

# **INFORME AL PARLAMENTO 2008**

**INFORME DEL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ  
AL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA  
SOBRE LA GESTIÓN REALIZADA DURANTE 2008**

## **POLÍTICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO**

## SECCIÓN SEGUNDA:

### ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE

1. [INTRODUCCIÓN](#). Pág. 3
2. [ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE](#). Pág. 4
  - 2.1. [Políticas para la igualdad y la participación social](#). Pág. 4
  - 2.2. [Situaciones de desigualdad en el empleo](#). Pág. 5
    - 2.2.1. [Desigualdad en el salario y en el acceso al empleo](#). Pág. 5
    - 2.2.2. [Conciliación de la vida laboral y familiar](#). Pág. 7
    - 2.2.3. [El uso de uniforme sexista en Clínica médica concertada](#). Pág. 8
  - 2.3. [Familias monoparentales: la maternidad en solitario](#). Pág. 10
  - 2.4. [Salud: mujeres afectadas por Endometriosis](#). Pág. 11
  - 2.5. [Formación y perfeccionamiento profesional en materia de igualdad de género](#). Pág. 12
  - 2.6. [Violencia de género](#). Pág. 12
    - 2.6.1. [La recuperación personal y social de las víctimas y sus descendientes](#). Pág. 12
    - 2.6.2. [El programa CUALIFICA para la inserción laboral de las víctimas](#). Pág. 16
    - 2.6.3. [Los puntos de encuentro familiar y la violencia de género](#). Pág. 20
    - 2.6.4. [Tutela judicial y protección personal de las víctimas](#). Pág. 22
    - 2.6.5. [La policía local ante la violencia de género](#). Pág. 24

## SECCIÓN CUARTA:

### DE LAS QUEJAS REMITIDAS A OTRAS INSTITUCIONES SIMILARES

- [ÁREA DE POLÍTICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO](#). Pág. 26

## **SECCIÓN SEGUNDA:**

### **ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE**

#### **1. Introducción.**

El Área de Igualdad ha tramitado a lo largo del año un total de 238 expedientes, 184 de los cuales corresponden a quejas iniciadas en este año 2008. Las temáticas tratadas en cada uno de ellos se refieren a cuestiones de Igualdad de género (88 expedientes), situaciones de emergencia social (66) y derechos ciudadanos en materia de información y atención ciudadana (19).

Por razones de estructura del Informe, en el presente Capítulo se describen aquellas quejas directamente relacionadas con las políticas de igualdad de género.

En materia de Igualdad la principal novedad en nuestra Comunidad Autónoma lo constituye sin lugar a dudas el primer año de vigencia de la Leyes 12/2007, de 26 de Noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, y 13/2007, de 26 de Noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género.

En desarrollo de este nuevo marco normativo, el Decreto 122/2008, de 29 de Abril, por el que se aprueba la nueva estructura orgánica de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, contempló la creación de un nuevo órgano directivo, la Dirección General de Violencia de Género, que hasta entonces había estado adscrita a la Consejería de Justicia y Administración Pública.

En materia de Igualdad se atribuye a este Órgano directivo la elaboración, fomento y desarrollo de medidas para favorecer el ejercicio de derechos y libertades de los ciudadanos y ciudadanas de Andalucía en un ámbito de igualdad y bienestar social.

Además se le encomienda el desarrollo, coordinación, promoción de iniciativas e impulso de las actuaciones que se realicen en materia de violencia de género, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otras Consejerías por la Ley 13/2007, de 26 de Noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género. En este aspecto resulta significativo el traspaso a esta Dirección General de la gestión de los recursos sociales específicos de atención a las mujeres víctimas de violencia de género, que hasta ese momento quedaba a cargo del Instituto Andaluz de la Mujer.

Otra novedad importante en la normativa sobre violencia de género ha venido de la mano de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de Mayo de 2008, por la que se desestima la cuestión de inconstitucionalidad presentada por el Juzgado de lo Penal número 4 de Murcia, a la que siguieron 186 peticiones más en el mismo sentido planteadas por diferentes Juzgados del país, que cuestionaban la nueva redacción del artículo 153.1 del Código Penal, en cuanto agrava la conducta para el hombre maltratador pero no para la mujer.

Muchas opiniones nos llegan en forma de quejas contra la implantación de determinadas medidas de protección contra la mujer derivadas, la mayoría de ellas de la aplicación de la Ley orgánica 1/2004 de lucha contra la violencia de género y su

normativa de desarrollo. Como se explica en la parte correspondiente de este Informe, son quejas que no resultan admisibles a trámite de acuerdo con nuestra Ley reguladora, lo que no es impedimento para que hagamos una breve reflexión sobre las posiciones desde las que se lanzan este tipo de mensajes.

La **queja 08/613**, **queja 08/2931**, **queja 08/5256** y **queja 08/5667**, entre otras, tienen en común el cuestionar la legitimidad de un sistema de protección integral exclusivo para la mujer, que a su juicio excluye de todo amparo a los hombres que también pueden sufrir malos tratos. En todos estos casos hemos informado a sus promoventes, además de sobre nuestras funciones y competencias, del contenido básico de la citada sentencia del Tribunal Constitucional.

Por último destacar, por su importancia para la recuperación e inserción de las víctimas, la publicación del Real Decreto 1917/2008, de 21 de Noviembre, por el que se aprueba el programa de inserción sociolaboral para mujeres víctimas de violencia de género. El preámbulo de la norma destaca, como principal virtualidad del mismo, que con él se da cumplimiento al mandato del artículo 22 de la Ley Orgánica 1/2004, en cuanto a la exigencia de incluir estas medidas en el Plan Nacional de Empleo, ya que por un lado compendia las ayudas que con la misma finalidad se han venido estableciendo desde la entrada en vigor de dicha Ley Orgánica y por otro establece ayudas adicionales que contribuirán al incremento de la empleabilidad de las mujeres víctimas de la violencia de género inscritas en los Servicios Públicos de Empleo como demandantes, facilitando y promoviendo la inserción sociolaboral tanto en el empleo por cuenta ajena como en la constitución como trabajadoras autónomas o en la creación de empresas.

Asimismo prevé la atención especializada y confidencial a través de puntos de atención a las víctimas de violencia de género integrados por personal de los Servicios Públicos de Empleo con formación específica en materia de Igualdad y Violencia. Brevemente nos referiremos a estas cuestiones al relatar la quejas recibidas en materia de inserción laboral y más concretamente al programa CUALIFICA, de formación profesional para víctimas de la violencia.

## **2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.**

### **2. 1. Políticas para la igualdad y la participación social.**

Durante el presente año hemos finalizado la tramitación de la **queja 07/4391** iniciada a instancia del movimiento asociativo de mujeres en el municipio y la provincia de Sevilla, disconformes con la clausura del Centro Taracea en el que la mayoría de dichas entidades tenían su sede social. Se quejaban de la precipitación con la que la Consejería para la Igualdad había adoptado esa decisión, y sobre todo, de que no se hubiesen ofrecido sedes alternativas que les permitieran continuar con su labor asociativa.

La queja había sido admitida a trámite ante la Consejería de Igualdad y Bienestar Social y el Departamento de Igualdad del Ayuntamiento de Sevilla. Estando en espera de recibir respuesta a nuestra petición, recibimos escrito de la Asociación promovente de la queja comunicándonos que la Delegación Municipal de Igualdad les había concedido el uso de dos módulos en unos locales de propiedad municipal, para el

desarrollo de las actividades de esa Asociación. Considerando resuelto el problema que motivo su queja, procedimos al archivo del expediente.

Otra Asociación de Mujeres, esta vez de la provincia de Cádiz, nos remitía la **queja 08/1582** para expresar la delicada situación económica por la que atravesaba la entidad ante la tardanza del Ayuntamiento en hacer efectiva la subvención que les había concedido unos meses antes, por valor de 13.800€, y ello a pesar de que habían presentado en el Departamento correspondiente toda la documentación requerida para proceder a la tramitación de la orden de pago. Esta situación estaba perjudicando seriamente el funcionamiento de la asociación y en especial a las usuarias beneficiarias de sus servicios.

Admitida a trámite la queja, por parte del Ayuntamiento de Sanlúcar de Barrameda se nos explicó la grave situación económico-financiera por la que atravesaba la Corporación, hasta el punto de haber solicitado el aplazamiento y fraccionamiento del pago de la deuda frente a varias entidades públicas acreedoras, así como la aprobación del correspondiente Plan de Viabilidad Financiera, en el que se incluía la relación de acreedores y deudas pendientes.

Considerando que el problema de esta Asociación estaba afectando por igual a otras tantas personas físicas y jurídicas, todas ellas incluidas en la relación de acreedores, y que en consecuencia no respondía a un trato discriminatorio respecto al otorgado a otras entidades asociativas del mismo o diferente campo de actuación, dimos por finalizadas nuestras actuaciones en este expediente de queja.

## **2. 2. Situaciones de desigualdad en el empleo.**

### **2. 2. 1. Desigualdad en el salario y en el acceso al empleo.**

Durante este año hemos finalizado la tramitación de la **queja 06/3291**, iniciada a instancia de las funcionarias autonómicas, antiguas Agentes de Economía Doméstica que, entre otras cuestiones, reclamaban la normalización del procedimiento de confección de sus nóminas, para evitar las nuevas situaciones de desigualdad que se venían repitiendo año tras año, y que tenían -y tienen- su origen en las diferentes interpretaciones de que era objeto el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 5 de Diciembre de 1989, sobre equiparación retributiva de estas funcionarias con los Agentes de Extensión Agraria.

En este sentido pedían la inclusión de los trienios en el complemento personal no absorbible, en aplicación del mencionado Acuerdo, algo a lo que la Consejería de Justicia y Administración Pública se había comprometido como consecuencia de la Recomendación que le habíamos formulado con ocasión de la queja. Se recordará que tras aceptar nuestra Resolución, la Consejería aprobó la Orden de 20 de Marzo de 2007 por la que se adecuaba el complemento personal no absorbible reconocido a estas funcionarias, de forma que incluyese el abono de la diferencia de trienios entre el grupo B y el C, con efectos administrativos a enero de 2007.

Durante la tramitación del expediente las funcionarias afectadas nos manifestaron que la Consejería de Agricultura y Pesca, a la que estaban adscritas, continuaba sin aplicar la citada Orden. Recabado el informe de la Consejería de

Agricultura y Pesca sobre las razones del retraso en la aplicación de la citada norma, dimos traslado de su contenido a las funcionarias afectadas a efectos de alegaciones. El estudio de la documentación así recopilada nos permitió formular a la Consejería de Agricultura nuevas **Recomendaciones** en el sentido de:

*“1. Que se dictasen instrucciones precisas que clarificaran el tratamiento informático para la confección de las nóminas de estas funcionarias y permitiera la aplicación íntegra del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 5 de Diciembre de 1989 y la Orden de la Consejería de Justicia y Administración Pública de 20 de Marzo, de manera uniforme e igualitaria en todas las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Agricultura”.*

*“2. Que si, en aplicación de las instrucciones a que se refería la **Recomendación** anterior, se presentara reparo por parte de alguna Intervención, se elevase el mismo al órgano correspondiente a efectos de hacerlo llegar al Consejo de Gobierno como órgano que adoptó el Acuerdo de 5 de Diciembre de 1989”.*

*“3. Que se instase de la Dirección General de Función Pública de la Consejería de Justicia y Administración Pública, la adopción de medidas que resultaran necesarias en el Sistema de Información de Recursos Humanos (SIRHUS), para armonizar el tratamiento informático de las retribuciones que corresponden a las funcionarias de la extinta Escala de Agentes de Economía Doméstica”.*

La Consejería de Agricultura y Pesca nos respondió aceptando íntegramente nuestras Recomendaciones, y en ese sentido por parte de la Secretaría General Técnica de esa Consejería se dictaron instrucciones precisas sobre la estructura de las nóminas de las funcionarias procedentes de la extinguida Escala de Agentes de Economía Doméstica, en cumplimiento de la Recomendación primera. En el mismo escrito se adjuntaba documentación referente a la comunicación que se había remitido al Servicio de Retribuciones y Seguridad Social de la Consejería de Justicia y Administración Pública para dar cumplimiento a lo establecido en las Recomendaciones Segunda y Tercera de la misma.

Por parte de las interesadas se nos informó que a partir de ese momento en sus nóminas se estaba aplicando correctamente la Orden de Marzo de 2007 sobre abono de trienios, y que aceptaban la solución alcanzada en este expediente. En consecuencia, aceptadas nuestras Recomendaciones, dimos por finalizado el expediente de queja.

También hemos culminado durante el presente ejercicio la tramitación del expediente de **queja 07/2367** presentada por una mujer por posible discriminación en el acceso al empleo dentro del sector de la construcción en Cádiz. Como se recordará por el resumen que ofrecíamos en el anterior Informe Anual, habíamos formulado **Recomendación** al Instituto Andaluz de la Mujer, para que se valorase la conveniencia de proponer ante las Instancias oportunas la revisión del proyecto SIOCA, o de cualquier otro vigente con similares características, de forma que incluyera medidas que, además de la realización de prácticas en empresas colaboradoras, reportasen una integración real de las mujeres participantes en el sector laboral de la construcción en Andalucía.

El Instituto Andaluz de la Mujer atendió nuestra Recomendación reconociendo que durante el desarrollo del programa SIOCA, y del que le precedió “CONSTRUYENDO”, se habían detectado situaciones entre el empresariado que obstaculizaban la plena incorporación de las mujeres al sector de la construcción, a pesar de la cualificación y adecuada formación de éstas. Por ello, aceptando íntegramente el contenido de nuestra Sugerencia, el Instituto Andaluz de la Mujer nos comunicó que se van a establecer nuevos contactos a nivel técnico con la Dirección General de Fomento del Empleo, órgano competente de la Consejería de Empleo, para tratar de incluir nuevas líneas estratégicas para los futuros proyectos que forman parte del objetivo “combatir la segregación laboral” del nuevo Programa de Acción Europeo.

Aceptada íntegramente nuestra Sugerencia procedimos al cierre del expediente de queja.

#### 2. 2. 2. Conciliación de la vida laboral y familiar.

Durante este año finalizamos la tramitación de la **queja 07/5003** presentada por una empleada del Organismo de Correos. La interesada había solicitado en su empresa el cambio de turno de la tarde a la mañana para poder conciliar sus responsabilidades laborales con el cuidado de sus tres hijas, cuya guarda y custodia ejercía en solitario desde el fallecimiento de su esposo. Según nos relataba, la empresa había denegado su petición y se había negado a recibir a sus representantes sindicales de Comisiones Obreras para discutir, en su nombre, las circunstancias de su solicitud.

Teniendo en cuenta la delicada situación personal y familiar de la interesada, avalada por el informe social elaborado por el Servicio Andaluz de Salud sobre el caso, consideramos oportuno proceder a la admisión a trámite de la queja, a los únicos efectos de trasladar el caso a la Secretaría de la Mujer de Comisiones Obreras, y recabar su colaboración en el esclarecimiento de los hechos denunciados por la interesada.

En respuesta a nuestra petición, la Secretaría de la Mujer nos informó del resultado satisfactorio de las negociaciones que se habían llevado a cabo ante la Secretaría de la Mujer de la Federación de Comunicación y Transportes de Andalucía y el secretario general de la sección sindical de Correos de Sevilla, para resolver las necesidades de conciliación familiar de esta trabajadora.

En un primer momento, la empresa le había ofrecido cambiar a un puesto vacante en el turno de mañana en el grupo de repartos, opción que la interesada había rechazado por tratarse de un puesto de otra categoría con condiciones laborales más adversas a las del puesto actual. Visto lo cual, la empresa ofreció la posibilidad de trasladar al turno de mañana el puesto que ocupaba la interesada en turno de tarde, opción que finalmente fue aceptada por la trabajadora. En consecuencia, procedimos al cierre del expediente de queja.

Relacionado también con la conciliación de la vida familiar, aunque en esta ocasión en el sector público, encontramos la **queja 08/138** remitida por una funcionaria interina, quien nos manifestaba que se le había adjudicado una plaza vacante en un Instituto de Enseñanza Secundaria de la provincia de Sevilla, destino que era irrenunciable y al que se debía incorporar inmediatamente para no ser excluida de la Bolsa del Cuerpo de profesores de Enseñanza Secundaria. Aunque en ese momento se

encontraba embarazada, no padecía ninguna enfermedad que le impidiese realizar su trabajo.

La interesada había recibido una comunicación de la Delegación Provincial de Sevilla proponiendo su cese y su exclusión de la bolsa de trabajo de Profesores de enseñanza Secundaria, comunicación que le afectó psicológicamente hasta el punto de provocarle una fuerte ansiedad.

Un tiempo después acudió a la cita con el tribunal médico de la Consejería de Salud para ser reconocida y valorar su proceso de baja laboral, habiendo estimado el tribunal que debía seguir de baja. Estando en esa situación ingresó de urgencia en el Hospital por contracciones abdominales y amenaza de parto prematuro. Tras el alta hospitalaria recibió carta certificada con su cese y la propuesta de exclusión de la bolsa de profesores de Enseñanza Secundaria acusándola de haber ocultado todas estas circunstancias, las cuales a juicio de la interesada eran totalmente imprevisibles y fortuitas.

Admitida a trámite la queja, por parte de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación se nos informó que la Delegación Provincial había detectado un error en la consideración de la causa que había motivado el cese de la interesada, por lo que se había dictado una nueva resolución que dejaba sin efecto la anterior, y que reponía a la interesada en la misma situación jurídica anterior. De esta forma, se validaba su nombramiento a todos los efectos, incluidos los económicos, administrativos y de cualquier índole que pudiera generar.

Dada la respuesta dimos por finalizadas nuestras actuaciones en el expediente de queja por considerar resuelto el problema que motivó su apertura.

### 2. 2. 3. El uso de uniforme sexista en Clínica médica concertada.

A lo largo del año 2008 numerosos medios de comunicación social se hicieron eco de la denuncia presentada por varias empleadas del Hospital San Rafael de Cádiz, ante la sanción económica (retirada del plus de productividad) que les había impuesto la empresa por negarse a vestir parte del uniforme de la empresa, concretamente falda corta y blusa de escote bajo.

Al parecer, en la revisión del último convenio laboral de Agosto de 2007, las trabajadoras habían acordado con la empresa la necesidad de actualizar los uniformes para adaptarlos a la nueva normativa en materia de igualdad en las cuatro clínicas de esta empresa en la provincia, porque en todas ellas las enfermeras, auxiliares y limpiadoras han de vestir falda en lugar de pijama sanitario. A este respecto entendían que los criterios para escoger un atuendo u otro deberían estar basados en la eficiencia, comodidad, higiene y ergonomía, y no en cuestiones estéticas que al final derivaban en una vestimenta incómoda, inapropiada y nada funcional para el ejercicio de sus funciones de atención a los pacientes.

De acuerdo con las fuentes periodísticas, la Delegación Provincial de la Consejería de Salud en Cádiz había solicitado informe a la gerencia de la Clínica sobre la denuncia formulada por las empleadas, petición que al parecer todavía no había sido atendida.



Se señalaba igualmente que personal de la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía, en visita de inspección a la clínica, se había entrevistado con el director del centro y con la presidenta del comité de empresa, al objeto de recabar información que les permitiera esclarecer la existencia de posibles infracciones en el ámbito laboral.

Por parte de esta Defensoría se consideró que estos hechos podrían estar relacionados con la prohibición de discriminación y con la encomienda a los poderes públicos del deber de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva (artículo 14 y 9.2 de la Constitución Española respectivamente).

Teniendo en cuenta dichas consideraciones, procedimos de oficio a la apertura de la **queja 08/1399**, con objeto de esclarecer la veracidad de los hechos, según habían sido publicados por los medios de comunicación y, en su caso, conocer las medidas adoptadas por los Organismos Públicos competentes en atención a los mismos.

La Consejería de Empleo nos informó que la actuación de la Inspección de Trabajo sobre la empresa devino en Acta por infracción del artículo 17.1 del Real Decreto Legislativo 1/95 de 24 de Marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (discriminación adversa en las condiciones de trabajo por razón de sexo) con propuesta de sanción 6.251€, dándose traslado a la Jurisdicción laboral a efectos de posibles indemnizaciones.

En cuanto a la repercusión del tipo de vestuario sobre la seguridad y salud laboral, habiéndose constatado que no existía consulta con la representación de los trabajadores, por parte de la Consejería de Empleo se requirió a ello, llegándose a la conclusión de que las vestimentas se consideraban aptas para las funciones a desempeñar.

Por su parte la Consejería de Salud nos informó que tras tener conocimiento de los hechos descritos en la queja de referencia, a instancia de la Consejera se solicitó información a la empresa responsable del Hospital San Rafael, constatando que la atención sanitaria prestada a la ciudadanía no se estaba viendo afectada por el conflicto. No obstante lo anterior, se había llevado a cabo una actuación coordinada entre las Consejerías de Igualdad y Bienestar Social, Salud y la Consejería de Empleo, asumiendo ésta última toda la responsabilidad sobre medidas a adoptar en materia de inspección laboral.

Los meses transcurrían y el conflicto seguía captando titulares en los principales medios de comunicación social. La prensa daba cuenta de las acciones judiciales ejercidas por una de las afectadas y presidenta del Comité de Empresa, ante lo que consideraban una imposición contraria al principio de igualdad y no discriminación en el ámbito laboral. Otras crónicas periodísticas hablaban de nuevas sanciones impuestas a las trabajadoras por seguir negándose a usar el uniforme.

Nuestra actuación de oficio sobre el tema en cuestión tenía su fundamento en la necesidad de conocer las medidas que se estuvieran adoptando desde los Organismos Públicos competentes en atención a los mismos por la posible vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación laboral por razón de sexo.

De la información suministrada por los Organismos Públicos consultados, así como del resto de la documentación obrante en este expediente de queja –dossier de prensa con todas las noticias publicadas en los últimos meses, escrito de los

representantes sindicales de UGT y SATSE, e incluso reunión de las trabajadoras afectadas con el Defensor del Pueblo Andaluz acompañadas de la Secretaria de la Mujer de CCOO- se desprendía que la actuación de los Organismos Públicos consultados fue ajustada a derecho, toda vez que se iniciaron actuaciones conducentes al esclarecimiento de los hechos, que se garantizó el respeto a los derechos de los pacientes del Centro Hospitalario, y que se adoptaron las medidas previstas en la normativa vigente en materia de inspección laboral y comunicación judicial a efectos de posibles indemnizaciones, de acuerdo con lo previsto en la Disposición Adicional Decimotercera nº 4 de la Ley Orgánica 3/2007 de 22 de Marzo, para la igualdad efectiva entre hombres y mujeres.

En consecuencia, procedimos al cierre de este expediente de queja por no apreciar irregularidad en la actuación de la Consejería de Empleo y la Consejería de Salud en el conflicto que enfrenta a las trabajadoras con la clínica San Rafael. Todo ello sin perjuicio del resultado, en sede judicial, de las acciones ejercidas por las afectadas en defensa de sus derechos.

### **2. 3. Familias monoparentales: la maternidad en solitario.**

Un grupo significativo de quejas ciudadanas tuvieron por protagonistas a unidades familiares integradas por mujeres y sus descendientes, y todas ellas tienen en común la desesperación que nos transmitían sus protagonistas por no contar con los medios económicos suficientes para procurar la atención de sus necesidades más básicas. Aunque en algunos casos se trata de familias rotas tras numerosos episodios de violencia de género soportados de forma directa por la madre, e indirectamente por sus hijos e hijas, lo cierto es que la mayoría de estas quejas referían las dificultades laborales y sociales que debían sortear estas mujeres con cargas familiares en su vida personal.

Sí queremos destacar un grupo muy significativo de quejas en las que las mujeres afectadas sitúan el origen de esa situación de precariedad en el supuesto incumplimiento del deber de alimentos para con sus hijos e hijas, por parte de los progenitores no custodios, conductas todas ellas que estaban siendo objeto de enjuiciamiento en el orden civil o penal, y que por esta razón son objeto de análisis en el Capítulo VI de esta misma Sección dedicado a la Administración de Justicia y Prisiones, a cuya consulta le remitimos.

Volviendo al supuesto general de las familias monoparentales encabezadas por mujeres, la **queja 08/1225** ilustra muy bien las circunstancias que envuelven a estas personas. Nos la remitía una mujer de 39 años, madre soltera que decía carecer de apoyo familiar para el cuidado y atención de su única hija, y que los pocos empleos que encontraba, además de ser precarios, no le permitían compatibilizar su vida familiar y laboral. Sus únicos ingresos económicos no superaban los 450€, cantidad del todo afirmaba insuficiente para pagar el alquiler de su vivienda, a pesar de lo cual no estaba obteniendo ayuda social por parte de las entidades públicas a las que se había dirigido. Todo lo cual la estaba sumiendo en un estado de grave ansiedad del que no conseguía recuperarse.

En términos similares se expresaba la titular de la **queja 08/1942** quien, con tres hijos menores a su cargo, afirmaba encontrarse en una desesperada situación económica y personal por no poder atender las necesidades más básicas de su familia ante el incumplimiento del deber de alimentos por parte del padre de sus hijos, hechos que ya habían sido objeto de demanda judicial. Habían agotado las ayudas de emergencia concedidas por los Servicios Sociales Comunitarios para el pago del

alquiler, y no podían acceder a ninguna otra prestación social para cubrir en algo su dramática situación económica y laboral.

Situación parecida se reflejaba en la **queja 08/2212** presentada por una madre y su hijo menor de edad quienes, al carecer de alojamiento propio, se veían forzados a compartir vivienda con su hermano, en un ambiente de alta conflictividad personal debido a los problemas de drogodependencia y depresión que padecía su hermano, el cual había protagonizado algún incidente de violencia física y psíquica contra la interesada en presencia de su hijo. Como en los anteriores supuestos, nuestra reclamante había acudido en demanda de ayuda a los Servicios Sociales de su localidad en demanda de ayuda para acceso a la vivienda.

Admitidas a trámite las quejas, y analizadas las respuestas de los Servicios Sociales Comunitarios a cada una de nuestras peticiones de informe, pudimos comprobar que, con carácter general, estas familias agotaban los recursos sociales que se les ofertaban sin haber ultimado su proceso de recuperación social, fundamentalmente porque no llegaban a completar los programas de intervención personal o familiar presionadas por la urgente necesidad de aceptar empleos o actividades formativas retribuidas con las que obtener los ingresos económicos que tanto necesitaban. Todas ellas tenían en común el carecer de familiares o de redes sociales en las que apoyarse para compatibilizar la mejora de sus condiciones de empleabilidad con la búsqueda de ingresos para su subsistencia.

En cualquier caso, como quiera que no se apreciaba incumplimiento alguno de los deberes legales a que están obligadas las Corporaciones Locales en materia de atención social, procedimos al cierre de los respectivos expedientes de queja.

#### **2. 4. Salud: mujeres afectadas por Endometriosis.**

La Asociación de Afectadas por Endometriosis de Cádiz nos remitía la **queja 07/260** solicitando nuestra intervención para la búsqueda de soluciones a este grave problema de salud.

La endometriosis es una enfermedad que afecta a un 10% de la población femenina, y una de las principales causas de esterilidad. Se produce cuando el tejido que recubre el interior del útero se encuentra fuera de éste y se extiende, afectando a otros órganos. Esto conlleva la existencia de implantes que tienen la capacidad de crecer y diseminarse por los tejidos adyacentes, dando lugar a la formación de adherencias.

Estas adherencias provocan dolor, muchas veces intenso, durante la menstruación y en diferentes momentos del ciclo menstrual, trastornos intestinales, dolor abdominal, la fatiga y las náuseas son también comunes. La dificultad para superar todos estos síntomas suele derivar en cuadros depresivos.

Pero son los efectos sobre su fertilidad los que más pesan en las afectadas a la hora de exigir medidas urgentes que permitan mejorar sus condiciones de salud. Consideran vital hacer un diagnóstico precoz para tratar de evitar que la endometriosis avance y llegue a destruir algún órgano, ya que hoy en día están tardando entre 5 y 7 años en diagnosticarla.

Ante esta situación, estiman que desde la Administración Sanitaria se deberían plantear la creación de una unidad de referencia de endometriosis en cada provincia

compuesta por un equipo multidisciplinar; la elaboración de un protocolo o guía de actuación relativo a la endometriosis; y la eliminación de las listas de espera para Fecundaciones in vitro para las afectadas.

La queja fue admitida a trámite ante la Dirección General de Asistencia Sanitaria del Servicio Andaluz de Salud, y su tramitación ha derivado en la formulación de una serie de **Recomendaciones** a dicho Órgano administrativo, cuyo contenido y extensión se recogen con mayor detalle en el Capítulo IX de este Informe Anual donde se reflejan las quejas en materia de Salud.

## **2. 5. Formación y perfeccionamiento profesional en materia de igualdad de género.**

La Ley 13/2007 de 26 de Noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género en Andalucía regula en su Capítulo V las cuestiones referidas a la formación de profesionales en materia de violencia de género. Concretamente encomienda a los poderes públicos el fomento de programas formativos dirigidos a su personal en general, y en especial al personal responsable de la atención a las víctimas de violencia de género.

En el ámbito concreto de la seguridad, se dispone que la Administración de la Junta de Andalucía y las entidades locales que cuenten con cuerpos de policía deben promover la organización de cursos de formación en materia de violencia de género.

A la vista de lo anterior, y conscientes del valor de la formación profesional como herramienta decisiva en la lucha contra la violencia machista, procedimos a la apertura de oficio de la **queja 08/3690** ante la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía al objeto de conocer el grado de adopción y efectividad de las previsiones legales anteriormente expuestas.

Los detalles de la tramitación de este expediente se relatan en el Capítulo I de esta misma Sección, donde se exponen las quejas relacionadas con la función pública.

## **2. 6. Violencia de género.**

### **2. 6. 1. La recuperación personal y social de las víctimas y sus descendientes.**

En el Informe Anual correspondiente al año 2007 dábamos cuenta de la tramitación de la **queja 07/2576** presentada por una mujer víctima de violencia machista, adscrita al servicio de teleasistencia móvil, madre de dos menores y en trámite de divorcio. Carecía de empleo y de vivienda propia en la que alojarse con sus hijos, ya que la que fuera vivienda familiar pertenecía a la familia de su ex marido.

Había solicitado vivienda en la Empresa Municipal de viviendas de la Rinconada, pero no hizo constar su condición de víctima de violencia de género a efectos de baremación, desconociendo el resultado de dicho procedimiento. Estas últimas circunstancias nos llevaron a la consideración de abordar el estudio de la queja en colaboración con el Área de Vivienda de esta Institución. En consecuencia, el resultado de las gestiones llevadas a cabo en el mismo se refieren en el Capítulo II de esta misma Sección donde se analizan las quejas en materia de Urbanismo, Vivienda, Obras Públicas y Transportes.

También hemos finalizado durante el presente ejercicio el expediente de **queja 06/3423** iniciada a instancia de un centro colaborador en materia de adicciones. En ella se denunciaba que las mujeres víctimas de malos tratos, que además seguían tratamiento de desintoxicación, estaban siendo rechazadas en los centros de acogida para mujeres maltratadas, dependientes de la red de centros del Instituto Andaluz de la Mujer. En el caso de las mujeres que además carecían de alojamiento o apoyo familiar, el rechazo suponía su derivación a los Centros de Desintoxicación, donde no siempre contaban con medios para garantizarles su protección personal.

A nuestro entender, estas actuaciones podrían estar vulnerando el derecho a la asistencia social integral que reconoce a todas las víctimas el artículo 19 de la Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, entendida dicha asistencia como acceso a los servicios sociales de atención, de emergencia, de apoyo y acogida y de recuperación integral, y las disposiciones de la Ley 13/2007 de 26 de Noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género en Andalucía. En base a esta y otras consideraciones formulábamos al Instituto Andaluz de la Mujer las siguientes **Recomendaciones**:

*“1. Que, en ejercicio de sus funciones de control y supervisión sobre el servicio, se dictaran instrucciones claras y precisas a todos los servicios dependientes de la Red de Centros de Acogida para Mujeres Maltratadas, sobre la admisión del ingreso de las mujeres víctimas de malos tratos que siguen programas de deshabituación a las drogas con metadona”.*

*“2. Que se aprobara un protocolo de coordinación entre los servicios de la Red de Centros de Acogida para Mujeres Maltratadas y el resto de entidades que operan en el ámbito de la deshabituación a las drogas, para normalizar la derivación de usuarias de unos y otros servicios, en el marco de la debida atención integral a las víctimas de la violencia de género”.*

El Instituto Andaluz de la Mujer respondió compartiendo la preocupación de esta Institución por la situación de este grupo de población y, en particular, el caso de las mujeres maltratadas que, presentando graves problemas de adicción y mostrando una voluntad firme de recuperación, no estaban contando con ingreso preferente en Centros de Deshabituación, a pesar de lo dispuesto en el artículo 45.1 de la Ley 13/2007, de 26 de Noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género de Andalucía. A este respecto nos hicieron saber que elevarían a las instancias competentes de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, sus apreciaciones sobre el necesario y urgente desarrollo normativo del citado precepto.

En base a todo lo anterior, nos manifestaron la aceptación íntegra de nuestra Resolución, por lo que cerramos el expediente.

La correcta aplicación del conjunto de medidas aprobadas por las diferentes Administraciones Públicas en materia de violencia de género es una demanda constante de las víctimas, pues de ello depende el mayor o menor éxito que alcancen en su proceso de recuperación.

El artículo 19 de la Ley Orgánica 1/2004, de Medidas de protección integral contra la violencia de género, reconoce el derecho de las mujeres víctimas de violencia de género a servicios sociales de atención, de emergencia, de apoyo, acogida y de recuperación integral, organizados de acuerdo a los principios de atención permanente, actuación urgente, especialización de prestaciones y multidisciplinariedad profesional. Estos servicios comprenderán, necesariamente, la información, atención psicológica, apoyo social, jurídico, educativo, la formación e inserción laboral y la formación preventiva en valores de igualdad y resolución pacífica de conflictos.

En el mismo sentido se expresa el artículo 27 de la Ley 13/2007, de 26 de Noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género, al disponer que corresponde a las Administraciones públicas de Andalucía, en el ámbito de sus competencias, garantizar a las mujeres víctimas de violencia de género el derecho a la atención social integral.

La finalidad de estos servicios debe ser dar cobertura a las necesidades derivadas de la situación de violencia, restaurar la situación en que se encontraba la víctima antes de padecerla o, al menos, paliar sus efectos.

La recuperación integral y la atención permanente de las víctimas está, hoy por hoy, lejos de garantizarse a tenor de las quejas remitidas por muchas de las afectadas. La verdadera batalla que tienen que sortear muchas mujeres que denuncian malos tratos por parte de sus parejas no reside sólo en los Tribunales de justicia, sino también las oficinas administrativas a las que deben dirigirse para recabar el apoyo que el sistema de protección integral les brinda, y que en muchas ocasiones, por una falta de organización o de coordinación, no llegan ni siquiera a conocer. Así nos lo han hecho llegar a través de numerosas quejas (entre otras, la **queja 08/867**, **queja 08/2196** y **queja 08/2289**) cuya tramitación nos ha permitido conocer la soledad en que pueden llegar a encontrarse las víctimas, en su búsqueda de una oportunidad para rehacer sus vidas tras la violencia.

Así nos lo explicaba una mujer, víctima de malos tratos, que mediante la **queja 08/1874** solicitaba nuestra intervención ante la escasa atención social que estaba recibiendo por parte de los Servicios Sociales de Málaga y del Centro Municipal de Información a la Mujer de la misma localidad. Ante esas entidades públicas había expresado las dificultades económicas que estaba padeciendo para atender los pagos más apremiantes de su vida diaria, entre los más importantes los alimentos y el alquiler de su vivienda, y que habían desembocado en el anuncio del inminente desahucio de su vivienda.

Los Servicios Sociales Comunitarios le habían ofrecido la posibilidad de acogerse al programa de ayudas de emergencia para el pago de dos mensualidades de la renta de alquiler. El Instituto Andaluz de la Mujer le había gestionado la solicitud para acogerse al programa de Renta Activa de Inserción. A juicio de la interesada estas ayudas resultaban insuficientes para garantizar su recuperación y la de sus hijos, y mostraba así su decepción por la escasa eficacia del sistema de ayudas a mujeres víctimas de malos tratos, al resultar escasas e insuficientes para atender la complejidad de situaciones que acontecen tras la ruptura del círculo de la violencia.

Según el informe que nos remitió la Administración Local, esta familia se beneficiaba de diversas ayudas en materia de emergencia social y de información sobre

recursos disponibles para las mujeres víctimas de violencia de género, entre otras las ayudas al fomento del alquiler a través de las cuales se puede cubrir hasta el 40% del importe del alquiler mensual. A pesar de lo cual su situación social no había mejorado debido precisamente a sus dificultades para mantener una vivienda y acceder al empleo. La falta de ingresos regulares –es decir, nómina-, la excluía de cualquier posibilidad de alquiler a través de las agencias de fomento. De ahí su insistencia para que a través del Ayuntamiento, y como medida de acción social, se le concediera una oferta de empleo temporal.

En términos muy parecidos se expresaba otra mujer, Antonia, a través de la **queja 08/3303** quien se nos presentaba como víctima de violencia de género, con un hijo menor a su cargo, sin vivienda y en situación de grave precariedad económica. Llevaba dos años solicitando ayuda ante los Servicios Sociales y el Departamento de la Vivienda de su Ayuntamiento, con el fin de acceder a una vivienda cuyas condiciones económicas se ajustasen a su situación económica y familiar. Las ayudas concedidas hasta la fecha habían cubierto únicamente parte de la renta de alquiler de su vivienda. La interesada insistía en la necesidad de acceder a una vivienda pública para ella y su hijo, pero según había sido informada, sus circunstancias laborales –empleada eventual- le dificultaban el beneficiarse de subvención alguna en materia de acceso a la vivienda.

Más compleja aún parecía la situación de la afectada en el expediente de **queja 08/3932**, dado que en este caso la víctima había tenido que abandonar su municipio de residencia en la provincia de Sevilla, y su empleo como Administrativa en el Ayuntamiento de la misma localidad. Su ex compañero la seguía amenazando, y ello a pesar de la orden de alejamiento que se le había impuesto, quien además estaba en paradero desconocido después de haber incumplido el deber de personarse quincenalmente en el Juzgado que lo condenó.

La interesada no tenía ingresos económicos y le estaba resultando muy difícil acceder al mercado laboral, y ello a pesar de contar con cualificación profesional. Se mudó y se había dirigido en demanda de ayuda a los Servicios Sociales Comunitarios del Ayuntamiento en demanda de ayuda de emergencia y de vivienda, demandas que al parecer no estaban siendo atendidas, bien por falta de respuesta, o bien porque los requisitos que se le exigían para acogerse a las ayudas de dos meses de alquiler - presentación de contrato de alquiler de vivienda- resultaban de imposible cumplimiento para la interesada al no contar con nómina ni aval para la firma del contrato de arrendamiento.

Admitida a trámite la queja, por parte del Centro Provincial del Instituto Andaluz de la Mujer se nos indicó que había sido admitida en el programa de formación CUALIFICA. El Ayuntamiento por su parte nos informó que la interesada figuraba inscrita en el Programa de Alquiler Compartido, si bien ella misma nos precisó que nunca había accedido a dicho programa municipal por decisión propia, porque no podía cumplir con las condiciones del mismo. Al parecer el programa consistía en obtener alojamiento gratuito a cambio de proporcionar cuidados y acompañamiento al titular de la vivienda. Entendía nuestra reclamante que esa disponibilidad era incompatible con los objetivos de su itinerario de formación y búsqueda de empleo, tal y como luego se vio al resultar seleccionada para el programa de formación. Gracias a la beca por asistencia al curso podría financiarse durante un tiempo parte del alquiler en vivienda particular con otras compañeras del Programa. Y después ya se vería.

## 2. 6. 2. El programa CUALIFICA para la inserción laboral de las víctimas.

El programa CUALIFICA es un Programa de Formación y Empleo dirigido a Mujeres Andaluzas Víctimas de Violencia de Género promovido por el Instituto Andaluz de la Mujer en colaboración con la Consejería de Empleo, a través de la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo. El objetivo es la inserción laboral de las mujeres mediante la mejora de sus competencias profesionales, a través de un proceso integral de cualificación, que incluye Orientación, Formación y Prácticas en empresas.

La mayoría de los cursos convocados hasta la fecha van dirigidos a mujeres con baja cualificación profesional, que son las que en mayor medida sufren los problemas de integración. Constituye pues un magnífico instrumento para apoyar a las víctimas en su proceso de recuperación personal, por sus enormes posibilidades de contratación laboral, y por su virtualidad para reforzar la confianza y autoestima de las propias beneficiarias. De ahí la importancia de garantizar la transparencia y profesionalidad en su funcionamiento.

Una mujer, usuaria del Centro Provincial del Instituto Andaluz de la Mujer en Sevilla, presentó la **queja 08/2009** contra el funcionamiento del Programa CUALIFICA. Había sido admitida al programa, atendiendo a su condición de víctima de malos tratos, y ello a pesar de contar con un nivel académico medio (decía tener cursadas algunas asignaturas de la licenciatura de Derecho).

Señalaba en su queja que durante la fase de formación teórica había expresado algunas opiniones críticas sobre la calidad y el contenido del material teórico del curso, y su disconformidad con que se le hubiera adjudicado destino, para la fase de prácticas, en una empresa situada fuera del municipio de Sevilla.

Según versión de la interesada, cuando la fase teórica estaba a punto de finalizar resultó lesionada durante una clase teórica que estaba teniendo lugar en uno de los centros comerciales donde después se habrían de desarrollar las prácticas. La interesada acudió entonces al Centro público de salud donde se le extendió un parte de baja, que luego presentaría en la Fundación para justificar su inasistencia al curso en los días siguientes al 7 de Abril. Para el Instituto Andaluz de la Mujer, esta alumna debió acudir a los servicios médicos concertados por la Fundación para ese curso de formación, servicio sobre cuya existencia la interesada asegura que nunca fue informada.

En cualquier caso, tras completar esa fase de formación, el equipo técnico encargado de evaluar el rendimiento de las alumnas -integrado por los docentes de las especialidades formativas en la provincia y las tutoras del programa-, emitió un informe negativo sobre esta alumna en base al “comportamiento inadecuado que había tenido a lo largo de todos los módulos del programa, fallando también en los contenidos procedimentales y conceptuales”. En base a dicho informe recibió una calificación de NO APTA que le impidió pasar a la fase de prácticas profesionales, causando baja en el programa el día 9 de Abril de 2008, es decir, dos días después del incidente de la lesión.

Esta decisión se le comunicó verbalmente a la interesada cuando todavía se encontraba convaleciente de su enfermedad, pero no fue hasta el 21 de Abril cuando se le comunicó formalmente con indicación de las causas que determinaban su calificación como no apta.



La interesada interpretó esta decisión como una exclusión del curso, y presentó queja contra la misma ante la Coordinadora del centro provincial del Instituto Andaluz de la Mujer en Sevilla, y ante el Defensor del Pueblo Andaluz.

El artículo 11 de la Orden de 5 de Octubre de 2005 establece que la baja en el Programa producirá la suspensión de la beca salario, motivo por el que la interesada dejó de percibirla desde el 9 de Abril coincidiendo con la finalización de la fase de formación. Además de la pérdida de esos ingresos económicos, la no continuación en el Programa frustró todas las expectativas de inserción laboral de la interesada, ya que como se recordará el programa incluye un compromiso de contratación por parte de las empresas colaboradoras.

Frente a todo lo anterior, la interesada defendió siempre su buen comportamiento y sus buenas relaciones personales con el resto de las alumnas y docentes del curso, cuestiones éstas que no entramos a considerar por afectar al ámbito estrictamente profesional de relaciones entre alumna, compañeras y profesorado, ajenas por lo demás a los aspectos de carácter jurídico administrativo, que constituyen el objeto de nuestras tareas supervisoras.

A estos últimos se refirió sin embargo la interesada al manifestar que su baja en el Programa encubría en realidad una exclusión, motivada por diferencias personales con los profesionales docentes, las cuales afloraron como consecuencia de su lesión.

Ciertamente, las circunstancias tenidas en cuenta para decidir la baja de nuestra reclamante el Programa CUALIFICA parecen compartir algunos elementos del supuesto de exclusión regulado en el artículo 12 de la Orden de 12 de Diciembre de 2000, de convocatoria y desarrollo de los Programas de Formación Profesional Ocupacional, según el cual serán causas de exclusión de los cursos y de pérdida de la beca (...) no seguir el curso con el suficiente interés y regularidad. Como se sabe, la norma prevé un procedimiento sancionador específico para este supuesto de baja en el Programa, que implica la remisión del caso a la Delegación Provincial de Empleo correspondiente. De ahí la importancia de determinar, sin ningún género de dudas, los motivos y circunstancias tenidas en cuenta para proceder a la baja de esta alumna en el Programa.

En el caso que nos ocupa, parecieron confundirse razones objetivas -no superación de contenidos del curso-, con razones de tipo personal relacionadas con el comportamiento e interés demostrado por la alumna en el desarrollo del curso.

Hasta tal punto alcanza la confusión, que incluso unos días antes del incidente que provocó la baja médica, los profesionales del curso barajaban la posibilidad de que la alumna se incorporara a las prácticas en una empresa ubicada en el municipio sevillano de Camas, lo que, como sabemos, disgustó a la interesada al carecer de medio de transporte propio.

De acuerdo con esta interpretación, el peso del informe técnico que provocó la baja parecería justificarse más desde el comportamiento incómodo de esta alumna en determinados momentos de su proceso formativo, agudizado tras el incidente de la “supuesta” lesión, lo que pudo precipitar la calificación final de No Apta, y su consiguiente salida del Programa.

Así se desprende del informe del Instituto Andaluz de la Mujer, en el que se afirma que *“la alumna había sido informada con anterioridad al día 7 de Abril de que, de resultar APTA, las prácticas las realizaría en un centro comercial del municipio de Camas”*, lo que nos permitiría vislumbrar que la evaluación continuada de los módulos anteriores no arrojaba, a esa fecha, una calificación claramente negativa del rendimiento de esta alumna.

Por entrevistas con personal del Instituto Andaluz de la Mujer conocimos las dudas que este caso había suscitado entre los propios profesionales del Programa, y las gestiones que se llegaron a realizar para intentar esclarecer las circunstancias que se habían tenido en cuenta para decidir su desenlace final (entrevistas de la interesada con la coordinadora de la Federación, reunión extraordinaria de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Programa Cualifica, contactos de la interesada con personal del Centro Provincial del Instituto Andaluz de la Mujer en Sevilla).

Lo cierto es que la autoestima de esta mujer que, recordemos, seguía siendo una víctima de violencia de género, quedó tan afectada por su baja en el Programa Cualifica, que precisó apoyo psicológico para asimilar este “nuevo” fracaso en su vida personal, continuando en tratamiento debido al alto riesgo que presentaba esta víctima.

Sin ánimo de incidir más en la cuestión del comportamiento de esta alumna y sus consecuencias sobre la consideración de baja o expulsión del Programa, no podemos por más que expresar nuestras dudas sobre la idoneidad del procedimiento utilizado para proceder a su baja en el Programa y nuestro asombro por la escasa comprensión que han merecido las circunstancias personales y económicas de la afectada para la adopción de tan drástica decisión.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, esta Institución estudia la posibilidad de iniciar una investigación ante la Dirección Provincial del Servicio Andaluz de Empleo de Sevilla, y la Dirección General de Violencia de Género de la Consejería para la Igualdad, al objeto de conocer los protocolos de actuación que los y las profesionales deben seguir para decidir los diferentes supuestos de baja que pueden producirse en el programa CUALIFICA.

Sin embargo no acabaron aquí los problemas de esta mujer tras su paso por el curso de formación. Durante la tramitación del expediente de queja la interesada nos comunicó su indignación ante la denuncia que el Centro Provincial del Instituto Andaluz de la Mujer había presentado contra ella por posible situación de riesgo de su hijo menor. Al parecer, durante una de las entrevistas mantenidas con personal de ese Centro en relación al conflicto la interesada había expresado deseos de suicidio. Se iniciaron actuaciones indagatorias por parte del Servicio de Protección de Menores que, finalmente, acabaron en el archivo del expediente.

No era la primera vez, y así lo hicimos saber al Instituto Andaluz de la Mujer, que esta Defensoría tenía conocimiento de la existencia de este tipo de denuncias contra usuarias de los servicios dependientes del Instituto Andaluz de la Mujer, ni era la primera vez que el Servicio de Protección de Menores acababa archivando las actuaciones de información previa, por no apreciar indicios de desasistencia de los hijos de las afectadas que justificaran el inicio de un expediente de desamparo.

Huelga señalar los numerosos trastornos que dichas actividades indagatorias, orientadas a la salvaguarda del bienestar e interés de la persona menor de edad

potencialmente afectada, puedan suponer para las vidas, ya de por sí complicadas, de las mujeres denunciadas.

Y es que por mucho celo que pudiesen poner en su trabajo las personas actuantes la simple realización de dichas tareas de investigación traerían consigo un trastorno que se ejemplifica en la visita a su domicilio de agentes del Área de Protección del Menor de la Policía adscrita a la Junta de Andalucía, para verificar los hechos relacionados con su supuesta amenaza de suicidio, y su repercusión sobre su hijo menor de edad. También el informe emitido desde el Centro de Salud sobre la atención pediátrica a su hijo y el correlativo, emitido sobre la vertiente educativa desde el Centro docente donde se encuentra escolarizado así como desde los Servicios Sociales Comunitarios con los que la interesada mantiene fluidos y continuos contactos por razón de su itinerario de recuperación. situaciones que, como decimos, han concluido mediante el archivo del expediente informativo.

Entendemos que además de todas esas entidades públicas, los propios Servicios del Centro Provincial del Instituto Andaluz de la Mujer contarían con algunos datos sobre la situación de ese menor, que habrían sido recabados en el desarrollo de las funciones de atención integral que encomienda el artículo 19.5 de la Ley Orgánica 1/2004 al señalar:

«Tendrán derecho a la asistencia social integral a través de estos servicios sociales los menores que se encuentren bajo la patria potestad o guarda y custodia de la persona agredida. A estos efectos, los servicios sociales deberán contar con personal específicamente formado para atender a los menores, con el fin de prevenir y evitar de forma eficaz la situaciones que puedan comportar daños psíquicos y físicos a los menores que viven en entornos familiares donde existe violencia de género».

En los mismos términos se expresa la Ley del Parlamento Andaluz nº 13/2007 de 26 de Noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género, en su artículo 43.2.

Para los y las profesionales destinados en puestos de atención a mujeres víctimas de malos tratos es imprescindible conocer el sistema legal de protección y demás instrumentos de colaboración en materia de protección a menores, de entre los que destaca por su carácter multidisciplinar, el Procedimiento de Coordinación para la Atención a Menores Víctimas de Malos Tratos en Andalucía publicado por Orden de 11 de Febrero de 2004.

De igual modo han de conocer en profundidad los principales estudios jurídicos y sociales, sobre perfil psicológico de las mujeres maltratadas, así como la normativa vigente en materia de violencia de género. Pero más allá del conocimiento de las normas, se requiere una formación específica relacionada con los efectos psicológicos de la violencia de género en las víctimas directas, las mujeres, y las indirectas, sus descendientes, que ayude a entender a estos profesionales las razones que impulsan a la víctima a actuar de forma tan difícil de descifrar por quien, a veces, no cuenta con todas las claves que proporciona la experiencia y la formación técnica en materia de violencia de género.

Por todo ello, en la perspectiva del trabajo que ha de desarrollar un servicio público de protección a las mujeres víctimas de malos tratos nos hemos de cuestionar la

pertinencia de la puesta en conocimiento del Ente Público de Protección de Menores de las manifestaciones de la interesada, realizadas al parecer en una situación de especial crispación y al calor de una discusión con la funcionaria ante el fracaso de las medidas de inserción laboral emprendidas.

A mayor abundamiento, entendemos que el Centro Provincial de la Mujer disponía de datos suficientes sobre la situación social de esta usuaria y su perfil psicológico, los cuales deberían servir para poner en su contexto tales manifestaciones, de aparente alarma, por si pudieran estar significando más bien una llamada de atención sobre la delicada situación que la afectada estaba atravesando.

De todo lo anterior se deriva la conveniencia de que, ante la trascendencia de este tipo de denuncias para la vida del menor y de su progenitora, las manifestaciones que las originen deban ser previamente analizadas o valoradas por los profesionales del Trabajo Social y la Psicología que, como en el caso que nos ocupa, vengan prestando apoyo y tratamiento a las afectadas, al objeto de asegurar su fundamentación y minimizar los daños derivados de un posible proceso indagatorio escasamente motivado.

Todo ello dirigido a evitar, también, una segunda victimización de las usuarias de los recursos públicos, tanto sociales como judiciales, en su lucha por conseguir hacer realidad el conjunto de medidas y derechos que el sistema de protección integral les reconoce.

A la vista de todas estas consideraciones y de conformidad con lo establecido en el artículo 29, apartado 1, de la Ley 9/1983, del Defensor del Pueblo Andaluz, formulamos al Instituto Andaluz de la Mujer la siguiente **Recomendación**:

*“Que se dicten instrucciones precisas a todo su personal, destinado en cualquiera de los centros y puntos de atención a las mujeres víctimas de violencia de género dependientes de ese Instituto Andaluz de la Mujer, sobre los criterios objetivos que necesariamente habrán de tenerse en cuenta para motivar la formulación de denuncia contra sus usuarias por posible desasistencia de sus descendientes, de forma que incluyan siempre la emisión de informe por parte de la Trabajadora o Trabajador Social y del Psicólogo o Psicóloga, destinados en los citados centros, que vinieran tratando a las afectadas”.*

En el momento de la elaboración de este Informe se recibió respuesta del Instituto Andaluz de la Mujer mostrando su conformidad con nuestra Recomendación, y anunciando que la misma será trasladada al personal de sus Centros Provinciales involucrados en la atención a las mujeres usuarias de los servicios que prestan. Por consiguiente hemos procedido al archivo del expediente de queja.

### 2. 6. 3. Los puntos de encuentro familiar y la violencia de género.

La mediación es un procedimiento en el que un tercero neutral intenta que, a través de la organización de intercambios entre las partes en condiciones de igualdad y equilibrio, éstas acuerden una solución al conflicto que les enfrenta.

En los casos de malos tratos dicha igualdad no se garantiza, por la propia definición de violencia de género como “manifestación de la discriminación, la

situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres”, contenida en el artículo 1 de la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la violencia de género.

A partir de esta concepción, la Ley Orgánica en su artículo 44 (por el que se adiciona un nuevo artículo 87 ter a la Ley Orgánica del Poder Judicial), prohíbe expresamente la mediación en esta materia, tanto en el ámbito penal como en el civil.

El nuevo artículo 87 ter de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de Julio, del Poder Judicial, al regular la competencia de los Juzgados de la Violencia sobre la Mujer en el orden penal y civil en los casos de violencia de género, dispone expresamente en su apartado 5º que «En todos estos casos está vedada la mediación».

Por el trabajo diario de esta Defensoría del Pueblo en los expedientes de queja sobre violencia de género, tenemos conocimiento de casos en los que se podría estar vulnerando el derecho de las mujeres víctimas de violencia de género a no participar en procedimientos de mediación como vía de solución de los conflictos en el ámbito familiar, y especialmente en aquéllos sobre guarda y custodia de descendientes menores de edad o sobre alimentos.

Esa vulneración se produce, en la mayoría de los casos, dentro del procedimiento judicial por derivación del propio órgano judicial, o con ocasión de las actuaciones periciales (Equipos Psicosociales, Unidades de Valoración Integral) llevadas a cabo por profesionales que, con cierta frecuencia, carecen de una adecuada formación en violencia de género, o que no cuentan con los recursos suficientes o apropiados para emprender una mínima investigación o indagación para llegar al origen del conflicto que enfrenta a las partes.

El resultado son diagnósticos clínicos que están negando la existencia de la violencia de género en numerosos conflictos de pareja por las relaciones paterno filiales, conflictos que, así concebidos, están siendo canalizados para su resolución a través de los medios e instrumentos del derecho de familia, con el absoluto abandono de las víctimas de la violencia de género.

Conocemos, por las manifestaciones de las interesadas en los distintos expedientes de queja, que las y los profesionales que colaboran con la Administración de Justicia realizan funciones de mediación a través de las cuales se invisibiliza a las víctimas del maltrato: se les niega el derecho a expresar la existencia de episodios de maltrato en el ámbito familiar bajo la fórmula de no hacer referencia a situaciones anteriores a la de la propia mediación. Como consecuencia de lo anterior, no queda reflejo documental de dichas afirmaciones en el expediente de mediación.

Nos manifiestan el miedo que sienten a que ese derecho a expresarse se convierta en una amenaza para ellas, al poner en riesgo sus derechos de guarda y custodia sobre sus hijos e hijas.

La principal consecuencia de lo anterior es que muchos de estos casos, en cuyo fondo subyace un problema de violencia de género que no se sabe diagnosticar, están siendo reconducidos a técnicas mediadoras que la Ley Orgánica 1/04 prohíbe expresamente.

Todas estas consideraciones fueron expuestas, de forma resumida, con ocasión de nuestra comparencia, en calidad de Defensor del Menor de Andalucía, ante la Comisión de Igualdad y Bienestar Social del Parlamento Andaluz el 6 de Noviembre de 2008, que tenía por objeto de exponer las opiniones y criterios de nuestra Institución respecto del Proyecto de Ley de Mediación Familiar y ofrecer algunas reflexiones que pudieran resultar beneficiosas para las personas menores de edad, y de manera tangencial al caso de la violencia de género.

El proyecto de Ley reguladora de la Mediación Familiar en la Comunidad Autónoma de Andalucía parece contemplar la cuestión en dos momentos bien diferenciados del texto: al tratar de los deberes, primero, y la responsabilidad, después, en que pueden incurrir las personas que ejercen la mediación.

De acuerdo con el artículo 14 del Proyecto de Ley, la persona mediadora, en el ejercicio de su actividad de mediación familiar, tendrá los siguientes deberes:

«f) Mantener la neutralidad e imparcialidad, respetando las posiciones de las partes y preservar su igualdad y equilibrio durante el proceso de mediación, dando efectivo cumplimiento, en su caso, al principio de igualdad por razón de género».

Y en el artículo 24, donde se tipifica como infracción muy grave, la responsabilidad en que pueden incurrir quienes ejercen la mediación por «j) realizar actuaciones de mediación, conociendo la existencia de una situación de violencia de género o malos tratos hacia algún miembro de la familia».

Así las cosas, esta Institución defiende, tal y como expusimos en el curso de la citada comparencia, que para garantizar al máximo los derechos de las víctimas, sería oportuno exigir por vía legal, o bien por vía reglamentaria que todo expediente de mediación contuviera un pronunciamiento expreso del profesional que la ejerza sobre si alguna de las partes ha referido en alguna ocasión de la existencia de violencia o malos tratos a algún miembro de la familia, siendo deseable, también, que estos profesionales además de los conocimientos que se señalan en el Texto del proyecto acrediten una formación específica en materia de detección de violencia de género o malos tratos a menores.

Relacionadas con este tema se han tramitado a lo largo del año numerosas quejas, de entre las que destacamos la **queja 08/714**, **queja 08/1179**, **queja 08/1289**, **queja 08/1879** y **queja 08/3078**, para cuya consulta les remitimos a la Sección Tercera de los Derechos de los Menores.

#### 2. 6. 4. Tutela judicial y protección personal de las víctimas.

En el mes de Febrero conocíamos la terrible noticia de que cuatro mujeres habían sido asesinadas en el mismo día, en diferentes puntos del país, por sus compañeros o ex compañeros sentimentales. Una de las víctimas residía en el municipio gaditano de El Puerto de Santa María. Según las crónicas periodísticas, la víctima se encontraba en trámite de separación de su marido, autor de la agresión mortal, y ambos se habían cruzado denuncias por amenazas y malos tratos. Al parecer, algunos familiares habían declarado que la víctima había alertado de su situación al Instituto Andaluz de la Mujer, a pesar de lo cual no la habían ayudado. Esas mismas fuentes

apuntaban que la víctima llevaba varios meses planteándose abandonar la ciudad para alejarse de su marido.

Teniendo en cuenta las previsiones sobre protección y atención a las víctimas, contenidas tanto en la Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la violencia de género, y la Ley 13/2007 de protección integral contra la violencia de género en Andalucía, procedimos a la apertura de un expediente de oficio **queja 08/1101** con el fin de confirmar los hechos recogidos por los medios de comunicación y, de ser ciertos, conocer la actuación llevada a cabo por el Instituto Andaluz de la Mujer para garantizar la atención especializada a la víctima cuando ésta lo solicitó.

Unos días después recibíamos, en nuestro Servicio de Información, la consulta telefónica de una hermana de la víctima solicitando la nuestra intervención frente a la escasa atención social que había recibido su hermana.

En respuesta a nuestra petición de informe el Instituto Andaluz de la Mujer nos comunicó que, en contra de lo publicado en la prensa local, la víctima había sido usuaria del Centro Municipal de Información a la Mujer en El Puerto de Santa María, donde se le había prestado asesoramiento jurídico en materia de separación matrimonial.

Nos informaban igualmente que el Instituto Andaluz de la Mujer había iniciado los tramites previstos en el artículo 38 de la Ley 13/2007 de 26 de Noviembre, para personarse en el procedimiento penal iniciado por este nuevo caso de violencia de género con consecuencia de muerte.

En consecuencia, tras poner al corriente de todas nuestras gestiones a los familiares de la víctima y facilitarles los datos necesarios para contactar con el Instituto Andaluz de la Mujer para cualquier aclaración, dimos por finalizadas nuestras actuaciones en este expediente de oficio.

Otra familia nos hacía llegar la **queja 08/3747** contra la escasa protección policial que estaba recibiendo su hija, víctima de violencia de género. Los malos tratos habían sido enjuiciados por el Juzgado mixto nº 4 de Chiclana de la Frontera, que en Julio de 2008 había dictado sentencia condenatoria contra el ex compañero sentimental de la víctima, sentencia que se encontraba recurrida.

En su carta manifestaba que, a pesar del fallo judicial, el condenado no había cesado de perseguir y acosar a su hija y a otros miembros de su familia, y que habiendo denunciado estos hechos ante la Comandancia de la Guardia Civil en dos municipios diferentes de la provincia de Cádiz, no se había adoptado ninguna medida de protección.

Al hilo de lo anterior señalaba la interesada que su hija era usuaria del Servicio de Teleasistencia para la Protección de víctimas de violencia de género, pero que el terminal que se le había asignado contaba con numerosos defectos técnicos que lo hacían prácticamente inservible, pues contaba con autonomía para sólo 4 horas, y un tiempo de recarga de 12 horas, lo que ocasionaba una gran inseguridad personal y un fuerte temor a la víctima.

Solicitada la colaboración de la Subdelegación del Gobierno en Cádiz y del Instituto Andaluz de la Mujer en el esclarecimiento de los hechos expresados por nuestra reclamante, por parte de ambos Organismos se nos manifestó que no tenían

constancia previa de los defectos de funcionamiento del Servicio, pero que atendiendo a la queja presentada, se había concedido a la víctima un nuevo terminal GPS, resolviendo de esta manera los problemas de posible desatención y desprotección que denunciaba.

La Subdelegación por su parte manifestaba desconocer la existencia de nuevas denuncias por quebrantamiento de la orden de alejamiento impuesta al condenado. Como quiera que en el expediente de queja constaban las copias de todas las denuncias presentadas por la víctima ante diferentes puestos de la Guardia Civil, facilitamos al citado Organismo los datos necesarios para su identificación y oportuno seguimiento.

En consecuencia, considerando resuelto el principal problema de preocupación de la afectada, dimos por finalizadas nuestras actuaciones en el expediente de queja.

#### 2. 6. 5. La policía local ante la violencia de género.

La **queja 08/3690**, promovida de oficio tras la entrada en vigor de la Ley 13/2007, de 26 de Noviembre, de Medidas de Prevención y Protección Integral contra la violencia de género, norma en aplicación de la cual se hace necesario que por la Administración autonómica en ejercicio de sus competencias en materia de seguridad elabore planes de colaboración con las Entidades locales y con la Administración del Estado (Fuerzas y Cuerpos de Seguridad) a fin de implementar medidas eficaces para la erradicación de la violencia de género.

Igualmente, por aplicación de la referida Ley 13/2007, la Administración de la Junta de Andalucía con competencias en materia de seguridad, deberá impulsar la adopción de medidas tendentes a la modernización y perfeccionamiento de los medios necesarios para el mejor cumplimiento de los objetivos de las fuerzas de seguridad en materia de prevención de violencia de género y en particular para la mejora de los sistemas de localización permanente del agresor.

En otro orden de cuestiones, la Ley 13/2007, citada, vino a establecer unas pautas u objetivos en materia de formación específica de los medios personales destinados en la seguridad pública tanto de la administración de la propia Junta como de las administraciones territoriales andaluzas.

Así, señaló la obligación de la Junta de Andalucía y las Entidades Locales que cuenten con Cuerpos de Policía local de promover la organización de cursos de formación en materia de prevención y protección en violencia de género.

En aras de verificar cuál estuviere siendo la actuación de la administración autonómica con competencias en materia de seguridad pública en relación a la organización y formación de medios personales y la colaboración que se mantiene con las restantes administraciones públicas con competencias en la materia, iniciamos actuaciones de oficio, respecto de la Consejería de Gobernación.

Solicitado el correspondiente informe por la Consejería indicada se nos respondía que desde el Departamento se venía dando cumplimiento a las exigencias establecidas en la ley 13/2007, de 26 de Noviembre, antes citada, en tres vertientes.

- Formación de Cuerpos de Policía Local.



- Actuaciones de la Unidad de Policía adscrita.

- Establecimiento de protocolos de actuación del Sistema de Emergencias 112 de Andalucía.

Respecto al primero de los aspectos, la Escuela de Seguridad Pública había realizado en los años 2007 y 2008 actividades formativas, impartiendo en total de 45 cursos a 1.323 alumnos.

En cuanto a la Unidad de Policía Adscrita a la Comunidad Autónoma, esta llevaba a cabo una actuación relativa a la protección integral de las víctimas de violencia de género en la Jefatura Provincial de Málaga, coordinándose en la misma con Jueces, Fiscales y el Instituto de la Mujer. Abarcando aquella protección integral, la protección estática, así como dinámica (en los lugares a visitar por la víctima y en los itinerarios).

En este sentido, destacaba el informe de la Consejería de Gobernación que desde 1999 se había dado protección a 773 mujeres, de ellas, en el año 2008 a 120 hasta la fecha del informe (7 de Noviembre).

Completaban las actuaciones formativas de la Unidad adscrita la asistencia a cursos específicos impartidos por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, por la propia Escuela de Seguridad Pública de Andalucía y por el Instituto Andaluz de la Mujer.

Por cuanto se refería a los protocolos de actuaciones desarrolladas entre el Instituto de la Mujer y el Sistema de Emergencias 112 de Andalucía, se habían elaborado los de gestión de llamadas de emergencia recibidas directamente en el sistema de emergencias 112; el de gestión de llamadas recibidas en el Instituto de la Mujer; el de gestión de llamadas de consulta y de información.

**Visto el plantel de actuaciones que llevaba a cabo el Departamento, archivamos las actuaciones.**

## **SECCIÓN CUARTA:**

### **DE LAS QUEJAS REMITIDAS A OTRAS INSTITUCIONES SIMILARES**

#### **ÁREA DE POLÍTICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO.**

En **Igualdad e Información** durante el año 2008 se han remitido dos quejas al Defensor del Pueblo Estatal, y una al Sindic de Greuges catalán.

Entre las primeras destacamos la **queja 08/2015**, denunciando el mal funcionamiento de los Servicios Públicos ciudadanos en la ciudad de Melilla, escrito que por razón de competencia territorial fue remitido al Defensor del Pueblo Estatal.

En la **queja 08/2115** el interesado mostraba su disconformidad con el contenido de la Ley 35/2007 de 15 de Noviembre de 2007 por la que se establece la deducción por nacimiento o adopción en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la prestación económica de pago único de la Seguridad Social por nacimiento o adopción. Entendía el interesado que la aplicación de la norma resulta discriminatoria para las familias en las que las madres son extranjeras, a las que se exige un periodo de residencia previa en España, requisito que pueden eludir fácilmente las unidades formadas por parejas del mismo sexo, ya que en este caso los miembros de la pareja pueden elegir quién de los dos figurará como beneficiario de la prestación. Afirmaba que en su caso particular, siendo su mujer de nacionalidad dominicana y no reuniendo el requisito de los dos años de residencia previa para poder ser beneficiaria de la prestación, no podían acogerse a la ayuda. Al tratarse de normativa de carácter estatal procedimos a su remisión al Defensor del Pueblo.