

Capítulo VI. LA LEY 7/2018, DE 30 DE JULIO, DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 13/2007, DE 26 DE NOVIEMBRE, DE MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN INTEGRAL CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO

Rocío Navarro González

1. PLANTEAMIENTO

La igualdad de género se ha convertido en objetivo prioritario de las políticas públicas en las que la garantía y promoción de dicha igualdad y la lucha contra la violencia de género son dos ejes de actuación por parte de los poderes públicos que tienen la obligación de adoptar medidas de acción positiva para que la misma sea real y efectiva, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, conforme a lo previsto en el artículo 9.2 de la Constitución Española.

La violencia de género entraña una clara manifestación extrema de la desigualdad y representa, a su vez, una contundente violación de los derechos humanos que evidencia el déficit democrático de una sociedad y uno de los síntomas de la incompleta ciudadanía de las mujeres. De ahí, que la somnolencia legislativa que tiempo atrás primaba en la apuesta por la erradicación de la violencia de género, haya quedado relegada ante la preocupación emergente por parte de determinados movimientos y colectivos sociales que, junto a sus inquietudes y recomendaciones de organismos internacionales y programas de acción comunitarios, ofrecen una respuesta global a la violencia de género.

La Comunidad Autónoma de Andalucía asume en su Estatuto de Autonomía un fuerte compromiso en la erradicación de la violencia de género y en la protección integral a las mujeres al establecer que las mujeres tienen “derecho a una protección integral contra la violencia de género que incluirá medidas preventivas, medidas asistenciales y ayudas públicas”³²² y que se afianza con la aprobación de Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género (Ley 13/2007), avanzándose de forma significativa en la lucha contra la violencia de género al aunar, por una parte, medidas de corte preventivo y reparador de la acción pública respecto de la violencia de género y sostener, por otra, una intervención continuada de mayor trascendencia a partir de la cual pueda cambiarse la estructura social.

El transcurso de más de una década desde la entrada en vigor de la ley no ha acomodado a los operadores jurídicos y agentes sociales ni ha eliminado de la agenda pública la protección de las víctimas y el interés por seguir profundizando en las causas estructurales de la violencia y en quienes la ejercen. La persistencia de la violencia de género como principal atentado a los derechos humanos de las mujeres obliga a los poderes públicos a seguir avanzando en el reconocimiento de los derechos y en el desarrollo de políticas públicas que sirvan para erradicar la violencia en sus distintas manifestaciones.

En virtud de ello y ante la sucesión de una serie de circunstancias internacionales y nacionales tanto de índole social como jurídica que apremian la actualización del texto normativo andaluz, se aprueba la Ley 7/2018, por la que se modifica la Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género (Ley 7/2018).

La adaptación a las nuevas realidades trae consigo significativos cambios e importantes aportaciones con el fin de optimizar los recursos existentes implantando medidas novedosas y eficaces que enriquezcan sustancialmente el tratamiento normativo de la violencia de género, respetando el planteamiento instaurado en la ley anterior y buscando el equilibrio entre las medidas estructurales y las de acción positiva.

En un primer momento y para un mejor entendimiento del sentido e intención de los cambios efectuados, se tratará de forma puntual la Ley 13/2007 como marco normativo previo y el contexto en el que se desenvuelven una serie de acontecimientos que de una manera u otra inciden en el avance normativo de la violencia de género.

Seguidamente se analizarán las novedades más significativas de carácter sustancial que reporta la Ley 7/2018 de forma separada por las repercusiones que conlleva, ahondando posteriormente en los cambios y mejoras perpetrados en el resto de las medidas, así tanto de las acciones de sensibilización y prevención como de las medidas destinadas a la protección y recuperación integral, observándose cierto inconformismo por parte del legislador hacia el enfoque tradicional que hasta ahora empleaba en las políticas de igualdad y en sus actuaciones dirigidas a erradicar la violencia de género.

³²² Art. 16 Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

2. REFERENTE LEGISLATIVO PREVIO: LA LEY 13/2007, DE 26 DE NOVIEMBRE, DE MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN INTEGRAL CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO

La aprobación de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la violencia de género (Ley 1/2004), colma el deseo inicial a nivel estatal de articular jurídicamente una estrategia que ayude a erradicar la violencia de género como manifestación discriminatoria que atenta a la igualdad efectiva entre hombres y mujeres. Supuso un punto de inflexión en nuestro ordenamiento jurídico ofreciendo un planteamiento integral en la lucha contra este tipo de violencia con una clara y decisiva intervención de los poderes públicos limitada no solo a medidas de carácter preventivo y reparador sino también a medidas destinadas a modificar la estructura social³²³.

La Ley andaluza de Prevención y Protección integral contra la Violencia de Género asume el planteamiento previsto en la aludida ley estatal reflejando en su articulado medidas que se suceden con el propósito de eludir y prevenir la violencia de género, por un lado, y de reaccionar ante la situación real de violencia acaecida, por otro³²⁴. De entrada, la Ley 13/2007 establece una serie de acciones de corte preventivo y de sensibilización y con un claro fin transformador de la sociedad que se proyectan en ámbitos significativos como la educación, la investigación, la publicidad y comunicación y la formación especializada, entre otros³²⁵.

Por otro lado, ante la situación de violencia de género generada y acreditada, la ley crea un dispositivo de protección integral sustentada en un reconocimiento previo de derechos que permiten la tutela de las mujeres con una atención jurídica, sanitaria y social y que se refuerza, a su vez, con medidas dirigidas a la superación de la condición de víctima de la violencia de género y a la recuperación del denominado “proyecto vital”³²⁶.

Junto a las medidas de prevención y protección integral apuntadas han de señalarse otras medidas relativas a la coordinación y cooperación institucional, que instauran la creación de una comisión institucional y establecen parámetros de actuación de las Administraciones, como la elaboración de los protocolos y redes de cooperación³²⁷.

³²³ Es interesante la lectura de la Circular 4/2005, de 18 de julio, relativa a los criterios de aplicación de la Ley 1/2004

³²⁴ MORA RUIZ, M: “Servicios sociales e igualdad de género” en *El Derecho de los servicios sociales en Andalucía*. Estudios del derecho propio de Andalucía, pp. 438-448

³²⁵ Título I Ley 13/2007

³²⁶ Título II y III Ley 13/2007

³²⁷ Título IV Ley 13/2007

Paralelamente se observa la amplitud con la que el legislador autonómico determina tanto el ámbito objetivo de la ley como el ámbito de aplicación de la misma. Por un lado, la ley autonómica amplía el alcance del concepto de violencia de género respecto de la Ley Orgánica 1/2004 al permitir la protección en supuestos más generales, entendiendo el sufrimiento o perjuicio en la salud física, sexual o psicológica de la mujer, incluyendo amenazas de dichos actos, coerción o privaciones arbitrarias de su libertad, tanto si se producen en la vida pública como privada³²⁸. Por otro lado, la ley andaluza evoluciona con respecto a la estatal en el tratamiento del ámbito de su aplicación, con una consideración también amplia al tener como destinatarias a todas las mujeres que se encuentren en el territorio de la Comunidad Autónoma andaluza y ello como consecuencia del marco general creado desde el Estatuto de Autonomía para garantizar la igualdad de mujeres y hombres³²⁹.

No obstante, pese a que la ley 13/2007 ha sido, desde su aprobación, el marco normativo regulador en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía de las actuaciones de los poderes públicos en materia de violencia de género, aventajando de forma considerable a la normativa estatal y gozando de un amplio consenso político y social ratificado por el Pleno de Parlamento de Andalucía³³⁰, la aparición en años sucesivos a la entrada en vigor de la norma autonómica de acontecimientos de índole internacional como nacional obligan a plantearse por parte de todos los agentes implicados una readaptación del texto normativo andaluz.

3. HITOS SIGNIFICATIVOS QUE REFUERZAN EL AVANCE NORMATIVO DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO

3.1. El Convenio de Estambul y la Directiva 2012/29/UE como instrumentos de vanguardia

La ciudad turca de Estambul, antigua Constantinopla, ha sido testigo de uno de los tratados internacionales de gran alcance en la lucha para erradicar la violencia contra la mujer: el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la

³²⁸ El artículo 1 de la Ley 1/2014 acota la violencia de género objeto de regulación a la que el hombre ejerce sobre la mujer con ocasión de las relaciones de pareja. Según indicó la Instrucción 2/2005 de la Fiscalía General del Estado, para que los actos de violencia sobre la mujer incidan en el ámbito de la ley estatal y puedan reputarse violencia de género es preciso que tengan como sujeto activo en todo caso a un hombre, que el sujeto pasivo sea siempre una mujer y que entre ambos exista, o haya existido, una relación matrimonial o relación similar de afectividad, aún sin convivencia.

³²⁹ MORA RUIZ, M, *op. cit.* p. 440

³³⁰ El Pleno del Parlamento de Andalucía aprueba por unanimidad, en la sesión celebrada el 10 de diciembre de 2014, el dictamen de la Comisión de Igualdad, Salud y Políticas Sociales 9-14/DEC-000006

mujer y la violencia doméstica (Convenio de Estambul)³³¹. Suscrito el 11 de mayo de 2011 y ratificado por el Estado español con fecha 18 de marzo de 2014, constituye el primer instrumento de carácter vinculante en el ámbito europeo en materia de violencia contra la mujer y violencia doméstica que responde a la necesidad ineludible de armonizar la legislación de los países miembros del Consejo de Europa, evitando un ámbito distinto de protección a las víctimas de violencia en función de su país de residencia³³².

Los Estados miembros del Consejo de Europa y los países signatarios han sido unánimes en condenar toda forma de violencia contra la mujer, incluida la violencia doméstica, y en reconocer, entre otros aspectos, la igualdad entre mujeres y hombres como elemento clave de la prevención de la violencia contra la mujer. Así lo han constatado expresamente en el mencionado Convenio junto a una serie de objetivos como el deseo de concebir un marco global, políticas y medidas de protección y asistencia a todas las víctimas de violencia contra la mujer y la violencia doméstica y la apuesta por la promoción de la cooperación internacional para eliminar la violencia, entre otros, aspirando así a crear una Europa libre de violencia contra la mujer y de violencia doméstica³³³.

Un aspecto importante del Convenio de Estambul son las definiciones que contiene³³⁴. Una de ellas, la relativa a la violencia contra la mujer, destaca por integrar la lucha contra tal violencia y la lucha contra la discriminación sexista, desde una perspectiva de género y protegiendo los derechos humanos. El Convenio considera que la violencia contra la mujer debe entenderse como “una violación de los derechos humanos y una forma de discriminación contra las mujeres” y designa “todos los actos de violencia basados en el género que implican o pueden implicar para las mujeres daños o sufrimientos de naturaleza física,

³³¹ El Convenio nace en el seno de la Red parlamentaria por el derecho de las mujeres a vivir sin violencia del Consejo de Europa. Ha sido denominado “estándar de oro” por ONU Mujeres y se le ha otorgado el Premio Política del Futuro 2014, en reconocimiento al hecho de que en la actualidad es el instrumento internacional más amplio sobre la violencia contra las mujeres, y con capacidad para influir en las legislaciones internas de los países firmantes, así como para controlar los avances y los incumplimientos en la materia.

³³² BOE núm. 137, de 6 junio de 2014 publica el Instrumento de ratificación del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, hecho en Estambul el 11 de mayo de 2011

³³³ Art. 1 Convenio de Estambul

³³⁴ El artículo 3 define la violencia contra la mujer, la violencia doméstica, el género, la violencia contra la mujer por razones de género, la víctima y el término mujer. Dicho artículo ha sido objeto de crítica por parte de la doctrina, por la confusión que ha generado en el concepto de violencia de género considerar la violencia doméstica como una categoría diferenciada de la violencia de género y no como una de las manifestaciones de dicha violencia, proponiendo por ello para clarificar los conceptos acudir a los estándares conceptuales de violencia de género e identificar correctamente sus tipologías y los sujetos activos y pasivos de dicha violencia, VENTURA FRANCH, A., “El Convenio de Estambul y los sujetos de la violencia de género. El cuestionamiento de la violencia doméstica como categoría jurídica”, *Revista de Derecho Político*, UNED, núm. 97 (2016), pp 179-208; LOUSADA ARCHENA, J. F., “El convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia de género”, *Aequalitas* n° 35 (2014), pp. 6-15.

sexual, psicológica o económica, incluidas las amenazas de realizar dichos actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, en la vida pública o privada”³³⁵.

Junto a una serie de medidas que establece el Convenio tanto de carácter preventivo como de protección y apoyo hacia las víctimas, destaca de forma singular el capítulo V sobre derecho material, en el que se incluyen una serie de hechos que las Partes tendrán la obligación de tipificarlos como delito siempre que se cometan intencionadamente, como las mutilaciones genitales femeninas y los matrimonios forzados, entre otros, que hasta ahora no quedaban incluidos y hoy se manifiestan como formas de violencia³³⁶.

Desde este momento no conviene demorar la tarea de señalar las aportaciones más significativas por este instrumento de vanguardia en la apuesta por erradicar la violencia de género por la gran repercusión que *a posteriori* tendrán reflejo en nuestra normativa española, en especial en la andaluza. La adhesión de España al Convenio de Estambul obliga sin duda alguna a adaptar nuestra legislación a la aplicación del Convenio, así como el replanteamiento de los conceptos jurídicos de violencia de género y violencia sobre la mujer como tendremos ocasión de comprobar a lo largo del estudio.

La primera de las aportaciones de mayor trascendencia refiere a la ampliación del concepto de violencia sobre la mujer, incluyendo nuevas conductas penalmente relevantes acaecidas en el marco de una relación sentimental existente o no, y la segunda, afecta a las hijas y los hijos de la pareja que se incorporan como víctimas directa de la violencia.

La repercusión de todas las contribuciones del Convenio de Estambul ha sido inmediata en nuestra normativa nacional que se ha reflejado mediante modificaciones sustanciales de gran interés, en especial las relativas a los menores. La Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, genera los primeros cambios de la Ley 1/2004, reforzando la protección del menor en situaciones de violencia de género y reconociendo, en cumplimiento de lo establecido en el Convenio de Estambul, en su disposición final tercera a los menores como posibles víctimas de dicha violencia³³⁷. A partir de este momento, el objeto de la Ley no se circunscribe únicamente

³³⁵ Art. 3 Convenio de Estambul. En dicho artículo también se incluye la definición de violencia contra la mujer por razones de género, entendiéndose como toda violencia contra una mujer porque es una mujer o que afecte a las mujeres de manera desproporcionada. De ahí que podemos observar que las definiciones que recoge el Convenio relativas a la violencia contra las mujeres y la violencia contra las mujeres por razones de género se solapan, siendo la primera más descriptiva que la segunda.

³³⁶ Art. 33 a 39 Convenio de Estambul

³³⁷ De forma puntual lo reconocía el artículo 87 ter de la LOPJ y lo anunciaba la resolución 47/2012, pero la Ley 8/2015 lo refuerza modificando el apartado 2 del artículo 1, que queda redactado como sigue: “2. Por esta ley se establecen medidas de protección integral cuya finalidad es prevenir, sancionar y erradicar esta violencia y prestar asistencia a las mujeres, a sus hijos menores y a los menores sujetos a su tutela, o guarda y custodia, víctimas de esta violencia”.

a la protección de la mujer sino que extiende su protección a “sus hijos menores y a los menores sujetos a su tutela, o guarda y custodia” a los que reconoce expresamente como “víctimas” de la violencia de género³³⁸. El menor no es un mero testigo privilegiado de la violencia que sufre su madre sino que es víctima directa y especialmente vulnerable de esa situación.

Por otra parte, en el contexto regional europeo e insistiendo en una línea de trabajo reflexiva hacia las víctimas alentada años atrás por el Consejo de Europa, se aprueba la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012, en la que se establecen las normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos³³⁹. Junto a una serie de derechos básicos de información y apoyo reconocidos a las víctimas y otros que se les garantizan para participar en el proceso penal, es significativo, en relación con las medidas oportunas a adoptar en cada caso en el proceso penal, la elección de la Directiva de optar por una evaluación individual de las víctimas a fin de determinar sus necesidades especiales de protección y no limitarse a una generalización estandarizada de tales medidas.

Otra novedad destacada de dicha Directiva refiere a la inclusión de los familiares, como “víctimas indirectas”, entendiéndose como familiares al cónyuge o persona con una relación personal íntima con la víctima directa (manteniendo un hogar común y de manera estable y continua), así como los familiares en línea directa, los hermanos y hermanas y las personas a cargo de la víctima³⁴⁰.

Gran parte del contenido de la Directiva 2012/29/UE se incorpora al ordenamiento jurídico español mediante Ley 4/2015, de 27 de abril, que regula el Estatuto de las víctimas de los delitos, reuniendo en un solo texto legislativo el catálogo de los derechos, procesales

³³⁸ Art. 1.2 Ley 1/2004. En consecuencia, los Jueces habrán de pronunciarse sobre las medidas cautelares y de aseguramiento, en particular, sobre las medidas civiles que afectan a los menores que dependen de la mujer sobre la que se ejerce violencia. También se mejora la regulación del régimen de visitas.

³³⁹ La Directiva sustituye a la Decisión Marco del Consejo de Europa, de 15 de marzo de 2001, relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal (2001/220/JAI) que fue el primer proyecto profundo del legislador europeo para lograr un reconocimiento homogéneo de la víctima en el ámbito de la Unión Europea. Tal Decisión concibe y trata las necesidades de la víctima de forma integrada y articulada, no limitándose a atender a los intereses de la víctima en el marco del procedimiento penal en sentido estricto, incorporando, así, algunas medidas de asistencia a las víctimas, antes o después del proceso penal, encaminadas a paliar los efectos del delito. Pese a que los Estados miembros fueron poco proclives en adaptar su legislación interna a los mandatos de esta Decisión, tal como se recoge en el Informe de la Comisión Europea de 2009, ello no ha impedido, que la Corte Europea de Derechos Humanos reconociera en sus sentencias los derechos de las víctimas en el proceso penal.

³⁴⁰ Al igual que en la legislación anterior, el nuevo instrumento legislativo excluye del concepto de víctima a las personas jurídicas, pero eso no impide a los Estados miembros ampliar la definición en sus normas internas. Sin embargo, se deja a los Estados miembros el derecho a limitar el número de familiares que pueden acogerse el estatuto de víctima indirecta y a establecer la prioridad entre ellos.

o extraprocesales, de la víctima, con el objeto de protegerla de forma integral³⁴¹. La Ley parte de un concepto amplio de víctima, un concepto omnicompreensivo que se extiende a toda persona que sufre un perjuicio físico, moral o económico como consecuencia de un delito, comprendiendo no solo la víctima directa sino también la víctima indirecta, como familiares o asimilados³⁴².

Las víctimas de violencia de género, si bien ya tenían un tratamiento especial con la Orden de Protección³⁴³ y la Ley Orgánica 1/2004, son de nuevo objeto de protección reforzada con la aprobación de este Estatuto que les afecta de forma positiva con el catálogo general de derechos procesales y extraprocesales de la víctima ampliándose su asistencia y articulándose diferentes niveles de protección, con especial atención a la protección de los hijos e hijas de las mujeres víctimas de violencia de género³⁴⁴.

3.2. La propuesta andaluza que remueve el interés por la erradicación de la violencia contra la mujer

La inquietud por erradicar la violencia de género es una constante que se manifiesta en todos los sectores y agentes de la sociedad española a través de diferentes actuaciones. Una muestra de ello se constata en la propuesta que emerge de un colectivo asociativo de mujeres de toda Andalucía para dar respuesta a este problema de magnitud nacional y que remueve, entre otros, el interés por la cuestión a asociaciones y agentes sociales.

En abril de 2015, el Consejo Andaluz de Participación de las Mujeres³⁴⁵ (CAPM), decide en pleno impulsar un pacto de consenso contra la violencia de género, elaborándose para ello un texto que asume el Instituto Andaluz de la Mujer y es aprobado por el Consejo de

³⁴¹ BOE núm. 101, 28 de abril de 2015

³⁴² En el Estatuto de las Víctimas (artículos 1, 2 y 17) se da una definición de lo que es víctima, distinguiendo entre víctima directa e indirecta, integrando a toda persona que sufra un perjuicio físico, moral o económico como consecuencia de un delito y a la considerada víctima indirecta entre los que se encuentran el cónyuge o persona vinculada a la víctima por una análoga relación de afectividad, sus hijos y progenitores, parientes directos y personas a cargo de la víctima directa por muerte o desaparición ocasionada por el delito, así como a los titulares de la patria potestad o tutela en relación a la desaparición forzada de las personas a su cargo, cuando ello determine un peligro relevante de victimización secundaria.

³⁴³ Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la Orden de protección de las víctimas de la violencia doméstica

³⁴⁴ IGLESIAS CANLE, I.C., "La víctima de violencia de género en el ordenamiento jurídico español", DENTE, F. E CAGNOLATI, A. (Eds): *Comunicazione di genere tra immagini e parole*, 2019, pp. 65-73

³⁴⁵ Creado por la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía, se configura como un órgano colegiado de participación de las organizaciones de mujeres en las políticas de igualdad de género de la Junta de Andalucía, con el objetivo de canalizar sus reivindicaciones, intereses y promoviendo su participación, adscrito orgánicamente a la Consejería competente en materia de igualdad y funcionalmente al Instituto Andaluz de la Mujer.

Gobierno mediante acuerdo de 17 de noviembre de 2015, instando su adhesión a las diferentes fuerzas políticas, colectivos y colegios profesionales. En dicho acuerdo se propone a su vez la remisión al Gobierno de la nación de la propuesta desde Andalucía de un Pacto de Estado para la erradicación de la violencia de género.

En los meses siguientes, la propuesta en cuestión aviva el interés de diferentes colectivos, observándose, por un lado, la recepción de múltiples aportaciones y recomendaciones con el deseo de ser analizadas e incorporadas al texto y, por otro lado, la adhesión de varias Comunidades Autónomas -Extremadura, Canarias, Asturias y Valencia-, al contenido de la misma durante la Conferencia Sectorial de Igualdad, celebrada el 3 de mayo de 2016.

Finalmente, el 10 de noviembre de 2016, el gobierno andaluz remite al Gobierno central la propuesta andaluza de Pacto de Estado para la erradicación de la violencia contra las mujeres con el respaldo unánime de instituciones y agentes sociales³⁴⁶.

3.3. El Pacto de Estado en materia de violencia de género: un paso más en el compromiso para impulsar políticas para la erradicación de la violencia de género

A las directrices internacionales expuestas junto a la iniciativa andaluza se le suman las propuestas de diferentes grupos parlamentarios que, interesados en mejorar y actualizar la Ley 1/2004 y en articular un Pacto social, político e institucional que recupere el espíritu de consenso de dicha ley, generan en el Pleno del Congreso de los Diputados el impulso de suscribir un Pacto de Estado en materia de violencia de género por el Gobierno de la Nación, las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía y la Federación Española de Municipios y Provincias³⁴⁷.

Se crea para ello una Subcomisión en el seno de la Comisión de Igualdad del congreso con el objeto de elaborar un informe que dejen identificados los problemas que impiden

³⁴⁶ El texto consta de 88 medidas, 23 de ellas de carácter urgente que plantean, entre otras iniciativas, la adaptación de la legislación estatal al Convenio europeo de Estambul, lo que ampliaría el concepto de violencia de género a otras formas de violencia contra las mujeres (más allá del ámbito de la pareja); o la suspensión del régimen de visitas a los hijos para las personas denunciadas o condenadas por maltrato. También prevé la reposición del presupuesto estatal en prevención y asistencia social, recortado durante los últimos cuatro años un 17%; el mantenimiento de la red de atención directa en todos los niveles territoriales, la formación especializada de profesionales que trabajen con víctimas, el impulso de la coeducación en todas las etapas educativas, y la inclusión en las estadísticas oficiales de las víctimas indirectas (familiares, amistades y entorno más íntimo de las mujeres) para conocer el alcance real de esta lacra.

El resto de las medidas son específicas para el desarrollo del Pacto de estado para la erradicación de la violencia contra las mujeres y giran en torno a 6 ejes de actuación: sensibilización, investigación y prevención, la formación especializada y educación y de atención integral a las víctimas de violencia de género, entre otras.

³⁴⁷ Proposición no de Ley del Grupo Parlamentario Popular, núm. expediente 162/000135 y Proposición no de Ley del grupo parlamentario Socialista, núm. Expediente 162/000004)

avanzar en la erradicación de las diferentes formas de violencia de género y los cambios necesarios acometer tal fin y dar cumplimiento a las recomendaciones de organismos internacionales³⁴⁸. El citado informe se elabora sobre la base de las propuestas formuladas tanto por expertos en violencia de género como por los Grupos Parlamentarios que recogen un total de 214 medidas estructuradas en diez ejes de actuación³⁴⁹.

Por otra parte y de forma paralela a los trabajos del Congreso, la Comisión de Igualdad del Senado decide el 21 de diciembre de 2016, la creación de una Ponencia que estudie y evalúe en materia de violencia de género, los aspectos de prevención, protección y reparación de las víctimas, analice la estrategia para alcanzar e implementar un Pacto de Estado contra la Violencia de Género y examine finalmente la Ley 1/2004, y adaptarla a las exigencias internacionales³⁵⁰.

Tras varios meses de trabajos, el 13 de septiembre de 2017 el Pleno del Senado aprueba, por unanimidad, el Informe de la Ponencia de Estudio para la elaboración de estrategias contra la violencia de género con un total de 267 propuestas y recomendaciones³⁵¹. Por su parte, el Congreso, en su sesión plenaria del 28 de septiembre de 2017, aprobó sin ningún voto en contra el Informe de la Subcomisión para un Pacto de Estado en materia de Violencia de Género³⁵².

Las medidas y recomendaciones contenidas en ambos informes integran el Pacto de Estado contra la Violencia de Género aprobado en diciembre de 2017 con los acuerdos alcanzados entre el Gobierno y los representantes de las Comunidades Autónomas, ayuntamientos, partidos políticos, Administración de Justicia, organizaciones sindicales y empresariales y asociaciones civiles, que aspira, a su vez, a recuperar el espíritu de consenso de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género, en un compromiso firme en pro de una política sostenida para la erradicación de la violencia de género.

Como respuesta inmediata a las propuestas formuladas por los informes y recogidas en el Pacto de Estado se aprueba el Real Decreto-Ley 9/2018, de 3 de agosto, de medidas ur-

³⁴⁸ Boletín Oficial de las Cortes Generales (BOCG). Congreso de los Diputados, serie D núm. 70 de 16 de diciembre de 2016

³⁴⁹ Los ejes de actuación son los siguientes: Sensibilización y prevención. La mejora de la respuesta institucional. El perfeccionamiento de la asistencia, ayuda y protección a las víctimas. La asistencia y protección de menores. El impulso a la formación de los distintos agentes. El seguimiento estadístico. Las recomendaciones a las Administraciones Públicas y otras instituciones. La visualización y atención de otras formas de violencia contra las mujeres. El compromiso económico. El seguimiento del pacto.

³⁵⁰ Diario de Sesiones del Senado. Comisión de igualdad, núm. 35, de 21 de diciembre de 2016

³⁵¹ BOCG. Senado núm. 145, de 18 de septiembre de 2017

³⁵² BOCG. Congreso de los Diputados, serie D, núm. 225 de 9 de octubre de 2017

gentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género (RDL 9/2018), que modifica, entre otras, la Ley Orgánica 1/2014 fortaleciendo la tutela judicial y el acceso a la justicia y los recursos de asistencia de las víctimas de violencia de género³⁵³ y la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, permitiendo que la Administración local, en concreto los municipios, pueda llevar a cabo actuaciones en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, así como contra la violencia de género³⁵⁴.

4. PRINCIPALES NOVEDADES SUSTANCIALES DE LA LEY 7/2018

El tiempo transcurrido desde la aprobación de la Ley 13/2007 y el devenir de acontecimientos de corte internacional y nacional, e incluso en el ámbito autonómico andaluz anteriormente reseñados, han sido suficientes para que el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sea consciente de la importancia y de la necesidad de adaptarse con cierta premura a las nuevas realidades introduciendo las modificaciones oportunas para así lograr con tal actualización tanto una optimización de recursos como la implantación de medidas novedosas y eficaces que enriquezcan sustancialmente el tratamiento normativo de la violencia de género.

El Pleno del Parlamento de Andalucía aprueba el 18 de julio de 2018, la Ley 7/2018, de 30 de julio, por la que se modifica la Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género³⁵⁵. La Exposición de Motivos justifica la necesidad de la aprobación de la misma aferrándose no solo a los avances normativos acaecidos sino también, a iniciativa del movimiento feminista, en la pertinencia de profundizar en las causas estructurales de la violencia y en quienes la ejercen. De manera que de entrada el objeto de la ley se modifica señalándose que en la actuación contra la violencia de género no solo se ejercerá sobre las mujeres por el mero hecho de serlo, como hasta ahora establecía la Ley 13/2007, sino que se extenderá de forma novedosa, como forma de violencia vicaria sobre las víctimas (art.1.1).

Por otro lado, junto a la medidas que se adopten para la erradicación de la violencia de género, entendidas también como objeto de la ley, se añaden a las actuaciones de prevención y de protección integral a las mujeres (hoy denominadas víctimas) y las acciones de detección, atención y recuperación, nuevas medidas relativas a sensibilización, educativas y formativas, permitiendo “todas las que resulten necesarias” (art. 1.2).

³⁵³ Artículo único RDL 9/2018

³⁵⁴ Disposición Final primera RDL 9/2018

³⁵⁵ BOJA núm. 148, 1 de agosto.

A lo largo de los 36 apartados en los que se divide el único artículo que consta la ley, sumado a las cinco disposiciones adicionales y dos disposiciones finales, se observan importantes novedades que singularizan a la Ley 7/2018 y que merecen una atención pormenorizada.

4.1. La ampliación del concepto de víctima de violencia de género como principal novedad

El legislador andaluz introduce un nuevo artículo en el que deja constancia de los sujetos víctimas violencia de género que sin necesidad de interponer la correspondiente denuncia se les reconocerá los derechos contemplados en la norma vigente si sufren violencia psicológica como física, sexual o económica.

En virtud de lo previsto en el artículo 1 bis de la Ley 7/2018 se consideran víctima de violencia de género tanto la mujer como sus hijos e hijas que sufran la violencia a la que está sometida su madre. También las personas menores de edad, las personas mayores de edad, las personas con discapacidad o en situación de dependencia, sujetas a la tutela o guarda y custodia de la mujer víctima de violencia de género y que convivan en el entorno violento e igualmente las madres cuyos hijos e hijas hayan sido asesinados.

Con esta enumeración, se constata que el legislador andaluz aventaja lo previsto en la norma estatal que ya en su día destacó por no limitarse única y exclusivamente a la mujer como víctima de la violencia de género incluyendo a sus “hijos menores y a los menores sujetos a su tutela, o guarda y custodia”³⁵⁶. Y ello por la incorporación tanto del colectivo de personas mayores y con discapacidad o en situación de dependencia como el de las madres cuyos hijos e hijas hayan sido asesinados, que amplían, por tanto de forma considerable la esfera de sujetos que pueden ser considerados víctimas de violencia de género.

Pese a que la continuidad de considerar a la mujer, por el simplemente hecho de serlo, como víctima de la violencia de género no ha supuesto extrañeza alguna como es obvio, el legislador ha reforzado su condición apostillando en la redacción del nuevo texto normativo que lo es “independientemente de su edad, orientación o identidad sexual, origen, etnia, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social” (art. 1 bis a).

La especial atención a los menores no solo queda reflejada en este artículo 1 bis sino también en el 29 bis garantizando la protección social ante cualquier manifestación de violencia de género ejercida sobre la infancia y la adolescencia, incluyendo el acoso escolar por razón de género y facilitando atención psicológica especializada a las menores de edad que hayan sufrido violencia de género en el ámbito de relaciones de afectividad.

³⁵⁶ Art. 1.2 Ley 1/2004

La protección social a personas mayores, con discapacidad o en situación de dependencia que convivan con la mujer víctima de violencia de género, queda garantizada ante cualquier manifestación de violencia de género de forma particular en el artículo 29 ter, garantizando el acceso a estas personas a centros de residenciales y unidades de día en situaciones de emergencia, en especial ante resultado de muerte de la mujer víctima de violencia de género.

Por otra parte y no menos importante, es la novedosa consideración de víctima de violencia de género a las madres cuyos hijos e hijas hayan sido asesinados (art. 1 bis d), que desencadena a su vez la inclusión de una nueva manifestación de violencia de género denominada violencia vicaria y que, junto a otras manifestaciones que hasta ahora no se contemplaban expresamente en la ley, da cumplimiento a varias peticiones que así lo exigían (art. 3. 4 n)³⁵⁷.

No obstante, los sujetos que ostentan la condición de víctima de violencia de género no verán mermados el reconocimiento de los derechos que la ley contempla ni la aplicación efectiva de las medidas de intervención que requirieran en su caso, por encontrarse en una situación administrativa irregular, pues tanto los derechos como las medidas, precisa el legislador en la Ley 7/2018, se reconocerán y aplicarán “con independencia de su situación administrativa, vecindad civil o personal y su nacionalidad” (art.2.3).

Como nota puntual, se observa como el legislador en reiteradas ocasiones incluye junto al término de víctima, el término de superviviente beneficiándose de ello, así en la atención jurídica integral señala un protocolo de acompañamiento a víctimas con carácter previo a la interposición de la denuncia y durante el procedimiento que incluya el apoyo a otras mujeres supervivientes de violencia de género (art. 35 bis 6) y en la atención integral especializada establece que la Administración dispondrá de recursos especializados para garantizar la adecuada recuperación de las mujeres que hayan sufrido violencia de género en todas sus manifestaciones, supervivientes de violencia sexual (art.43.3). En la misma línea, en las acciones de sensibilización con el fin de prevenir la violencia de género se promueven el impulso de campañas de información y sensibilización que incorporen mensajes positivos, poniendo el foco en el maltratador y que, además de contemplar el término víctima, incluyan el de superviviente (art. 8.3.a); exigiéndose a su vez que en tales actuaciones se presente la imagen de las mujeres supervivientes que han sufrido violencia de género como sujetos plenos, con posibilidad de superar las situaciones en las que se encuentran y como referentes de lucha por los derechos y libertades (art. 8.5.d).

³⁵⁷ La violencia vicaria es la ejercida sobre los hijos e hijas, así como sobre las personas menores de edad, las personas mayores, las personas con discapacidad o en situación de dependencia, que estén sujetas a la tutela o guarda y custodia de la mujer víctima de violencia de género y que convivan en el entorno violento y sobre las madres cuyos hijos e hijas hayan sido asesinados, incluyendo toda conducta llevada a cabo por el agresor que sea utilizada como instrumento para dañar a la mujer. El caso de Ruth Ortíz, cuyos hijos fueron asesinados por su padre José Bretón, generó un debate sobre el asunto que dio lugar a su posterior inclusión como manifestación de acto de violencia de género.

4.2. Concepto, tipología y manifestaciones de la violencia de género

Ateniéndose a las recomendaciones del Convenio de Estambul que distingue entre las formas de violencia y los modos de la misma, la Ley 7/2018 profundiza en el concepto de violencia de género, diferenciando en su artículo 3 entre la naturaleza del perjuicio causado a las víctimas, el *modus operandi* de la misma y la forma de agredir a través de los actos que concretan dicha violencia.

En primer lugar, el concepto de violencia de género que recoge la ley no se circunscribe a la mujer por el mero hecho de serlo sino que se extiende como forma de violencia vicaria sobre las víctimas que se contemplan en la Ley tal como se ha señalado anteriormente. Pese a que el legislador equipara en la exposición de motivos la violencia de género con la violencia machista, opta al definirla que es consecuencia de una cultura machista ofreciendo así una cobertura amplia con diferentes tipos de violencia.

En segundo lugar, el legislador da un paso más precisando junto al concepto de violencia de género, su tipología y manifestaciones, tomando como punto de partida los actos de violencia de género, que pueden implicar un perjuicio o sufrimiento a las mujeres de naturaleza física, psicológica, sexual o económica, siendo éste último el que es añadido con respecto a la ley anterior (art. 3.2). El desglose de los diferentes tipos de violencia de género se realiza en función a la naturaleza del perjuicio o sufrimiento ocasionado, diferenciándose una violencia física, una violencia psicológica, una violencia sexual y, por último, una violencia económica³⁵⁸.

En tercer lugar y sin lugar a dudas, la aportación más significativa en este artículo 3 es el despliegue de forma clara y expresa de las diferentes manifestaciones de violencia de género que a raíz de las directrices contenidas en el Convenio de Estambul, hoy, tras la entrada en vigor de la Ley 7/2018 no quedan indemnes. A los efectos de la ley, se consideran actos de violencia de género, entre otros, las siguientes manifestaciones: la violencia en la pareja o expareja³⁵⁹, el feminicidio³⁶⁰, las agresiones y abusos sexuales³⁶¹, el acoso

³⁵⁸ Art. 3.3 Ley 7/2018

³⁵⁹ Se considera acto de violencia de género la violencia en la pareja o expareja ejercida contra una mujer por el hombre que sea o haya sido su cónyuge o con el que mantenga o haya mantenido relaciones de afectividad, con o sin convivencia, cualquiera que sea el entorno en que se produzca.

³⁶⁰ El feminicidio entendido como los homicidios o asesinatos de las mujeres motivados por una discriminación basada en el género. Se incluirán los homicidios o asesinatos cometidos en el ámbito de la pareja o expareja, así como otros crímenes que revelan que la base de la violencia es la discriminación por motivos de género, entendido por tales el infanticidio de niñas por estos motivos, el homicidio o asesinato vinculado a la violencia sexual y el homicidio o asesinato en el ámbito de la prostitución y la trata.

³⁶¹ Se refieren a las realizadas por los hombres contra las mujeres mediante la utilización del sexo como arma de poder sobre aquellas, cualquiera que sea el ámbito en el que se produzcan

sexual³⁶², el acoso por razón de sexo³⁶³, la violencia contra los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres³⁶⁴, la trata de mujeres y niñas³⁶⁵, la explotación sexual de mujeres y niñas³⁶⁶, la mutilación genital femenina³⁶⁷, el matrimonio precoz o forzado³⁶⁸, la violencia originada por la aplicación de tradiciones culturales que atenten contra los derechos de las mujeres³⁶⁹, la violencia derivada de conflictos armados³⁷⁰, la ciberviolencia³⁷¹, la violencia vicaria, la violencia que se ejerce a través de medios de comunicación o publicidad³⁷² y en

³⁶² Entendido los comportamientos de tipo verbal, no verbal o físico de índole sexual realizados por el hombre contra la mujer, que tengan como objeto o produzcan el efecto de atentar contra su dignidad, o crear un entorno intimidatorio, hostil, degradante, humillante u ofensivo, cualquiera que sea el ámbito en el que se produzca, incluido el laboral.

³⁶³ Se refiere a comportamientos que tengan como causa o estén vinculados con su condición de mujer y tengan como propósito o produzcan el efecto de atentar contra la dignidad de las mujeres y crear un entorno intimidatorio, hostil, degradante, humillante u ofensivo, cualquiera que sea el ámbito en el que se produzca, incluido el laboral.

³⁶⁴ Esta violencia es entendida como actuaciones que restrinjan el libre ejercicio del derecho de las mujeres a la salud sexual o reproductiva, que nieguen la libertad de disfrutar de una vida sexual plena y sin riesgos para su salud, el derecho a decidir, el derecho a ejercer su maternidad y el derecho a no sufrir esterilizaciones forzadas

³⁶⁵ La trata de mujeres y niñas, conceptuada como la captación, transporte, traslado, acogimiento o recepción de mujeres, incluido el intercambio o la transferencia de control sobre estas personas, por medio de amenazas o uso de la fuerza u otras formas de coacción, el rapto, el fraude, el engaño, el abuso de poder o mediante la entrega o recepción de pagos o beneficios con la finalidad de explotación sexual, laboral, matrimonio servil y cualquier otra que pudiera estar relacionada con esta tipología de vulneración de los derechos humanos.

³⁶⁶ Consiste en la obtención de beneficios de cualquier tipo, mediante la utilización de violencia, intimidación, engaño o abuso de una situación de superioridad o de vulnerabilidad de la víctima, aún con el consentimiento de la víctima, en el ejercicio de la prostitución, la servidumbre sexual u otros tipos de servicios sexuales, incluidos actos pornográficos o la producción de material pornográfico

³⁶⁷ Entendida como conjunto de prácticas que suponen la extirpación total o parcial de los genitales externos femeninos o produzcan lesiones en los mismos por motivos no médicos ni terapéuticos sino, generalmente, culturales, aunque exista consentimiento expreso o tácito de la mujer, adolescente o niña

³⁶⁸ El matrimonio precoz o forzado, entendido como un matrimonio en el que no haya existido un consentimiento libre y pleno de la mujer para su celebración, bien porque haya sido fruto de un acuerdo entre terceras personas, ajeno a la voluntad de aquella, bien porque se celebre bajo condiciones de intimidación o violencia o porque no se haya alcanzado la edad prevista legalmente para otorgar dicho consentimiento o se carezca de capacidad para prestarlo

³⁶⁹ Se entienden incluidas crímenes por honor, crímenes por la dote, ejecuciones extrajudiciales, ejecuciones o castigos por adulterio o violaciones por honor

³⁷⁰ Incluyen todas las formas de violencia posible: asesinato, violación, embarazo forzado, aborto forzado o esterilización forzada, entre otras

³⁷¹ La ciberviolencia contra las mujeres es aquella violencia de género en la que se utilizan las redes sociales y las tecnologías de la información como medio para ejercer daño o dominio, entre las que figuran el ciberacoso, ciberamenazas, ciberdifamación, la pornografía no consentida, los insultos y el acoso por motivos de género, la extorsión sexual, la difusión de imágenes de la víctima y las amenazas de violación y de muerte.

³⁷² La violencia que se ejerce a través de medios de comunicación o publicidad, que fomente o incentive la discriminación por razón de sexo o utilice la imagen de la mujer con carácter vejatorio o discriminatorio o incorporando mensajes que la promuevan.

definitiva, cualquier forma de violencia contra las mujeres que lesione o sea susceptible de lesionar la dignidad, al integridad o la libertad de las víctimas (art. 3.4).

4.3 La apuesta por medidas estructurales que visibilizan y previenen la violencia de género

Tanto la Ley 1/2014 como la Ley 13/2007 abanderaron como prioridades el reto de establecer medidas destinadas a modificar la estructura social que hoy sigue latente como se refleja en la exposición de motivos de la ley y en muchas de las modificaciones asentadas por el legislador en 2018.

Como primer apunte y con la finalidad de conocer la situación real sobre la violencia de género, el legislador prorroga el interés por fomentar por parte de la Administración de la Junta de Andalucía, la realización de estudios e investigaciones, insistiendo con la nueva ley que los mismos “permitan conocer la realidad de la misma, en todas sus manifestaciones, extensión y profundidad, sus causas y efectos, su incidencia y percepción social” (art. 5 a). Junto a ello, indicaba las líneas de investigación a seguir para el estudio del fenómeno social de la violencia de género, incidiendo en el análisis de las causas, características, consecuencias y factores de riesgo que hoy apostilla de forma novedosa con la atención a los tipos, dimensiones y manifestaciones de la violencia, en especial a las formas nuevas o emergentes, e incluyendo el estudio de los modelos de masculinidades hegemónicas y de su relación con las causas de la violencia de género (art. 6.1 a y c).

Una segunda observación que constata la disposición del legislador por el cambio estructural se refleja en el interés del mismo por el desarrollo de instrumentos específicos necesarios para el análisis de las medidas destinadas a la prevención y erradicación de la violencia de género como el Observatorio Andaluz de la Violencia de Género³⁷³. Se le atribuyen a este órgano colegiado funciones asesoras y de evaluación de las políticas y medidas adoptadas para prevenir y combatir todas las formas de violencia, procediendo a su análisis y difusión. A su vez, es el encargado, en colaboración con la Unidad Estadística Cartográfica de las Consejerías competentes en materia de igualdad y de violencia de género, de definir los indicadores necesarios para el análisis de la violencia de género, así como las fuentes de información de referencia y la metodología de cálculo de los mismos, contribuyendo al apoyo de la investigación de todas las formas de violencia de género.

Con la inclusión de este nuevo artículo 7 bis se avanza en la prevención y en el estudio del fenómeno social de la violencia de género que visibilizan aspectos estructurales como germen de las diferentes manifestaciones de la violencia de género y que posibilitan su erradicación de forma más inmediata .

³⁷³ Decreto 298/2010, de 25 de mayo, por el que se crea el Observatorio Andaluz de la Violencia de Género y se regula su composición y funcionamiento

El tercer bloque de medidas estructurales que se evidencian en la ley van dirigidas a la población masculina. Para el desarrollo del Plan integral de sensibilización y prevención contra la violencia de género, se añade una nueva estrategia de actuación dirigida a dicha población, con especial incidencia entre los jóvenes, que insiste en la necesidad de promover una sociedad más igualitaria entre mujeres y hombres (art. 8.2. d). La alusión a los jóvenes, en este caso de la población masculina como femenina, como referente transformador de la sociedad para los posibles cambios estructurales que puedan erradicar la violencia de género vuelve a estar presente como uno de los colectivos destinatarios de las campañas de información y sensibilización (art. 8.3. c).

En la misma línea innovadora y como forma de prevención, el legislador aviva a la Administración a promover programas y actuaciones dirigidos a hombres para la erradicación de la violencia de género. Tales programas podrán incluir medidas para la reducción del riesgo de la violencia de género a través de la reeducación social, que podrá comprender tratamiento psicológico, mecanismos de readaptación, resocialización, rehabilitación y otros procedimientos técnicos aconsejables, sin que, en ningún caso, las cantidades destinadas por la Administración de la junta de Andalucía a la elaboración, desarrollo, promoción o ejecución de dichos programas puedan suponer una minoración de las que tengan por objeto la protección integral de las víctimas (art. 10 bis).

Finalizando con esta tendencia legislativa hacia el estudio del origen y las posibles causas generadoras de la violencia de género, se dispone que en las actuaciones de sensibilización presenten la violencia no solo en su naturaleza multidimensional sino también en su naturaleza estructural (art. 8.5. a) y en el contexto de propuestas formativas, en relación a los programas formativos relacionados con dicha violencia, exige el legislador que han de tener un contenido y duración que permita adquirir los conocimientos necesarios no solo del marco normativo, sino de “las especiales circunstancias en las que la violencia de género se genera, las relaciones y reacciones de la víctima y agresor en cada uno de los ciclos de la violencia y las consecuencias para los hijos e hijas” (art. 20.5).

4.4 La atención singularizada a colectivos especialmente vulnerables

Como ya declaramos en líneas anteriores, el concepto de víctima de violencia de género se amplía de forma considerable a raíz de la ley 7/2018, incrementándose por tanto el colectivo de personas destinatarias tanto de medidas preventivas como de una completa protección integral. Dentro de este amplio colectivo, existe una especial predisposición hacia los más vulnerables que, si bien ya la Ley 13/2007, los atendía de forma concreta como se refleja en el artículo 45, es ahora cuando reciben por parte del legislador una atención más específica y contundente como se refleja a lo largo del articulado de la ley.

En una primera aproximación al texto normativo, la deferencia a colectivos expuestos a cierta desprotección debido a las circunstancias que le rodean es evidente en el tratamiento de los derechos de las víctimas de violencia de género, en concreto en el derecho a la

atención especializada. El referido derecho garantiza una atención social integral, la acogida en los centros especializados dependientes de la Junta de Andalucía y la asistencia sanitaria, psicológica y jurídica especializada, de ahí que para una completa operatividad del mismo se conmina a la Administración de la Junta de Andalucía al desarrollo de programas específicos para las víctimas especialmente vulnerables en los que se incluye, la trata y explotación sexual, las mujeres en el medio rural, las mujeres con discapacidad y las mujeres inmigrantes y pertenecientes a minorías étnicas (art. 27.3). Además a éstos dos últimos colectivos se les garantizan a su vez, el derecho a recibir en cualquier momento información, asesoramiento y atención adecuada a su situación personal y necesidades específicas, ya sean con los medios de apoyo necesarios, ya sea mediante la asistencia de intérprete cuando así se requiera (art. 26.1 a).

Con carácter novedoso, la ley 7/2018 garantiza la protección social de dos colectivos especialmente vulnerables ante cualquier manifestación de violencia de género que se ejerza sobre ellos de forma singularizada: uno, la ejercida sobre la infancia y la adolescencia, incluyendo el acoso sexual por razón de género e incorporando las actuaciones necesarias ante las manifestaciones de violencia de género realizadas a través de las tecnologías de la información y de la comunicación y de las redes sociales (art. 29 bis) y dos, la ejercida sobre las personas mayores, con discapacidad o en situación de dependencia que estén sujetas a la tutela o guarda y custodia de la mujer víctima de violencia de género y que convivan en el entorno violento, garantizándoles el acceso a centros residenciales y unidades de día en situaciones de emergencia, en especial ante el resultado de muerte de la mujer víctima de violencia de género (art. 29 ter).

De forma análoga en la regulación de la atención integral especializada, la inquietud hacia las víctimas que se encuentren en una situación de especial vulnerabilidad por sus circunstancias personales, sociales o culturales como personas con discapacidad, personas mayores, personas inmigrantes y personas que vivan en el medio rural, con especial atención a las personas menores de edad en situación de riesgo social, sigue siendo cuestión prioritaria para el legislador. De ahí que con el propósito de alcanzar una completa operatividad de la aludida atención, en el que la intervención con las víctimas de violencia de género es fundamental, se garantiza una adecuada accesibilidad de la atención integral y de los medios de apoyo y de recuperación necesarios (art. 43.2 c) como la posibilidad de suscribir acuerdos de colaboración con las organizaciones sociales que trabajen (art. 45.4). Paralelamente se introduce un nuevo párrafo que garantiza a las mujeres víctimas de violencia de género que lo soliciten en el Programa Individual de Atención (PIA) el ingreso en el Servicio de Atención Residencial para personas mayores o con discapacidad en situación de dependencia, incluyendo las valoradas en grado I (art. 45.2).

De otra parte, en el afán preventivo de la violencia de género que respira la ley andaluza, se azuza a los poderes públicos para que impulsen campañas de información y sensibilización específicas con objetivos y criterios determinados que hasta la ley 7/2018, no quedaban definidos y hoy de manera expresa abogan por la incorporación en tales campañas

de los colectivos menos favorecidos como las mujeres con discapacidad (art. 8.3.d) y las mujeres que viven el ámbito rural (art. 8.3.e).

Finalmente, las alusiones de forma singularizada a colectivos ávidos de un plus de protección y asistencia integral se cierran en el entorno educativo que refieren al deseo expreso de incorporar en los programas formativos en materia de violencia de género dirigidos al personal de la Administración andaluza en general y al personal que de forma directa atiende a las víctimas de dicha violencia, cuestiones generales que evidencian la diversidad de las víctimas en general, remarcando las que se encuentren en situación de especial vulnerabilidad (art. 20.4). Reincidiendo el legislador en un nuevo precepto que alude a la formación en el ámbito de los servicios sociales, en concreto en la formación de personas cuya actuación profesional se dirija a las personas menores de edad en situación de riesgo o desprotección social y a su ámbito familiar, así como aquellas que trabajen con autores o con víctimas de actos de violencia de género (art. 25 bis).

4.5. El reto de una formación de calidad, continua y permanente

Con carácter general, el interés formativo hacia el personal de la Administración de la Junta de Andalucía y, en concreto, al personal responsable de la atención a las víctimas de violencia de género, es una constante en el legislador andaluz, que, de forma particular, insiste a partir del 2018, tanto en la incorporación de forma expresa de la perspectiva de género para todo el personal en general como en el carácter obligatorio, permanente y especializado que ha de caracterizar la formación dirigida a los profesionales y personal de la Administración de la Junta de Andalucía que trabajen en materia de violencia de género y que posteriormente tendrán que acreditar. Con la aprobación de la Ley 7/2018, el colectivo que se beneficia de dicha formación de calidad y especializada engloba el personal responsable de la atención a las víctimas de dicha violencia, el que preste atención a los agresores y el que pudiera formar parte de las comisiones de investigación y tratamiento de acoso sexual y acoso por razón de sexo (art. 20.1).

El compromiso del legislador por la apuesta de una formación de calidad queda sellado con un nuevo artículo que exige que la misma sea impartida por personas y colectivos de expertos, con acreditado conocimiento en género e igualdad que por su trayectoria y capacitación garanticen la incorporación de la perspectiva de género, recibiendo así el personal responsable de la atención a las víctimas de la violencia de género una formación permanente y especializada con carácter obligatorio (art. 25 ter).

En los extramuros del capítulo dedicado a la formación de profesionales, se observan destellos de este reto expuesto, así al referirse a los profesionales que asesorarán y acompañarán a las mujeres en situación de violencia de género y a las víctimas de violencia de género que actuarán con la “debida formación y especialización acreditada” (art. 35 bis.1 y 3) o cuando alude al equipo multidisciplinar de los centros municipales de información a

la mujer, que inciden en la formación especializada y acreditada, permanente y continuada que les debe constar (art. 41 bis).

Por último, la Disposición adicional quinta de la Ley 7/2018 refiere a la formación en violencia de género encomendando a la Consejería competente en materia de violencia de género que, junto con el Instituto Andaluz de Administración Pública, elaboren un Programa formativo especializado en violencia de género para las personas empleadas públicas en un plazo máximo de doce meses desde la entrada en vigor de la ley.

5. EL ENFOQUE INTERSECCIONAL FRENTE AL ENFOQUE DE GÉNERO EN EL TRATAMIENTO DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO

La incorporación de la perspectiva de género en el tratamiento de la violencia contra las mujeres conlleva la concepción del género como elemento constitutivo de las relaciones de poder desiguales entre hombres y mujeres por el simple hecho de pertenecer a la categoría hombre o a la categoría mujer, permitiendo comprender y explicar las dinámicas de subordinación de las mujeres por parte de los hombres. Se limita, a su vez, al binomio hombre-agresor/ mujer-víctima, dotando de una naturaleza unívoca a todas las víctimas y obviando las diferentes identidades de las mujeres objeto de maltrato.

Desde los años ochenta una de las preocupaciones crecientes de los debates feministas han sido la de visibilizar la diversidad de las mujeres y los diferentes aspectos relacionados con dicha diversidad: la necesidad de reconocer las opresiones múltiples experimentadas por colectivos diversos de mujeres, o las experiencias y el conocimiento diferenciado que surgen dichas realidades³⁷⁴.

Si bien la perspectiva de género define la violencia contra las mujeres como desigualdad de género, este enfoque no es suficiente para analizar las diferentes desigualdades a las que están expuestas. La limitación de la perspectiva de género que se fija en un único eje de desigualdad distorsiona la realidad de las múltiples dimensiones de la identidad de cada mujer víctima siendo inimaginable permitirse el lujo de desatender la diferencia y diversidad entre las mujeres víctimas de violencia de género³⁷⁵.

El término interseccionalidad fue acuñado por la jurista afroamericana Kimberlé Crenshaw para describir la situación especial en la que se encontraban las mujeres afroamericanas en las que la raza y el género interactúan conformando experiencias en las que interseccionaban diferentes discriminaciones por el hecho de ser mujeres y por ser negras y que

³⁷⁴ BODELÓN GONZÁLEZ, E. "Las leyes de igualdad de género en España y en Europa ¿hacia una nueva ciudadanía?", Anuario de Filosofía del Derecho, núm. 26, 2010, pp.85-106, 2010, p.95

³⁷⁵ DAVIS, K. "Intersectionality as Buzzworld: a sociology of science perspective on what makes a feminist theory successful", Feminist Theory 9, pp. 67-85, 2008

causaban una discriminación diferente y mayor que la mera suma de ambos factores de desigualdad³⁷⁶. Para esta jurista esas experiencias no quedan subsumidas en los límites tradicionales de la discriminación racial o la discriminación de género como compartimentos separados, sino que por el contrario es necesario tener en cuenta su intersección³⁷⁷.

La interseccionalidad es una herramienta analítica para estudiar, entender y responder a las maneras en que el género se cruza con otras identidades y cómo estos cruces contribuyen a experiencias únicas de opresión y privilegios. Se trata de una metodología indispensable para el trabajo en los campos del desarrollo y los derechos humanos. El análisis tiene como objetivo revelar las varias identidades, exponer los diferentes tipos de discriminación y desventaja que se dan como consecuencia de la combinación de identidades. Dicho análisis plantea que no debemos entender la combinación de identidades como una suma que incrementa la propia carga sino como una que produce experiencias sustantivamente diferentes.

En el contexto de la violencia contra las mujeres, la interseccionalidad es la herramienta que permite visibilizar, identificar y analizar la situación específica y particular en la que se encuentra una mujer víctima de violencia de género en la que no sólo sufre discriminación por ser mujer y por ser víctima de violencia machista, sino que además en su condición de víctima interseccionan y se solapan múltiples factores que dan como resultado una vulnerabilidad diferente y mayor que la suma aritmética de las distintas variables³⁷⁸.

El enfoque interseccional representa un cambio analítico en la investigación cualitativa en el ámbito de la violencia de género que permite centrarse en los detalles de los contextos particulares en los que se encuentran las mujeres víctimas de violencia machista y en los aspectos cualitativos de este problema social así como reconocer la unicidad del fenómeno de la violencia de género allí donde interseccionan los distintos tipos de discriminación³⁷⁹.

En ocasiones se ha cuestionado al alcance analítico que debería aspirar el análisis interseccionalista, si debía limitarse tan sólo al estudio preciso de las relaciones entre identi-

³⁷⁶ Para conocer el origen del concepto analítico de interseccionalidad, ved. STOLCKE, V. "¿Qué tiene que ver el género con el parentesco?" *Antropología e Historia de la Construcción de Identidades Sociales y Políticas*, AHCISP, Universidad Autónoma de Barcelona, 2010, PP.324-326

³⁷⁷ CRESNSHAW, K "Demarginalizing the intersection of race and sex: a black feminist critique of antidiscrimination doctrine, Feminist Theory, and Antiracist politics", *University of Chicago Legal Forum*, 14, 1989, pp. 538-554.

³⁷⁸ VALLE MORENO, S., "La interseccionalidad como herramienta metodológica para el análisis cualitativo de las vivencias de las mujeres víctimas de violencia de género: caleidoscopio de desigualdades y múltiples discriminaciones", en *Investigación cualitativa en Ciencias Sociales*, vol. 3, 2016, pp. 205.

³⁷⁹ VALLE MORENO, S., *op. cit.*, p. 206

dades, descuidando de este modo el hecho fundamental de que estas interrelaciones se hallan siempre insertas en estructuras sociales históricas³⁸⁰.

A día de hoy, la referencia al enfoque interseccional no se equipara a un enfoque marginal en absoluto, sino que constituye parte del núcleo de recomendaciones elaboradas por la Unión Europea que tienen como objetivo último promocionar medidas antidiscriminatorias y fomentar la igualdad.

En virtud de lo expuesto, el legislador andaluz consciente de este cambio de paradigma, apuesta por la incorporación de un enfoque integral en la normativa relativa a la violencia de género que de forma progresiva se refleja en diferentes declaraciones.

Una primera manifestación de este nuevo enfoque lo observamos en la propuesta que desde Andalucía se realiza por un Pacto de Estado para la erradicación de la violencia contra las mujeres, en concreto, en una de las medidas específicas contempladas en las que se anima a profundizar en la interseccionalidad y a consolidar la transversalidad en todos los ámbitos adecuándose a las nuevas realidades y escenarios de la violencia contra las mujeres.

En la misma línea y ya de forma expresa en la Exposición de motivos de la Ley 7/2018, al justificarse la aprobación de la misma, se alega la necesidad de adaptar la ley precedente, la Ley 12/2007, al contexto actual permitiendo introducir reformas que profundicen en políticas de igualdad y faciliten la erradicación de la violencia de género, desde “un enfoque feminista, transversal e interseccional”. La atención a dicho enfoque vuelve a quedar remarcada en dicha Exposición al referirse a la nueva redacción del artículo 3 que, relativo al concepto, tipos y manifestaciones de la violencia de género ha de apostar por un “enfoque integral, multidisciplinar e interseccional” que demandan los postulados de las nuevas ciencias jurídico-sociales.

6. INNOVACIONES Y CAMBIOS EN LAS ACCIONES DE SENSIBILIZACIÓN Y PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO

La política integral contra la violencia de género establecida por la Ley Orgánica 1/2004 se asume por completo con la aprobación de la Ley 13/2007, reflejando una estructura lineal en el que las medidas están ordenadas en atención al carácter preventivo o reparador de la acción pública respecto de la violencia de género, según los casos³⁸¹. El armazón estructural implantado no queda alterado por la Ley 7/2018 que, en cambio, sí trae consigo modificaciones en determinadas medidas, e incluso innovaciones que merecen su atención.

³⁸⁰ YUVAL-DAVIS, N., “Intersectionality and Feminist Politics”, *European Journal of Women’s Studies*, 13, 2006, pp. 193-210; DAVIS, K. “Intersectionality as Buzzword: a sociology of science perspective on what makes a feminist theory successful”, *Feminist Theory* 9, 2008, pp. 67-85,

³⁸¹ MORA RUIZ, M., *op. cit.*, pp. 440-448

El Título I, sin alterar su denominación, mantiene el elenco de medidas previstas por el legislador en 2007 de corte preventivo sustentadas en diferentes ámbitos, referentes a la investigación, sensibilización, comunicación y educación, en los cuales, salvo en éste último, el de educación, podemos corroborar que en el resto se producen significativas modificaciones³⁸².

En el contexto de la investigación, la apuesta del legislador por indagar y explorar el fenómeno social de la violencia de género sigue intacta, insistiendo de forma novedosa, por un lado, que los estudios ahonden en todos los tipos, dimensiones y manifestaciones de la violencia, con especial atención a sus formas nuevas o emergentes (art.6.1 a) y, por otro, que tanto la perspectiva de género y la perspectiva feminista sean eje central, transversal y prioritario de los mismos (art. 5 a). Junto a las líneas de investigación ya establecidas por la Ley 13/2007 que permiten avanzar en el conocimiento de las causas, características y consecuencias de la violencia de género y que ahora es modificada, se incorpora una nueva línea relativa al estudio de los modelos de masculinidades hegemónicas y su relación con las causas de la violencia de género, así como las circunstancias, motivaciones y consecuencias para los hombres que la ejercen y que permiten, como ya tratamos en líneas anteriores, ahondar en las raíces estructurales de la violencia de género (art. 6.1. c).

Esta labor investigadora será determinante junto a la recogida, análisis y difusión de la información obtenida, para que la Administración autonómica observe y evalúe la efectividad de las medidas destinadas a la prevención y erradicación de la violencia de género, adquiriendo especial importancia los instrumentos específicos necesarios para ello. Con la incorporación del Observatorio Andaluz de la Violencia de Género como instrumento concreto para tal fin, se avanza por tanto un poco más en la prevención y en el estudio del fenómeno social de la violencia de género (art. 7 bis) tal como hemos tenido ocasión de comentar anteriormente al tratar las medidas estructurales que visibilizan y previenen la violencia de género como novedad sustancial.

Con carácter general, se prevé que tales instrumentos, aparte de observar y evaluar, también puedan supervisar, no solo la efectividad de las medidas sino también como añade el legislador la evolución de sus manifestaciones, incorporando los indicadores necesarios, incluidos los de carácter presupuestario, a fin de asegurar que los objetivos se lleven a cabo, así como el nivel de cumplimiento a medio y largo plazo (art. 7).

³⁸² El legislador deja constancia en la Ley 13/2007 que el ámbito educativo es un campo proclive para actuar de manera preventiva contra la violencia de género y establece, en una línea de correspondencia con la Ley 1/2004, una serie de actuaciones entre las que destaca, la exigencia de coeducación y la escuela inclusiva(art.11.3), la incorporación a los currículos educativos de medidas de carácter preventivo (art. 12), el seguimiento de medidas educativas en el seno de los Consejos Escolares por persona especializada (art. 13), la supervisión de la inspección educativa (art. 15) y el fomento de estudios y conocimientos transversales orientados a la coeducación y prevención en el ámbito universitario (art.16) que el legislador en la Ley 7/2018 mantiene de forma íntegra junto a otras acciones.

Seguidamente, el legislador prosigue con las medidas de sensibilización con el fin de prevenir la violencia de género destacando la elaboración del Plan Integral de sensibilización y prevención contra dicha violencia y el reconocimiento de la labor de sensibilización social iniciada por asociaciones y manifestaciones sociales, incluyendo como novedad a las deportivas, que junto a las culturales y artísticas, contribuyen a la recuperación de las víctimas (art. 10).

De forma particular, el desarrollo del Plan Integral de sensibilización y prevención contra la violencia de género, que ha de aprobarse cada cinco años,³⁸³ se lleva a cabo atendiendo a las estrategias de actuación ya establecidas por la Ley 13/2007, a las que hoy se suman nuevas estrategias como las relativas a la formación y especialización de profesionales en el ámbito laboral, en colaboración con las organizaciones empresariales y sindicales, para que puedan recibir una formación singular para la prevención y la sensibilización del acoso sexual y el acoso por razón de sexo (art. 8.2 f), las que establecen la elaboración, impulso y actualización de los protocolos de actuación, en especial de aquellos que permitan valorar, reducir y alertar sobre los niveles de riesgo potencial de violencia de género (art. 8.2 h) y las más significativas, por el efecto estructural que puede generar, relativas a la sensibilización, programas y actuaciones de prevención de todas las formas de violencia y desigualdades de género dirigidas a la población masculina, con especial incidencia entre los jóvenes (art. 8.2 d), que de forma más detenida hemos tratado anteriormente.

El resto de las estrategias de actuación han sufrido modificaciones parciales que han supuesto un plus de efectividad como se refleja, por un lado, en el contexto de la educación al incluirse la coeducación de manera transversal y la educación afectivo sexual de acuerdo con el desarrollo evolutivo de los niños y niñas (art. 8.2.a) y, por otro, en el interés por la cooperación y cooperación de los distintos operadores implicados en el objetivo de erradicar la violencia de género con la Administración de Justicia y las Fuerzas Armadas (art. 8.2 g).

Por otra parte, se añaden a los elementos que deben contener las actuaciones de sensibilización para modificar mitos, modelos y prejuicios existentes, la tarea de visibilizar toda clase de violencia de género y promover el rechazo social a la figura del agresor y la detección y prevención de micromachismos, denunciando sus abusos y destacando las consecuencias de tales señalando sus responsabilidades, con el fin de evitar la imagen de impunidad (art. 8.5.c y e). Tal rechazo a la figura del agresor es objeto también de atención por parte del legislador en el encargo que remite a los poderes públicos a impulsar campañas de información y sensibilización específicas para que incorporen mensajes positivos y unitarios con el foco en el maltratador (art. 8.3.a).

³⁸³ Hasta la fecha no se han aprobado ningún Plan Integral de sensibilización. No obstante la Disposición adicional cuarta de la Ley 7/2018, recoge el encargo al Consejo de Gobierno de aprobar la formulación del Plan integral de sensibilización y prevención contra la violencia de género en el plazo máximo de doce meses desde la entrada en vigor de dicha ley.

A continuación y en la misma línea preventiva y de sensibilización hacia la violencia de género, las siguientes medidas que señalamos arrojan el ámbito de la publicidad y de los medios de comunicación quedando parcialmente alteradas con respecto a la ley anterior, destacando el tono más riguroso que emplea el legislador en el control que por parte de los organismos competentes de la Junta Andalucía puedan llevar a cabo, prohibiendo y no velando, cualquier difusión de contenidos o emisión de espacios o publicidad sexistas, discriminatorias, vejatorios, estereotipados que justifique o incite a la violencia de género³⁸⁴. De igual forma, con cierto tono imperativo exige al Gobierno de Andalucía el deber de velar que no reincidan en tales actuaciones por parte de empresas y medios públicos, incidiendo especialmente en los medios públicos o privados que sean financiados total o parcialmente con cargo a los presupuestos de la Junta de Andalucía (art. 17.3).

A su vez de forma explícita y novedosa exige a los medios de comunicación de titularidad pública la realización de forma continuada, además de las que se efectúen en fechas conmemorativas, campañas contra la violencia de género, incorporando mensajes destinados a la sensibilización de la ciudadanía contra los diferentes tipos de violencia, así como la prevención de la misma, el deber de la denuncia, el rechazo social, los mecanismos de salida de la situación de violencia y de superación (art. 17.2).

Continuando con el siguiente bloque de medidas destinadas a la prevención que han sido objeto de modificación, hemos de referirnos a las relativas a la formación de profesionales, que con una doble proyección, reflejan el interés del legislador hacia la formación especializada en materia de violencia de género con la incorporación de la perspectiva de género que han de tener, por un lado, los profesionales y el personal de la Administración de la Junta de Andalucía y, por otro, el personal que imparte dicha formación, las cuales comentamos al tratar el reto de una formación de calidad como novedad sustancial de la ley (art. 20.1 y 25 ter).

A todo ello se suma la inclusión de la violencia de género, sus causas y consecuencias como materia para las pruebas de acceso a la función pública en la Comunidad Autónoma de Andalucía (art. 20.2).

Por otro lado, en relación con las previsiones específicas en formación que recoge la ley relativas a diferentes ámbitos como el judicial (art. 24), la seguridad (art. 23), la salud (art. 24) y los medios de comunicación (art. 25) no hay que indicar ninguna modificación ni innovación alguna, únicamente ha de resaltarse alteraciones en el contexto de la educación y la inclusión de un nuevo sector para la formación: el ámbito de los servicios sociales.

³⁸⁴ Se observa el interés en insistir en la figura del agresor en la tarea de erradicar la continua transmisión de estereotipos en medios audiovisuales que queda reflejado en el informe del grupo de trabajo relativo al análisis y revisión de la situación y medidas para la promoción de la igualdad de género y contra la violencia de género en Andalucía- Informe 9-14/OAPC-000058, aprobado en sesión celebrada el día 27 de noviembre 2014 (Boletín Oficial Parlamento de Andalucía, núm. 576, 3 diciembre 2014)

En lo referente a la formación en el ámbito educativo se incluyen contenidos relativos a igualdad de género, coeducación y prevención de la violencia de género en la formación del profesorado “en fase de prácticas, en la formación inicial obligatoria para el ejercicio de la función directiva, en la formación inicial dirigida al personal que asesora de formación prácticas y a directoras de centros del profesorado en prácticas y en la formación correspondiente a la fase de prácticas para el acceso al Cuerpo de Inspección de Educación (art. 22.2).

El interés por continuar con la formación específica para padres y madres en materia de coeducación y de facilitarles herramientas metodológicas de actuación ante la violencia de género sigue intacta, a los que se suman “las personas que asuman la tutela, guardia o custodia de las personas menores” (art. 22.3).

De manera novedosa, se opta por promover la formación en materia de violencia de género a las personas profesionales del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, con especial atención de aquellas personas cuya actuación profesional se dirija a las personas menores de edad en situación de riesgo o desprotección social y a su ámbito familiar, así como aquellas que trabajen con autores o con víctimas de actos de violencia de género (art. 25 bis 2).

Por otra parte, aprovecha el legislador este nuevo artículo para promover la formación especializada en materia de violencia de género “cualquiera que sea el ámbito profesional de que se trate”(art. 25 bis 3). A tales efectos, la Administración andaluza, mediante acuerdos con las organizaciones empresariales y organizaciones sindicales, impulsará la inclusión, en sus planes de formación destinados al personal de dirección y de los trabajadores y trabajadoras, y especialmente de quienes negocien convenios colectivos y planes de igualdad en las empresas, de la materia correspondiente a la prevención y tratamiento de la violencia de género, con especial atención al acoso laboral por cuestión de género. Es de destacar, a su vez, la inquietud de potenciar la programación de acciones formativas relacionadas con la sensibilización en la igualdad de género y la prevención de la violencia en el ámbito de la formación profesional para el empleo, tanto destinada a personas ocupadas como a desempleadas.

Finalmente, se cierra el capítulo con la apuesta por la calidad en la formación que ya comentamos como novedad sustancial garantizando que la misma deba ser impartida por “personas y colectivos expertos y con acreditado conocimiento en género e igualdad”, y en especial la dirigida al personal responsable de la atención a las víctimas de la violencia de género, indicando que será una formación permanente y especializada, con carácter obligatorio (art. 25 ter).

7. LAS ACCIONES POSITIVAS DE PROTECCIÓN, ATENCIÓN Y RECUPERACIÓN A LAS VÍCTIMAS

Ante la situación real de violencia, la Ley establece una protección integral que se refuerza con el artículo 16 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y que a partir de la Ley 7/2018 no se ciñe únicamente a las mujeres víctimas de violencia de género sino a las víctimas de violencia de género en el sentido amplio que la ley importa en los términos del artículo 1 bis. De ahí que la denominación del Título II sea objeto de rectificación y se refiera a la protección y atención a las víctimas y a los derechos de las víctimas de violencia de género y no a las mujeres como aludía la Ley 13/2007.

7.1. El reconocimiento de derechos y su acreditación como paso previo

El reconocimiento expreso de una serie de derechos que se generan a las víctimas de violencia de género no tendrían especial fuerza sino quedarán suficientemente garantizados o protegidos por parte de las Administraciones públicas de Andalucía, tal como les encomienda el legislador.

Los derechos reconocidos como tales en la ley no quedan mermados sino, al contrario, se ven reforzados por los cambios generados con la ampliación del concepto de víctimas de violencia de género con la especial sensibilidad y atención a sectores más vulnerables tal como se desprende, en concreto, en el derecho a la información y en el derecho a la atención especializada.

El primero de ellos, el derecho a la información, pese a que se garantiza solo a las mujeres víctimas de violencia de género, perfila dentro de las mujeres, su garantía a las mujeres más vulnerables como mujeres con discapacidad, mediante los medios de apoyo necesarios, y las mujeres extranjeras, mediante la asistencia de intérprete (art. 26.1. a).

De igual forma, el legislador al tratar el segundo de los derechos mencionados, el derecho a la atención especializada, se sensibiliza de tales colectivos, instando a las Administraciones de la Junta de Andalucía a desarrollar programas específicos para víctimas de violencia de género (en el sentido amplio) especialmente vulnerables como mujeres en el medio rural, con discapacidad e inmigrantes, entre otras (art. 27. 3). A su vez, se añade un apartado específico extendiendo su aplicación a las víctimas que han sufrido violencia de género en el sentido amplio que, como ya ha quedado reiterado en múltiples ocasiones, se circunscribe, a partir de las aportaciones del Convenio de Estambul no solo a las mujeres, sino a hijas que la sufran, personas menores de edad, personas mayores, personas con discapacidad o en situación de dependencia y las madres cuyos hijos e hijas hayan sido asesinados (art. 27.2).

Tales derechos, junto al derecho a la intimidad y privacidad y el derecho a la escolarización inmediata en caso de violencia de género, se condicionan a una previa acreditación para

su pleno reconocimiento y efectiva operatividad que ha supuesto un vuelco al enfoque originario en cuanto a la forma de acreditación por parte de la víctima.

Los medios habilitados por la ley 13/2007 para acreditar la violencia de género han girado en base a la resolución judicial que acredita mediante documento la orden de protección, las medidas cautelares o la sentencia condenatoria por violencia de género y que con carácter excepcional, hasta tanto se dictara dicha resolución, podía sustituirse por otro documento acreditativo como el informe del Ministerio Fiscal o el certificado acreditativo de atención especializada por un organismo público competente en materia de violencia de género. Al aprobarse la Ley 7/2018, la relación establecida ha quedado igualada en el sentido que se equiparan todos los medios enunciados en el artículo 30, de manera que la resolución judicial tiene el mismo peso que el informe del Ministerio Fiscal de cuyo contenido se desprenda que existen indicios de violencia de género, pero con la novedad que se agregan nuevos medios como las certificaciones o informe de los servicios sociales sanitarios, de los servicios de atención a las víctimas y de los servicios de acogida de la Administración pública competente, el informe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en los casos de acoso sexual y por razón de sexo en el ámbito laboral, el atestado de autoridad policial que acredite la existencia de indicios razonables sobre la condición de víctima y cualquier otro que venga establecido por norma de rango legal.

7.2. Las medidas de protección en los diferentes ámbitos de actuación

Con el propósito de lograr una completa y efectiva protección a las víctimas de violencia de género que genere, por ello, una atención integral y multidisciplinar, es inevitable que la acción administrativa se proyecte en diferentes sectores de actuación. Tal fue el objetivo previsto por el legislador en 2007 que hoy se traslada de igual forma en la Ley 7/2018, con la previsión de una serie de medidas, que salvo las relativas a salud, son todas objeto de modificación.

Un primer ámbito de reacción para la tutela de las víctimas de la violencia de género es la garantía de seguridad personal. El legislador da un paso más en la colaboración conjunta por parte de las diferentes Administraciones implicadas en la prevención, actuación y persecución de los actos de violencia de género (sanitarias de justicia, las Fuerzas y cuerpos de Seguridad y los servicios sociales y organismos de igualdad) no limitándose a promover acuerdos con la Administración General del Estado para arbitrar un Plan de Seguridad Personal que garantice la seguridad y protección de las víctimas, sino también impulsando la elaboración e implantación de un Plan integral personal de carácter social que garantice la protección social de cada una de las víctimas de violencia de género, dando una respuesta individual a cada víctima de violencia de género e integrando las medidas de protección social adecuadas a su situación personal y necesidades (art. 32 bis).

En un segundo momento, la atención jurídica pormenorizada centró las inquietudes del legislador en su aspiración a una completa protección ofreciendo a las mujeres víctimas de violencia de género una misma 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 y la asistencia letrada especializada, que a raíz de la Ley 7/2018 queda garantizada también mediante turno de guardia de los letrados y las letradas durante las 24 horas del día, especializada en violencia de género a través de los Colegios de Abogados de Andalucía (art. 35.2).

De forma particular, incluye un nuevo artículo referente a la atención integral que garantiza a todas las mujeres en situación de violencia de género el asesoramiento y acompañamiento por parte de profesionales con la debida especialización y formación acreditada, independientemente que hayan iniciado procedimiento judicial o no (art. 35 bis 1) La Administración andaluza dispondrá de un protocolo de acompañamiento a víctimas con carácter previo a la interposición de la denuncia y durante el procedimiento, que incluya la colaboración con las organizaciones sociales dedicadas a la lucha contra la violencia de género y el apoyo de otras mujeres supervivientes de la violencia de género (art. 35 bis 6). Reconoce, por otro lado, a las víctimas de violencia de género el derecho a recibir asesoramiento jurídico gratuito en el momento inmediatamente previo a la interposición de la denuncia (art. 35 bis 2).

Por otra parte, el refuerzo de instituciones tan determinantes en la atención jurídica especializada de las víctimas de violencia de género como los Juzgados de Violencia sobre la Mujer y las Unidades de valoración integral de la violencia de género, creadas a raíz de la ley 13/2007, también es evidente en la nueva ley. Así, se dispone que la Consejería competente en materia de Administración de Justicia adoptará las medidas necesarias para que todos los juzgados especializados en violencia de género y en los juzgados mixtos que tengan asumidas dichas competencias existan instalaciones que eviten el contacto directo entre las víctimas y sus familiares y el denunciado o investigado (art. 36.2). Por otra parte, en relación con las Unidades de valoración se le suma un cometido más de valoración relativo a los procedimientos civiles que afecten a las víctimas de violencia de género (art. 37. 1 d) y se perfila, a su vez, la especialización del personal que integra tales unidades, las cuales han de estar integradas por personal de la Medicina Forense, de la Psicología y del Trabajo Social (art. 37.2).

Concluye el capítulo dedicado a la atención jurídica con la tutela procesal de las víctimas que queda reforzada con respecto a la previsión establecida en la Ley 13/2007, al contemplarse hoy como deber, y no como posibilidad, el deber de personación de la Administración de la Junta de Andalucía en los procedimientos por actos de violencia de género cometidos en Andalucía en los supuestos en los que se cause la muerte a mujeres e incluso a menores³⁸⁵. La posibilidad de personación se relega a los procedimientos por actos de violencia de género cometidos por su especial gravedad o repercusión social (art. 38).

³⁸⁵ 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 AAVV: *Igualdad ¿para que? A propósito de la Ley Orgánica para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres*, ed. Comares, Granada, 2007

En tercer lugar, la protección integral de las víctimas implica una atención que se suscribe al ámbito social. Cumpliendo el cometido establecido en la ley 13/2007 de crear en los municipios las unidades de información y atención a mujeres víctimas de cualquier tipo de violencia de género y asumiendo el encargo establecido en la Propuesta andaluza por un Pacto de Estado para la erradicación de la violencia contra las mujeres como medida urgente³⁸⁶, se regula de forma pormenorizada en un nuevo artículo 41 bis los Centros municipales de información a la mujer que, aparte de contar con un equipo multidisciplinar con especialización y formación acreditada permanente y continuada en violencia de género, actuarán en coordinación con los organismos con competencia a nivel autonómico en materia de igualdad, violencia de género, administración de justicia, seguridad, educación, salud, servicios sociales y empleo, con la finalidad de homogeneizar en Andalucía el tratamiento y atención a las víctimas, respetando la autonomía local; facilitándose para ello, la integración de los sistemas de información y se contarán con protocolos específicos de coordinación e intervención³⁸⁷.

7.3. La atención integral especializada

El legislador persiste en garantizar a las víctimas de violencia de género, una vez que hayan sido acogidas, una atención integral especializada y multidisciplinar que ante la intervención que requiere con las propias víctimas, se basa en un sistema coordinado de servicios, recursos y de ayudas, no limitándose éstas únicamente a las de carácter económico y sociolaboral, sino también a las fiscales (art. 43.2).

La atención integral especializada hacia los colectivos especialmente vulnerables, los cuales continúan con un tratamiento singular en el artículo 45, mejoran al garantizarse la accesibilidad a dicha atención y a los medios de apoyo y recuperación no solo a las mujeres discapacitadas e inmigrantes, tal como se establecía en la Ley 13/2007, sino también a las personas mayores, personas que viven en el medio rural y menores de edad en situación de riesgo social (art. 43.2 c).

Por otra parte y atendiendo a las nuevas manifestaciones de violencia de género que arrastra el Convenio de Estambul, el legislador no deja escapar la oportunidad al regular la atención integral de exigirle a la Administración la conveniencia de establecer medidas específicas de actuación que permitan la detección y atención ante supuestos de mutilación genital femenina y matrimonio forzado (art. 43.4).

³⁸⁶ En la Propuesta andaluza se establece como medida urgente garantizar el mantenimiento de la red de atención directa a las víctimas de violencia machista en todos los niveles territoriales y especialmente los Centros Municipales de Atención y Puntos de información a las Mujeres, por ser la Administración local más cercana a la ciudadanía

³⁸⁷ Las competencias del municipio se amplían mediante Disposición Final primera del Real Decreto-ley 9/2018, de 3 de agosto, de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género que introduce un nuevo apartado al artículo 25.2 de la LRBRL, relativa a “actuaciones en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres así como contra la violencia de género”.

Con vistas a la recuperación de las mujeres que hayan sufrido violencia de género, supervivientes de violencia sexual, incluso el acoso sexual en el ámbito laboral, la Administración ha de disponer de los recursos especializados, pudiendo prolongarse en el tiempo los mismos y otros medios atendiendo a las circunstancias y necesidades hasta facilitar su completa recuperación (art. 43.3 y 8).

7.4. Las medidas dirigidas a la superación y la recuperación integral

Entre las medidas que se pueden adoptar para la erradicación de la violencia de género, las medidas de recuperación, ocupan una posición significativa en la ley que junto a otras tales como las medidas de sensibilización, formativas y de detección, conforman el objeto de la misma. A diferencia de las ayudas socioeconómicas y las disposiciones relativas a vivienda, como medidas de apoyo para la recuperación integral de la víctima de violencia de género, las medidas que se puedan adoptar en el ámbito laboral son las únicas que han requerido algún cambio a raíz de la Ley 7/2018.

La inserción en el medio laboral ha sido pieza esencial en la recuperación de las mujeres víctimas de violencia de género desde la aprobación de la Ley 13/2007, en incluso desde la Ley 1/2004, en la que el legislador estatal prevé un programa específico de empleo para las víctimas violencia de género inscritas como demandantes de empleo, incluyéndose medidas para favorecer el inicio de una nueva actividad por cuenta propia³⁸⁸.

El legislador andaluz establecía, en un primer momento, que las Administraciones darán prioridad al colectivo de mujeres víctimas de violencia de género en los programas de formación e inserción laboral que desarrollen, en especial en aquellas acciones formativas con compromiso de contratación. La apuesta por esta línea se refuerza incluyendo la posibilidad de establecer programas y actuaciones específicas destinadas a tal colectivo de mujeres para facilitar el acceso al empleo y la mejora de la empleabilidad (art.51.3).

Lo dispuesto anteriormente es una muestra añadida a la inquietud del legislador en las cuestiones laborales que afecten a las víctimas de violencia de género, pues aparte de estos aspectos incidentales en la recuperación de la propia víctima, se refleja también en las medidas de sensibilización al requerirse una formación y especialización de profesionales en el ámbito laboral para la prevención y la sensibilización del acoso sexual y el acoso por razón de sexo (art. 8.2 f), pues como ya quedó expuesto en la Ley 13/2007, para garantizar los derechos de las trabajadoras se realizarán acciones de sensibilización que estimen oportunas para evitar que la violencia de género tenga consecuencias negativas en las condiciones de trabajo, acceso, promoción, retribución o formación.

³⁸⁸ Art. 22 Ley 1/2004

8. MEJORAS EN LA COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN INSTITUCIONAL

La implicación de instituciones, asociaciones y de las diferentes Administraciones en la aplicación de las medidas preventivas y de atención y protección integral es obvio y necesario para conseguir la erradicación total de la violencia de género. Tal coordinación de las instituciones responsables de la atención a las mujeres y de la prevención de la violencia de género ha sido uno de los ejes primordiales en la acción del Gobierno Andaluz en el desarrollo de los Planes de Acción contra la Violencia hacia las Mujeres³⁸⁹, y más recientemente ha sido presentada como una de las medidas y compromisos por parte de la propuesta andaluza por un Pacto de Estado para la erradicación de la violencia contra las mujeres³⁹⁰.

La ley 13/2007 consciente de esta innegable labor conjunta responde a la necesidad de establecer medidas e instrumentos que garanticen óptimos resultados en la prevención y protección de la violencia de género, estableciendo por ello parámetros de actuación como las redes de colaboración y protocolos de actuación y creando, a su vez, 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”, que recientemente ha sido regulada de nuevo reglamentariamente³⁹¹.

El informe anual encargado a la Consejería competente en materia de violencia de género sobre el conjunto de actuaciones llevadas a cabo por las Consejerías implicadas en mate-

³⁸⁹ I Plan del Gobierno andaluz para avanzar en la erradicación de la violencia contra las mujeres (1998-2000) y II Plan de Acción del Gobierno andaluz contra la violencia hacia las mujeres (2001-2004)

³⁹⁰ Medida 2.5 Medidas de coordinación y cooperación institucional: garantizar la efectiva actuación coordinada de las administraciones, profundizando en la coordinación y cooperación de las administraciones estatal, autonómica y local tanto en materia de igualdad como contra la violencia de género. Implicar en esta tarea a las entidades ciudadanas y asociaciones de mujeres. Unificar y homogeneizar criterio y medios para la prevención y atención a víctimas, impulsando protocolos y su implementación desde los diferentes ámbitos institucionales y profesionales. Impulsar el desarrollo de planes estratégicos y operativos para prevenir, proteger y reparar el daño a las víctimas de violencia machista. Creación de una Comisión de Seguimiento para impulsar el pacto para la erradicación de la violencia contra las mujeres en los términos fijados y velar por el cumplimiento del mismo.

³⁹¹ Con fecha 21 de abril de 2009 entra en vigor el Decreto 72/2009, de 31 de marzo, por el que regula la Comisión Institucional de Andalucía de coordinación y seguimiento de acciones para la erradicación de la violencia de género, dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 58.3 de la Ley 13/2007, de 26 de noviembre, que establece que el funcionamiento de la mencionada Comisión se desarrollará reglamentariamente. Pero el tiempo transcurrido desde la aprobación del Decreto 72/2009, de 31 de marzo, y la conveniencia de potenciar la participación de las asociaciones que trabajan en la lucha contra la violencia de género y de los grupos de profesionales, personas profesionales expertas en violencia de género, de reconocida formación y experiencia que asesoren a la Comisión Institucional, hacen conveniente adecuar su composición y funcionamiento a la demanda social existente en la actualidad. En virtud de ello, se ha aprobado recientemente el Decreto 465/2019, de 14 de mayo, por el que se regula la Comisión Institucional de Andalucía de coordinación y seguimiento de acciones para la erradicación de la violencia de género, resaltando la atribución de nuevas funciones así realizar el seguimiento de las actuaciones derivadas del Pacto de Estado en Materia de Violencia de Género en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en coordinación con las Comisiones Locales de Seguimiento contra la Violencia de Género

ria de violencia de género es otra muestra del reflejo de la labor coordinada que, siguiendo las indicaciones de la ley 7/2018, consignarán las secciones presupuestarias donde estén enclavadas cada una de las actuaciones como los créditos empleados³⁹².

Por otra parte, se suman de forma novedosa dos nuevos artículos que consolidan la apuesta por la mejora en la coordinación y cooperación institucional ofreciendo, entre otros, una atención personalizada a las víctimas de violencia de género.

En primer lugar, se establece la ventanilla única como sistema centralizado de atención a las víctimas de violencia de género que favorecerá una mayor eficiencia en la respuesta integral a las mismas, permitiendo, a su vez, una simplificación de los trámites administrativos. A tales efectos, los poderes públicos adoptarán las medidas necesarias para garantizar la cooperación, la coordinación interinstitucional y el trabajo en red, facilitando la interconexión de los sistemas de atención, protección y seguridad (art. 57 bis).

La segunda novedad se centra en la regulación del Punto de coordinación de las órdenes de protección que, dependiente de la Consejería competente en materia de violencia de género, se constituye como vía específica de comunicación de las órdenes de protección dictadas por los órganos judiciales, a través de la cual se articulará una actuación ordenada de los servicios asistenciales y de apoyo a las víctimas de violencia de género (art. 57 ter).

³⁹² Disposición Adicional primera Ley 7/2018

BIBLIOGRAFÍA

BODELÓN GONZÁLEZ, E. “Las leyes de igualdad de género en España y en Europa ¿hacia una nueva ciudadanía?”, *Anuario de Filosofía del Derecho*, núm. 26, 2010, pp.85-106.

CRESNSHAW, K. “Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color,” *Stanford Law Review*, 43, 1991, pp.1241-1299.
- “Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory, and Antiracist politics”, *University of Chicago Legal Forum*, 14, 1989, pp. 538-554.

DAVIS, K. “Intersectionality as Buzzworld: A Sociology of Science Perspective on What Makes a Feminist Theory Successful”, *Feminist Theory* 9, 2008, pp. 67-85.

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 *AAV: Igualdad ¿para que? A propósito de la Ley Orgánica para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres*, ed. Comares, Granada, 2007.

DURAN FEBRER, M. “Dos años de Ley integral contra la violencia de género: logros y desafíos”, *Aequalitas* nº 19 (2006), pp.42-49.

GIL RUIZ, J. *El Convenio de Estambul como marco de derecho antidisriminatorio*, Dykinson, 2018.

IGLESIAS CANLE, I.C., “La víctima de violencia de género en el ordenamiento jurídico español”, DENTE, F. E CAGNOLATI, A. (Eds): *Comunicazione di genere tra immagini e parole*, 2019, pp. 61-80.

LOUSADA AROCHENA, J. F., “Aproximación al estatuto de la víctima del delito desde la perspectiva de género” *Aequalitas* nº 40, 2017, pp.12-26.

- “El convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia de género”, *Aequalitas* nº 35, 2014, pp. 6-15.

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

MORA RUIZ, M: “Servicios sociales e igualdad de género” en *El Derecho de los servicios sociales en Andalucía*. Estudios del derecho propio de Andalucía, 2012, pp. 405-453.

SALAZAR BENÍTEZ, O., “La igualdad de género”, en MUÑOZ MACHADO, S. Y REBOLLO PUIG, M.(dir), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Thomson -civitas, Madrid, 2008, pp. 307-331.

STOLCKE, V. “¿Qué tiene que ver el género con el parentesco?” *Antropología e Historia de la Construcción de Identidades Sociales y Políticas*, AHCISP, Universidad Autónoma de Barcelona, 2010.

SYMINGTON, A. “Interseccionalidad: una herramienta para la justicia de género y la justicia económica”, en *Derechos de las mujeres y cambio económico*, núm. 9, 2004, pp.1-8.

VALLE MORENO, S., “La interseccionalidad como herramienta metodológica para el análisis cualitativo de las vivencias de las mujeres víctimas de violencia de género: calidoscopio de desigualdades y múltiples discriminaciones”, en *Investigación cualitativa en Ciencias Sociales*, vol. 3, 2016, pp. 203-207.

VENTURA FRANCH, A., “El Convenio de Estambul y los sujetos de la violencia de género. El cuestionamiento de la violencia doméstica como categoría jurídica”, *Revista de Derecho Político*, UNED, núm. 97, 2016, pp 179-208.

YUVAL-DAVIS, N., “Intersectionality and Feminist Politics”, *European Journal of Women's Studies*, 13, 2006, pp. 193-210.