* Se evalúa si el proyecto está bien gestionado y si proporciona o no los beneficios previstos. Este último atributo describe la eficacia y eficiencia reales del proyecto **durante** la ejecución. El sistema SOR, en tanto que dirigido a la observación de **proyectos en ejecución**, se detiene a analizar este último atributo.

género ya existían y funcionaban (aún funcionan en los partidos judiciales en los que no se cuenta con un Juzgado especializado) los Juzgados de Instrucción. Sin embargo, la percepción del legislador fue la correcta. Así lo viene a demostrar el simple transcurso del tiempo. Hoy por hoy se podrán levantar cualesquiera voces críticas contra la Ley, sus resultados o contra las medidas adoptadas para luchar contra la violencia de género. Pero lo que no se podrá negar es que desde la entrada en funcionamiento de los Juzgados de violencia sobre la mujer hay un antes y un después para las mujeres víctimas de violencia de género. Y ello simplemente –y no es poco– porque los Juzgados especializados sólo conocen de esta materia. No es posible que las mujeres que acuden a los Juzgados a contar sus historias, plagadas de descripciones de momentos dolorosos, íntimos, indignantes para ellas..., tengan que hacerlo tras las declaraciones de los que roban, o los que conducen en forma peligrosa vehículos de motor, o de los que están en el mundo de la droga, por citar lo que suele ocupar la mayor parte del tiempo de un Juzgado de Instrucción.

La razón de ser de estos Juzgados especializados, a los que se atribuye una doble competencia, penal y civil, estuvo, pues, muy bien pensada.

Como se ha dicho, los JVM no sólo conocen de los delitos y faltas de violencia de género, sino de cuestiones civiles (propriadamente derecho de familia) surgidas en el marco de la pareja. Éste es uno de los aspectos (la doble competencia, paradójicamente surgida en un momento en que el mundo judicial se ha subido con ganas al tren de la superespecialización) más interesantes de la Ley y que más ha llamado la atención allende nuestras fronteras. Desde el punto de vista de la praxis judicial, esta competencia dual fue lo mejor que pudo haber pasado. No sólo para evitar el «deambular de las víctimas por distintos Juzgados...» (propósito que quizás no se cumple como debiera), sino porque ni siquiera el Juez civil puede ser indiferente o ignorar el hecho de la violencia de género. Por ello, para evitar la especialización parcial o incompleta que se habría producido de haberse centrado únicamente en la competencia penal, lo mejor fue atribuir al Juez de instrucción especializado competencia para conocer la problemática civil de la pareja implicada. De lo contrario, nos podríamos encontrar con situaciones realmente frustrantes. Por no decir kafkianas.

No podemos terminar nuestra valoración sobre la calidad de diseño de nuestro proyecto sin responder a uno de las preguntas clave que en este apartado todo evaluador ha de tener en cuenta: ¿los grupos meta/beneficiarios planeados se corresponden con los que realmente se están beneficiando?

El beneficiario de este proyecto, como ya dijimos, es la sociedad española en su integridad. Hombres y mujeres. Y entre las mujeres todas, sufran o no una situación de violencia de género. Ahora bien, ése es el grupo meta universal o integral. La Ley de Medidas de Protección 1/2004 aboga por él en la medida en que proclama que «los poderes públicos no pueden ser ajenos a la violencia de género, que constituye uno de los ataques más flagrantes a derechos fundamentales, como la libertad, la igualdad, la vida, la seguridad y la no discriminación, proclamados en nuestra Constitución»<sup>24</sup>. No cabe dudar que la sociedad española se está beneficiando de los efectos del proyecto. Esta optimista afirmación no puede ignorar la otra realidad que se viene dando: hay un grupo muy numeroso de mujeres que, pese a estar viviendo o soportando la llamada «espiral de violencia machista», no denuncia a sus agresores, no acude a los JVM; en definitiva, *no se están beneficiando de los efectos del proyecto quienes precisamente deberían hacerlo*.

¿Por qué sigue habiendo mujeres que se resisten a denunciar o mujeres que no ven el riesgo en el que viven? Y, lo que es mucho más grave, ¿por qué persiste el goteo horrorosamente constante de mujeres muertas por quienes mantuvieron con ellas una relación sentimental?

En la medida en que este indicador no baja o que, bajando, se muestra pronto a volver por sus fueros, se podría cuestionar seriamente el éxito del proyecto. Ello no obstante, suscribo absolutamente el criterio de la Delegación de gobierno para la Violencia de Género<sup>25</sup> según el cual *evaluar la eficacia de la Ley Orgánica 1/2004 y de su impacto social y de cada una de sus medidas en base a las cifras de víctimas mortales se considera inadecuado, «puesto que no es posible determinar la cifra de mujeres que han salvado su vida en base a los recursos que la Ley Integral pone a su disposición»*.

En efecto, no se puede medir la eficacia de la Ley a partir del dato de mujeres muertas. Sería posible establecer este criterio de evaluación si –y sólo si– el objetivo de la Ley fuera eliminar el número de mujeres asesinadas por sus parejas o quienes lo fueron. Pero el objetivo es mucho más amplio; es *erradicar la violencia de género*. Y aunque el homicidio o asesinato sea la expresión más terrible de esa conducta delictiva, no es la única ni, afortunadamente, la mayoritaria. Por

<sup>24</sup> Párrafo inicial de la sección II de la Exposición de Motivos.

<sup>25</sup> *Vid. III Informe Anual del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, 2010* (Centro de Publicaciones. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, Madrid, 2011), págs. 85 y 86.

tanto, el número de asesinadas no es indicador definitivo ni exclusivo. De manera que, aunque anteriormente he dicho que comparto el juicio de la Delegación de gobierno para la violencia de género en el sentido de que la evaluación de la Ley no se puede centrar en el número de víctimas mortales, no puedo en modo alguno compartir la explicación del juicio. No creo que el hecho de medir un imposible (medir el número de mujeres que no ha muerto gracias a la Ley) sea la explicación. La explicación se encuentra en los objetivos de la Ley y en los resultados que ésta persigue, a saber: erradicar, eliminar, suprimir la violencia de género (y la violencia de género no se limita a la que sufrieron las mujeres cuya vida fue eliminada), y organizar una justicia especializada que dé respuesta al hecho de criminal de violencia de género. Mantener el criterio del número de mujeres muertas como criterio evaluador y como criterio determinante de la gestión del proyecto nos llevaría a eliminar, por ejemplo, los Juzgados especializados en aquellos partidos judiciales donde ninguna mujer hubiera muerto por causa de violencia de género.

Ahora bien, cuestión muy distinta es determinar qué porcentaje de esas mujeres muertas por sus parejas denunció antes de morir.

Volviendo al Informe de la Delegación de gobierno y teniendo en cuenta que datos fiables (es decir, uniformes), parece ser, sólo se cuentan a partir del 2006, se nos indica que en el período 2006-2009 del total de 271 víctimas mortales por violencia de género sólo el 27,7% de ellas, es decir, 75, había interpuesto denuncia. El resto, 196, no había acudido ni a la Policía, ni a la Fiscalía, ni a los Juzgados a denunciar<sup>26</sup>. Los datos de este corto período de tiempo apuntan hacia otra realidad: que el porcentaje de mujeres que viene muriendo sin haber denunciado a su agresor, desde la entrada en vigor de la Ley o, más exactamente, desde el año 2006 a la fecha, ha ido subiendo de año en año<sup>27</sup>. Nada parece estar cambiando. De hecho, en el *Informe del Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género*, del CGPJ, publicado el 26 de mayo de 2011, se hace hincapié en que 7 de cada 10 (es decir el 70%) de mujeres muertas en el año 2010 murió violentamente sin haber intentado antes denunciar a su agresor. El año pasado, además, el porcentaje de mujeres muertas por su pareja o ex pareja se elevó un 32,7% respecto del de 2009.

<sup>26</sup> *III Informe Anual, op. cit.*, págs. 72 y ss.

<sup>27</sup> 68,1% en 2006, 70,4% en el 2007, 76,3% en el 2008 y 75,5% en el 2009, pese a que este último año presenta el índice más bajo de mujeres muertas, aunque todavía es muy pronto para hablar de descenso sostenido, puesto que el año pasado volvió a elevarse el número de mujeres muertas.



En otras palabras, la debilidad del proyecto se manifiesta en su actual incapacidad para neutralizar ese factor externo o hipótesis que se materializa en esa especie de inconsciencia que determina que ni quienes viven el peligro, ni los que las rodean, sean capaces de detectarlo a tiempo. Siendo ésta la debilidad, la fortaleza del proyecto radica en que, por el lado institucional, las lanzas siguen en alza, en señal clara de lucha. Sin embargo, habrá que ir indagando sobre nuevas y mejores estrategias para minimizar el impacto negativo que se manifiesta de la actitud de quienes realmente sufren violencia de parte de sus parejas<sup>28</sup>.

*b) Eficiencia*

Este criterio de evaluación valora la proporción entre el resultado obtenido y su coste. Se ha de analizar si los resultados se han obtenido y la calidad de éstos. En nuestro proyecto se ha de responder a lo siguiente:

¿Cuál es la calidad de la actuación de estos JVM? ¿En qué relación se hallan respecto al Objetivo perseguido, que es –como sabemos– la erradicación de la VG? ¿Hay proporción entre el coste político y económico que representan y el logro de los resultados?

La Planta Judicial surgida tras las reformas introducidas por la Ley 1/2004, fijó en 17 los Juzgados especializados sobre Violencia contra la Mujer que entrarían en funcionamiento. Fuera de ellos, las denuncias por estos delitos serían conocidas por los Juzgados denominados «compatibles»; es decir, Juzgados de Instrucción a los que se atribuyó competencia exclusiva para conocer de los delitos de violencia de género, bien entendido que esta asignación competencial se hizo sin exclusión del resto de competencias que les correspondiere. Es decir, se trataba de modificar las normas de reparto, atribuyendo

---

<sup>28</sup> A finales del mes de mayo de 2011, el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad lanzó o sugirió la idea, realmente descabellada, de establecer algún tipo de «normas de comunicación del delito de violencia de género» con el fin de evitar el fenómeno de la imitación o replicación. Como Juez de Violencia de Género al frente de un Juzgado especializado desde su puesta en marcha puedo afirmar que, en efecto, un tipo de amenaza bastante socorrida del denunciado es: «Tú vas a ser la próxima en salir en el telediario.» Ahora bien, de ahí a que la noticia de una mujer asesinada sea el detonante para que el agresor haga lo que no se había planteado parece excesivo. No sólo desproporcionado a nivel psicológico («60 o 70 casos al año es una muestra pequeña para estudiar el fenómeno desde el punto de vista estadístico», dice el catedrático de Psicología clínica, Enrique Echeburúa), sino que, de admitirse este desatino y de convertirse en un principio aceptado, podría tener consecuencias imprevisibles en el marco de la imputabilidad, culpabilidad y autoría del delito.

a los Juzgados compatibles la competencia civil y penal en temas de violencia de género, junto con la «residual» acordada, normalmente entre los Jueces, a través de las normas de reparto.

Es decir, que el primero y primordial de los resultados propuestos nació con graves carencias. Carencias explicadas por las prisas del Ministerio de Justicia en sacar a la luz la Ley y el probable desconocimiento de cuál era, verdaderamente, el estado de la cuestión en esta materia. Sólo eso explica que los JVM especializados de Madrid (3), Barcelona (2), Valencia (1) o Sevilla (1) nacieran prácticamente colapsados. Sólo eso justifica que se hubiera de recurrir al expediente de la creación del Juzgado «bis» para evitar que Madrid quedara literalmente arrasada por el número inesperado de denuncias, difícilmente soportable de asumir y responder con la inmediatez y la «especialidad» esperada. A ello se unía otra circunstancia en absoluto banal: la imposibilidad de atender la carga penal con la debida celeridad obligaba a los Juzgados a poner las demandas civiles en una especie de limbo bajo la explicación o excusa de la «preferente tramitación de los asuntos penales». A lo que se sumó las cuestiones de competencia que rápidamente se empezaron a plantear entre los Jueces competentes en temas de violencia y los Jueces civiles de familia, con el resultado absolutamente insoportable e incomprensible a las ciudadanas y ciudadanos litigantes de que las demandas civiles iban y venían de un Juzgado a otro para estupefacción de propios y extraños. Por otro lado, y para agravar aún más la situación, la jurisprudencia de las Audiencias Provinciales en materia civil y penal estaba en proceso de consolidarse, por lo que las resoluciones de esta instancia o no llegaban, o llegaban con propuestas contradictorias. Pero por encima de todo ello, lo más negativo a los fines del proyecto fue que el número de sedes especializadas resultó inadecuado. Puso en evidencia una falta de planificación.

Sin embargo, hay que reconocer que el Gobierno de la nación, los de las Comunidades Autónomas, los gobiernos municipales y, en definitiva, todas las instituciones implicadas en la (ardua) tarea de arrancar este proceso actuaron con la diligencia debida. Eso explica que apenas 3 años después de la entrada en funcionamiento de los JVM, de los iniciales 17 juzgados especializados se pasara a 83. Y que hoy sean ya 103 los Juzgados especializados.

Por otro lado, el Ministerio de Justicia, el Consejo General del Poder Judicial y demás instituciones con competencia en la materia, tras oír los argumentos de los Jueces implicados, pusieron en marcha el 1 de enero de 2009 el servicio de guardia «especializado», que ahora funciona en Madrid (con 2 Juzgados de guardia), Barcelona, Sevi-

lla y Valencia (uno en cada uno de estas ciudades). Con este servicio se puso fin al absurdo que se daba en aquellas ciudades que, como Madrid o Barcelona, aun teniendo Juzgados especializados, si la solicitud de orden de protección se producía fuera de las horas de audiencia, éstas eran resueltas por los Juzgados de Instrucción en funciones de guardia; lo que no sólo aumentaba el absurdo peregrinar de la víctima entre distintas clases de Juzgados, sino que echaba por tierra la razón de ser de la especialización; pues de contar esta clase de delitos con una sede judicial específica para tratar el tema, sí resultaba (y lamentablemente resulta en la mayor parte de los casos) que sólo la hora, y no otra circunstancia, era la que determinaba que esa solicitud se conociese por un Juez distinto al especializado, se comprenderá el tamaño de la sinrazón.

Los Jueces de los órganos especializados han de ostentar la categoría de Magistrado. En esta clase de destinos, el único criterio que se sigue para la adjudicación del destino al peticionario es la antigüedad; lo que no deja de ser extraño, al menos para los expertos extranjeros que se interesan por la puesta en marcha de estos Juzgados. Cómo es posible (se preguntan y me han preguntado en multitud de ocasiones) que un destino con una materia tan especial, que requiere cierta dosis de sensibilización probada en la perspectiva de género, pueda ser adjudicado sin más «prueba» que la mera antigüedad. Pues bien, es así. Y ello constituye una debilidad en la organización de los Juzgados que, sin embargo, tendría fácil remedio.

No obstante, es posible admitir que este problema, al inicio de la andadura de los Juzgados, era el menor. Era fácil prever que Magistrados con antigüedad en la carrera no estarían dispuestos a asumir una materia tan compleja y tan expuesta al juicio social y mediático. De hecho, la primera promoción de Jueces de Violencia sobre la Mujer se integró en su gran mayoría por Jueces promovidos a la categoría de Magistrados. Es decir, en destino forzoso, lo que es garantía de especial movilidad. Ésta puede ser la causa de que, según los datos de la *Evaluación de la situación de los JVM a los tres años de su creación*<sup>29</sup>, sólo el 18,31% de los Jueces especializados

---

<sup>29</sup> Fue presentado por el CGPJ, en septiembre del año 2008, es decir, a los 3 años de la entrada en vigor de la Ley. Evaluación que, más exactamente es una autoevaluación, pues se elaboró a partir de una encuesta dirigida a la totalidad de los JVM con la finalidad de conocer su situación y trasladar los resultados de la misma, y las recomendaciones que fueren del caso, a las Administraciones con competencia en la materia. Esta encuesta fue respondida por el 88,43% de los responsables de estos órganos con competencia para conocer de los actos criminales (y su derivado civil) de violencia de género.

permaneciera en el destino. Porcentaje algo más elevado en los Juzgados compatibles (quizá porque no se traten necesariamente de plazas ocupadas en calidad de «destino forzoso»), pues se situaba en el 29,97%.

Desde otra perspectiva, pero siempre en el terreno de los resultados, los poderes públicos, aunque han ido reaccionando con celeridad a las necesidades de esta categoría de órganos judiciales –y muestra de ello es el aumento de la planta en más de un 500%– han sido muy cicateros a la hora de dotación de medios. Fuera de que están constantemente sometidos a una especie de esquizofrenia: a pesar de la importancia que han dado a la creación de los Juzgados especializados como medio (uno más; no el más importante, pero quizá el más relevante) para erradicar la violencia de género, no se entiende por qué siguen existiendo los órganos judiciales compatibles. Por qué la especialización no ha llegado en línea directa hasta el Tribunal Supremo. Por qué todavía el enjuiciamiento penal en primera instancia, o la segunda instancia civil, adolece de esta especialización, con algunas excepciones<sup>30</sup>.

Por otro lado, aunque ahora (recientemente) se está siguiendo una política nueva en materia de formación a Jueces en igualdad, enfoque de género, etc., todavía no se ha dado el paso decisivo, tal como en su día se diera con la jurisdicción de menores o la jurisdicción mercantil<sup>31</sup>.

Si se creara una especialización de verdad, y no meramente formal o incompleta, se evitaría, de un lado, la movilidad de Jueces; por otro, se garantizaría que se encuentren en estos órganos profesionales formados en la materia, con experiencia no sólo en la aplicación de una Ley que no es especialmente compleja, pero que requiere de otro tipo de conocimientos y sensibilidades; se daría efectivo cumplimiento al mandato del legislador, y, sobre todo, se acallarían todas esas voces que, con razón o sin ella (la casuística, sin duda, es de lo

---

<sup>30</sup> Han tenido que transcurrir más de cinco años desde la entrada en funcionamiento de los JVM especializados para que en Madrid se creen –¡por fin!– Juzgados de lo penal con competencia exclusiva en la materia. La especialización a nivel de Audiencias Provinciales en materia civil y penal relativa a violencia de género se halla en una fase más incipiente todavía. Del Tribunal Supremo, ¿qué decir?, salvo que algunas de sus resoluciones (como la relativa a la reacción que ha de tener el Juez cuando la víctima decide no ratificar en sede judicial la denuncia presentada en comisaría) han dado no poco quebraderos de cabeza a los Jueces y Fiscales de la línea primera de batalla (los instructores).

<sup>31</sup> Lamentablemente, el flamante Reglamento 2/2011, de 28 de abril, de la Carrera Judicial no habla en absoluto sobre la especialización en materia de género. La oportunidad perdida es incuestionable y altamente llamativa.

más variada), han empezado a cuestionar que Jueces sin sensibilidad en la materia, sin probada sensibilización en género, puedan estar al frente de estos órganos.

*c) Eficacia hasta la fecha*

La eficacia de un proyecto en términos generales se mide como la contribución realizada por los resultados del proyecto para alcanzar el objetivo específico del mismo. Este criterio de medición, en un proyecto como el que se propuso el Gobierno de la nación con la creación de los JVM, resulta muy interesante destacar, puesto que los análisis políticos se empeñan en medir la eficacia en función del número de mujeres muertas. Craso error<sup>32</sup>, demostrativo del desconocimiento que se tiene, en muchos casos, de la metodología a seguir para valorar un proyecto o gestión determinada.

Este apartado tiene que ver sustancialmente con la evaluación de las actividades. Actividades en las que, de forma consciente, no hemos querido adentrarnos. Nos parecía que el ejercicio de recreación de un proyecto a partir de la Ley 1/2004 y los objetivos que propugna expresa y tácitamente no podía llevarse tan lejos.

Pero hay indicadores evidentes.

Los JVM son una realidad palpable en nuestro país. Están resolviendo la friolera de más de 300 denuncias diarias, o, lo que es lo mismo, manejan una media mensual superior a las 11.000 denuncias<sup>33</sup>, lo que pone en evidencia dos extremos:

Primero, que la violencia de género es una realidad. Está instalada en nuestro país. Convive con y entre nosotros. No cabe, por tanto, dar pábulo a las voces que pretenden minimizarla o retornarla al estado de invisibilidad.

Segundo, y más importante, que gracias a los JVM y a la labor que desarrollan se está posibilitando que las mujeres –que son quienes principalmente denuncian–, en efecto, denuncien.

Que un año se denuncie más o menos (en el 2009 hubo un descenso de un 4,6% respecto del año anterior), realmente no es de nuestra pertinencia a la hora de evaluar la realidad de los Juzgados. Lo que es importante es que se denuncie. Si el número descendiera

---

<sup>32</sup> Error al que ya hemos hecho referencia al hablar de la calidad de diseño del proyecto.

<sup>33</sup> Desde el 1 de enero de 2007 al 31 de diciembre de 2009 la media mensual de denuncias fue de 11.221 (*op. cit.*, págs. 90 y ss.)

año a año estaríamos avistando la desaparición, es decir, la *erradicación* del problema. De momento, de lo que se trata es procurar sacar a la luz esa «bolsa» de maltrato que lamentablemente existe y persiste.

Aunque no directamente relacionado con la actividad jurisdiccional desplegada por los JVM, pero absolutamente condicionada a ésta<sup>34</sup>, hay que destacar (y constituye un referente importante a la hora de medir la eficacia de la ejecución hasta la fecha) que entre los años 2006 y 2009 fueron poco más de 63.000 mujeres las que percibieron la denominada «renta activa de inserción» (la cual supone unos 400 euros mensuales). Por otro lado, entre 2005 a 2009 fueron 6.011 mujeres víctimas de violencia las que recibieron ayuda por cambio de domicilio. Y en cuanto a las ayudas económicas que prevé el artículo 27 de la LMPIVG, apenas han sido concedidas desde el 2006 al 2009 un total de 717 ayudas<sup>35</sup>. Convendría indagar por qué un porcentaje tan reducido de víctimas de maltrato obtiene o accede a esta clase de ayudas. Ahora bien, independientemente de cuáles fueren esas razones, lo que resulta incuestionable es que las mujeres no deciden denunciar para obtenerlas. Un argumento a añadir frente a los que todavía hablan de «alto número de denuncias falsas». Evidentemente, no son motivos espurios (dirigidos a la obtención de ayudas sociales) los que están en el alto (pero todavía insuficiente) número de mujeres que denuncian el maltrato que padecen.

#### d) *Perspectiva de impacto*

Por este criterio se ha de valorar la trascendencia de la acción en el medio social en que se mueve. En nuestro caso, las interrogantes planteadas surgen con rapidez: ¿Son conocidos los JVM? ¿Se han tomado en cuenta las opiniones de los Jueces en la toma posterior de decisiones? ¿Han conseguido asentarse en la sociedad en general y en la organización judicial en particular?

Hoy por hoy sería impensable retornar al modelo anterior a la entrada en funcionamiento de los JVM. Los titulares de estos órganos han estado en plena actualidad durante todos estos años de actuación. Son muchos los periodistas de medios escritos y televisivos nacionales y extranjeros los que han querido conocer (para transmi-

<sup>34</sup> Por imperativo legal –art. 23 de la LMPIVG–, *las situaciones de violencia que dan lugar al reconocimiento de los derechos regulados en este capítulo –Derechos laborales y prestaciones de la Seguridad Social– se acreditarán con la orden de protección a favor de la víctima*. Es decir, el Juzgado es el que posibilita el reconocimiento del «título».

<sup>35</sup> *III Informe Anual*, ya citado. Nos remitimos a los capítulos 7 y ss. del mismo por ser sumamente ilustrativos.

tir a continuación) cómo se trabaja en los Juzgados de Violencia sobre la Mujer. También ocurre, cada vez que una mujer muere, que el punto de mira se vuelve inmediatamente hacia estos órganos judiciales, como si de ellos dependiera que el agresor agrede o no. Últimamente, la tendencia es criticar al sector judicial, simplemente porque no acuerda la adopción de las llamadas pulseras de control electrónico en el número que ciertas voces quisieran. Este tipo de críticas revela el desconocimiento que muchos tienen sobre el trabajo que se desarrolla. Los Jueces de Violencia sobre la Mujer, guste o no a la opinión pública, han de garantizar la vigencia de principios constitucionales elementales. Sería interesante que los políticos entendieran su labor.

Ahora bien, el impacto social que tiene cualquier decisión o comentario dirigido a –o formulado por– quienes están involucrados en la lucha contra la violencia de género destaca –más si cabe– la correcta formulación del proyecto en la medida en que se han puesto en marcha unos medios que permitirán, con el curso de tiempo y la profundización de otras medidas, lograr el objetivo general propuesto: nada menos que erradicar la violencia de género.

Con ello llegamos al último de los parámetros que nos garantizan la emisión de un juicio valorativo objetivo. Aquel que se refiere a la sostenibilidad potencial.

*e) Sostenibilidad potencial*

Este parámetro permite valorar, en términos generales, la probabilidad futura de que los beneficios producidos por el proyecto –en nuestro caso, los JVM– permanezcan en el tiempo más allá de la puntual intervención. Un proyecto (si está bien concebido) ha de tener vocación de permanencia. En nuestro caso se trata de valorar si la realidad de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer nacieron para satisfacer ciertas preocupaciones más o menos veleidosas de los políticos que los promovieron, o si, por el contrario, su gestación y nacimiento tienen visos de mantenerse en el tiempo por grandes o drásticos que sean los cambios políticos que se produzcan en el porvenir. En otras palabras, la interrogante es mucho más trascendente de lo que pudiéramos considerar: ¿estamos ante un fenómeno llamado a desaparecer en el caso de que el Gobierno de la nación cambie de tendencia política?

En principio no hay ninguna señal política que aviste cambio alguno en el largo o medio plazo. Sin embargo, el riesgo existe si la puesta en marcha de esta categoría de Juzgados se asocia, excesiva-

mente, a los principios ideológicos de un determinado gobierno. Además, no podemos olvidar lo que hemos señalado anteriormente: se trata de la Ley que más recursos de inconstitucionalidad ha provocado. Su desaparición sería la señal definitiva de un retroceso que se viene detectando cada vez con mayor descaro por una serie de factores o actitudes<sup>36</sup>. Desde el punto de vista de la imagen internacional que tiene la Ley española frente a otras naciones de nuestro entorno continental, se causaría un grave revés. España es modelo en este tema. Sin embargo, la vertiginosa evolución de los Juzgados de Violencia necesitaría de la adopción de medidas mucho más coherentes con los objetivos propuestos. Y debería tener en cuenta todos esos factores negativos que pueden tener la (indeseada) virtualidad de condicionar su futuro a determinados cambios políticos. Para ello sería importantísimo que los poderes públicos tomen las decisiones pertinentes en el momento adecuado. Es decir, inmediatamente, para hacer de la realidad de los Juzgados de Violencia una verdadera jurisdicción especializada, inamovible mientras el objetivo general no se haya logrado. Es decir, mientras no se erradique la violencia de género en nuestro país.

---

<sup>36</sup> Esas voces que abogan por eliminar de estos Juzgados la competencia civil, o que propugnan un cambio de su ámbito competencial, proponiendo que la violencia doméstica *in genere* pase a la competencia de los JVM –con lo que se haría perder a éstos su seña de identidad–, son prueba palpable de que los riesgos no sólo no se reducen, sino que, antes al contrario, parecen hacerse más fuertes.