

Capítulo VI. SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD DE GÉNERO

Manuela Mora Ruiz

I. EL GÉNERO COMO POLÍTICA SOCIAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA: PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD Y ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO

1. Consideraciones previas: género y derecho

El estudio del Derecho propio de Andalucía en relación con la temática de este Capítulo, *Servicios Sociales e Igualdad de Género*, precisa una tarea previa para abordar el contenido de las normas autonómicas relativas a la igualdad de género y determinar el modelo o la opción jurídica de nuestra Comunidad respecto del grado de efectividad de esta igualdad. En otros términos, hemos de aludir, aun cuando sea mínimamente, a la relación existente entre la (des)igualdad de género y el Derecho, en el sentido de que éste se ha convertido en instrumento fundamental para superar las barreras de la discriminación entre mujeres y hombres, habida cuenta de que la diferencia por razón de género es de carácter social y cultural¹. El género, como se ha señalado reiteradamente², no sólo incluye la diferencia

¹ En palabras de S. DE BEAUVOIR: “la mujer resulta ser una construcción social que comprende los elementos biológicos más los culturales”, en M^a. L. BALAGUER: *Mujer y Constitución*, Ediciones Cátedra, Madrid, 2005, p. 40.

² De forma ilustrativa, señala A. GASPARINO GASPARINO, que “la identidad de género es adquirida, el sexo es innato, pero hay interacción entre ellos”, de forma que “lo femenino ha quedado en nuestra cultura asociado a significantes como enigma, misterio, ocultamiento o carencia, en oposición a la verdad, realidad, complitud, representado por lo masculino”, véase A. GASPARINO GASPARINO: “La identidad femenina hoy”, en I. DÍAZ CAR-

biológica entre los sexos masculino y femenino, sino que, sobre todo, es una construcción orientada a establecer la posición de inferioridad de la mujer, en cuya virtud ésta quede relegada al mundo de las relaciones privadas, familiares, sin que, por tanto, pueda disfrutar con plenitud de los derechos fundamentales de las sociedades democráticas.

La consecuencia de este planteamiento es que el Derecho ha servido para asegurar una construcción patriarcal de la sociedad, en la que la aludida concepción de inferioridad del género femenino justificaba un sistema jurídico favorecedor de derechos del hombre blanco, padre de familia, que tenía capacidad para actuar en el ámbito laboral o en el de las relaciones sociales. Por tanto, el Derecho ha contribuido a la desigualdad de género, en la medida en que daba diferente tratamiento a los derechos del hombre y de la mujer, pues los mismos se planteaban en función de los del primero y teniendo en cuenta el rol familiar de las mujeres³.

La situación actual es completamente distinta y ello está provocando, como se verá a lo largo de este Capítulo, que el Derecho actúe como un instrumento de cambio, desde el momento en que los poderes públicos, establecida la prohibición de discriminación por razón de sexo, en el máximo nivel de nuestro Ordenamiento Jurídico⁴, tienen obligación de “promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social” (art. 9.2 CE). Es decir, la cláusula de Estado Social proporciona el marco idóneo para que el Derecho sea un instrumento útil al servicio de la igualdad de

BONA y C. GAMERO BRUN (coords.): *El feminismo ante el Nuevo Milenio*, Universidad de Cádiz, Cádiz, 1998, pp. 18 y 19, respectivamente.

³ Al respecto, véase M. MORA RUIZ: “El tratamiento jurídico del género en los servicios sociales: evolución del marco normativo y nueva posición de la mujer ante la demanda y prestación de los servicios sociales”, *Aequalitas*, nº 25, 2009, pp. 29 y 30. La autora pone de manifiesto, por un lado, la evolución del Derecho como elemento dinamizador de la igualdad, después de haber contribuido a consolidar la diferencia de género; y, por otro, el carácter representativo de la ordenación administrativa de los servicios sociales, pues la prestación de los mismos por las Administraciones se vincula directamente a un cambio en el rol de “cuidadora” de la mujer, que deja de ser exclusivo de ésta desde el momento en que se produce su incorporación a la vida laboral y social. Asimismo, sobre la caracterización del Ordenamiento Jurídico como un ordenamiento patriarcal, que, por tanto, dificulta el acceso de las mujeres al Derecho, en su fases de creación y aprobación, así como en la de aplicación, véase M^a. L. BALAGUER CALLEJÓN: “La transversalidad de género y el Estatuto de Autonomía para Andalucía”, en A. AGUDO ZAMORA (coord.): *El Estatuto de Andalucía de 2007*, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2008, p. 74.

⁴ No obstante, debe señalarse que esta intensificación del Ordenamiento español en relación con las garantías y promoción de la igualdad de género no puede plantearse de manera aislada; antes al contrario, se trata de un movimiento generalizado de consolidación de esta igualdad en instancias internacionales y europeas. Al respecto, véase M. A. GONZÁLEZ IGLESIAS, “La igualdad de la mujer en el ámbito internacional y su reflejo en Europa”, en M^a. A. GONZÁLEZ BUSTOS (coord.): *La mujer ante el Ordenamiento Jurídico: soluciones a realidades de género*, Ed. Atelier, Barcelona, 2009, pp. 19 y ss.

género⁵, en tanto que necesaria para la plena participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social⁶.

El Estado Social permite, así, que el Derecho pueda incorporar la perspectiva de género en su creación y aplicación, de forma que las normas habrán de procurar la base jurídica necesaria para que las políticas públicas se lleven a cabo conforme a las exigencias de la igualdad, con el resultado de crear un nuevo modelo de convivencia en el que la mujer es titular de derechos por sí misma, a partir de una concepción binaria de la sociedad, que exige tratar a las mujeres de forma específica y no como mero colectivo necesitado de protección⁷.

Sin duda, se produce un salto cualitativo en la relación entre género y Derecho que, a mi juicio, ha tenido especial proyección en el Derecho de Andalucía, ya que, desde el máximo nivel de su Ordenamiento, la igualdad de género y la prohibición de discriminación por tal hecho son fundamento y objetivo de la actuación de los poderes públicos autonómicos⁸, lo cual permite sentar las bases de toda una ordenación jurídica para el logro de la efectiva igualdad de mujeres y hombres, en los términos que se expondrán, justificando plenamente la oportunidad de este Capítulo, pues la garantía de la igualdad de género y la lucha contra la violencia de género constituyen dos extremos esenciales de la política social del Derecho propio de Andalucía.

⁵ Vid. M^a. L. BALAGUER CALLEJÓN: "La transversalidad de género y el Estatuto de Autonomía para Andalucía"... , *op. cit.* p. 72.

⁶ La inclusión de la igualdad de género en los nuevos Estatutos de Autonomía se vincula estrechamente al cumplimiento de los fines del Estado Social: véase M^a. L. BALAGUER CALLEJÓN: "El Derecho de igualdad de género: Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres", en AA.VV.: *Igualdad ¿para qué? A propósito de la Ley Orgánica para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres*, Ed. Comares, Granada, 2007, p. 54.

⁷ De forma expresiva, M^a. L. BALAGUER CALLEJÓN, plantea que "las mujeres no constituyen en sí mismas un grupo, sino una variable de las dos que componen la Humanidad, y en tal caso, las medidas de igualdad han de desenvolverse en un universo, y no en un grupo", de ahí que puedan adoptarse medidas en detrimento de las expectativas de los hombres, puesto que los recursos son limitados, originando la "dialéctica del derecho de la igualdad de género", en M^a. L. BALAGUER CALLEJÓN: *ibidem*, pp. 51-52.

⁸ Piénsese que el Preámbulo del nuevo Estatuto, tras la modificación operada por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, caracteriza al mismo como "instrumento jurídico que impulse el bienestar, la igualdad y la justicia social...", de forma que la consecución de logros sociales se ha planteado como fórmula con consecuencias claras para consolidar el autogobierno de la Comunidad Autónoma: véanse G. CARARA VILLAR: "Los objetivos de la Comunidad Autónoma", en F. BALAGUER CALLEJÓN (coord.): *Estatuto de Andalucía: novedades respecto del Estatuto de 1981. La nueva configuración del Derecho Autonómico*, IAAP, Sevilla, 2007, p. 27; A. PORRAS NADALES: "Derechos Sociales y Políticas Públicas", en A. AGUDO ZAMORA (coord.): *El Estatuto de Andalucía de 2007*, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2008, p. 107.

2. El Estatuto de Andalucía tras su reforma: el giro hacia la realización de la igualdad de género

La aprobación, pues, de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo⁹, en cuya virtud se modifica el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía ha supuesto, un punto de inflexión en el tratamiento de la igualdad de género desde el Derecho, en la medida en que las reformas de algunos Estatutos de Autonomía, a principios del s. XXI, tienen una clara orientación hacia la realización de los fines sociales del Estado: la aludida igualdad constituye, así, uno de los pilares del nuevo Estatuto, en íntima conexión con la capacidad de la Comunidad Autónoma para desplegar políticas sociales relacionadas con los derechos de los arts. 16 y ss. del Estatuto.

Desde esta perspectiva, y sin perjuicio de lo dicho en el primer Capítulo de esta Obra, hemos de realizar algunas consideraciones sobre la inclusión de la igualdad de género en el Estatuto de Andalucía, a fin de sentar las bases de la legislación que después será objeto de estudio.

Así, en primer lugar, nos referiremos, someramente, a aquellos preceptos que dotan de contenido la obligación de los poderes públicos de la Comunidad Autónoma, de “impulso del bienestar, la igualdad y la justicia”¹⁰, esto es, a los elementos estructurales de la igualdad de género en el máximo nivel del Ordenamiento Jurídico de Andalucía¹¹. En segundo término, debe ponerse de manifiesto que los preceptos objeto de consideración permiten una sistematización de la igualdad de género en torno a dos ejes materiales, que son la garantía y promoción de esta igualdad y la lucha contra la violencia de género y su erradicación, y ello en un marco más amplio constituido por la política social de la Comunidad Autónoma, que se nutre de las exigencias de esta igualdad para su articulación. Finalmente, el cierre de la opción clara del Estatuto por la igualdad de género corresponde, como dispone el propio texto, al legislador ordinario, que ha de concretar el contenido y alcance de la promoción de la igualdad y, sobre todo, de las alternativas de erradicación de la violencia de género.

Sin duda, la consecuencia fundamental de este planteamiento es el reconocimiento de una auténtica política social en materia de género en la Comunidad Autónoma andaluza, dotada de una base principalista fundamental, de la atribución de competencias en la materia y de instrumentos jurídicos concretos que contribuyen a lograr el objetivo de la efectiva igualdad. A ello dedicaremos las siguientes líneas.

⁹ BOE núm. 68, de 20 de marzo.

¹⁰ Vid. Preámbulo del nuevo Estatuto.

¹¹ Se trata de un auténtico compromiso político en el más alto nivel institucional: véase O. SALAZAR BENÍTEZ: “La igualdad de género” en S. MUÑOZ MACHADO y M. REBOLLO PUIG (dir.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Thomson-Civitas, Madrid, 2008, p. 330.

A) *El contenido social del nuevo Estatuto desde la perspectiva de género*

La igualdad como objetivo básico de la Comunidad Autónoma se encuentra recogida en el art. 10.1 del Estatuto, junto a la libertad, del individuo y de los grupos, imponiendo a los poderes públicos la obligación de remover “los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud...”, para lo cual se “adoptarán las medidas de acción positiva que resulten necesarias”. En otros términos, la libertad e igualdad precisan de los poderes públicos en general, de los autonómicos, en particular, una acción en positivo que desborda la mera acción garantizadora formal de estos valores superiores del Ordenamiento Jurídico.

La cuestión, en mi opinión, no es en absoluto baladí porque el propio artículo 10 precisa el contenido o los ámbitos a través de los cuales puede conseguirse la plenitud en el disfrute de la libertad y la igualdad, destacando en este sentido la efectiva igualdad del hombre y de la mujer andaluces, a través de aspectos tan concretos como la democracia paritaria y la plena incorporación de la mujer a la vida social, o la eliminación de cualquier situación de discriminación. Por tanto, el precepto pone de manifiesto cómo el Ordenamiento autonómico asume que el género es una construcción social y que, por tanto, la clave para la efectiva consecución de la igualdad de mujeres y hombres pasa por superar el ámbito de lo privado, en pro del llamado “empoderamiento de las mujeres”, sin perjuicio de la necesaria actuación de los poderes públicos en el mundo laboral, cultural, económico, político o social, como expresamente recoge el art. 10.2 *in fine*.

Desde esta perspectiva, el artículo examinado tiene el valor añadido de vincular aspectos tan generales de la igualdad que nos ocupa como el relativo a la consecución de la democracia paritaria, con aspectos concretos de la aludida política social andaluza como el que representa “la conciliación de la vida familiar y laboral y la especial garantía de puestos de trabajo para las mujeres y las jóvenes generaciones de andaluces” (art. 10.3.1º), de forma que se juridifica la necesidad de que las mujeres puedan salir del ámbito de las relaciones familiares e incorporarse a la actividad laboral, facilitando, entonces, la consecución de objetivos más generales como los aludidos. Este constituye un enfoque presente a lo largo del articulado del nuevo Estatuto, en el que la promoción de la igualdad se proyecta, al unísono, sobre aspectos públicos y privados de la actividad de las mujeres, como consecuencia de la relación ya establecida entre la situación social de las mujeres y la discriminación de género¹².

A mi juicio, este planteamiento conecta directamente con un principio clave para la efectiva igualdad de género cual es la transversalidad de la misma, debiendo incorporarse las

¹² En este sentido, téngase en cuenta las previsiones del art. 167 del Estatuto, sobre “igualdad de la mujer en el empleo”, a través de la garantía por parte de los poderes públicos de la igualdad de oportunidades en el ámbito laboral, y en art. 168, en cuya virtud “la Comunidad Autónoma impulsará políticas que favorezcan la conciliación del trabajo con la vida personal y familiar”. Ambos artículos se encuentran en el Título IV del Estatuto, sobre *Economía, Empleo y Hacienda*.

exigencias de esta igualdad a cualquier actuación o ámbito de políticas públicas, así como en el nivel de las relaciones privadas. Desde esta perspectiva, el Estatuto de Autonomía ha llevado a cabo un claro avance para el Ordenamiento Jurídico andaluz. Baste pensar en este sentido cómo a la prohibición general de discriminación del art. 14 del Estatuto¹³, en línea con la letra del art. 14 CE, se suma la posibilidad general de adoptar “acciones positivas en beneficio de sectores, grupos o personas desfavorecidas” y se garantiza la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en todos los ámbitos, permitiendo que las exigencias de esta igualdad estén presentes de manera transversal, tal y como establece el art. 15 del Estatuto, aun cuando dicha previsión esté incluida de forma equívoca entre los “Derechos y Deberes” de los andaluces a los que se refiere el Capítulo II del Título I del Estatuto.

En este último sentido, el Estatuto ha materializado la aludida transversalidad de género mediante la incorporación de la igualdad en distintos niveles normativos, esto es, recurriendo, en algunos preceptos a derechos estatutarios específicos para las mujeres, en otros, a normas de carácter programático o vinculadas a los principios rectores de las políticas públicas, mediante la previsión de técnicas jurídicas para la igualdad y, finalmente, el establecimiento de la competencia autonómica sobre las políticas de igualdad de género¹⁴. El resultado, sin duda, es un bloque normativo heterogéneo en cuanto a su grado de aplicación directa y exigibilidad, pero necesario para reconocer el giro hacia la igualdad de género del Derecho de Andalucía¹⁵, creando, a la vez, las bases normativas suficientes para que el legislador ordinario, en primer término, y la Administración, de manera más concreta, puedan promocionar de forma efectiva la igualdad, al tiempo que consolidan la prohibición de discriminación por razón de género. En este escenario, puede reconocerse todo un bloque normativo antidiscriminatorio que evoluciona hacia un auténtico derecho de la igualdad.

¹³ El precepto prohíbe la discriminación “en el ejercicio de los derechos, el cumplimiento de los deberes y la prestación de los servicios” (del Título I), y, de forma específica, la ejercida “por razón de sexo, orígenes étnicos o sociales lengua, cultura, religión, ideología, características genéticas, nacimiento, patrimonio, discapacidad, edad, orientación sexual o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”. Por tanto, se trata de un precepto avanzado en relación con la letra del art. 14 CE, por incluir algunos supuestos de discriminación que no aparecerían en la Constitución de 1978, pero sigue resultando insuficiente en cuanto al género como causa de desigualdad, por no haberla contemplado expresamente, pese a la especificidad de la misma frente a las razones de discriminación enumeradas en el artículo mencionado.

¹⁴ El contenido del Estatuto de Autonomía ha sido objeto de sistematización a través de distintas clasificaciones que, a la postre, vienen a identificar un contenido programático, un contenido más técnico, relativo a dispositivos garantizadores de la igualdad en la aprobación de normas y la aplicación de políticas públicas con perspectiva de género, así como un contenido específico de esta igualdad plasmado en el reconocimiento de derechos de las mujeres y en la competencia de la Comunidad Autónoma sobre esta materia. Al respecto, véase M^o. L. BALAGUER CALLEJÓN: “La transversalidad de género y el Estatuto de Autonomía para Andalucía”..., *op. cit.* pp. 76 y ss.

¹⁵ Véase G. CARARA VILLAR: “Los objetivos de la Comunidad Autónoma”..., *op. cit.* p. 21.

Así, sin ánimo exhaustivo, en relación con los derechos reconocidos a las mujeres¹⁶, debe destacarse la previsión del art. 16, en cuya virtud éstas tienen el derecho “a una protección integral contra la violencia de género que incluirá medidas preventivas, medidas asistenciales y ayudas públicas”. Obviamente, el precepto no hace sino situarse en la línea de intervención integral que ya estableciera la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género¹⁷, pero supone un avance considerable en cuanto a la consagración de un auténtico derecho de las mujeres legitimador, incluso, de una intervención pública previa a la situación de efectiva violencia de género a través de las medidas de prevención que se desarrollarán por el legislador ordinario. Por tanto, el reconocimiento de una situación de discriminación tan intensa como la producida a partir de esta violencia es, a la vez, un derecho de las mujeres y la medida de la actuación de los poderes públicos. En todo caso, el derecho del art. 16 exige de los poderes públicos una actuación en positivo, que, por tanto, pueda vincularse de manera muy especial a determinadas acciones de la Administración Autonómica en el ámbito de los servicios sociales, poniendo de manifiesto la relación entre este ámbito de actuación y la lucha contra la discriminación por razón de género. Desde esta perspectiva, la clave de la efectividad de este derecho se encuentra en las garantías que el propio Estatuto establece respecto de los derechos del Capítulo II del Título II en los arts. 38 y 39¹⁸.

Por su parte, en un ámbito más próximo al de los principios rectores o la actuación de naturaleza más programática de los poderes públicos autonómicos, el Estatuto contempla una variedad de previsiones con distinto grado de concreción que, por tanto, quedan a expensas del legislador para su desarrollo efectivo. Así, entre otros preceptos, debe destacarse el art. 21.8, en relación con la incorporación de los valores de la igualdad entre hombres y mujeres en los planes educativos de Andalucía, que se completa con el principio de lucha contra el sexismo, en los términos del art. 37.1.2 Estatuto. Junto a ello, el art. 37.1.11 vuelve a exigir la “plena equiparación laboral entre hombres y mujeres y así como la conciliación de la vida laboral y familiar”. El art. 37.2 determina el valor de estos principios rectores, en el sentido de que se orientarán “a superar las situaciones de desigualdad y discriminación de las personas y grupos que puedan derivarse de sus circunstancias

¹⁶ Menos específica es la previsión del art. 35 del Estatuto, en cuya virtud “Toda persona tiene derecho a que se respete su orientación sexual y su identidad de género. Los poderes públicos promoverán políticas para garantizar el ejercicio de este derecho”.

¹⁷ BOE núm. 313, de 29 de diciembre.

¹⁸ Así, el primero de estos preceptos vincula a todos los poderes públicos andaluces y, en función de la naturaleza de cada derecho, a los particulares, quedando para el Parlamento autonómico la concreción de las prestaciones y servicios vinculados, en su caso, al ejercicio de estos derechos; por su parte, el art. 39 reconoce la tutela jurisdiccional de estos derechos frente a los actos de los poderes públicos de la Comunidad que los vulneren, de acuerdo con las leyes procesales estatales. A juicio de O. SALAZAR, los derechos de los arts. 15 y ss. del Estatuto tienen un marcado carácter programático si se considera la generalidad de las garantías de los arts. 38 y 39, pues, en efecto, éstas se plantean en términos muy amplios y, por tanto, no constituyen un sistema concreto de garantías de los derechos, restándole contundencia a los mismos: véase O. SALAZAR BENÍTEZ: “La igualdad de género”..., *op. cit.* pp. 321-322.

personales o sociales o de cualquier otra forma de marginación o exclusión”, reenviándose al legislador la concreción de los servicios y prestaciones vinculados a la realización de estos principios.

Sin duda, estos preceptos constituyen el límite y, a la vez, el rasero de la actuación pública en cualquier ámbito de intervención, permitiendo la incorporación del género en el diseño y aplicación de las políticas públicas. A mi juicio, ello tiene el valor de hacer que las exigencias de la igualdad efectiva de mujeres y hombres sean un elemento constructivo del Derecho autonómico: por un lado, aportan una base principialista para el mismo y, por otro, van a proyectarse en instrumentos jurídicos concretos¹⁹ y en reconocer un cierto ámbito competencial de la Comunidad Autónoma, aunque el mismo no esté exento de dificultades en su identificación, si tenemos en cuenta el carácter transversal de la igualdad de género²⁰. Como ya se ha indicado, puede reconocerse la existencia de un auténtico derecho de la igualdad, en cuya virtud la construcción de Estado social que asume el Estatuto de Andalucía permite el avance en la igualdad, que, en consecuencia, supera un estado inicial de protección de las mujeres por su consideración de grupo más débil, para impulsar la construcción de un modelo de sociedad con perspectiva de género, haciéndose eco, así, de las teorías feministas fundamentales²¹.

B) Promoción de la igualdad y erradicación de la violencia de género

Como ha quedado dicho, el Estatuto de Autonomía de Andalucía no sólo introduce la igualdad de género como parámetro fundamental del Ordenamiento y de la actuación de los poderes públicos, sino que, además, concreta la extensión o el contenido de ambas cuestiones, por la vía de diferenciar entre previsiones relativas a la promoción de la igualdad, en clave positiva y constructiva de la misma, y aquellas otras que se focalizan en una forma de discriminación concreta como la que representa la violencia de género. No se trata de un modelo original del Estatuto andaluz, pues ya la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la efectiva Igualdad de Mujeres y Hombres²² recogía este planteamiento, en la idea de que ambos aspectos constituyen los frentes ineludibles de actuación de los poderes

¹⁹ Véase art. 114 Estatuto en relación con la exigencia de impacto de género en el procedimiento de elaboración de leyes y disposiciones reglamentarias de la Comunidad Autónoma.

²⁰ Véase art. 73 Estatuto. Respecto de las dudas interpretativas del alcance de la competencia de la Comunidad Autónoma sobre Políticas de género, véase A. L. FERNÁNDEZ MALLOL: “Artículo 73”, en M. ORTIZ SÁNCHEZ y I. CARRASCO LÓPEZ: *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía: Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo*, 2ª edición, IAAP, Sevilla, 2012, p. 495.

²¹ Téngase en cuenta las consideraciones de M^a. L. BALAGUER CALLEJÓN, en “La transversalidad de género y el Estatuto de Autonomía para Andalucía”..., *op. cit.*, p. 71, en relación con los rasgos característicos del *feminismo de la igualdad* y el *feminismo de la diferencia*, como etapas sucesivas para alcanzar una teoría feminista del Estado.

²² BOE núm. 71, de 23 de marzo.

públicos en materia de igualdad de género, integrando los aspectos antidiscriminatorios de esta acción, con la actuación en positivo que exige el art. 9.2 CE²³.

Desde esta perspectiva, la dualidad de ámbitos de intervención de los poderes públicos autonómicos en materia de igualdad tiene reflejo, como ya ha quedado expuesto, en la diferenciación entre la igualdad de oportunidades del art. 15 del Estatuto y el derecho a la protección integral contra la violencia de género del art. 16. Pero, junto a ello, ambos planos de acción pública se proyectan directamente sobre las competencias reconocidas a la Comunidad Autónoma en políticas de género del art. 73, y, de forma indirecta, en otros títulos competenciales con especial capacidad para transformar la sociedad en lo que a la igualdad de género se refiere. El efecto fundamental de este planteamiento ha sido, la aprobación de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, de Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía y la Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de Prevención y Protección Integral contra la Violencia de Género²⁴, dando carta de naturaleza a la diferencia de planos de intervención en pro de la igualdad de género que consolida el Estatuto de Autonomía.

Así, en relación con la promoción de las políticas de género, el art. 73.1. establece la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma sobre esta materia, en el marco del art. 149.1.1 CE, lo cual incluye, en todo caso:

- La promoción de la igualdad de hombres y mujeres en todos los ámbitos sociales laborales, económicos o representativos. Para ello, se reconoce expresamente la facultad de la Comunidad Autónoma para dictar normas propias o de desarrollo.
- La planificación y ejecución de normas y planes en materia de políticas para la mujer, así como el establecimiento de acciones positivas para erradicar la discriminación por razón de sexo²⁵.
- La promoción del asociacionismo de mujeres.

Por su parte, la lucha contra la violencia de género es una competencia compartida con el Estado, lo cual incluye la planificación de actuaciones y la capacidad de evaluación y propuesta ante la Administración General del Estado. Además, el art. 73.2 plantea como un espacio propio de la Comunidad Autónoma la adopción de medidas e instrumentos “para la sensibilización sobre la violencia de género y su detección y prevención”, y vincula los

²³ Como señala M. C. PALOMEQUE LÓPEZ, la aprobación de la Ley Orgánica para la Igualdad se vincula “al último estadio conocido de la acción pública de la sociedad democrática avanzada a favor de la igualdad de las mujeres: la promoción de la igualdad real o efectiva”, véase M. C. PALOMEQUE LÓPEZ: “El objetivo político de la igualdad efectiva de mujeres y hombres y su instrumentación legislativa”, en AA.VV.: *Igualdad ¿para qué? A propósito de la Ley Orgánica para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres*, Ed. Comares, Granada, 2007, p. 3.

²⁴ BOJA núm. 247, de 18 de diciembre.

²⁵ Téngase en cuenta que el art. 14 del Estatuto, en relación con la prohibición de discriminación general que recoge, contempla, además, la adopción de “acciones positivas en beneficio de sectores, grupos o personas desfavorecidos”.

servicios y recursos de la misma a una protección integral de las mujeres que han sufrido o sufren este tipo de violencia.

El artículo 73 consigue, pues, establecer la medida de la intervención pública en la promoción de la igualdad de género y en la lucha contra la violencia de género, asumiendo, como no puede ser de otro modo, un planteamiento transversal, que implica por un lado, y respectivamente, la actuación de los poderes públicos en cualquier ámbito de la vida social y/o económica²⁶, y, por otro, una protección integral de las víctimas de la violencia de género, lo cual conlleva el establecimiento de medidas de carácter preventivo, junto a la articulación de dispositivos pensados para la efectiva situación de violencia. En cualquier caso, es evidente que el art. 73 del Estatuto consolida la acción pública, especialmente de la Administración Autonómica, a la medida de las mujeres y sus circunstancias, previendo actuaciones concretas e instrumentos jurídicos al servicio de la igualdad de género.

Este enfoque, en tanto que transversal, no puede considerarse de manera aislada, en el sentido de que el art. 73 del Estatuto sea el único precepto que atribuye competencias a los poderes públicos de la Comunidad autónoma en relación con la mujer. En este sentido, a mi juicio, debe destacarse la íntima conexión del artículo con la previsión estatutaria del art. 61.1 sobre los servicios sociales, pues los mismos atribuyen la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma sobre “la regulación, ordenación y gestión de servicios sociales, las prestaciones técnicas y prestaciones económicas con finalidad asistencial o complementarias de otros sistemas de protección pública” (apartado a)), junto a la regulación, planificación y programación específica dirigida a personas y colectivos en situación de necesidad social (apartado b), y la creación de Instituciones públicas de protección y tutela de personas necesitadas de protección especial, al modo de los centros de ayuda reinserción y rehabilitación (apartado c)).

En mi opinión, y con ello concluyo este apartado, el Estatuto de Autonomía de Andalucía, a la vista de los arts. 73 y 61.1 ha interiorizado la igualdad de género en una doble dimensión que, en el fondo, permite superar la construcción discriminatoria de la mujer como sujeto débil necesitado de protección por un Ordenamiento de corte patriarcal o tuitivo. Es cierto que esta dimensión sigue presente, en particular en relación con el tratamiento que se dispensa a las mujeres víctimas de la violencia de género²⁷ o, incluso, respecto de situaciones de doble discriminación como la que se produce cuando en la mujer concurre, además, otra circunstancia que permite su consideración como un colectivo debilitado (piénsese en las mujeres mayores o en las mujeres en riesgo de exclusión social); en tales casos, la acción social de la Comunidad Autónoma adquiere gran protagonismo, en los términos contemplados en los apartados b) y c) del art. 61.

²⁶ Véanse los arts. 137 y 174, respecto de la promoción de la igualdad en ámbitos sectoriales diversos y los arts. 105.2 107 y 135 sobre participación y representación igualitaria.

²⁷ Sobre el carácter asistencial de la intervención autonómica en este ámbito, véase A. L. FERNÁNDEZ MALLOL: “Artículo 73”..., *op. cit.* p. 499.

Pero, junto a ello, las mujeres son consideradas en el Estatuto como “el 50%” de la sociedad andaluza, y, por tanto, no son un mero colectivo o grupo necesitado de una intervención especial; antes al contrario, el Ordenamiento debe estar en este caso al servicio del género, para conseguir, como ya hemos señalado con anterioridad, que las mujeres puedan disfrutar y ejercer sus derechos *per se*²⁸: la previsión del art. 73.1 en relación con la idea de complementariedad de sistemas de protección pública del art. 61.1.a), como el que puede articularse en materia de género a través de la actuación pública en ámbitos sectoriales (educación, sanidad, etc..) permite reconocer el salto cualitativo que el Ordenamiento andaluz²⁹ da en relación con la dimensión formal de la igualdad, pues este valor debe estar presente en el establecimiento de las políticas públicas concretas, constituyendo el género un parámetro de validez y legitimación para su diseño y ejecución³⁰.

II. LA LEY 12/2007, DE 26 DE NOVIEMBRE, DE PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE GÉNERO DE ANDALUCÍA

1. Marco legislativo general: puntos de conexión con la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Efectiva Igualdad de Mujeres y Hombres

La Ley 12/2007, de 26 de noviembre, de Promoción de la Igualdad de Género de Andalucía es, como antes se ha señalado, el punto de llegada necesario para el desarrollo de la igualdad de género en los términos consagrados por el Estatuto de Autonomía y, a la vez, la norma de referencia de la actuación de los poderes públicos en general, de la Junta de Andalucía, en particular, y de los sujetos privados en la garantía y promoción de la igualdad en la Comunidad Autónoma, puesto que proporciona el marco jurídico preciso para que públicos y privados actúen conforme a los parámetros de la igualdad de género.

Sin embargo, la Ley 12/2007, debe comprenderse en el contexto normativo en el que surge, en el sentido de que, por un lado, su aprobación venía precedida de la de otras

²⁸ En el mismo sentido, véase M. MORA RUIZ: “El tratamiento jurídico del género en los servicios sociales: evolución del marco normativo y nueva posición de la mujer ante la demanda y prestación de los servicios sociales”..., *op. cit.* p. 33.

²⁹ En este sentido, debe insistirse en la especial relación entre las políticas de género y las políticas públicas en materia de servicios sociales, en las que las Comunidades Autónomas tienen gran protagonismo, ex art. 148.1.20 CE. Sobre la amplitud del concepto de servicios sociales, dando cabida al conjunto de políticas dirigidas a la promoción del desarrollo de los individuos y grupos sociales, véase F. MONTES WORBOYS: “Artículo 61”, en M. ORTIZ SÁNCHEZ y I. CARRASCO LÓPEZ: *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía: Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo*, 2ª edición, IAAP, Sevilla, 2012, p. 379.

³⁰ De forma expresiva, O. SALAZAR BENÍTEZ afirma que “la suma de los efectos igualadores de las acciones positivas y de la transversalidad de género permitirá ir cambiando unas estructuras sociales y culturales construidas sobre una diferencia jerárquica entre los hombres y las mujeres”, véase O. SALAZAR BENÍTEZ: “La igualdad de género”..., *op. cit.*, p. 331.

normas autonómicas de igualdad y, por otro, su estructura y contenido se plantea con gran paralelismo respecto de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres (en adelante LOI), que, sin duda, constituye la norma de referencia en la materia que nos ocupa.

Desde esta última perspectiva, la propia Ley Orgánica 3/2007, tenía ya un antecedente claro en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Protección Integral contra la Violencia de Género³¹, en el sentido de que la misma rompía, como señala la Prof^a BALAGUER CALLEJÓN, “el modelo de normatividad jurídica en ausencia del género”³². La LOI consolida, así, la creación y la aplicación del Derecho con perspectiva de género, tal y como impone el principio de transversalidad, y consigue, en cierta medida, aunar la legislación previa y de carácter sectorial que las Comunidades Autónomas venían aprobando en desarrollo de sus respectivas competencias con el ánimo de garantizar la igualdad de género que nos ocupa³³.

A mi juicio, como se ha reiterado por la doctrina, la LOI es una norma-código, desde el punto de vista formal, si atendemos a su estructura, y, sobre todo, material, teniendo en cuenta que procura la garantía y promoción de la igualdad de género tanto en el ámbito del Derecho público, como en el de las relaciones jurídico-privadas, convirtiendo a la Administración en un sujeto cualificado no sólo para frenar o reaccionar contra las situaciones de discriminación, sino para la adopción de medidas y políticas con capacidad para transformar a la sociedad, en el sentido de incorporar a la mujer a todos los ámbitos de decisión³⁴. Como ha afirmado MORA RUIZ, la igualdad de género tiene una dimensión social que convierte a las Administraciones Públicas en sujetos cualificados para su conse-

³¹ Sobre el avance de la Ley Orgánica de Igualdad en relación con la Ley Orgánica de Protección Integral contra la Violencia de Género, véase P. RIVAS VALLEJO: “La Ley Orgánica de Igualdad entre Mujeres y Hombres, frente a la violencia de género”, en *Aequalitas*, nº 20, 2007, p. 44.

³² Véase M^a. L. BALAGUER CALLEJÓN: “El Derecho de igualdad de género: Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres”..., *op. cit.* p. 52.

³³ Se ha planteado una cierta diferenciación entre las normas autonómicas sobre igualdad aprobadas con anterioridad a las reformas más recientes de los Estatutos de Autonomía y las que han sucedido a los mismos, puesto que las primeras se han caracterizado por llevar a cabo una regulación parcial del derecho de igualdad. En contraposición, las normas posteriores han regulado de forma más completa, más redonda, (si se me permite la expresión), el derecho de igualdad, en clara consonancia con la intensidad de la orientación social de los Estatutos salidos de la reforma. Al respecto, véase M^a. L. BALAGUER CALLEJÓN..., *ibídem*, p. 52.

³⁴ No obstante, como han planteado los Profs. PALOMAR OLMEDA y HERNÁNDEZ SAN JUAN, el conjunto formado por las leyes de igualdad y las leyes sectoriales con incidencia en la igualdad no siempre es uniforme y suficientemente eficaz si pensamos que el mismo está situado en el plano de la acción positiva y no el meramente enunciativo, precisando su proyección “en el conjunto de políticas y regulaciones que correspondan a los poderes públicos...”, véase A. PALOMAR OLMEDA y I. HERNÁNDEZ SAN JUAN: “La acción administrativa al servicio de la igualdad”, en M. MORA RUIZ (dir.): *Formación y objeto del Derecho Antidiscriminatorio de Género: Perspectiva sistemática de la Igualdad desde el Derecho Público*, Ed. Atelier, Barcelona, 2010, p. 203.

cución³⁵. Así se asume por la LOI, a lo largo de su articulado³⁶, y es el planteamiento que se recoge en el Estatuto de Autonomía de Andalucía, desde el momento en que el género conforma un ámbito de acción pública bajo el rótulo de las *políticas de género*, del art. 73. En este contexto, el valor de la Ley 12/2007, de Promoción de la Igualdad de Género de Andalucía no estará tanto en su innovación respecto de las vías de consecución de esta igualdad, sino en constituir una norma en cuya virtud se consolida el Ordenamiento con perspectiva de género, en la clave constructiva del art. 9.2 CE en relación con los arts. 10.2 y 15 Estatuto de Andalucía.

En este sentido, se ha afirmado que la LOI responde a una “triple operación jurídica básica” en cuanto a los cauces incorporados al Ordenamiento Jurídico para la efectividad de la igualdad, en el sentido de que la misma incluye los siguientes elementos³⁷, procurando una ordenación de conjunto de la igualdad³⁸, a saber:

- a) Instrumentos técnicos generales al servicio de las políticas de igualdad y oportunidades.
- b) La atribución de derechos y deberes.
- c) Medidas de organización administrativa para la igualdad.

Los elementos señalados son, en mi opinión, perfectamente trasladables a la Ley autonómica 12/2007, en orden a estructurar el contenido de la norma y el alcance de los dispositivos previstos. Así, en relación con la identificación de instrumentos técnicos generales,

³⁵ Véase M. MORA RUIZ: “La Administración como sujeto activo de la igualdad de género: la dimensión colectiva y social de la igualdad entre mujeres y hombres”, en R. GILES CARNERO y M. MORA RUIZ (coords.): *El Derecho Antidiscriminatorio de género*, Ed. Abecedario, Badajoz, 2008, pp. 131-135. En la misma línea, a partir del reconocimiento de un Derecho Administrativo para la igualdad, véase M. MORA RUIZ: “El informe de impacto de género en las disposiciones administrativas de carácter general: ¿una garantía efectiva de la igualdad desde el Derecho Administrativo?”, en M. MORA RUIZ (dir.): *Formación y objeto del Derecho Antidiscriminatorio de Género: Perspectiva sistemática de la Igualdad desde el Derecho Público*, Ed. Atelier, Barcelona, 2010, p. 229. Por su parte, en relación con la presencia de la Administración en aras de la igualdad en la práctica totalidad de los ámbitos de la vida de los ciudadanos, aunque a través de distintos instrumentos, véase E. MENÉNDEZ SEBASTIÁN: “El papel de la Administración y del Derecho Administrativo en materia de igualdad de género”, en E. MENÉNDEZ SEBASTIÁN (dir.): *La Administración promotora de la igualdad de género*, Tirant Monografías, Valencia, 2012, p. 26.

³⁶ De manera expresiva, el Título II de la LOI se dedica a *las políticas públicas para la igualdad*, estableciendo los principios generales a los que se han de someter dichas políticas (arts. 14 a 22) y la acción administrativa para la igualdad, en los términos de los arts. 23 a 35. En todo caso, en cuanto al alcance material de la caracterización de la LOI como ley-código, téngase en cuenta M. MORA RUIZ, “El informe de impacto de género en las disposiciones administrativas de carácter general: ¿una garantía efectiva de la igualdad desde el Derecho Administrativo?”..., *op. cit.*, pp. 214-215.

³⁷ Seguimos aquí el enfoque de M. C. PALOMEQUE LÓPEZ: “El objetivo político de la igualdad efectiva de mujeres y hombres y su instrumentación legislativa”..., *op. cit.* p. 10.

³⁸ Vid. BUSTOS BOTTAI, R.: “Hacia la igualdad sustancial: reflexiones a raíz de la Ley Orgánica para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres”, en AA.VV.: *Igualdad ¿para qué? A propósito de la Ley Orgánica para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres*, Ed. Comares, Granada, 2007, p. 99.

la LOI permite reconocer una “Parte General” en la ordenación de la igualdad, en cuya virtud se articulan dispositivos de carácter horizontal y transversal que van a utilizarse en cualquier ámbito de la actuación pública, garantizando la incorporación del género como una variable determinante de la aprobación y ejecución de las normas, sea a través de los informes de impacto de género, de la elaboración de los presupuestos públicos con este criterio, o de la planificación, sea a través de la posibilidad general de adoptar medidas de acción positiva, o la realización del principio de presencia equilibrada en los nombramientos realizados por los poderes públicos³⁹. El resultado es una panoplia de instrumentos a través de la cual se garantiza la presencia del género como elemento definidor de las normas y de la actuación de las Administraciones, al margen del sector de actuación.

Por su parte, la atribución de derechos y, en su caso, deberes a públicos y privados, supone dar entrada a una cierta sectorialización de la igualdad, que deberá conocer medidas específicas de cada ámbito, en cuya virtud se establece “la clave de bóveda” de la intervención pública en estos sectores⁴⁰. Dicho en otros términos, el reconocimiento de derechos o la imposición de deberes convierten a las Administraciones en motores esenciales de la promoción de la igualdad en cada uno de los ámbitos de actuación⁴¹, con el objetivo claro de asegurar que la mujer traspase el ámbito doméstico, y pueda participar activamente en la vida social y económica⁴². Este es el interés de incorporar las exigencias de la igualdad a sectores como la educación, la sanidad o los servicios sociales, o de regular la ordenación del empleo público o de las relaciones laborales privadas con parámetros de género, (sea por la imposición de obligaciones a las Administraciones o los empleadores⁴³, sea por la aplicación de instrumentos de fomento que incentiven a los empresarios a adoptar medidas favorecedoras de la igualdad de género).

Por último, no debe desconocerse que la LOI, igual que la mayoría de las normas autonómicas de igualdad aprobadas desde 2007, ha dado una especial relevancia a la organización

³⁹ Al respecto, véase la sistematización de técnicas que lleva a cabo M. MORA RUIZ, en “El informe de impacto de género en las disposiciones administrativas de carácter general: ¿una garantía efectiva de la igualdad desde el Derecho Administrativo?”..., *op. cit.* pp. 216 y ss., así como la bibliografía considerada.

⁴⁰ A. FIGUERUELO BURRIERA: “Políticas públicas previstas para la igualdad real y efectiva”, en AA.VV.: *Igualdad ¿para qué? A propósito de la Ley Orgánica para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres*, Ed. Comares, Granada, 2007, p. 201.

⁴¹ Véase M. MORA RUIZ: “El informe de impacto de género en las disposiciones administrativas de carácter general: ¿una garantía efectiva de la igualdad desde el Derecho Administrativo?”..., *op. cit.* pp. 212-213.

⁴² Ello se correspondería con un nuevo pacto constitucional y un concepto material de ciudadanía: véase A. FIGUERUELO BURRIERA: “Políticas públicas previstas para la igualdad real y efectiva”..., *op. cit.*, p. 207.

⁴³ En relación con la consideración de la función pública como paradigma de la igualdad en el ámbito de las Administraciones, véase el estudio de M^a. A. GONZÁLEZ BUSTOS: “La trascendencia del sistema de función pública en el desarrollo de la igualdad de oportunidades”, en MORA RUIZ, M. (dir.): *Formación y objeto del Derecho Antidiscriminatorio de Género: Perspectiva sistemática de la igualdad desde el Derecho Público*, Ed. Atelier, Barcelona, 2010, pp. 235-239.

administrativa de la igualdad, en la medida en que la creación de órganos específicos, no siempre dentro de los correspondientes departamentos, se ha considerado como “mecanismo institucional dirigido a conseguir la igualdad real y efectiva”⁴⁴. La cuestión, en este caso, es, sin embargo, la situación actual de crisis, que ha supuesto la supresión de muchos de estos órganos específicos para la igualdad, con el efecto de diluir la garantía de la misma en el funcionamiento ordinario de las Administraciones. En todo caso, y por lo que interesa a este Capítulo, las medidas de organización pertenecerían a la que aquí hemos llamado “Parte General” de la Ley Orgánica de Igualdad, con el consiguiente reflejo en la Ley autonómica.

En este contexto, la Ley 12/2007, es la norma que concreta el alcance de la efectiva igualdad de mujeres y hombres proclamada por el Estatuto, si bien dentro de un esquema previamente establecido por la norma de referencia en la materia, esto es, la Ley Orgánica de Igualdad.

2. Aspectos estructurales de la promoción de la igualdad de género: el principio de transversalidad y la identificación de instrumentos horizontales de garantía y promoción de la igualdad

Sobre la base de lo expuesto, el estudio de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, debe referirse, en primer lugar, a la que hemos denominado “Parte General” de la igualdad, en el sentido de querer poner de manifiesto que existen instrumentos jurídicos que, de manera transversal, cualquiera que sea el ámbito de actuación y ante cualquier tipo de intervención de los poderes públicos, van a permitir incorporar el género como medida y fin de dichas actuaciones, incluso cuando los mismos pretendan la promoción de la igualdad en el nivel de las relaciones jurídico-privadas⁴⁵. La transversalidad es, así, el eje en torno al que gira el contenido de la Ley andaluza que, a la postre, no sólo consigue la realización de los ob-

⁴⁴ Esta es la caracterización que lleva a cabo la Profª GONZÁLEZ BUSTOS respecto de la organización administrativa prevista en la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres de Castilla y León, tras la reforma operada por la Ley 7/2007, de 22 de octubre: Véase Mª. A. GONZÁLEZ BUSTOS: “El trato de la igualdad en el Ordenamiento Jurídico-Administrativo español. Especial incidencia en la Comunidad Autónoma de Castilla y León”, en Mª. A. GONZÁLEZ BUSTOS (coord.): *La mujer ante el Ordenamiento Jurídico: soluciones a realidades de género*, Ed. Atelier, Barcelona, 2009, p. 105.

⁴⁵ Piénsese, en este sentido, en la posibilidad contemplada en la LOI de que las Administraciones otorguen a las empresas el distintivo de “igualdad en la empresa” del art. 50, (que tiene su equivalente en la “Marca de excelencia en igualdad” del art. 35 Ley 12/2007), desarrollado por el Real Decreto 1615/2009, de 26 de octubre, por el que se regulan las convocatorias para el otorgamiento del distintivo (BOE núm. 265, de 3 de noviembre): se trata de una medida de fomento que, por tanto, procura la adhesión de las empresas a un objetivo determinado, pero desde la órbita de la Administración, que es quien asume las aludidas convocatorias. Sobre la relevancia de las medidas de fomento en materia de igualdad de género y, en particular, sobre el distintivo de la LOI, véase E. Mª. MENÉNDEZ SEBASTIÁN: “Posibles medidas de fomento de la Administración: la preferencia en la contratación, las subvenciones y el distintivo de igualdad como ejemplos”, en MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. (dir.): *La Administración promotora de la igualdad de género*, Tirant Monografías, Valencia, 2012, pp. 297 y ss.

jetivos y principios del Estatuto, al permitir el ejercicio de las competencias autonómicas en clave de género⁴⁶, sino que, además, puede considerarse el punto de llegada de una legislación de carácter parcial que, paulatinamente, ha ido incorporando la perspectiva de género como elemento estructural del Derecho autonómico. Baste pensar, en este sentido, tal y como señala el Preámbulo de la norma, en la obligatoriedad del informe de impacto de género en los Presupuestos anuales de la Comunidad Autónoma, ya previsto en los arts. 139 y 140 de la Ley 18/2003, 29 de diciembre⁴⁷; en la exigencia de representación equilibrada en el Consejo de Gobierno, ex art. 18.3 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre⁴⁸; o en la aprobación de los Planes I y II de Acción del Gobierno andaluz contra la violencia hacia las mujeres⁴⁹.

La Ley, nace, así, con la misma vocación de generalidad que antes hemos atribuido a la LOI, tanto en lo que se refiere a la consideración sistemática de la igualdad en todas las políticas públicas, con el ánimo de eliminar la discriminación y fomentar este derecho, en los términos del art. 5 en relación con la definición de transversalidad del art. 3.5⁵⁰, como en cuanto a los destinatarios de la norma, cuyo ámbito de aplicación subjetivo incluye a la Junta de Andalucía y entidades integrantes de su sector público, a la Administración local y al sistema universitario andaluz (art. 2.1 y 2), junto a las personas físicas y jurídicas que se encuentren o actúen en el territorio de la Comunidad Autónoma (art. 2.3)⁵¹. Desde esta perspectiva, la Ley 12/2007, viene a colmar, a mi juicio, una cierta cuota autonómica en materia de igualdad de género, a partir del cuadro general de técnicas que ofrece la LOI⁵²,

⁴⁶ Así se pone de manifiesto en el Preámbulo de la norma y se refleja en su art. 1.

⁴⁷ Ley por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas en la Comunidad Autónoma (BOE núm. 26, de 30 de enero de 2004).

⁴⁸ Ley de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA núm. 215, de 7 de noviembre).

⁴⁹ Aprobados, respectivamente, para los períodos 1995-2000 y 2001-2004.

⁵⁰ La Ley define la transversalidad como "instrumento para integrar la perspectiva de género en el ejercicio de las competencias de las distintas políticas y acciones públicas, desde la consideración sistemática de la igualdad de género". Por su parte, el art. 5 de la Ley lleva la transversalidad a la elaboración, ejecución y seguimiento de disposiciones, así como a valorar la incidencia de cada medida en un género u otro.

⁵¹ Las leyes de igualdad tienen la virtud de dirigirse a públicos y privados, que incorporan, así, los parámetros de igualdad en su funcionamiento y relaciones cotidianas, lo cual implica que el Derecho consolida, por un lado, las funciones preventiva y tutelar de la igualdad, y, por otro, se sitúa claramente en el camino de su promoción: esta es la afirmación de M. MORA RUIZ: "El tratamiento jurídico del género en los servicios sociales: evolución del marco normativo y nueva posición de la mujer ante la demanda y prestación de los servicios sociales"..., *op. cit.* p. 31.

⁵² Sobre la relación entre la legislación estatal en materia de igualdad y la legislación autonómica, téngase en cuenta el análisis de A. PALOMAR OLMEDA y I. HERNÁNDEZ SAN JUAN: "La acción administrativa al servicio de la igualdad"..., *op. cit.* pp. 183-184.

con claro protagonismo de las Administraciones en su aplicación⁵³. Procede, pues, el análisis de las técnicas previstas en la Ley andaluza para Garantía y Promoción de la Igualdad con alcance transversal.

A) Organización administrativa al servicio de la igualdad

Ya hemos señalado que la previsión y el establecimiento de órganos administrativos para la igualdad, así como la creación de entidades diversas con funciones de asesoramiento o apoyo de las Administraciones territoriales en el ámbito de la igualdad de género constituye una vía de institucionalización de dicha igualdad en el ámbito público, en la medida en que esta organización permite una cierta estabilización de la promoción de la igualdad de género en el funcionamiento ordinario de las Administraciones que, por esta vía, consiguen visibilizar la actuación permanente en aras de la efectiva igualdad de mujeres y hombres. En consecuencia, el Título III de la Ley establece la *Organización institucional y Coordinación de las Administraciones para la igualdad de género*, a fin de, por un lado, configurar una organización administrativa estable para la igualdad, a través de la creación de la Comisión interdepartamental para la igualdad de mujeres y hombres y las unidades de igualdad⁵⁴ y, por otro, abrir la posibilidad a una administración de carácter asesor y consultivo, que refuerza la actuación de los primeros, aunque sus funciones se desenvuelvan en un nivel diferente. Este grupo organizativo estaría integrado por el Observatorio de la Igualdad de género, el Consejo Andaluz de Participación de las mujeres y la Comisión de Coordinación de políticas autonómicas y locales para la igualdad de género⁵⁵.

No obstante lo anterior, y sin perjuicio de las consideraciones que vamos a realizar sobre cada uno de estos órganos y entidades, no podemos obviar el hecho de que la organización administrativa para la igualdad en la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene una cierta tradición desde que fuera creado el Instituto Andaluz de la mujer por la Ley 10/1988, de 29 de diciembre, de Presupuesto de la Comunidad Autónoma para 1989, caracterizado como Organismo Autónomo de carácter administrativo, dependiente, en aquel momento, de la Consejería de la Presidencia⁵⁶. El Instituto se creó, así, para “promover las condi-

⁵³ Véase el art. 4 de la Ley, sobre *principios generales de actuación de los poderes públicos de Andalucía, en el marco de sus competencias*. El precepto, de manera un tanto confusa, exige la igualdad de trato, la adopción de medidas para la eliminar la discriminación, el fomento de la participación equilibrada y el impulso de la efectividad del principio de igualdad en el ámbito de las relaciones entre particulares, a la vez da entrada a la atención cualificada de aquellas mujeres que se encuentren en situaciones agravadas de discriminación por razones de pobreza, o cualquier otra circunstancia que pudiera generar los supuestos de doble discriminación.

⁵⁴ Respectivamente, arts. 59 y 60 Ley 12/2007, de 26 de noviembre.

⁵⁵ Respectivamente, arts. 61, 62 y 63.

⁵⁶ El régimen de funcionamiento del Instituto se estableció en el Decreto 1/1989, de 10 de enero (BOJA núm. 4, de 17 de enero de 1989), recientemente modificado, en cuanto a su adscripción a la Consejería de Igualdad y Bienestar social, por el Decreto 452/2004, de 6 de julio (BOJA núm. 142, de 21 de julio).

ciones para que fuera real y efectiva la igualdad del hombre y la mujer, haciendo posible la participación y presencia de la mujer en la vida política, económica, cultural y social, y superando cualquier discriminación laboral, cultural, económica o política de la mujer”⁵⁷, y esta es una línea de acción que ha quedado completamente consolidada en nuestro Derecho, permitiendo, incluso, la articulación de una organización administrativa que, a mi juicio, debe considerarse complementaria del pionero Instituto⁵⁸.

Sobre la base de lo expuesto, en relación con los órganos insertos en la estructura departamental de la Junta de Andalucía, debemos destacar lo siguiente:

Por un lado, la Comisión Interdepartamental para la igualdad de mujeres y hombres se establece “como un órgano colegiado para el seguimiento de las acciones y actuaciones de la Administración de la Junta... en materia de igualdad”, integrada por representantes de todas las Consejerías y presidida por el Titular de la Consejería competente en esta materia (art. 59.1)⁵⁹. Por tanto, la Ley 12/2007, de 26 noviembre, pone de manifiesto, a través de las funciones de este órgano la importancia de un cierto “autocontrol” de la acción pública en lo que respecta al logro de la efectiva igualdad y, de otra parte, la relevancia de la coordinación interadministrativa como una forma adicional de garantizar la realización del principio de transversalidad.

Por otro lado, la creación de esta Comisión debe contemplarse de forma complementaria a la previsión del art. 60, sobre creación de las Unidades de Igualdad de Género⁶⁰ en todas las Consejerías, “con el fin de impulsar, coordinar e implementar la perspectiva de género en la planificación, gestión y evaluación de sus respectivas políticas” (aptado. 1), previendo la Ley, en este caso, el asesoramiento y la formación del personal de la Junta en materia de igualdad, a fin de conseguir una implementación eficaz de las políticas públicas con perspectiva de género (apartado 3). La importancia estratégica de estas Unidades es tal, que el Decreto 275/2010, de 27 de abril, por el que se desarrollan sus aspectos organizativos y de funcionamiento, ha previsto la creación potestativa de las mismas en las agencias administrativas y agencias de régimen especial vinculadas a las Consejerías (art. 3.2) y se contempla de manera obligatoria a creación de la Unidad de Igualdad de género del Instituto Andaluz de la Mujer, con el mismo carácter instrumental en lo que a la imple-

⁵⁷ Véase art. 30 Ley 10/1988 (BOJA núm. 106, de 30 de diciembre de 1988).

⁵⁸ Sobre la consideración del Instituto, en paralelo con otras experiencias autonómicas y del Instituto de la Mujer, como núcleo duro de la organización administrativa para la igualdad, véase M. MORA RUIZ: “La Administración como sujeto activo de la igualdad de género: la dimensión colectiva y social de la igualdad entre mujeres y hombres”..., *op. cit.* p. 119.

⁵⁹ El desarrollo reglamentario de la organización, competencias, composición y régimen de funcionamiento se ha plasmado en el Decreto 437/2008, de 2 de septiembre (BOJA núm. 180, de 10 de septiembre de 2008).

⁶⁰ El precepto ha sido desarrollado por el Decreto 275/2010, de 27 de abril (BOJA núm. 92, de 13 de mayo de 2005).

mentación de medidas y consolidación del proceso de implantación de la transversalidad de género en Andalucía se refiere.

En ambos casos, estamos ante órganos con competencias de naturaleza ejecutiva, en el cumplimiento y desenvolvimiento de las políticas públicas con perspectiva de género, sin que pueda reconocérsele capacidad decisoria o directiva en la Administración. Sin embargo, ello no debe impedir reconocer la importancia de haber previsto en un nivel normativo importante la existencia de órganos garantizadores de la implementación de la perspectiva de género en la acción de cada Consejería, pues ello va a permitir una efectiva materialización de dicha perspectiva en la actuación ordinaria de cada Departamento, consolidándola como parámetro de realización de la misma.

Junto a ello, la organización institucional para la igualdad se desenvuelve, como hemos indicado, en el nivel del asesoramiento y participación de la sociedad, para lo que la Ley ha creado, también, dispositivos específicos. Así, en primer término, hemos de referirnos al Observatorio de la igualdad de género, definido como órgano asesor, adscrito a la Consejería competente en materia de igualdad, cuya función es “detectar, analizar y proponer estrategias para corregir situaciones de desigualdad de las mujeres en la Comunidad Autónoma” (art. 61.1). Por su parte, el Consejo Andaluz de Participación de las Mujeres, adscrito también a la Consejería competente en materia de igualdad (art. 62), se erige como órgano de participación de las organizaciones de mujeres en políticas de igualdad de género de la Junta de Andalucía⁶¹, haciendo posible el fomento del asociacionismo de mujeres y formalizándolo, en el marco del art. 73.1 Estatuto de Autonomía⁶². Las funciones del Consejo son heterogéneas, en la medida en que pueden consistir en tareas de asesoramiento, en “velar por el incremento de la participación de las mujeres en los órganos de gobierno y en los procesos de toma de decisiones, tanto en el ámbito público como privado” y, en fin, en institucionalizar la participación de las mujeres en la elaboración de disposiciones y planes relativos a la igualdad elaborados por la Consejería competente (art. 3 Decreto 154/2011, de 10 de mayo).

Por último, la organización para la igualdad culmina con la creación de la Comisión de coordinación de las políticas autonómicas y locales para la igualdad de género, de forma que Junta de Andalucía, Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos formen parte de la Comisión, con miras a la coordinación de programas y medidas (art. 63). Desde esta

⁶¹ El art. 4.9 Ley 12/2007, establece como principio general de la actuación de los poderes públicos, en aras de la igualdad de mujeres y hombres, el impulso de las relaciones entre Administraciones, instituciones y agentes sociales.

⁶² Su desarrollo reglamentario se ha producido por la aprobación del Decreto 154/2011, de 10 de mayo (BOJA núm. 99, de 23 de mayo de 2011). El art. 2.3 del Decreto concreta qué organizaciones de mujeres constituirían el ámbito de aplicación del Decreto, refiriéndose a las “asociaciones, federaciones y confederaciones de mujeres que se encuentren inscritas en el censo de Entidades Colaboradoras con el Instituto de la Mujer para la promoción de la igualdad de género en Andalucía”.

perspectiva, se consolida una cierta “transversalidad organizativa”⁶³ en la Comunidad Autónoma, pues la igualdad de género no sólo está presente en el nivel Departamental de la Junta, vinculada a todas las políticas públicas, sino, también en las otras Administraciones territoriales de Andalucía, imponiendo la coordinación como parámetro de relación en lo que a la realización de la igualdad se refiere. Las funciones de esta Comisión serán las siguientes: “a) Promover la aplicación del principio de igualdad de trato y oportunidades... en el ámbito de actuación de las distintas Administraciones Públicas Andaluzas; b) Hacer un seguimiento del cumplimiento, desarrollo y aplicación de la Ley 12/2007...; c) Cooperar institucionalmente en materia de igualdad a fin de impulsar la integración del enfoque de género en las políticas y programas que se desarrollen en el ámbito de las distintas Administraciones Públicas Andaluzas; d) Realizar propuestas de actuación, emitir informes y dictámenes, tendentes a lograr la igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres...”⁶⁴. La amplitud y/o indeterminación de las funciones puede considerarse un elemento favorecedor de un papel activo de la Comisión, de forma que la operatividad de la misma dependerá del efectivo funcionamiento de la misma, dada la complejidad de su composición (a modo de ejemplo, la Comisión estará integrada por 9 vocales representantes de las Administraciones Locales designados por la asociación de municipios y provincias de ámbito andaluz y 8 vocales representantes de la Administración de la Junta con competencia en diversos ámbitos⁶⁵) o su régimen de funcionamiento, que exige un mínimo de dos sesiones anuales⁶⁶: la regulación actual de ambos aspectos puede, si no hay voluntad de las Administraciones, dificultar un papel activo de la Comisión.

B) Evaluación de Impacto de Género

El art. 6.1 de la Ley 12/2007, contempla la evaluación del impacto de género en el desarrollo de las competencias de los poderes públicos, como una herramienta garantizadora de la integración del principio de igualdad de mujeres y hombres, en el sentido de que el ejercicio de estas competencias tengan en cuenta, como dispone el art. 5 Ley, “su incidencia en la situación específica de unas y otros, al objeto de adaptarlas para eliminar los efectos discriminatorios y fomentar la igualdad de género”. El precepto, sin embargo, no consiste en una declaración general de la necesidad de la evaluación, sino que concreta el ámbito específico de aplicación de dicha técnica y el contenido de la misma. Así, en

⁶³ Sobre transversalidad y organización administrativa, véase M. MORA RUIZ: “La Administración como sujeto activo de la igualdad de género: la dimensión colectiva y social de la igualdad entre mujeres y hombres”..., *op. cit.* pp. 118-119.

⁶⁴ Así lo dispone el art. 4 Decreto 12/2011, de 25 de enero, por el que se crea y regula la Comisión de coordinación de las políticas autonómicas y locales para la Igualdad de Género (BOJA núm. 30, de 11 de febrero de 2011).

⁶⁵ Art. 9 Decreto 12/2011, de 25 de enero.

⁶⁶ Art. 10 Decreto 12/2011, de 25 de enero.

relación con el primero de los aspectos señalados, el art. 6.2 vincula la evaluación de impacto de género al análisis e informe que emita el órgano con competencia al efecto sobre los proyectos de ley, disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Consejo de Gobierno.

Junto a ello, el art. 6.2 precisa que la evaluación debe hacerse en la tramitación de las anteriores decisiones, a fin de que incorporen el objetivo de la igualdad. Para ello, y en el afán de que la Evaluación sea una técnica operativa desde la aprobación de la Ley, se precisa el contenido del informe y su finalidad, de forma que este irá acompañado de indicadores pertinentes en género, así como de mecanismos y medidas dirigidas “a paliar y neutralizar los posibles impactos negativos que se detecten sobre las mujeres y hombres, así como a reducir o eliminar las diferencias encontradas” (art. 6.3). La evaluación de impacto de género se establece, de esta forma, como una técnica de carácter positivo o constructivo de la igualdad, en el sentido de que su finalidad no es el mero diagnóstico de la desigualdad en la elaboración de la disposición examinada, sino, además, la previsión de medidas encaminadas a la corrección de dichas situaciones y, en su caso, al fomento de la igualdad, configurándose, pues, como un instrumento jurídico necesario para que las Administraciones actúen en positivo en la garantía y efectividad del derecho que nos ocupa.

En todo caso, la técnica no es novedosa en el marco del derecho de la igualdad, pues ya se había previsto en normas autonómicas anteriores a la Ley 12/2007⁶⁷, y la Ley Orgánica de Igualdad preveía el informe, aunque en relación con los proyectos de disposiciones de carácter general y los planes de especial relevancia económica, social, cultural y artística que se sometían a la aprobación del Consejo de Ministros (art. 19). El Derecho propio de Andalucía da, sin duda, un paso más en la consolidación de esta técnica, en la medida en que se exige desde el propio Estatuto (art. 114) y, además, tiene una proyección específica en la Ley 12/2007, en la medida en que el art. 31.3 de la misma dispone que las ofertas públicas de empleo de la Administración de la Junta de Andalucía “deberán ir acompañadas de un informe de impacto de género”. Por tanto, estamos ante una técnica con una cierta tradición en el Derecho de la Igualdad, que, en consecuencia, se configura como pieza clave de realización del principio de transversalidad, al incidir directamente en el procedimiento de elaboración de normas.

Por su parte, el Decreto 17/2012, de 7 de febrero, por el que se regula la Elaboración del Informe de Evaluación del Impacto de Género⁶⁸, completa la regulación legal de la técnica, concretando su régimen jurídico en aspectos competenciales y de procedimien-

⁶⁷ De hecho, la Comunidad Autónoma de Andalucía ya había regulado este dispositivo en la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas, y en el Decreto 93/2004, de 9 de marzo, por el que se regula el informe de evaluación de impacto de género en los proyectos de ley y reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno.

⁶⁸ BOJA núm. 36, de 22 de febrero.

to, que clarifican la operatividad y alcance de la Evaluación⁶⁹. Así, la emisión del informe de evaluación del impacto de género corresponderá al centro directivo competente para la iniciación del procedimiento de elaboración de la disposición, de forma que habrá de acompañar el acuerdo de iniciación de dicho procedimiento (art. 4.3 en relación con el art. 4.1); las Unidades de Igualdad de Género asesorarán a estos órganos para la elaboración del informe. Junto a ello, el Decreto concreta el contenido de los informes y prevé el envío de los mismos al Instituto Andaluz de la Mujer, que asume la obligación de seguimiento de los informes de evaluación del impacto de género mediante la realización de un informe anual (arts. 6 y 7, respectivamente).

C) *La planificación estratégica*

El art. 7 de la Ley 12/2007, ha previsto como instrumento de realización de la igualdad, la aprobación periódica, (cada cuatro años desde 2008), por parte del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, y a propuesta de la Consejería de Igualdad, del Plan estratégico para la igualdad de mujeres y hombres, haciendo de la planificación de carácter indicativo un instrumento de realización de la igualdad, tanto desde la perspectiva de la lucha contra la discriminación, como la del fomento de este derecho.

El acuerdo del Consejo de Gobierno de 19 de enero aprobó el Plan Estratégico para la igualdad de mujeres y hombres de Andalucía, 2010-2013⁷⁰, que se define como instrumento de aplicación de la Ley 12/2007, con el objetivo de la igualdad de oportunidades, en tanto que “objetivo transversal de todas las medidas contenidas en el Plan”. Desde esta perspectiva, el Plan tiene la virtud de concretar objetivos, ámbitos y medidas específicas de actuación con capacidad suficiente para poner en marcha una auténtica estrategia de *mainstreaming* o “enfoque integrado del género en la Junta de Andalucía”, si bien de forma indicativa, en el sentido de que no estamos ante un plan de naturaleza vinculante en el sentido más estricto del término, sino ante la programación, de futuro, posible, de la actuación de los poderes públicos autonómicos⁷¹.

⁶⁹ En este sentido, en opinión de M. MORA RUIZ, resulta fundamental que la evaluación del impacto de género tenga un régimen jurídico claro, establecido, al menos, en el nivel de reglamento, a fin de garantizar que su incumplimiento pueda producir los efectos jurídicos que corresponda a la inobservancia de un trámite preceptivo en la elaboración de disposiciones: véase M. MORA RUIZ: “El informe de impacto de género en las disposiciones administrativas de carácter general: ¿una garantía efectiva de la igualdad desde el Derecho Administrativo?”..., *op. cit.* pp. 219-220.

⁷⁰ Accesible en la siguiente dirección, consultada el 12 de julio de 2012: http://www.juntadeandalucia.es/presidencia/html/sites/presidencia/contenidos/la_consejeria/Unidad_Igualdad_Genero/Documentacion/PLAN ESTRATEGICO PARA LA IGUALDAD DE MUJERES Y HOMBRES EN ANDALUCIA 2010-2013 x2x.pdf

⁷¹ Como señala E. M^a. MENÉNDEZ SEBASTIÁN, en “El papel de la Administración y el Derecho Administrativo en materia de igualdad de género”..., *op. cit.* p. 108, el carácter programático de este tipo de planes, en contraposición con el valor que el art. 46 LOI atribuye a los Planes de igualdad de la Administración General del

No obstante esta última afirmación, debe destacarse que el Plan crea un marco de referencia fundamental para la acción pública en materia de igualdad, y ello porque, por un lado, fija las directrices estratégicas de esta acción, y, por otro lado, identifica ocho ámbitos o líneas de actuación irrenunciables para la consecución de la igualdad, delimitando el alcance de la actuación sectorial en materia de igualdad. Desde esta perspectiva, el Plan juridifica, en cierta medida, el contenido de la aludida acción pública, que no sólo puede consistir en la garantía de la igualdad de oportunidades⁷², sino en tratar de reconocer un espacio propio de las mujeres en el ámbito de las relaciones jurídico-privadas y en el de las relaciones de naturaleza pública. La igualdad es, así, una construcción de carácter integral, en el sentido de que su realización exige, tal y como señala el Plan en relación con sus funciones, las siguientes directrices estratégicas:

- La transversalidad de género a través de la participación de todas las Consejerías en aplicación del principio.
- La consolidación de la conciliación y la corresponsabilidad, por tanto, la consecución de las mujeres y hombres en todos los ámbitos de la sociedad.
- El *empoderamiento de las mujeres*, lo cual implica facilitar el ejercicio activo de sus derechos y su acceso a la toma de decisiones.

Sobre esta base, el Plan identifica como ámbitos preferentes de actuación los siguientes: la integración de la perspectiva de género (en el funcionamiento de la Administración andaluza); educación; empleo; conciliación y corresponsabilidad; salud; bienestar social; participación; imagen y medios de comunicación. A algunos de estos ámbitos nos referiremos en el siguiente epígrafe de este Capítulo, en la medida en que permiten reconocer una cierta relación cualificada entre la igualdad y el ámbito de los servicios sociales, como espacio idóneo para la consecución de la misma. En cualquier caso, y ello es lo que interesa destacar, el Plan constituye un referente normativo *suis generis* imprescindible para consolidar la articulación de un derecho de la igualdad propio de Andalucía, pues consigue

Estado en el marco del Plan Estratégico del art. 17, porque no se trata de una solución satisfactoria en cuanto a la eficacia de los planes.

⁷² Aun cuando la igualdad de oportunidades se establece como fin primordial del Plan, debe señalarse que este es un concepto equívoco, en el sentido de que la plena igualdad de género no sólo puede consistir en la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres para el ejercicio de derechos, si con ello sólo se garantiza que las mujeres estén en la misma posición de salida que los hombres para el disfrute de los aludidos derechos. Antes al contrario, la igualdad de oportunidades se considera un aspecto parcial de las políticas públicas de igualdad, que han de completarse con medidas de acción positiva y con la transversalidad como medida de dichas políticas: al respecto, véase J. ASTELARRA: "Veinte años de políticas de igualdad", en *Feminismos*, Ediciones Cátedra, Madrid, 2003, p. 77. Sobre el carácter más limitado de las políticas de igualdad de oportunidades, en el sentido expuesto, véase M. MORA RUIZ, en "El tratamiento jurídico del género en los servicios sociales: evolución del marco normativo y nueva posición de la mujer ante la demanda y prestación de los servicios sociales"..., *op. cit.* p. 34.

sistematizar los objetivos estructurales de este derecho y los ámbitos de acción pública necesarios para su consecución⁷³.

D) Otros instrumentos de naturaleza horizontal para la promoción de la igualdad. En particular, las garantías para la igualdad de género

Finalmente, en este último apartado, no queremos sino poner de manifiesto que la panoplia de instrumentos prevista en la Ley que estructura el derecho de la igualdad se completa con una multiplicidad de previsiones que operan en distintos niveles desde un punto de vista estrictamente jurídico pero que, en definitiva, tienen el valor de introducir la perspectiva de género en la actuación de los poderes públicos, en general, y de la Administración autonómica, de forma más intensa. Desde esta perspectiva, debe destacarse la previsión del art. 8.1 de la Ley, en cuya virtud la variable del género tiene un tratamiento particularizado en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma, justificando la creación de la Comisión de Impacto de Género en los Presupuestos, que, con participación del Instituto de la Mujer, emitirá el informe de evaluación de impacto de género sobre el anteproyecto de la Ley de Presupuesto. Junto a ello, dicha Comisión asume tareas que pueden considerarse transversales, en la medida en que, en relación con todas las Consejerías, impulsará y fomentará la aprobación de anteproyectos con perspectiva de género, pero, además, se crea de forma indirecta un dispositivo adicional de supervisión de la acción de las Consejerías, empresas y organismos de la Junta, en el sentido de que el art. 8.2 permite la realización de auditorías de género en dichos órganos y entidades. La clave será, entonces, el desarrollo reglamentario de las auditorías y su alcance, so pena de haber previsto una competencia vacía de contenido.

Además, debe otorgarse el carácter de medida horizontal a las previsiones de los arts. 9 a 13 de la Ley, aun cuando su alcance vinculante pueda diferir de la regulación del art. 8. Así, ha de mencionarse, por un lado, la garantía de uso no sexista del lenguaje por la Administración de la Junta de Andalucía y un tratamiento igualitario en los contenidos e imágenes que utilice en el desarrollo de sus políticas (art. 9) y la garantía de integración de la perspectiva de género en la realización de estadísticas, encuestas y recogidas de datos (art. 10.1), junto a la incorporación de dicha perspectiva en la investigación (art. 10.2), previendo la Ley una determinada orientación de la actividad investigadora, aunque con carácter programático, en relación con “la situación y necesidades de las mujeres en el medio rural, y de aquellos colectivos sobre los que influyen diversos factores de discriminación social” (art. 10.2 *in fine*).

⁷³ El propio Plan identifica, entre otros, como principios rectores de su elaboración, una “visión de proceso”, esto es, la consideración del Plan como “primer paso de un proceso más amplio de planificación y aplicación de la norma” y su “instrumentalidad”, en el sentido de que el Plan tiene “valor técnico y social”.

Por su parte, la Ley considera como “medidas de promoción de la igualdad de género por la Junta de Andalucía”⁷⁴, por un lado, la garantía y exigencia de representación equilibrada de los órganos directivos y colegiados (art. 11) y, por otro, la posibilidad de poner en valor el compromiso de promoción de la igualdad por parte de las empresas, en el ámbito de la contratación, en relación con la fase de adjudicación de los contratos (art. 12)⁷⁵, y en de las ayudas y subvenciones (art. 13)⁷⁶. La Administración asume, así, un claro papel activo en relación con la promoción de la igualdad que supera lo puramente programático, en contraposición con otros preceptos, más difusos en el modo de garantizar el derecho que nos ocupa. Es más, ello se completa con una prohibición de formalizar contratos o conceder ayudas, subvenciones o bonificaciones aquellas empresas “que (hayan sido) sancionadas o condenadas por resolución administrativa firme o sentencia judicial firme por alentar o tolerar prácticas laborales consideradas discriminatorias por la legislación vigente” (art. 13.2).

Por último, las medidas horizontales aquí examinadas tienen una cláusula de cierre en el Título V de la Ley, que, bajo el establecimiento de “garantías para la igualdad de género”, ha previsto determinados dispositivos para la aplicación efectiva de la Ley, con el ánimo de asegurar el cumplimiento de la misma. Además, y ello debe destacarse, estas garantías no sólo se dirigen a las Administraciones sino que, en el afán de incidir en el ámbito de las relaciones privadas, procuran una cierta ordenación de la igualdad de género también en relación con los particulares, sea desde la perspectiva de la evitación de la discriminación, sea desde la promoción de la igualdad que preside la Ley 12/2007. Así, en primer lugar, y en el marco del art. 69 LOI, los poderes públicos de Andalucía adoptarán las medidas necesarias “para garantizar el respeto al principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres, mediante la ausencia de discriminación directa e indirecta por razón de sexo, en lo relativo al acceso a bienes y servicios y su suministro” (art. 65.1), de forma que las diferencias de trato en el suministro de bienes y servicios sólo serán admisibles para el caso de que tales diferencias estén justificadas por “un propósito legítimo y los medios para lograr tal finalidad sean adecuados y necesarios” (art. 65.2 Ley 12/2007, en relación con el art. 69.3 LOI)⁷⁷. Como señala el art. 69.1 LOI, habrá que considerar la garantía de igualdad en el

⁷⁴ Este es el título que se atribuye al Capítulo II del Título I.

⁷⁵ Por su parte, el apartado 2 del art. 12 prevé la inclusión en los Pliegos de Cláusulas administrativas particulares de una cierta preferencia por aquellas empresas que acrediten acciones de promoción.

⁷⁶ Sobre el significado de estas medidas, véase E. M^ª. MENÉNDEZ SEBASTIÁN: “Posibles medidas de fomento de la Administración: la preferencia en la contratación, las subvenciones y el distintivo de igualdad como ejemplos”..., *op. cit.* pp. 270 y ss.

⁷⁷ Debe tenerse en cuenta que el art. 10 LOI sanciona con la nulidad y la ineficacia “los actos y las cláusulas de los negocios jurídicos que constituyan o causen discriminación por razón de sexo... y darán lugar a responsabilidad a través de un sistema de reparaciones e indemnizaciones que sean reales, efectivas y proporcionadas al perjuicio sufrido,...”. Con este precepto, como señalan PALOMAR Y HERNÁNDEZ, se supera el ámbito de las meras delimitaciones normativas, para situarse en el terreno de las consecuencias jurídicas, cuando se produce discriminación en cualquier tipo de negocio jurídico: Véase PALOMAR OLMEDA, A. y HERNÁNDEZ SAN JUAN, I.: “La acción administrativa al servicio de la igualdad”..., *op. cit.* p. 187.

suministro de bienes y servicios se exigirá al margen de que los mismos se ofrezcan en el sector público o privado, en la medida en que estén disponibles para el público⁷⁸.

Por su parte, la propia Administración autonómica asume una cierta tarea de supervisión, en cuya virtud hace de la información del ciudadano un instrumento de fiscalización de la actuación pública en materia de igualdad, mediante la previsión de un informe periódico sobre el conjunto de actuaciones en relación con la efectividad del principio de igualdad, coordinado por la Consejería con competencias en materia de igualdad, que, además, en la clave constructiva de la igualdad que caracteriza a la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, contendrá “los criterios correctores que correspondan con la finalidad de la Ley” (art. 64). El Decreto 440/2010, de 14 de diciembre, procede al desarrollo reglamentario del art. 64 de la Ley, ampliando el objeto del informe al seguimiento del Plan Estratégico al que nos hemos referido con anterioridad. El informe tiene carácter bianual (art. 4)⁷⁹ y su elaboración corresponde a la Consejería competente en materia de igualdad, pero a través del Instituto Andaluz de la Mujer que en períodos bianuales procede a la realización del informe, que será aprobado por el Consejo de Gobierno y remitido al Parlamento (art. 3 Decreto 440/2010).

Por último, y en línea de continuidad con los arts. 12 Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Protección Integral contra la Violencia de Género, se legitima al Instituto Andaluz de la Mujer y a las asociaciones que tengan como único objetivo la defensa de los intereses de las mujeres a ejercitar la acción de cesación de publicidad ilícita “por utilizar en forma vejatoria la imagen de la mujer” (art. 66.1). Junto a ello, también de conformidad con la Ley Orgánica 1/2004, el Consejo Audiovisual de Andalucía, podrá solicitar a los anunciantes y empresas audiovisuales, por iniciativa propia o a instancia de las partes interesadas, el cese o la rectificación de la publicidad ilícita o prohibida, en los términos establecidos por la Legislación (art. 66.2). La regulación de la acción de cesación y rectificación de la publicidad ilícita constituye, en mi opinión, un aspecto fundamental de realización de la igualdad: desde un punto de vista material, porque es una acción que pone de manifiesto la importancia de los medios de comunicación y la publicidad en el planteamiento social de la igualdad y que, en consecuencia, debe ajustarse a sus exigencias, dado el

⁷⁸ El art. 63.1 LOI impone la obligación de cumplir el principio de igualdad en las actividades y transacciones de “todas las personas físicas o jurídicas que, en el sector público, o en el privado, suministren bienes o servicios disponibles para el público, ofrecidos fuera el ámbito de la vida privada y familiar”.

⁷⁹ No obstante, ya se ha publicado un Primer Informe de seguimiento 2010, en el marco del I Plan Estratégico para la Igualdad, que obtiene un saldo positivo en cuanto al cumplimiento de la Ley y la creación de estructuras para la promoción de la igualdad, sin perjuicio de desconocer los ámbitos en los que deben consolidarse estos logros. El informe puede encontrarse en la siguiente dirección: http://www.juntadeandalucia.es/cultura/web/html/sites/consejeria/general/Galerias/Adjuntos/anexos_a_subir_a_produccion/uig/INFORME_DE_SEGUIMIENTO_IMHA_BALANCE_2010.pdf, consultada el 12 de julio de 2012.

potencial de manipulación o de influencia que se le presume a ambas cuestiones⁸⁰; desde una perspectiva procesal, estamos ante un supuesto de legitimación colectiva, ante una acción que, asimismo, tiene efectos colectivos, lo cual supone un avance considerable en lo que tiene de colectivización de la reacción frente a la publicidad ilícita o prohibida, cuando la misma tenga clara repercusión en las mujeres⁸¹. En este sentido, la lucha contra la violencia de género no siempre ha de producirse ante la condición efectiva de víctima, y ello permite que las normas en clave de promoción y garantía de la igualdad de carácter general, como la que examinamos, formen un todo jurídico con las normas para erradicación de la violencia de género, admitiéndose la necesidad de una intervención preventiva de quienes tienen competencias en materia de igualdad.

3. La igualdad de género a través de políticas y acciones públicas de carácter sectorial. Especial consideración de la acción social y los servicios sociales como ámbito cualificado para la efectiva igualdad de mujeres y hombres

Sobre la base de lo expuesto hasta este momento, la promoción de la igualdad precisa, sin duda, una proyección en cada uno de los sectores de actividad pública, en la medida en que las diferencias de género existentes deben tener un tratamiento particularizado en función del sector en el que se desenvuelva la acción pública, atendiendo, además, al grado de intensidad de la intervención de las Administraciones en cada sector y, por extensión, a las fórmulas de actividad administrativa a la que se recurra. Desde esta perspectiva, ya la LOI había asumido la necesidad de que determinados sectores fueran objeto de medidas concretas, y este es el enfoque seguido en la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, cuyo Título II establece las *Medidas para promover la igualdad de género*. La amplitud del Título excede las pretensiones de este Capítulo, y ello nos lleva a limitar el análisis de la regulación de todos los sectores contemplados en la Ley, y, por tanto, sólo van a ser objeto de consideración aquellos que, en cierta medida, puedan tener una cierta instrumentalidad para la realización de la igualdad en los servicios sociales o, a la inversa, que permitan que la presencia del género en las políticas sociales tenga proyección sobre estos otros ámbitos:

Así, en primer término, la Ley incide sobre la educación, como pieza clave de asunción por la sociedad de pautas de igualdad de género, diferenciándose entre las medidas dirigidas a la educación no universitaria y la enseñanza superior. En relación con el primero de los sectores, la Ley procura atender, por un lado, el proceso educativo, involucrando a los

⁸⁰ Para un mayor estudio de las relaciones entre igualdad y publicidad, véase M^a. A. GONZÁLEZ BUSTOS: “Las políticas de igualdad en la publicidad y los medios de comunicación”, *Aequalitas*, nº 26, 2010, *in totum*.

⁸¹ Ténganse en cuenta los informes anuales del Observatorio Andaluz de la Publicidad no sexista desde 2007, sobre las acciones y empresas denunciadas por el Instituto en la materia examinada. Esta información está accesible en <http://www.juntadeandalucia.es/institutodelamujer/observatorio/web/observatorio>, consultada el 12 de julio de 2012.

centros, profesorado, la inspección educativa y la elaboración de materiales curriculares y libros con perspectiva de género⁸², y, de otro, el llamado empoderamiento de las mujeres, por la vía de potenciar la participación equilibrada de mujeres y hombres en los puestos directivos y de decisión, así como la conciliación de la vida laboral y familiar, a fin de favorecer la promoción profesional y curricular de todo el personal docente (art. 14.2). La carga programática de estos preceptos es considerable, si bien llevan a cabo una ordenación de referencia del sector irrenunciable y necesaria para asegurar el principio de igualdad en este ámbito.

En el nivel de la Educación Superior, la Ley intensifica su orientación hacia el empoderamiento de las mujeres, previendo el fomento de la igualdad de oportunidades de mujeres y hombres con relación a la carrera profesional, y el desarrollo de medidas de conciliación, en los términos ya referidos (art. 20.1), así como el impulso de medidas para promover la representación equilibrada de mujeres y hombres en la composición de los órganos colegiados de las Universidades y comisiones de selección y evaluación (art. 20.3), y en el ámbito de la investigación, la ciencia y la tecnología (art. 21.1).

Por su parte, la formación universitaria con perspectiva de género, por un lado, y las investigaciones en esta clave, constituyen la otra línea de actuación en materia de igualdad de la Ley (arts. 20.2 y 20.3, respectivamente), hasta el punto de que la investigación de género no sólo ha de promocionarse sino que, además, debe tener expreso reconocimiento como mérito en la evaluación de la actividad docente, investigadora y de gestión del personal de Universidades Públicas de Andalucía (art. 21.2).

En cuanto a la igualdad en el empleo, la limitación competencial sobre esta materia, sea en el sector privado, sea en el del empleo público, suponen que el Capítulo II del Título que examinamos está en línea con los Títulos IV y V LOI, reguladores del derecho al trabajo en igualdad de oportunidades y del principio de igualdad en el empleo público, de forma que es poca la innovación que lleva a cabo la norma autonómica. Aun así, debe destacarse el art. 22 de la Ley 12/2007, como marco de las medidas de fomento de la igualdad en el empleo, en cuanto que precisa, por un lado, que el objetivo es la igualdad de oportunidades en el mismo, y, por otro, que tal objetivo precisa políticas públicas de fomento del empleo y de una actividad empresarial que impulse la presencia de mujeres y hombres en el mercado de trabajo, “con un empleo de calidad, y una mejor conciliación de la vida laboral, familiar y personal” (art. 22.1), a lo que se añade una acción pública cualificada por la vía de la adopción de medidas de acción positiva destinadas a garantizar la igualdad

⁸² Así lo disponen, respectivamente, los arts. 15 y 18 (en relación con los Consejos Escolares), 17 (formación del profesorado), 19 (inspección educativa) 16 (materiales curriculares y libros de texto), sobre la base de una declaración previa del art. 14.1 respecto del significado del principio de igualdad entre mujeres y hombres, en tanto que inspirador del “sistema educativo andaluz y el conjunto de políticas que desarrolle la Administración Educativa”.

de oportunidades y permitir la superación de situaciones de segregación profesional o de diferencias retributivas (art. 22.2).

Sobre esta base, tratándose del empleo privado, el art. 23 de la Ley establece acciones en diversos niveles que tienen como objetivo luchar contra las situaciones de discriminación, y de ahí que, en el mismo precepto tengan cabida, a la vez, la atención a colectivos de mujeres en los que concurren varias causas de discriminación (apartado 3), la imposibilidad de que el Servicio Andaluz de Empleo tramite ninguna oferta discriminatoria por razón de sexo (apartado 4), o que la Administración de la Junta realice estudios sobre las estimaciones del valor económico del trabajo doméstico y el cuidado de las personas que se realiza en la Comunidad Autónoma, a fin de difundir los resultados y conocer “su contribución a la economía y a la sociedad andaluza” (apartado 8). Junto a ello, la orientación de la Ley es claramente hacia el establecimiento de mecanismos de fomento, mediante incentivos a la contratación de mujeres (art. 24), ayudas para la creación de empresas o el autoempleo de las mujeres (art. 25) o la promoción de la calidad en el empleo (art. 26) y, de manera más novedosa, el fomento de medidas de responsabilidad social de las empresas en materia de igualdad de género (art. 34) o el reconocimiento específico del compromiso de las empresas con la igualdad, mediante el otorgamiento de la Marca de Excelencia en igualdad del art. 35 de la Ley⁸³.

Finalmente, en el ámbito estrictamente privado de las relaciones laborales, la Ley autonómica también ha previsto los Planes de igualdad de las empresas (art. 27) y procura la presencia de la igualdad en la negociación colectiva, a través de la inclusión de cláusulas destinadas a promover y garantizar la igualdad de oportunidades y la no discriminación en dicha negociación (art. 28)⁸⁴. Junto a ello, la seguridad y salud laboral, así como la adopción de medidas para evitación del acoso sexual y el acoso por razón de sexo (arts. 29 y 30, respectivamente), cierran una regulación exhaustiva de la igualdad en el ámbito laboral privado.

Por su parte, tratándose del empleo público⁸⁵, la Ley se ajusta a los dictados de la LOI, tanto en las pruebas selectivas exigiendo, incluso, que los temarios incluyan referencias a la normativa sobre igualdad y violencia de género, o la evaluación del impacto de género de las ofertas de empleo público (art. 32.1 y 3), como en cuanto a los planes de igualdad

⁸³ Esta línea de promoción y apoyo ha de completarse con las previsiones del art. 38 de la Ley en relación con la conciliación de la vida laboral, familiar y personal en las empresas.

⁸⁴ Además, como no podía ser de otro modo, el art. 28 atribuye un papel fiscalizador a la Administración de la Junta en cuanto a la supervisión de que los convenios no incluyan cláusulas discriminatorias, no se haga un uso sexista del lenguaje (apartado. 3).

⁸⁵ Para un estudio pormenorizado de la igualdad en el ámbito del empleo público, véase M^a. A. GONZÁLEZ BUSTOS: “La trascendencia del sistema de función pública en el desarrollo de la igualdad de oportunidades”..., *op. cit.* pp. 239 y ss.

(art. 32)⁸⁶ y la protección de las mujeres en los supuestos de acoso sexual y acoso por razón de sexo (art. 33).

La ordenación que de las relaciones laborales hace la Ley autonómica ha de completarse, necesariamente, con la del Capítulo III del Título que nos ocupa, sobre *Conciliación de la vida laboral, familiar y personal*, puesto que, como señala el art. 36.1, “las mujeres y los hombres en Andalucía tienen el derecho y el deber de compartir adecuadamente las responsabilidades familiares, las tareas domésticas y el cuidado y atención de las personas en situación de dependencia, posibilitando la conciliación de la vida laboral, personal y familiar y la configuración de su tiempo”. Las Administraciones Públicas han de articular medidas y servicios que permitan dicha conciliación, como línea estratégica de la igualdad en la Comunidad Autónoma, y faciliten el empoderamiento de las mujeres, tal y como establece el Plan Estratégico para el desarrollo de la igualdad. Desde esta perspectiva, el impulso de los servicios sociales por las Administraciones es una pieza clave, como ya hemos indicado con anterioridad, para la efectiva igualdad de las mujeres, pues el proceso de profesionalización de los mismos resta protagonismo al ámbito familiar como necesario para la atención de menores o de personas en situación de dependencia, facilitando la aludida conciliación. En este sentido, el art. 37.3 Ley asume este planteamiento, a través del impulso a la creación de infraestructuras y servicios “para facilitar el cumplimiento de las responsabilidades familiares y el cuidado y atención de personas en situación de dependencia”.

Por último, entre las políticas sectoriales que vamos a considerar en este apartado, y como culminación de lo dicho, hemos de referirnos a las previsiones de la Ley sobre salud y bienestar social, porque, sin duda, asumen la especificidad de los servicios sociales para la consecución de una igualdad efectiva de mujeres y hombres.

En relación con las políticas de salud, la Ley exige el desarrollo de políticas de salud y prevención de enfermedades a la medida del género de sus destinatarios, en el sentido de tener en cuenta las necesidades de hombres y mujeres⁸⁷; la consecuencia práctica de este planteamiento es que el servicio público sanitario deberá prestarse adaptado a las características de cada sexo (art. 41.1)⁸⁸. Asimismo, la norma prevé una asistencia en

⁸⁶ Asimismo, el fomento de la igualdad en el empleo público se completa en la Ley con la regulación de medidas de conciliación (art. 39) y del permiso de paternidad (art. 40).

⁸⁷ Como señalan L. TOLIVAR ALAS y A. BOTO ÁLVAREZ, en el ámbito de la salud, el género no debería considerarse como “una variable más dentro de las muchas que determinan el estado de salud de los individuos, sino como una variable estructural que tiene implicaciones propias, y que, al mismo tiempo, se integra con otras”, véase L. TOLIVAR ALAS y A. BOTO ÁLVAREZ: “El principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el ámbito sanitario”, en E. MENÉNDEZ SEBASTIÁN (dir.): *La Administración promotora de la igualdad de género*, Tirant Monografías, Valencia, 2012, p. 394.

⁸⁸ En el mismo sentido, el art. 42 contempla el fomento de la investigación biomédica con perspectiva de género. Sobre la especificidad del tratamiento del género en las políticas sanitarias contempladas en las leyes de

salud (en el sentido más amplio del término) a determinados colectivos de mujeres, en la medida en que padezcan situaciones agravadas de discriminación, esto es, que pertenezcan a colectivos menos favorecidos (art. 41.2), y contempla la adopción de medidas necesarias para apoyar a las personas cuidadoras de personas dependientes en relación con el acceso a los servicios y prestaciones complementarias del sistema sanitario público de Andalucía (art. 41.5)⁸⁹.

Respecto de las políticas de bienestar social, debe destacarse el esfuerzo de la Ley en la estructuración de las mismas, en el sentido de realizar un pronunciamiento previo y general, a partir del cual trazar una regulación diferente en atención a situaciones o circunstancias de las mujeres que pueden impedir el pleno disfrute de la igualdad o, incluso, agudizar la situación de discriminación. Así, con carácter general, el art. 43.1 establece que la perspectiva de género debe estar en las políticas de bienestar social, y que ello implica la realización de programas específicos para mujeres mayores, mujeres con discapacidad, en riesgo de exclusión social, o dirigidos a mujeres en riesgo de exclusión social. La protección que depara la Ley, desde un punto de vista subjetivo es tan amplia, que ha previsto, incluso, la promoción de acciones necesarias para eliminar la discriminación por opción sexual y transexualidad, en los términos del apartado segundo del art. 43.

Las mujeres mayores se identifican, pues, como colectivo. El art. 44 de la Ley insiste en la aprobación de programas dirigidos a las mismas, e identifica como claves de dichos programas la situación afectiva de estas mujeres y la necesidad de socialización, aunque todo ello se haga de forma imprecisa o como corresponde a una programación de carácter indicativo. Las mujeres con discapacidad y las mujeres migrantes también se identifican como colectivos separados precisados de acciones y políticas de carácter inclusivo, en función de las necesidades de cada uno de estos colectivos⁹⁰. Finalmente, a los colectivos anteriores, se suman los supuestos de especial vulnerabilidad, esto es, los grupos de mujeres que pertenezcan a minorías, mujeres de etnia gitana, mujeres inmigrantes, niñas, mujeres con discapacidad y mujeres prostitutas (art. 46.2), a las que se suman las mujeres en situación de precariedad económica, derivada del impago de las pensiones compensatorias y alimentarias establecidas en los supuestos de nulidad matrimonial, separación legal, divorcio, extinción de pareja de hecho por ruptura o proceso de filiación o de alimentos

igualdad autonómica, con especial referencia a la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, véase L. TOLIVAR ALAS y A. BOTO ÁLVAREZ, *ibídem*, pp. 430-432.

⁸⁹ El Plan Estratégico de Andalucía incluye como línea de actuación la salud, contemplando la elaboración de planes más concretos que atiendan circunstancias particulares, como la violencia de género, la atención que dispensan las personas cuidadoras o las mujeres con discapacidad. Así, se prevé el desarrollo del "Protocolo Andaluz de Atención sanitaria ante la violencia de género", el fomento y mejora de medidas destinadas a las personas cuidadoras y el impulso del I Plan de Acción Integral para las mujeres con Discapacidad en Andalucía. En estas previsiones, el Plan señala expresamente que el objetivo es garantizar la igualdad de oportunidades de la mujer, en lo que al acceso a la salud se refiere (p. 88).

⁹⁰ Véase, respectivamente, arts. 48 y 49.

(art. 46.2); en todos estos supuestos, el ánimo de las políticas de bienestar social es desarrollar estrategias complementarias que incidan en el acceso al empleo y la formación.

Por último, la acción social sobre las mujeres se concreta en la Ley examinada en dos previsiones de signo muy diverso que, por su propio ámbito subjetivo, tienen una finalidad diferente, en la medida en que, por un lado, se pretende la tutela de un colectivo de mujeres en situación agravada de discriminación y, por otro, se quiere hacer posible que la labor de cuidadora de personas dependientes se vea compensada con políticas de conciliación, en la que, claramente, es una orientación promotora de la igualdad. Así, en primer lugar, el art. 47 impone a la Administración de la Junta la lucha contra la explotación sexual y el tráfico de mujeres, tanto con medidas de prevención como, especialmente, de atención a las mujeres víctimas de dicha explotación. Junto a ello, las personas cuidadoras serán destinatarias de medidas para la corresponsabilidad y apoyo, remitiendo el art. 45 al desarrollo reglamentario de estos aspectos, y deberán tener acceso permanente a la información, la formación y el asesoramiento.

Como se ha señalado, servicios sociales y/o bienestar social constituye un ámbito de actuación de los poderes públicos imprescindible para el logro efectivo de la igualdad, y ello en el doble sentido, ya dicho, de poder articular soluciones específicas para las situaciones agravadas de discriminación a las que se ha hecho referencia, y de poder proporcionar apoyos para superar el ámbito de lo doméstico en la vida de las mujeres, a través de una concepción amplia de la corresponsabilidad, que también puede darse entre dicho entorno y la acción de los poderes públicos. Desde esta perspectiva, la aplicación de la norma tropieza con dos objeciones fundamentales, a saber: la propia naturaleza programática o general de las previsiones contenidas, y, cómo no, la crisis económica que amenaza con el desmantelamiento del Estado social. A mi juicio, esta última cuestión supera, con creces, cualquier consideración que pueda realizarse en este Capítulo, más allá del temor que puede mostrarse por el contexto económico en el momento de escribir estas líneas⁹¹. Por su parte, la ausencia de concreción suficiente respecto de los mandatos de promoción de la igualdad a través de programas específicos se encuentra mitigada⁹², necesariamente, por el recurso a otros niveles normativos y, muy especialmente, a los instrumentos de dirección de los que se está dotando la Administración, lo cual supone, en mi opinión, traer a un primer plano de realización de la igualdad de género, las acciones de planificación previstas en la Ley, de las que el Plan Estratégico es una pieza fundamental.

⁹¹ A modo de ejemplo, el 5 de julio de 2012 El País, en su edición digital, publica una noticia cuyo titular es “El Gobierno dejará de cotizar por las cuidadoras de la Dependencia”, y, a continuación, se anuncian recortes en un 15% de la paga a los cuidadores familiares de la Dependencia”, también en El País, edición digital, de 10 de julio de 2012.

⁹² Sobre este carácter programático, y su insuficiencia, M. MORA RUIZ, en “El tratamiento jurídico del género en los servicios sociales: evolución del marco normativo y nueva posición de la mujer ante la demanda y prestación de los servicios sociales”..., *op. cit.* p. 37.

En este sentido, el propio Plan considera, al establecer como línea de actuación el bienestar social, que la profesionalización de los servicios sociales permite que las mujeres puedan cambiar sus roles sociales y, en tal sentido, resulta primordial el desarrollo autonómico de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, dado que el cuidado de esta población ha correspondido con carácter general a las mujeres, convirtiendo esta labor en un trabajo “invisibilizado y sin valoración social, laboral y económica”⁹³ (p. 25). En todo caso, el avance se produce, como recoge el Plan, a través de “procesos de empoderamiento” y del logro de la equidad en el reparto de responsabilidades.

En este sentido, el Plan Estratégico constituye un punto intermedio y una planificación inferior que sale reforzada por su expresa previsión en el primero. Específicamente, el Plan Estratégico se refiere a la continuidad de planes relativos a la inmigración en Andalucía, el Plan Concertado de Vivienda y Suelo (2008-2012) o el I Plan de Acción Integral para mujeres con Discapacidad (2008-2013). A ello se suman actuaciones específicas en atención a las situaciones agravadas de discriminación que ya estaban recogidas en la Ley. Así, a modo de ejemplo, las mujeres con riesgo de exclusión social, por su situación de precariedad económica, pueden ser atendidas de forma especializada a través del Programa de Atención Jurídica a las mujeres que se encuentren en situación de precariedad económica⁹⁴, o se crean los Registros Públicos Municipales para las Mujeres víctimas de Violencia de género⁹⁵.

No obstante lo dicho, el Plan contempla, en relación con el Objetivo IV de la Línea de Bienestar social, esto es, “Combatir la múltiple discriminación y la exclusión social que sufren las mujeres”, la coordinación público-privada en esta materia, a fin de procurar una cierta unificación de criterios y actuaciones en la atención de este colectivo de mujeres (p. 67). La cuestión puede parecer baladí, pero pone de manifiesto que la atención social no es un sector exclusivamente público sino que, por el contrario, no deja de ser un sector de relevancia para la actividad privada estructurada, lo cual permite, a la postre, una mayor socialización y colectivización de los recursos para la atención de los servicios sociales y garantía del bienestar. Se construye, pues, un auténtico sistema público de protección social con perspectiva de género, tanto, en un sentido estricto, por lo que toca a la asunción de responsabilidades e implicación de la Administración autonómica en la atención a

⁹³ Como señala M. MORA RUIZ, *ibidem*, p. 32, la llamada Ley de Dependencia crea un marco jurídico idóneo para la incorporación de la igualdad al ámbito privado del cuidado de personas dependientes, en la medida en que se da entrada a un tratamiento diferenciado de las mujeres cuando las mismas tienen esta condición, esto es, son las destinatarias de los servicios, y se procura la administrativización de los servicios sociales, por la vía de la profesionalización y/o reconocimiento del papel de cuidador o cuidadora (p. 34).

⁹⁴ Se trata de una medida contemplada en el Objetivo IV de la Línea relativa al Bienestar social, consistente en “Combatir la múltiple discriminación y la exclusión social que sufren las mujeres”.

⁹⁵ Es una previsión del Objetivo VI, relativo a la “Perspectiva de género en el diseño y ejecución y evaluación de las políticas y planes en materia de vivienda, planeamiento urbanístico y transportes”.

la mujer desde los servicios sociales o de bienestar, como en un sentido amplio, respecto de la implicación del sector público y el sector privado en la consecución de la igualdad a través de una acción de carácter social y colectivo en la medida y para las mujeres.

Por último, el epígrafe ha de concluir, dado su limitación inicial, con la referencia expresa al resto de políticas sectoriales que, de modo confuso, contempla la Ley 12/2007, en el Título II. En este sentido, las políticas de promoción y atención a las mujeres, en los términos de los arts. 50, 51 y 52, se refieren, de forma un tanto inconexa, a la incorporación de la perspectiva de género en el Planeamiento urbanístico y la vivienda, en las nuevas tecnologías y en relación con la situación de las mujeres en el medio rural. Por su parte, los arts. 53 a 56 se refieren a la participación social, política y económica y los arts. 57 y 58 regulan la imagen y los medios de comunicación desde las garantías de la igualdad.

III. LA LEY 13/2007, DE 26 DE NOVIEMBRE, DE MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN INTEGRAL CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO

1. Marco legislativo previo: la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género

La violencia de género está definida en la Declaración de las Naciones Unidas sobre *eliminación de la violencia contra las mujeres*⁹⁶ como “todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para las mujeres, inclusive las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, tanto si se produce en la vida pública o privada”. Estamos, pues, ante un fenómeno de discriminación acusado de tal envergadura que viene justificando la acción de los poderes públicos desde un plano internacional e, incluso, con una cierta trayectoria en el tiempo.

Como en el ámbito de las llamadas leyes de igualdad, las normas aprobadas en materia de violencia de género no pueden entenderse sino es en su contexto internacional y europeo, en la medida en que la transversalidad también lo es de sistemas jurídicos⁹⁷, pues, al fin

⁹⁶ Declaración de 20 de diciembre de 1993. Esta referencia se encuentra en el Plan Estratégico para la Igualdad de Mujeres y Hombres de Andalucía, que, a través de esta definición, asume un planteamiento amplio del alcance de la violencia de género, no siendo sólo una violencia desvirtuada en el ámbito doméstico, sino toda la que trae causa de la condición de mujer. Como señala el Plan (en p. 96), las Naciones Unidas ya reconocían en 1980 que la violencia contra las mujeres era el crimen encubierto más frecuente en el mundo.

⁹⁷ Así, a modo de ejemplo, la Directiva 2004/113/CE, de 13 de diciembre, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro (DOUE L. núm. 373, de 21 de diciembre), contempla la violencia de género como un elemento justificador de un trato diferenciado de las víctimas de la misma (CDO. 16). Más reciente, la lucha por la dignidad, integridad y violencia sexista es objeto de consideración específica en Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al

y al cabo, la garantía de la igualdad, especialmente ante los supuestos de discriminación, es una necesidad de las sociedades modernas. Desde esta perspectiva, la reacción ante la violencia de género es la consecuencia directa de vulnerar la libertad, la dignidad y el derecho mismo a la vida⁹⁸, impidiéndose, como señala la mayoría de la doctrina especializada, el completo desarrollo de la sociedad democrática⁹⁹.

En este sentido, la violencia de género presenta una significación especial, en los términos que acabamos de señalar, y, además, es diferente en cuanto al ámbito en el que se desenvuelve, por ir asociada, en gran medida, a las relaciones familiares o al entorno doméstico¹⁰⁰ y/o de relaciones de pareja¹⁰¹. Ésta parece ser el punto de partida asumido en su día por la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género pero que, sin embargo, ha podido ampliarse por las normas posteriores aprobadas por las Comunidades Autónomas, a cualquier ámbito y situación de violencia derivada simplemente de la condición femenina de la víctima y de una concepción machista agravada de las relaciones entre mujeres y hombres que no es exclusiva del hogar, ni de las relaciones de pareja¹⁰². En otros términos, la reacción del Ordenamiento Jurídico debe ser la más contundente posible, pero en relación con una concepción amplia de la violencia de género, en el sentido de que la misma puede darse en relaciones familiares diversas o en ámbitos sociales y laborales, donde no existe relación

Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: *Estrategia para la igualdad entre mujeres y hombres 2010-2015* (COM(2010) 491 final, de 21 de septiembre de 2010).

⁹⁸ Así lo reconoce expresamente la Ley andaluza 13/2007, de 26 de noviembre, Prevención y Protección Integral contra la Violencia de Género, en su Preámbulo.

⁹⁹ Como señala M. DEL POZO PÉREZ, en “¿Es la tutela procesal de la mujer en la Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, un anticipo de la Ley de Igualdad?”, en AA.VV.: *Igualdad ¿para qué? A propósito de la Ley Orgánica para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres...*, op. cit. p. 382, la violencia de género implica el mayor grado de discriminación, en la medida en que se asocia a una verdadera violación de derechos y libertades fundamentales.

¹⁰⁰ Si bien, incluso en este ámbito, presenta sus propias peculiaridades: véase M. DEL POZO PÉREZ, *ibidem*, p. 388.

¹⁰¹ Sobre una actitud crítica de la Ley en cuanto a su ámbito subjetivo de aplicación, véase P. MENÉNDEZ SEBASTIÁN: “La protección frente a la violencia de género del personal de las Administraciones Públicas”, en E. MENÉNDEZ SEBASTIÁN (dir.): *La Administración promotora de la igualdad de género...*, op. cit. p. 199. La autora entiende que la Ley Orgánica 1/2004, comporta un determinado posicionamiento del legislador, en la medida en que éste asume la especialidad de la violencia de género, no sólo por la situación de superioridad de un género sobre otro y la particular relación que puede unir a la víctima y al agresor, sino, también, por el ámbito íntimo en el que esta violencia tiene lugar, obviando, pues, los supuestos de violencia de género que pueden plantearse en el ámbito laboral o de las relaciones sociales, y no sólo de pareja.

¹⁰² El art. 1 de la Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de Prevención y Protección Integral contra la Violencia de Género de Andalucía, señala que su objeto es la lucha contra la violencia de género, entendida como “manifestación de discriminación y relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres”, sin precisar condición alguna para reconocer esta situación y, por tanto, legitimar la actuación de los poderes públicos a través de dispositivos diversos.

de afectividad y, sin embargo, pueden llevar a la mujer a un sufrimiento y situación de muy diversa naturaleza que precisa su reconocimiento como violencia de género para poder ser atendida de forma adecuada por el Ordenamiento.

La Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral de la Violencia de Género supuso, así, el punto de inflexión en nuestro Ordenamiento, en cuanto a la articulación jurídica de una determinada estrategia de lucha contra este fenómeno de discriminación, habida cuenta que el mismo precisaba la intervención contundente de los poderes públicos. En este sentido, se ha afirmado que la Ley atendió las reivindicaciones de los movimientos feministas¹⁰³, en la medida en que asumió que debía, por un lado, llevarse a cabo una política integral contra la violencia de género, a fin de establecer fases tempranas de intervención, con un claro carácter preventivo de la violencia de género, y, por otro, debían atenderse todos los planos de afectación de la víctima de esta violencia, en la medida en que no era suficiente el tratamiento de las lesiones físicas o psíquicas, sino que, además, debía procurarse una atención tal que permitiera a la mujer víctima de la violencia de género superar este estadio, y recuperar su vida en todos los aspectos posibles.

Por tanto, una de las características de la Ley va a ser la multiplicidad de tipos normativos que contiene, pues el objeto de la lucha contra la discriminación que nos ocupa es integral, y precisa la intervención pública en planos muy diferentes, esto es, mediante la previsión de normas dirigidas a la sensibilización de la sociedad, a la prevención de conductas violentas contra las mujeres, la detección de supuestos efectivos de violencia de género y las normas relativas a la intervención en el caso de tales supuestos¹⁰⁴. Puede afirmarse que estamos ante un planteamiento esencial y básico en cuanto a la regulación de las medidas de lucha contra la violencia de género, pues el mismo pasa a las leyes autonómicas, en la medida en que las competencias concurrentes en esta materia se lo permitan, y de ahí que podamos reconocer un mayor peso de las disposiciones relativas a la sensibilización y prevención de conductas discriminatorias de las mujeres por la vía de la violencia, y que la intervención en el sentido más limitado al que nos hemos referido se haga, en las Comunidades Autónomas, a través de la previsión de servicios sociales o de carácter asistencial que, de nuevo, como demostramos en el epígrafe anterior, convierten dicho sector en un ámbito esencial para superar las situaciones de discriminación, en aras de la efectiva igualdad de mujeres y hombres, incluso en los supuestos más graves como los

¹⁰³ Para M. DURÁN FERRER, la Ley asumió la necesidad de impedir que el Ordenamiento tratara a la víctima de la violencia de género de una manera tan gravosa que generara una segunda "victimización", véase M. DURÁN FERRER: "Dos años de Ley Integral contra la Violencia de Género: logros y desafíos", *Aequalitas*, nº 19, 2006, p. 42.

¹⁰⁴ Piénsese que, incluso en este nivel, las normas contempladas en la Ley de 2004 pueden tener ámbitos subjetivos diversos, como lo demuestra la previsión de medidas específicas para las empleadas públicas que tengan la condición de víctima de la violencia de género. Para un estudio minucioso sobre esta regulación, véase P. MENÉNDEZ SEBASTIÁN: "La protección frente a la violencia de género del personal de las Administraciones Públicas"..., *op. cit.* pp. 200 y ss.

que representan la violencia de género. La noción de una “asistencia social integrada”¹⁰⁵ hace de la red de servicios sociales puestos a disposición de las víctimas de violencia de género un elemento fundamental para la consecución de los objetivos de la Ley, en la medida en que permiten una atención multidisciplinar, necesaria para la superación de la discriminación causada.

Desde esta perspectiva, y en la medida en que ello demuestra el carácter estructural de la Ley Orgánica 1/2004, para la ordenación que, con posterioridad, han llevado a cabo las Comunidades Autónomas, debe destacarse que los pilares de la Ley estatal, siguiendo a DURÁN FERRER, son los siguientes, en el entendido de que su regulación y consecución deparan una protección integral del Ordenamiento Jurídico contra la violencia de género¹⁰⁶:

- a) El reconocimiento de derechos víctimas de la violencia de género en el ámbito de la pareja¹⁰⁷. En estos supuestos, el objetivo de la norma no es sólo garantizar un cierto resarcimiento de la mujer-víctima por la vía de las indemnizaciones, sino disponer de todo un elenco de medidas que permitan la “restitución del proyecto de vida” de estas mujeres¹⁰⁸.
- b) Previsión de medidas destinadas a modificar la estructura patriarcal de la sociedad que, en su vertiente más acusada, está en el origen de la violencia de género¹⁰⁹.
- c) Medidas penales y judiciales de protección de la mujer (y el entorno familiar a su cargo) y frente al agresor.

Por tanto, y ello es lo que interesa destacar, no sólo se procura la reacción frente al supuesto concreto de violencia de género, tanto desde la perspectiva de la víctima como del

¹⁰⁵ M. DURÁN FERRER, *ibidem*, p. 47, en relación con los arts. 17 a 20 Ley Orgánica.

¹⁰⁶ *ibidem*, p. 42.

¹⁰⁷ Piénsese en el reconocimiento de ciertos derechos laborales y funcionariales en cuanto a la jornada de trabajo o la movilidad de la empleada; asistencia jurídica gratuita; atención social o el acceso preferente a la vivienda de protección oficial y residencias públicas para la tercera edad. Este es el elenco de derechos a los que se refiere M. DURÁN FERRER, *ibidem*, p. 42. Estos derechos establecen, en mi opinión, el ámbito propio o característico de la legislación autonómica relativa a la lucha contra la violencia de género. En este sentido, la Disposición Adicional 13ª de la Ley creaba un Fondo estatal para que las Comunidades Autónomas pudieran atender los servicios sociales.

¹⁰⁸ *Vid.* M. DURÁN FERRER, *ibidem*, p. 46. En este sentido, la Disposición Adicional 13ª de la Ley creaba un Fondo estatal para que las Comunidades Autónomas pudieran atender los servicios sociales.

¹⁰⁹ En este sentido, la educación tiene una importancia capital, “como vehículo de transmisión de valores para lograr respeto a la dignidad de las mujeres y para la consecución de la igualdad entre mujeres y hombres”, véase L. TOLIVAR ALAS y M. CUETO PÉREZ, M.: “La Administración educativa y la perspectiva de género”, en E. MENÉNDEZ SEBASTIÁN (dir.): *La Administración promotora de la igualdad de género...*, *op. cit.* pp. 329 y ss., en relación con el valor de la educación desde la perspectiva de la materialización de las medidas de sensibilización de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre.

agresor, sino que, además, la lucha contra la violencia de género precisa una intervención sostenida, continuada, y de mayor envergadura, a partir de la cual se cambie la estructura social que, de forma indeseada, cobija este tipo de violencia. Este es el esquema asumido por la Ley andaluza 13/2007, de 26 de noviembre.

2. Las medidas de prevención de la violencia de género: su alcance innovador para una sociedad ordenada conforme a un modelo patriarcal de relaciones

La Ley andaluza de Prevención y Protección Integral contra la Violencia de Género asume por completo el planteamiento integrador de la Ley Orgánica 1/2004, en lo que a la diversidad de mecanismos y momentos de intervención, con diferente intensidad, se refiere. En este sentido, puede apreciarse una cierta estructura lineal en la norma autonómica en cuanto a su regulación, en el sentido de que las medidas están ordenadas en atención al carácter preventivo o, por el contrario, reparador de la acción pública respecto de la (efectiva) violencia de género. Por tanto, la Ley 13/2007, de 26 de noviembre, avanza, en su articulado, desde la evitación de la violencia de género, a través de la investigación, sensibilización y prevención del Título I, a la reacción ante la situación real de violencia, y la individualización de la mujer víctima, a la que dedica los Títulos II (sobre *Atención y Protección a las mujeres*) y III (con *Medidas para la recuperación integral*)¹¹⁰. A ello deben sumarse las previsiones horizontales del Título Preliminar¹¹¹ y las medidas de Coordinación y Cooperación institucional del Título IV, en cuya virtud puede reconocerse no sólo una organización administrativa específica para la violencia de género (art. 58)¹¹², sino también, ciertos parámetros de actuación de las Administraciones, sea desde un punto de vista organizativo, a través de las redes de cooperación (art. 59), sea desde una perspectiva más procedimental, a partir de la aprobación de protocolos de actuación (art. 60)¹¹³. En todo

¹¹⁰ Así lo señala expresamente el art. 1 de la Ley, al concretar el objeto de la misma.

¹¹¹ En este sentido, el art. 4 de la Ley establece, bajo la idea de *Principios rectores*, el elenco de fines y principios que ha de inspirar la actuación de los poderes públicos andaluces en la erradicación de la violencia de género. Se trata de un precepto con una importante carga programática, (como ya hiciera la Ley 12/2007), y en el que tiene cabida una multiplicidad de disposiciones que van desde “desarrollar y aplicar políticas y acciones con un enfoque multidisciplinar” (letra a)), o “fortalecer acciones de sensibilización, formación e información” (letra d)), hasta “establecer un sistema integral de tutela institucional” entre la Administración autonómica y la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer (letra h)).

¹¹² El precepto crea la Comisión Institucional de Andalucía de coordinación y seguimiento de acciones para la erradicación de la violencia de género, a fin de “coordinar, impulsar y evaluar las acciones y medidas que se desarrollen en Andalucía contra la violencia de género”. Estará coordinada por el Instituto de la Mujer, pero su composición integrará a miembros de las Consejerías y a representantes de las entidades locales y de las asociaciones de mujeres (apdo. 2).

¹¹³ En virtud del apartado primero del art. 60, la Administración de la Junta promoverá la elaboración de protocolos de actuación, en los ámbitos judicial, médico legal, policial, de salud, social y de los centros y servicios de información y atención integral de las mujeres, de forma que puedan atenderse las diferentes situaciones de violencia hacia las mujeres (art. 60.2.a)).

caso, este último Título debe quedar conectado al contenido más sustantivo de la Ley, en atención a las fases de intervención aludidas en la lucha contra la violencia de género.

No obstante lo anterior, el análisis de cada bloque de intervención en el ámbito que nos ocupa precisa, con carácter previo, la determinación del ámbito subjetivo de aplicación de la Ley, teniendo en cuenta el ámbito objetivo de la misma, esto es, el concepto de violencia de género que la norma establece. Así, el art. 3 de la Ley 13/2007, señala que estamos ante una violencia que se ejerce sobre las mujeres por el mero hecho de serlo (apartado 1); que tiene como consecuencia (o puede tenerla) “el sufrimiento o perjuicio en la salud física, sexual o psicológica de la mujer”, en la medida en que puede consistir en amenazas, coacción o privaciones arbitrarias de su libertad, tanto si se producen en la vida pública como privada (apartado 2); y, finalmente, con carácter residual, siempre estamos ante supuestos de violencia de género en los casos de: a) Violencia física¹¹⁴; b) violencia psíquica; c) violencia económica¹¹⁵; d) violencia sexual o abusos sexuales al margen del parentesco o relación afectiva. Por tanto, la Ley autonómica amplía el alcance del concepto de violencia de género como punto de partida de la aplicación de la norma respecto de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, permitiendo la protección ante la misma en supuestos más generales que, como hemos señalado, obedecen a una concepción machista de las relaciones entre mujeres y hombres, con superioridad de estos últimos, que, por tanto, debe también erradicarse de la sociedad. Y, junto a ello, la Ley pone a salvo los supuestos más claros y brutales de violencia de género, en el sentido de que los mismos van a requerir la aplicación de la Ley en todo caso.

Sobre esta base, el art. 2 Ley concreta su ámbito de aplicación, primero mediante un criterio obvio de territorialidad de la Comunidad Autónoma y, en segundo lugar, a través de la identificación de los que, en mi opinión, pueden considerarse dos grupos: por un lado, desde la perspectiva de la aplicación de la Ley, ésta corresponde a los poderes públicos sujetos a las leyes de la Comunidad Autónoma en todas sus actuaciones; a las entidades que integran la Administración Local¹¹⁶; y a la Administración de la Junta de Andalucía y el que puede considerarse sector público vinculado a la misma. Por tanto, ex art. 2.2 Ley, la Administración, con ser sujeto cualificado en la aplicación de muchas de las medidas pre-

¹¹⁴ La Ley sitúa esta violencia en el ámbito de las relaciones conyugales o de la convivencia de pareja, pero no excluye que esta manifestación de violencia de género se plantee en los supuestos de violencia ejercida por otros hombres del entorno familiar de la mujer, o en el ámbito social y laboral (art. 3.3.a)). Igual extensión cabe hacer en la letra b) del precepto para la violencia psíquica, cuyas manifestaciones son enumeradas por la Ley.

¹¹⁵ En este caso estamos, fundamentalmente, ante “la privación intencionada, y no justificada legalmente, de recursos para el bienestar físico o psicológico de la mujer y de sus hijas e hijos o la discriminación en la disposición de los recursos compartidos en el ámbito de la convivencia de la pareja”.

¹¹⁶ Debe entenderse que las Administraciones Locales podrán tomar medidas de lucha contra la violencia de género en la medida de sus competencias, por lo tanto de forma limitada. No obstante, debe ponerse en valor, a título de ejemplo, la previsión del art. 23 Ley en relación con la formación específica de la policía local o la del art. 41, sobre la posibilidad de asistencia social por parte de los Ayuntamientos.

vistas en la Ley, no es la única responsable al respecto, por quedar involucrados el resto de los Poderes Públicos de la Comunidad Autónoma, dada la obligación de los mismos de garantizar el principio de igualdad.

Por otra parte, la Ley tiene como destinatarias a todas las mujeres, con el único requisito de encontrarse en el territorio de la Comunidad Autónoma. Por tanto, su aplicación es considerablemente amplia, sin perjuicio de que todas las mujeres son destinatarias de las medidas consideradas preventivas, y sólo pueden ser destinatarias de las medidas de intervención las que ostenten la condición de víctimas de violencia de género (apartado 3). De nuevo, ello pone de manifiesto una cierta evolución de la legislación autonómica en este ámbito que, a la postre, no es sino la consecuencia del marco general creado desde el Estatuto para garantizar la igualdad de mujeres y hombres. Además, son destinatarias de la Ley “las personas físicas y jurídicas públicas o privadas en los términos establecidos en la Ley”, de forma que estamos, en mi opinión, ante una cláusula general que permite la participación de entidades diversas a las Administraciones en la aplicación de la Ley, dada la necesidad de que público y privado estén involucrados en la garantía de la igualdad.

Sobre la base de lo expuesto, la prevención y/o sensibilización ante la violencia de género constituyen dos acciones de signo diverso pero con idéntico potencial para transformar la sociedad, en los términos que ya hemos señalado. La Ley 13/2007, establece, así, un elenco de medidas con capacidad para lograr este fin, que se plantean en cuatro grandes ámbitos, a saber:

En primer lugar, la Ley impone a la Junta la promoción de las investigaciones sobre el fenómeno social de la violencia de género, en atención a las variables previstas en el art. 6.1, esto es, las causas y consecuencias de este fenómeno, que se reconocen como líneas de investigación. Con ello, la Comunidad Autónoma está en condiciones de conocer el estado real de esta situación agravada de discriminación y asume la investigación como un proceso lineal, de difusión de los resultados y análisis de los mismos, a fin de que la Administración autonómica pueda evaluar la efectividad de las medidas destinadas a la prevención y erradicación de la violencia de género (art. 7).

En segundo término, la Ley aborda las medidas de sensibilización frente a la violencia de género, en el entendido de que ello implica modificar “los mitos, modelos y prejuicios existentes”, tal y como dispone el art. 8.4. Desde esta perspectiva, la sensibilización puede lograrse, primeramente, a través de un instrumento específico cual es el Plan integral de sensibilización y prevención contra la violencia de género, al que se refiere el art. 8.1; el Plan ha de ser aprobado por el Consejo de Gobierno, incluyendo su acción sobre ámbitos multidisciplinares como la educación, la comunicación (a través de campañas de información y sensibilización), detección-atención, formación especializada, coordinación y cooperación con los distintos operadores implicados. En este sentido, la Administración de la Junta pondrá todos los medios necesarios para evitar cualquier práctica cultural y artística que constituya o incite a la violencia de género, e impulsará “las manifestaciones

sociales, culturales y artísticas, que promuevan la sensibilización social contra la violencia de género” (respectivamente, apartados 2 y 1 del art. 10).

Por su parte, la sensibilización descansa, en gran medida, en el movimiento asociativo de mujeres y de otros colectivos y asociaciones dedicados a erradicar la violencia de género. La Administración autonómica apoyará las iniciativas de estas asociaciones, que se materializarán en programas de prevención y sensibilización o, incluso, en la constitución de grupos de autoayuda o en la creación de redes de apoyo (art. 9).

El tercer gran ámbito en el que las Administraciones pueden actuar con el objetivo de la prevención es el educativo, al que la Ley dedica los arts. 11 a 16, en clara sintonía con los arts. 1 a 4 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre. En este sentido, la Ley parte del convencimiento de que la educación es una herramienta clave para prevenir la violencia de género de ahí que, aun en clave de fomento, principalmente, está prevista la intervención administrativa. Destacamos, así, la exigencia de coeducación y la llamada escuela inclusiva (art. 11.3); la incorporación a los currículos educativos de medidas de naturaleza preventiva (art. 12.1), y el fomento de estudios y conocimientos transversales con este objetivo en el ámbito universitario (art. 16); el seguimiento de medidas educativas en el seno de los Consejos Escolares por persona especializada (art. 13) y la supervisión por parte de la inspección educativa, en los términos planteados por el art. 15.

Pero, además, el entorno educativo puede jugar un papel fundamental en la identificación de supuestos concretos de violencia de género, a través de actuaciones destinadas a la detección y atención a los actos de violencia de género dentro del ámbito escolar. Para ello los centros educativos y consejos escolares habrán de contar con protocolos de actuación (art. 14.1), permitiendo que se tomen medidas incluso ante los meros indicios de que un alumno o alumna vive en un entorno familiar o relacional en el que se estén produciendo situaciones de violencia de género” (art. 14.2). Además, la Ley prevé un cierto control periódico de la situación, a través de la elaboración por el Consejo Escolar de Andalucía, en colaboración con la Junta de Andalucía, de un informe anual sobre el estado de la coeducación y la prevención de la violencia de género en los centros educativos de Andalucía (art. 14.3).

Estas previsiones se completan, a mi juicio, con la regulación de los arts. 20 a 25 de la Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de Acciones Formativas en Distintos Niveles de Profesionales y Personal de la Administración de la Junta de Andalucía¹¹⁷, lo cual incluye una previsión específica de formación del profesorado, no sólo para educar en igualdad, sino,

¹¹⁷ El art. 20 de la Ley regula la formación de profesionales y del personal de la Administración de la Junta de Andalucía; el art. 21, la formación en el ámbito judicial, y el art. 23 plantea la formación específica del personal de seguridad de las Administraciones Autonómicas y Locales. Finalmente, los arts. 24 y 25 contemplan la posibilidad de formación específica en el ámbito de los profesionales de la salud y de los medios de comunicación, respectivamente.

también, para ser capaces de efectuar una detección precoz de supuestos de violencia de género en el entorno familiar de los estudiantes (art. 22.1); y la posibilidad de que haya formación para padres y madres en materia de coeducación y se faciliten las herramientas metodológicas de actuación ante la violencia de género (art. 22.2).

Finalmente, las medidas de prevención y sensibilización tienen, también en consonancia con las previsiones de los arts. 10 a 13 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, en el ámbito de la publicidad y la comunicación un sector importante de actuación con los fines transformadores de la sociedad a los que ya nos hemos referido. Desde esta perspectiva, ya la violencia de género tiene presencia en la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, como límite o rasero de un cierto control en la publicidad y en la información que puedan lanzar los medios de comunicación, y la Ley 13/2007, no hace sino intensificar este planteamiento. Para ello, se vale de medidas que pueden calificarse de control por parte de la Administración autonómica mediante la limitación o prohibición de difusión de contenidos o publicidad sexista, discriminatoria, vejatoria, estereotipada o que justifique, banalice o incite a la violencia de género (art. 17.1), evitando, además, la reincidencia de empresas y medios de comunicación en estos actos (art. 17.3). Además, los medios de comunicación de titularidad pública habrán de asumir un papel cualificado en la realización o impulso de acciones de publicidad específica para la prevención y la erradicación de la violencia de género (art. 17.2)¹¹⁸.

A lo anterior, y por la complejidad de ese cierto control sobre la publicidad y los medios de comunicación, debe sumarse el espacio que la Ley ha otorgado a la autorregulación de los medios de comunicación públicos y privados de Andalucía, a fin de que sean los propios interesados los que establezcan mecanismos garantizadores de una adecuada difusión de las informaciones relativas a la violencia de género, “de acuerdo con los principios de la ética periodística” (art. 19.a)), sin perjuicio de algunas obligaciones más precisas en cuanto al modo de difundir los programas de sensibilización (art. 19.c)). En todo caso, es claro que el objetivo de la prevención precisa de la implicación de los medios de comunicación y de ahí la conveniencia de reconocerles la capacidad de autorregularse para el logro de un fin social.

3. La protección integral contra la violencia de género: derechos de las víctimas y asistencia social específica

Superado el ámbito de la prevención, cuando se producen las situaciones de violencia de género en los términos legalmente definidos, la Ley crea un dispositivo de protección integral para aquellas mujeres que acrediten la situación de violencia de género, lo cual debe producirse a través de los medios también establecidos por la Ley. Esta acreditación

¹¹⁸ Desde esta perspectiva, el Consejo Audiovisual de Andalucía asume un papel cualificado en la promoción de acciones para reflejar la violencia de género en toda su complejidad, y para asegurar el cumplimiento de los principios rectores de la Ley (art. 18).

se convierte, así, en el paso previo e ineludible para poder obtener el reconocimiento de los derechos regulados en la Ley 13/2007, de Prevención y Protección Integral contra la Violencia de Género. Así, en virtud del art. 30.1, la violencia de género quedará acreditada:

- a) Por resoluciones judiciales por violencia de género, lo cual incluye, de forma alternativa, el documento acreditativo de la orden de protección, medidas cautelares, o sentencia condenatoria por violencia de género, cuando las medidas que establezcan se hallen vigentes.
- b) De manera excepcional, y hasta tanto se dicte resolución judicial, la violencia de género puede quedar acreditada documentalmente por informe del Ministerio Fiscal, “de cuyo contenido se desprenda que existen indicios de que la demandante es víctima de la violencia de género”; o certificado acreditativo atención especializada, por un organismo público competente en materia de violencia de género.
- c) De forma excepcional, hasta tanto se dicte la resolución judicial anterior, cabe el ejercicio temporal de ciertos derechos sin acreditación (art. 30.2).

Sobre esta base, las mujeres víctimas de violencia de género se introducen en un sistema que puede estructurarse en los siguientes aspectos:

PRIMERO: El reconocimiento de una pluralidad de derechos que se traducen en acciones concretas de las Administraciones involucradas, y que no sólo afectan a la mujer, sino, también, a las personas dependientes de ella, sea por razón de minoría de edad, sea por circunstancias adicionales de edad o situación de dependencia, una vez que se tiene constancia de la situación de violencia de género. En cierto modo, estamos ante derechos que se generan de forma inmediata con miras a parar dicha situación y/o impedir que se repita. Así, las mujeres víctimas de la violencia de género, tendrán los siguientes derechos:

- Derecho a la información y asesoramiento sobre su situación personal y las medidas y recursos de los que pueden disponer (art. 26).
- Derecho a una atención especializada. Esto implica, ex art. 27, derecho a una atención social integral, acogida en centros especializados, dependientes de la Junta de Andalucía; asistencia sanitaria y psicológica y asistencia jurídica especializada.
- Derecho a la intimidad y privacidad de los datos personales de las mujeres víctimas de violencia de género, así como de los de los hijos y menores que estén bajo su guarda y custodia. Este derecho implica un deber de confidencialidad de la Administración de la Junta, así como de las organizaciones empresariales y las organizaciones sociales, tal y como establece el art. 28.
- Derecho a la escolarización inmediata de los hijos e hijas y de menores a cargo de las mujeres, que se vean afectados por cambio de residencia, por efecto de la violencia de género, con garantía, en todo caso, de la confidencialidad de su situación (art. 29).

SEGUNDO: Los anteriores derechos se despliegan mediante una intervención de las Administraciones en ámbitos diversos, con miras a conseguir objetivos inmediatos de protección de estas mujeres. Así, en primer lugar, en el marco de una actuación común de las Administraciones sanitarias, de justicia, los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad y los servicios sociales y organismos de igualdad de persecución del agresor y protección de la víctima de violencia de género (en los términos del art. 31), la Administración de la Junta promoverá un acuerdo con la Administración General del Estado para arbitrar un Plan de Seguridad Personal, que garantice la seguridad y protección de las víctimas: por tanto, un primer ámbito de reacción para la tutela de las víctimas de esta violencia es la garantía de seguridad personal.

Por su parte, en un segundo momento, la protección integral de estas mujeres implicará la acción en materia de salud, de atención jurídica, de atención social y, por último, de atención integral y acogida, capaces de procurar la tutela de las mujeres en los muchos aspectos que se ven afectados por el padecimiento de la violencia de género.

En el ámbito de la salud, la atención e intervención en los casos de esta violencia tiene acogida en un nivel general cual es el del Plan andaluz de Salud (art. 33.1), que incluye, también, las medidas características de la prevención y de la detección precoz, atendiendo a la especial situación de vulnerabilidad de determinados colectivos de mujeres¹¹⁹. Esto último, permite dar entrada a la consideración de situaciones de doble discriminación como elemento legitimador de una mayor intervención de la Administración, aunque sea por la vía más limitada, quizás, de la detección precoz. Junto a ello, la Ley prevé una atención y asistencia sanitaria especializada, de conformidad con un protocolo con capacidad para atender todas las manifestaciones de violencia (art. 33.3). El valor de estos protocolos será uniformar la actuación sanitaria, tanto en el ámbito público como en el privado (art. 33.4). En este sentido, el art. 34 concreta que la atención sanitaria tratará preferentemente la salud mental de las personas víctimas de la violencia de género (art. 34.1 Ley 13/2007).

La atención jurídica se plantea en distintos niveles que, en mi opinión, garantizan que la mujer víctima de violencia de género se encuentre asistida desde un punto de vista técnico en todo momento. En consecuencia, la Ley ofrece la asistencia letrada especializada y la representación procesal, desde el momento en que se requiera y en relación con cualquiera de los procesos y procedimientos que tengan causa directa o indirecta en la violencia de género; es un derecho extensible a los causahabientes de la mujer, en caso de fallecimiento (art. 35). Esta tutela procesal se ve reforzada por la posibilidad de que la Administración de la Junta pueda personarse en los procedimientos por actos de violencia de género con resultado de muerte de las mujeres (art. 38).

¹¹⁹ El art. 33.2 Ley 13/2007, se refiere, así, a mujeres pertenecientes a minorías, las inmigrantes, las que se encuentren en riesgo de exclusión social, explotación sexual o mujeres con discapacidad.

Paralelamente, la Ley institucionaliza la creación de los Juzgados de Violencia sobre Mujer (art. 36) y las unidades de valoración integral de violencia de género (art. 37), procurando, en otro plano, la atención especializada de quien es víctima de la violencia de género.

Por su parte, la asistencia social de las víctimas consiste, en esencia, en procurar información y orientación a las mismas, en los términos ya expuestos del derecho a la información del art. 26 (art. 39). No obstante, dentro de esta idea amplia de asistencia social de las víctimas, la Ley incluye la garantía de que las unidades policiales, los funcionarios y personal que ejerzan la asistencia y asesoramiento en todos estos servicios no se encuentren condenados o incurso en causas relativas a la violencia de género (art. 40) y, de otra parte, establece ciertas competencias de los municipios en la lucha contra la violencia de género, a través de la articulación de servicios y atención a las víctimas de la misma (art. 41), lo cual debe ponerse en conexión con la previsión de incluir en la aplicación de la Ley a las Administraciones Locales, en los términos del art. 2.2 Ley 13/2007.

Por último, los derechos de las víctimas de violencia de género tienen su contrapartida en una fórmula de asistencia intensificada y multidisciplinar que la Ley denomina atención integral especializada, en los términos del art. 43. Desde esta perspectiva, la Junta de Andalucía debe crear servicios cuya fórmula organizativa y especialización de su personal, permita la integración de acciones, que, en consecuencia, irán desde la información, el asesoramiento y seguimiento jurídico, a la atención psicológica, el apoyo a la inserción laboral o el seguimiento de las reclamaciones de los derechos de la mujer, y la atención a hijos e hijas y menores bajo su guarda y custodia (apartado 2 en relación con los apartados 1 y 4 art. 43). El precepto, a mi juicio, no hace sino integrar todas las medidas que la norma ya había previsto con anterioridad para tener proyección directa en la creación de unos servicios sociales y asistencias de la Administración autonómica a la medida de la mujer que es víctima de violencia de género si, sobre todo, ésta se produce en el ámbito familiar (pese a que la violencia en otros ámbitos también es objeto de atención por la Ley). En este sentido, la Ley exige que los servicios sean especializados, multidisciplinarios y accesibles, lo cual es fundamental para que cumplan su objetivo tutelador cuando las mujeres víctimas de esta violencia son, además, mujeres con discapacidad o mujeres inmigrantes.

Un estadio anterior en la atención integral, por el carácter más limitado en cuanto a las medidas aplicables, viene representado por la que el art. 42 Ley 13/2007, de 26 de noviembre, denomina “atención de emergencia”, que lo es, entre otras razones, porque no requiere la acreditación de la situación de violencia de género del art. 30.1 en los términos que ya se han visto, quedando, pues, a discreción de la Administración la valoración de una situación más grave, si cabe, de violencia de género que precisa una respuesta inmediata no sólo para las mujeres sino, también, respecto de los menores a su cargo. El precepto resuelve de forma extraña la atención a una situación particularmente intensa en cuanto a la violencia padecida por la mujer, en la medida en que la misma queda asociada a la idea de “emergencia, como consecuencia de la violencia de género”, lo cual puede plantear problemas de apreciación por la Administración cuando los medios y recursos materiales para la atención de estas mujeres son escasos o muy limitados económicamente. Es cier-

to que el art. 42.1 *in fine* señala que se facilitará la información, asesoramiento jurídico y apoyo psicológico necesario, así como los recursos que se necesiten en particular, pero ello apenas se diferencia respecto de las medidas que corresponden en las situaciones acreditadas de violencia de género, de forma que hubiera sido deseable un mayor grado de concreción en cuanto a la acción inmediata de la Administración o, al menos, la remisión al correspondiente protocolo a efectos de materializar la inmediatez de la reacción de la Administración.

En este último sentido, la respuesta de emergencia ante situaciones de violencia de género de esta naturaleza se concreta, parcialmente, por el art. 44.1.a), en cuya virtud se contemplan los centros de emergencia que prestan protección a las mujeres y menores que los acompañan, para garantizar su seguridad personal, como solución transitoria hasta el momento en que pueda determinarse el recurso social que mejor se adecue a sus circunstancias. Aun así, estos centros deben facilitar recursos personales y sociales que permitan a las mujeres solucionar la situación de crisis.

En línea con esta última previsión, una de las soluciones estructurales¹²⁰ que la Ley establece para tutelar a la mujer víctima de violencia de género y, en su caso, a los menores a su cargo, son los centros de atención integral y acogida, que, junto a los que acabamos de referir, cuentan con casas de acogida (también con la idea de proporcionar una solución temporal de refugio y seguridad a las mujeres) y los pisos tutelados, para aquellas mujeres que puedan vivir de forma independiente (art. 44.1. b) y c)). Sin duda, constituyen una solución fundamental para dar salida a las mujeres que sufren violencia de género en el entorno familiar que, posiblemente, sea el más común o con menos dificultades desde el punto de vista de la prueba y demostración de su existencia.

La Ley establece claramente, en mi opinión, una línea de intervención de la Administración autonómica para la violencia de género¹²¹, que no debe agotar, sin embargo, las soluciones de atención para los supuestos en que la violencia de género no se desenvuelva en el domicilio familiar; a ello debe sumarse una cierta limitación en las medidas de apoyo a las mujeres cuando la violencia sí se genera en el ámbito doméstico pero afecta no sólo a menores, sino, también, a hijos con discapacidad o personas mayores a cargo de la mujer que sufre las situaciones de violencia.

¹²⁰ En este sentido, el art. 45.1 reconoce la preferencia de acceso a estos centros de las mujeres que, además de sufrir violencia de género, tengan otras problemáticas o situaciones añadidas que agraven su situación de discriminación y que integran colectivos especialmente vulnerables. Además, estas mujeres serán objeto de medidas específicas para su atención, si conviven con el autor de la violencia de género o con la mujer que la haya sufrido.

¹²¹ De hecho, el art. 44.5 prevé la ampliación por la Junta de Andalucía de la red pública de centros de atención integral y acogida.

TERCERO: El tercer estadio de intervención identificado en la Ley es el de las medidas dirigidas a la superación de la condición de víctima de la violencia de género y a la recuperación del llamado “proyecto vital”.

La Ley contempla, así, un primer bloque de medidas de apoyo puramente económicas cuyo acceso habrá de ser garantizado por la Junta de Andalucía. Este tipo de medidas conecta directamente con las previsiones del art. 27 de la Ley Orgánica 1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. En estos supuestos, las ayudas no sólo se dirigen a las mujeres víctimas de la violencia, sino, también, a las personas dependientes de ellas (art. 46.1), lo cual permite valorar el apoyo necesario para personas distintas de los menores a cargo de las mismas. La clave de la eficacia de estas ayudas se encuentra, sin duda, en su previsión presupuestaria por la Junta de Andalucía.

Junto a ello, la violencia de género de carácter doméstico o en el entorno familiar se contempla como un factor de valoración para el establecimiento y concesión de las ayudas que se destinen a familias con escasos recursos económicos. En este caso, el art. 47 de la Ley quiere garantizar que los menores afectados por la violencia de género permanezcan en el sistema educativo, de forma que la limitación de recursos económicos no debe producir el efecto contrario. El propio art. 47, en su apartado segundo, reconoce la preferencia de los hijos e hijas de mujeres víctimas de violencia de género para la adjudicación de plazas de los centros de atención socioeducativa para menores de tres años.

En segundo lugar, la recuperación del proyecto vital de estas mujeres precisa, claramente, del otorgamiento de viviendas, para lo que las Administraciones Públicas de Andalucía deberán estar involucradas en un cupo de reserva de viviendas cuando éstas tengan carácter protegido, a efectos de su cesión o adjudicación en régimen de alquiler o en propiedad, cuando las mujeres acrediten formalmente la situación de violencia de género (art. 48.1). Asimismo, cabe la adjudicación de ayudas para el acceso a la vivienda protegida (art. 48.2).

Asimismo, el art. 49.1 contempla la posibilidad de permutas de viviendas en los supuestos de violencia acreditados por los medios del art. 30.1.a) de la Ley 13/2007, como medida garantizadora de la integridad física y psicológica de las mujeres. En este sentido, resultan clave los mecanismos que la Administración establezca para procurar la confidencialidad en los procedimientos de acceso a viviendas protegidas (art. 50).

Por último, la pieza clave de la recuperación de las mujeres que han sido víctimas de violencia de género es su inserción en el medio laboral, para lo que la Administración prevé la adopción de medidas de promoción. En este sentido, destacan, primeramente, los programas de inserción laboral y formación para el empleo del art. 51, debiéndose poner de relieve la posibilidad de que los planes de formación contemplen medidas para mujeres con la condición de víctimas de esta violencia, con inclusión de itinerarios personalizados de inserción (art. 51.2). En segundo término, se fomenta el autoempleo a través de convocatorias de ayudas para el trabajo autónomo de estas mujeres, en los términos del art. 52. Además, las Administraciones Públicas de Andalucía, en el marco de sus competencias,

impulsarán y apoyarán la inclusión de medidas a favor de las mujeres víctimas de violencia de género (art. 54) y realizarán acciones específicas de concienciación en el ámbito laboral y medidas de responsabilidad social corporativa (art. 55).

Finalmente, las medidas previstas para el ámbito laboral concluyen con el reconocimiento de derechos, fundamentalmente relacionados con los horarios, las faltas de asistencia, la reordenación de la jornada laboral o la movilidad geográfica, para los supuestos en los que las mujeres víctimas de la violencia de género estén en situación laboral activa tanto en el ámbito privado (art. 53), como en el ámbito público (art. 56)¹²².

IV. CONSIDERACIONES FINALES: UN DERECHO PROPIO DE ANDALUCÍA PARA LA EFECTIVA IGUALDAD DE MUJERES Y HOMBRES

El examen de las Leyes 12/2007, de 26 de noviembre, de Promoción de la Igualdad de Mujeres y Hombres en Andalucía y 13/2007, de Medidas de Prevención y Protección Integral contra la Violencia de Género que se ha realizado en los epígrafes anteriores, nos conduce, finalmente, a realizar algunas consideraciones sobre el lugar o significado de este bloque normativo en el Derecho propio de Andalucía, habida cuenta del giro hacia la igualdad de mujeres y hombres en el Ordenamiento de nuestra Comunidad Autónoma en su máximo nivel, a través de las previsiones ya examinadas del Estatuto.

Desde esta perspectiva, es clara la diferenciación de un plano formal en la configuración de un Derecho de la igualdad en la Comunidad Autónoma, y un plano material, relativo a la creación de normas con perspectiva de género, y, por tanto, a la asunción de la sociedad andaluza de un auténtico Ordenamiento de la igualdad de mujeres y hombres.

En un plano formal, no creo que pueda hacerse tacha de la construcción sistemática de este sector específico del Derecho propio de Andalucía, puesto que, a la previa regulación estatutaria, debe sumarse la aprobación de las dos leyes de cabecera examinadas y la aprobación de reglamentos para el desarrollo de la promoción de la igualdad, así como la del Plan Estratégico para la Igualdad de mujeres y hombres. La conclusión es que el legislador autonómico y la Administración han ido articulando un sector escalonado y sistemático de normas, que obedece a la lógica esencial del principio de jerarquía. A ello debe sumarse que las leyes andaluzas para la igualdad se plantean como un todo, en el sentido de que ambas normas deben considerarse integradas en el objetivo de eliminación de la igualdad y promoción de la misma, una vez que se consiguen neutralizar los comportamientos discriminatorios.

¹²² Realmente, estas previsiones se dictan al amparo de los arts. 21 y 24 Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, respectivamente.

Desde un punto de vista material, las apreciaciones que pueden realizarse en cuanto al grado de interiorización del Ordenamiento autonómico de las exigencias de la igualdad plantean algunas objeciones, pero, como acabamos de afirmar, no hay duda de la construcción de un auténtico derecho de la igualdad, con la doble perspectiva de lucha contra la discriminación (y de ahí la necesidad de que nuestro Ordenamiento contara con su propia Ley de erradicación de la violencia de género) y la efectiva promoción del principio de igualdad y de los derechos correspondientes a las mujeres. En mi opinión, del análisis de las leyes autonómicas sobre igualdad, de los decretos de desarrollo y del Plan Estratégico, es claro que la Comunidad Autónoma Andaluza ha creado un Ordenamiento para las mujeres y a la medida de las mujeres, que se inserta perfectamente en el marco más general de las Leyes Orgánicas sobre igualdad que les sirven de referencia. Por tanto, y ello es lo que interesa destacar, la mujer se convierte en sujeto pleno de derecho, en la medida en que el elenco de normas consideradas incorpora la perspectiva de género y juridifica la necesidad de políticas públicas para el logro efectivo de la igualdad.

En este sentido, se ha puesto de manifiesto por la doctrina la necesidad de que la igualdad de género se convirtiera en política pública, aunque con perfiles propios y diferenciados de las políticas de no discriminación aplicables a otros colectivos. Se partía, así, del convencimiento de que llevar a la “agenda” de las Administraciones, las políticas de género tenía una importancia fundamental: por un lado, porque ello contribuía a pasar de la igualdad formal ante la Ley, de mujeres y hombres, a la llamada igualdad material, en la Ley; por otro, porque eran la vía adecuada para alcanzar objetivos y fines de carácter general en la igualdad de género, en detrimento de soluciones particulares, que poco podían hacer por replantear el esquema de relaciones entre hombres y mujeres que se han dado hasta ahora. Desde esta perspectiva, se ha señalado que las manifestaciones fundamentales de las políticas públicas de género eran las siguientes:

- a) Políticas de igualdad de oportunidades, que tienen como objetivo asegurar que las mujeres se encuentren en las mismas condiciones que los hombres para acceder a la vida pública, (por ejemplo idénticas oportunidades para acceder a la cultura o la educación formal).
- b) Medidas de Acción positivas, que implican un paso más en relación con las anteriores, puesto que inciden en la situación de partida de desigualdad, en pro del *empoderamiento de las mujeres*¹²³.

¹²³ Véase J. ASTELARRA: “Veinte años de políticas de igualdad”, en *Feminismos*, Ediciones Cátedra, Madrid, 2003, p. 77 *in fine*.

c) *Transversalidad*, en el sentido de que la actuación pública sea analizada en términos del “impacto diferencial que tendrá en el colectivo femenino y en el masculino”, para evitar efectos no deseados o mejorar la calidad y eficacia de todas las políticas¹²⁴.

La recepción de estas políticas por las normas jurídicas constituye, sin duda, un paso más en la consolidación del derecho de la igualdad, porque el desarrollo e impulso de dichas políticas no es una opción de las Administraciones, sino una obligación derivada de las leyes, aun cuando esta imposición se haga en términos genéricos o programáticos, sin perjuicio de su concreción por los planes y las normas reglamentarias de desarrollo. Este es, a mi juicio, el momento en el que se encuentra el Derecho de Andalucía para la igualdad de género: supera el ámbito de las políticas públicas, para proceder a su institucionalización, por la vía de la regulación de las mismas, con indicación de los fines y los medios o acciones para su realización.

Con ello, el Derecho autonómico examinado consolida, además, el enfoque de promoción de la igualdad, de forma que las Administraciones se convierten en sujetos activos y cualificados de la realización de la misma, integrando tal dimensión con la de garantía o reacción frente a las conductas de discriminación. El art. 9.2 CE exige este posicionamiento activo de los poderes públicos y ello ha recibido un espaldarazo definitivo en nuestra Comunidad, a través de las leyes de la igualdad que se han examinado en este Capítulo.

Es cierto que las leyes consideradas presentan algunas insuficiencias en cuanto a una construcción dogmática, si se quiere, de los conceptos esenciales de la igualdad, especialmente en el nivel de su promoción, puesto que se confunden el alcance de nociones como la igualdad de oportunidades, o se utiliza de manera equívoca la denominación genérica de “políticas de promoción e igualdad” para aludir, sin embargo, a determinadas actuaciones sectoriales¹²⁵. Ello puede generar una cierta confusión, pero es evidente que la crítica realizada no puede disminuir el valor otorgado a estas leyes en cuanto a la interiorización de la perspectiva de género en la aprobación de normas y realización de políticas públicas.

Sin duda, el bienestar social y/o atención social es, en este sentido, un ámbito de actuación pública paradigmático en la Comunidad Autónoma andaluza en el logro de la efectiva igualdad de mujeres y hombres, por permitir la articulación de una acción pública con consecuencias claras para un fin primordial como el empoderamiento de las mujeres. El Derecho andaluz creado al amparo de las leyes y reglamentos examinados está, sin lugar a dudas, en tal dirección.

¹²⁴ *Ibidem*, p. 84 *in fine*.

¹²⁵ Ejemplos de esta falta de sistematización pueden reconocerse en la equívoca denominación del Capítulo V del Título II de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, relativo a las aludidas Políticas de Promoción y Atención, para hacer referencia a cuestiones de vivienda o acceso a las nuevas tecnologías; o en la diversidad de ámbitos de actuación contemplados en el Título I Ley 13/2007, de 26 de noviembre.

BIBLIOGRAFÍA

ASTELARRA, J.: “Veinte años de políticas de igualdad”, en *Feminismos*, Ediciones Cátedra, Madrid, 2003.

BALAGUER CALLEJÓN, M^a. L.: “La transversalidad de género y el Estatuto de Autonomía para Andalucía”, en A. AGUDO ZAMORA (coord.): *El Estatuto de Andalucía de 2007*, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2008.

- “El Derecho de igualdad de género: Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres”, en AA.VV.: *Igualdad ¿para qué? A propósito de la Ley Orgánica para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres*, Ed. Comares, Granada, 2007.
- *Mujer y Constitución*, Ediciones Cátedra, Madrid, 2005.

BUSTOS BOTTAI, R.: “Hacia la igualdad sustancial: reflexiones a raíz de la Ley Orgánica para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres”, en AA.VV.: *Igualdad ¿para qué? A propósito de la Ley Orgánica para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres*, Ed. Comares, Granada, 2007.

CARARA VILLAR, G.: “Los objetivos de la Comunidad Autónoma”, en F. BALAGUER CALLEJÓN (coord.): *Estatuto de Andalucía: novedades respecto del Estatuto de 1981. La nueva configuración del Derecho Autonómico*, IAAP, Sevilla, 2007.

DEL POZO PÉREZ, M.: “¿Es la tutela procesal de la mujer en la Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, un anticipo de la Ley de Igualdad”, en AA.VV.: *Igualdad ¿para qué? A propósito de la Ley Orgánica para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres*, Ed. Comares, Granada, 2007.

FERNÁNDEZ MALLOL, A. L.: “Artículo 73”, en M. ORTIZ SÁNCHEZ y I. CARRASCO LÓPEZ: *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía: Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo*, 2^a edición, IAAP, Sevilla, 2012.

FIGUERUELO BURRIERA, A.: “Políticas públicas previstas para la igualdad real y efectiva”, en AA.VV.: *Igualdad ¿para qué? A propósito de la Ley Orgánica para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres*, Ed. Comares, Granada, 2007.

GASPARINO GASPARINO, A.: “La identidad femenina hoy”, en I. DÍAZ CARBONA y C. GAMERO BRUN (coords.): *El feminismo ante el Nuevo Milenio*, Universidad de Cádiz, Cádiz, 1998.

GONZÁLEZ BUSTOS, M^a. A.: “Las políticas de igualdad en la publicidad y los medios de comunicación”, *Aequalitas*, nº 26, 2010.

- “La trascendencia del sistema de función pública en el desarrollo de la igualdad de oportunidades”, en MORA RUIZ, M. (dir.): *Formación y objeto del Derecho Antidiscriminatorio*

de Género: *Perspectiva sistemática de la Igualdad desde el Derecho Público*, Ed. Atelier, Barcelona, 2010.

- “El trato de la igualdad en el Ordenamiento Jurídico-Administrativo español. Especial incidencia en la Comunidad Autónoma de Castilla y León”, en M^a. A. GONZÁLEZ BUSTOS (coord.): *La mujer ante el Ordenamiento Jurídico: soluciones a realidades de género*, Ed. Atelier, Barcelona, 2009.

GONZÁLEZ IGLESIAS, M. A.: “La igualdad de la mujer en el ámbito internacional y su reflejo en Europa”, en M^a. A. GONZÁLEZ BUSTOS, (coord.): *La mujer ante el Ordenamiento Jurídico: soluciones a realidades de género*, Ed. Atelier, Barcelona, 2009.

MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E.: “El papel de la Administración y del Derecho Administrativo en materia de igualdad de género”, en E. MENÉNDEZ SEBASTIÁN (dir.): *La Administración promotora de la igualdad de género*, Tirant Monografías, Valencia, 2012.

- “Posibles medidas de fomento de la Administración: la preferencia en la contratación, las subvenciones y el distintivo de igualdad como ejemplos”, en E. MENÉNDEZ SEBASTIÁN (dir.): *La Administración promotora de la igualdad de género*, Tirant Monografías, Valencia, 2012.

MENÉNDEZ SEBASTIÁN, P.: “La protección frente a la violencia de género del personal de las Administraciones Públicas”, en E. MENÉNDEZ SEBASTIÁN (dir.): *La Administración promotora de la igualdad de género*, Tirant Monografías, Valencia, 2012.

MONTES WORBOYS: “Artículo 61”, en M. ORTIZ SÁNCHEZ y I. CARRASCO LÓPEZ: *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía: Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo*, 2^a edición, IAAP, Sevilla, 2012.

MORA RUIZ, M.: “El informe de impacto de género en las disposiciones administrativas de carácter general: ¿una garantía efectiva de la igualdad desde el Derecho Administrativo?”, en MORA RUIZ, M. (dir.): *Formación y objeto del Derecho Antidiscriminatorio de Género: Perspectiva sistemática de la Igualdad desde el Derecho Público*, Ed. Atelier, Barcelona, 2010.

- “El tratamiento jurídico del género en los servicios sociales: evolución del marco normativo y nueva posición de la mujer ante la demanda y prestación de los servicios sociales”, *Aequalitas*, nº 25, 2009.
- “La Administración como sujeto activo de la igualdad de género: la dimensión colectiva y social de la igualdad entre mujeres y hombres”, en GILES CARNERO, R. Y MORA RUIZ, M. (coords.): *El Derecho Antidiscriminatorio de género*, Ed. Abecedario, Badajoz, 2008.

PALOMAR OLMEDA, A. y HERNÁNDEZ SAN JUAN, I.: “La acción administrativa al servicio de la igualdad”, en M. MORA RUIZ (dir.): *Formación y objeto del Derecho Antidiscriminatorio de Género: Perspectiva sistemática de la Igualdad desde el Derecho Público*, Ed. Atelier, Barcelona, 2010.

PALOMEQUE LÓPEZ, M. C.: “El objetivo político de la igualdad efectiva de mujeres y hombres y su instrumentación legislativa”, en AA.VV.: *Igualdad ¿para qué? A propósito de la Ley Orgánica para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres*, Ed. Comares, Granada, 2007.

PORRAS NADALES, A.: “Derechos Sociales y Políticas Públicas”, en A. AGUDO ZAMORA (coord.): *El Estatuto de Andalucía de 2007*, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2008.

RIVAS VALLEJO, P.: “La Ley Orgánica de Igualdad entre Mujeres y Hombres, frente a la violencia de género”, en *Aequalitas*, nº 20, 2007.

SALAZAR BENÍTEZ, O.: “La igualdad de género” en S. MUÑOZ MACHADO y M. REBOLLO PUIG (dir.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Thomson-Civitas, Madrid, 2008.