

Este artículo  
se reedita ya que,  
por error,  
en la anterior edición  
faltaban los párrafos finales

# El Observatorio Estatad de violencia sobre la Mujer

POR FERNANDO REVIRIEGO PICÓN.

Profesor de Derecho Constitucional (UNED).

Coordinador del Observatorio de Género del Instituto de Derecho Comparado.

Entre las novedades de la LO 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, se cuenta la creación del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer (en adelante OEVM). Se ha configurado como un órgano colegiado adscrito al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y tiene (tendrá) como cometido el asesoramiento, evaluación, colaboración institucional, elaboración de informes y estudios y propuestas de actuación en materia de violencia de género. Se trata de un órgano (a diferencia de otros también creados por la Ley, como la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer) sobre el que existía una cierta idea compartida desde diferentes sectores políticos y sociales de que podría ser un instrumento de indudable potencialidad y dinamización.

Parte importante de su actividad consiste en elaborar informes, estudios y propuestas. Son varias las precisiones que respecto de éstos realiza la Ley, tanto con relación a la estructuración de los datos a consignar como respecto de la necesidad de realizar estudios específicos sobre ciertos colectivos. De esta forma se consignarán los datos desagregados por sexo, y se considerará de forma particular la situación de aquellas mujeres que tienen a priori un mayor riesgo de sufrir casos de violencia de género o que tuvieren dificultades mayores para acceder a los diferentes servicios.

La primera de las precisiones parece innecesaria en tanto no parece añadir nada nuevo a lo que, en su caso, hubieran recogido indefectiblemente dichos informes.

Se hace extraño imaginar que, aun en ausencia de esta previsión, no se hubiera procedido a dicha desagregación, a la vista del sentido y finalidad de la propia Ley.

Con relación a la segunda, debemos destacar que no aclara la Ley en este punto quien habría que encajar dentro de esa rúbrica referida: mayor riesgo de sufrir casos de violencia de género o de acceder a los servicios que se articulen. No obstante, en un momento posterior de su articulado, al abordar los Planes de Colaboración a elaborar en esta materia, se hizo una referencia concreta, que no cerrada, a las mujeres pertenecientes a minorías, a las mujeres inmigrantes, a las mujeres que se encuentren en situación de exclusión social o a las mujeres con discapacidad. En buena lógica hay que entender que son éstas las que entrarían dentro de ese colectivo a singularizar en los informes del OEVM. Especialmente necesaria y significativa nos parece esta última referencia, en la medida en que hasta la fecha no se cuenta en nuestro país respecto de éstas con datos oficiales sobre afección de violencia de género, mientras que respecto de los otros colectivos sí podrían citarse algunos; ello cuando los datos con que contaríamos respecto de otros países europeos indican que alrededor del cuarenta por ciento de las mujeres que tienen algún tipo de discapacidad ha sufrido durante algún momento de su vida este tipo de violencia.

Más allá de especificaciones sobre su contenido, se singulariza especialmente, entre los informes a realizar, uno de ellos, el que anualmente deberá remitir



tanto al Gobierno como a las CCAA en el que se indique la evolución de la violencia ejercida sobre la mujer como manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres, ejercida por sus cónyuges (o que lo hubieren sido) o por quienes estén o hayan estado ligados a ellas por relaciones similares de afectividad, aun sin mediar convivencia. Se comprenderá aquí cualquier acto de violencia no sólo física sino también psicológica, incluyéndose agresiones a la libertad sexual, amenazas, coacciones o privación arbitraria de la libertad. Este informe recogerá igualmente los tipos penales que se hubieran aplicado en los diferentes supuestos de violencia ejercida sobre la mujer, así como cuestiones relativas a la efectividad de las medidas acordadas para la protección de las víctimas.

### **NATURALEZA, DEPENDENCIA ORGÁNICA Y DENOMINACIÓN DEL OEVM**

De manera similar a lo que aconteció respecto de la Delegación Especial, antes citada, tanto durante la tramitación de la Ley integral como después, se debatió la dependencia orgánica del OEVM así como su naturaleza.

Debemos recordar, respecto de esa primera cuestión, que el OEVM se encuentra adscrito también al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y que las propuestas de reasignación han incidido en la necesidad de adscribirlo bien al propio CGPJ con el objeto de separarlo del Ejecutivo, o bien, al igual que sucedió para la Delegación, al Ministerio de Presidencia. La justificación de esta reasignación derivaría de valorar de forma inoperativa, o mejor, de forma menos operativa que las otras alternativas posibles, su adscripción al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Respecto de la segunda cuestión apuntada, su naturaleza, se ha planteado igualmente si era oportuno configurarlo como un órgano administrativo con la dependencia señalada o elegir la forma de agencia con personalidad jurídica propia (al estilo de los conocidos Ministerialfreie Räume) pretendiéndose así ampliar a este campo esa nueva forma de gestión de los asuntos públicos. En ese sentido se manifestó el Consejo de Estado en su informe al Anteproyecto, al señalar que, a su juicio, “quizá fuera más oportuno optar por la creación de una agencia u otro tipo de organismo que, en todo caso, gozara de personalidad jurídica propia (en lugar de crear un órgano administrativo adscrito al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) con legitimación para intervenir ante los órganos jurisdiccionales”. A esta idea se adhirieron diferentes voces durante la tramitación parlamentaria, aunque con escaso éxito.

En un plano exclusivamente terminológico, aunque evidentemente estamos ante una cuestión menor, debemos señalar que durante la elaboración de la Ley, la

existencia de un Observatorio contra la violencia doméstica y de género en el CGPJ amén (entre otros) del Observatorio Regional de la CAM o el Observatorio de Género de la CAV, hicieron que se planteara la posibilidad de buscar una terminología alternativa a este instituto en orden a solventar eventuales equívocos. Parece interesante apuntar, al hilo de esta idea, que la Proposición de Ley integral presentada por el GP Socialista de 2001 recogía esta misma figura (cuya principal función, al decir de la Exposición de Motivos de la Proposición, sería servir como observatorio de la situación y evolución de la violencia de género) bajo la rúbrica Consejo Consultivo. Aunque por otros motivos diferenciados el término nacional que acompañaba inicialmente al Observatorio en el texto del Proyecto también fue objeto de ciertas críticas desde los sectores nacionalistas, barajándose como alternativas los términos central o estatal, siento esta última la opción finalmente escogida. Y de igual manera se produjo (aquí sin alteración alguna) respecto de la reseña final del mismo, que recordemos habla de la violencia sobre la Mujer, proponiéndose como alternativa el término recogido finalmente en la propia rúbrica del cuerpo legal, violencia de género.

### **COMPOSICIÓN DEL OEVM**

Al Observatorio también se le ha analizado desde el plano de su futura composición, planteándose la posibilidad o necesidad, en su caso, de que determinadas entidades y agentes sociales se encontraran en él representados.

Si bien en el Proyecto inicialmente remitido se difería en este punto a su futuro desarrollo reglamentario ello no impedía incluir una mención específica y única a las “organizaciones de mujeres con implantación en todo el territorio del Estado y de asociaciones de consumidores y usuarios”.

En sede parlamentaria ello sirvió para iniciar el debate sobre la conveniencia o necesidad de asegurar en la propia Ley la participación de CCAA, entidades locales, agentes sociales, organizaciones empresariales y sindicales más representativas, organizaciones de defensa de los derechos humanos, personas expertas del ámbito académico en igualdad y no discriminación y de la abogacía institucional. Con la excepción de las tres últimas referidas, todas ellas se recogieron finalmente en el texto de la Ley, contándose así con una importante participación social e institucional que ha sido aplaudida desde diferentes sectores tras su definitiva aprobación.

Otras propuestas sobre la composición de este órgano (aunque aquí estaríamos retomando nuevamente cuestiones sobre su naturaleza al traer como causa la opción por un no adscripción orgánica específica) fue la determinación de una participación equilibrada Ad-



ministración Central-CCAA en orden a coordinar y reformar la cooperación institucional de las políticas que puedan llevarse a cabo en la materia.

### ATENCIÓN A COLECTIVOS ESPECÍFICOS

La atención específica a ciertos colectivos que tendrían una singular vulnerabilidad, así, a las mujeres con mayor riesgo de sufrir la violencia de género o con mayores dificultades para acceder a los servicios (recordemos, mujeres inmigrantes, mujeres en situación de exclusión social o mujeres con discapacidad), ha sido uno de los elementos destacados en la actuación del OEVM, punto que ha sido privilegiado igualmente en otros lugares de la Ley. Al hilo de este punto se nos plantea la duda de si hubiera sido oportuno incluir en esta apartado de la Ley una específica mención respecto de los menores, testigos habituales de casos de violencia de género, o incluso de las eventuales implicaciones de este fenómeno con confesiones religiosas/libertad religiosa, como hace no mucho tiempo tuvimos ocasión de comprobar en un suceso conocido de todos.

### COORDINACIÓN CON OTROS OBSERVATORIOS. EL OBSERVATORIO DEL CGPJ

El Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género del CGPJ (en origen, Observatorio de Violencia Doméstica) fue creado durante la anterior Legislatura en virtud del Convenio firmado en 2002 por el CGPJ y los Ministerios de Justicia y de Trabajo y Asuntos Sociales.

Por lo que aquí interesa, parece claro que su actuación no ha de solaparse con la del OEVM, por más que desde algunos sectores así se apuntara durante la tramitación parlamentaria. Esto es así, al encuadrarse fundamentalmente las competencias de aquél en la Administración de Justicia. Así, recordemos, tiene entre otros cometidos, recibir y analizar cuantas resoluciones judiciales sean dictadas por los Juzgados y Tribunales en asuntos relativos a la violencia doméstica; elaborar propuestas de actuación dirigidas a los órganos competentes –incluyendo sugerencias legislativas– a la vista del seguimiento de aquellos procesos; actualizar la Guía práctica de actuación contra la violencia doméstica; establecer criterios para que la estadística judicial permita hacer un seguimiento de los procesos relacionados con esta materia; proponer cursos de especialización en la materia dirigidos principalmente a los miembros de la Carrera Judicial y Fiscal y demás personal al servicio de la Administración de Justicia; analizar, impulsando en su caso la realización de los correspondientes estudios y encuestas, la realidad sociológica del fenómeno de la violencia doméstica; informar sobre el contenido de Convenios y Protocolos que en materia de violencia doméstica suscriban las instituciones firmantes, etc.



Apuntado ese no solapamiento entre Observatorios carece de sentido profundizar en el estudio de esta figura, aunque es de justicia señalar que este Observatorio del CGPJ ha desarrollado desde su creación una intensa actividad, elaborando, entre otras actuaciones, múltiples informes en la materia (Informes de la actividad de los órganos judiciales sobre violencia doméstica, muertes violentas en el ámbito de la violencia doméstica, maltrato familiar, violencia doméstica en el ámbito de menores, etc.) que indudablemente han servido al objetivo pretendido: dotas de efectividad de las actuaciones de las diferentes instituciones. Su relevante labor determinó la unanimidad de los diferentes actores sociales e institucionales en orden a su continuidad, por más que algunas voces llegarían a apuntar la necesidad de optar por un cambio de nomenclatura para el mismo; una de las opciones que se apuntó en este sentido fue la de denominarlo “Comisión de seguimiento de las resoluciones judiciales en materia de violencia de género”.

### POTENCIALIDAD DE LA FIGURA

Ni que decir tiene que existe una indudable potencialidad en la tutela institucional articulada en la Ley Integral, bajo la que se enmarca al creación del OEVM, especialmente, como se denunció durante la tramitación parlamentaria, por la existencia de situaciones realmente kafkianas respecto a decisiones judiciales o de atención por parte de los cuerpo especiales de policía. Situaciones a las que deberán dar respuesta tanto la Delegación Especial como el OEVM, objeto de estas notas.