

Informe comparativo de las principales medidas 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

y 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 género.

Cádiz, a 10 de septiembre de 2018.

Consideraciones previas.

Este informe tiene el objeto de profundizar en la legislación estatal y autonómica con el fin de aclarar distintos aspectos que quedan por desarrollar y procurar una implantación y desarrollo efectivo de las mismas.

Para referirnos al Real Decreto-ley 9/2018, de 3 de agosto, de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género de carácter estatal, indicaremos *RD*; para referirnos a 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 género, indicaremos *L7/2018*.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La L7/2018 en su exposición de motivos habla de la erradicación de la violencia machista y la importancia del movimiento feminista global, así como de las legislaciones que han ayudado a visibilizar violencias machistas que van más allá de la violencia sufrida en el ámbito de la pareja o expareja por lo que el tiempo, los avances y las distintas modificaciones legislativas hacen necesaria esta nueva Ley de modificación.

La aplicación de la normativa ya existente, con mención al Convenio de Estambul, ha puesto de manifiesto la necesidad de profundizar en



políticas de igualdad desde un “enfoque feminista, transversal e interseccional” avalada por un pacto de estado. Estas modificaciones legislativas de la L7/2018 pretenden optimizar recursos, aportar medidas novedosas, adecuadas y eficaces que actúen contra la violencia en todas sus variadas manifestaciones.

Por su parte, el RD en su exposición de motivos recalca que en la legislación aprobada en materia de violencia de género se determina que no es un problema del ámbito privado y que esta violencia es el máximo exponente de la desigualdad en la sociedad. La violencia de género se dirige a las mujeres “por el hecho de serlo” (definición que se comparte entre ambas legislaciones) y de ser vistas por los agresores como carentes de derechos. Por su parte, el Convenio de Estambul exige que las partes tomen medidas para prevenir, investigar, castigar y conceder una indemnización por los actos de violencia.

El Pacto de estado en materia de violencia de género se ampara en la legislación europea y la decisión estatal de impulsar políticas de erradicación de las diferentes formas de violencia de género en base a los análisis de los informes elaborados por la Comisión de Igualdad del Congreso y la Comisión de Igualdad del Senado.

Conclusiones

La definición de violencia contra las mujeres en la exposición de motivos del RD, a pesar de coincidir con la L7/2018 en que se dirige a las mujeres por el hecho de serlo, se amplía indicando que es de naturaleza estructural y menoscaba el disfrute de derechos humanos y libertades para las mujeres. Sin embargo, el RD indica que esta violencia es un obstáculo para la plena realización de la igualdad entre mujeres y hombres, un eufemismo generalista, puesto es la desigualdad lo que produce ese efecto. La violencia de género, a pesar de ser un problema social y evidenciar una desigualdad social, va más allá de esta, implicando el control de las mujeres y como exponente el control de su propia vida y en muchos casos su muerte.

La exposición del RD se justifica en los aspectos legislativos que dan pie a esta propuesta y en los informes aportados por las Comisiones, que



dan pie a las medidas de urgencia, la necesidad de asistencia a hijos e hijas menores y además incluye datos numéricos de las mujeres asesinadas como dato muy importante junto a la visibilización de las mujeres víctimas no denunciadas y la urgencia de modificar la legislación para que las corporaciones locales puedan atender las situaciones amparadas bajo una cobertura.

Por su parte, la L7/2018 es más amplia en su exposición de motivos en lo concerniente a los avances sociales, no solo legislativos. Además de tener en cuenta la trayectoria jurídica en materia de igualdad y violencia de género a nivel estatal, autonómico y local la legislación andaluza habla de la importancia del movimiento feminista a nivel global, y lo reconoce como principal impulsor del cambio; la legislación recoge el concepto de violencia machista y de las nuevas medidas necesarias tras la aplicación de las legislaciones existentes, la escucha social y la aplicación del enfoque feminista e interseccional, fundamental para poder aplicar la igualdad en todas las esferas.

Es por ello que a pesar de que el RD incluya cuantitativamente datos sobre víctimas de violencia de género y recoge los datos de las mujeres no denunciadas (sobre todo aquellas que no tienen recursos económicos) y la urgencia legislativa para las actuaciones locales ante la violencia de género, la L7/2018 va más allá y establece la importancia del feminismo, de movimiento feminista y aplica como concepto el de violencia machista, proporcionando mayor rotundidad al texto.

Ambas legislaciones son complementarias, pero la andaluza es más ambiciosa en lo concerniente al movimiento feminista y a las ciencias sociales.

VIOLENCIA DE GÉNERO

La L7/2018, amparándose en el Convenio de Estambul, los postulados de las nuevas ciencias jurídico-sociales que exigen un enfoque integral, multidisciplinar e interseccional, (tal y como se indica en la exposición de motivos), modifica el objeto de la Ley andaluza ampliando la



justificación y conceptualización indicando que la violencia de género se ampara en una cultura machista.

Se añade un nuevo artículo 1.bis ampliando el concepto a violencia física, violencia psicológica, violencia económica y violencia sexual y no siendo solo aplicables al ámbito de la pareja o expareja ni la necesidad de convivencia, sino que se hace extensiva a otros ámbitos y añade también en el artículo 3 como violencias: el feminicidio, las agresiones y abusos sexuales, el acoso sexual (verbal o no verbal), el acoso por razón de sexo, la violencia sexual y reproductiva, la trata de mujeres y niñas, la explotación sexual, la mutilación genital femenina, el matrimonio precoz o forzado, las violencias resultantes de aplicaciones culturales, la derivada de conflictos armados, la ciberviolencia o aquella que lesione la dignidad, la integridad o la libertad de las víctimas.

El concepto de víctima de violencia de género en cualquiera de sus especificidades en el texto andaluz no implica la necesidad de denuncia por parte de la misma y se recogen los derechos de atención para con estas.

En lo que respecta al RD no se modifica el concepto de violencia de género ni de víctima (salvo en la atención a menores), ni aplica una mayor justificación científica.

Conclusiones

El RD no tiene ninguna modificación ni ampliación con respecto al concepto de violencia de género quedándose atrás finalmente en lo que respecta a los postulados científicos y a las disposiciones europeas, estableciendo solo la violencia de género como problemática del ámbito de la pareja, expareja.

La legislación andaluza, a pesar de haber podido introducir en el texto legislativo el concepto de violencia machista, tal y como se recoge en su exposición, es mucho más amplia y da cobertura a todos los tipos de violencia contra las mujeres diversas teniendo en cuenta una perspectiva interseccional (art.45).



Otra novedad legislativa de Andalucía es la no necesidad de la interposición de denuncia para establecer la existencia de violencia de género y de víctima de la misma. Por todo ello el texto andaluz es mucho más profundo y abarca la realidad actual.

VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO

El RD incluye a los menores, hijos e hijas, de las mujeres víctimas de violencia de género solo como víctimas en lo que refiere a la asistencia psicológica, modificando el Código Civil en su artículo 156 desvinculando de la patria potestad la atención psicológica de los y las menores víctimas, y pudiendo recibir atención solo con la aprobación de uno de los tutores/as, progenitores. Sin embargo, esta premisa se aplica cuando uno de los progenitores esté incurso en un proceso penal concreto y no siendo válido ese permiso sin esa circunstancia, para lo cual se requiere una denuncia y un procedimiento penal.

Por su parte, la L7/2018, como así se recoge, es más ambiciosa que el RD. A nivel andaluz se contempla como víctima de violencia de género a menores (art.29.bis), incluye a las personas mayores, personas con discapacidad o dependencia o aquellas que estén sujetas a la guardia, tutela o custodia y convivan en el entorno violento con la víctima (art.29.ter), además de las madres cuyos hijos e hijas hayan sido asesinados como forma de violencia vicaria. Contempla también el establecimiento de medidas especiales para las víctimas más vulnerables que convivan con el agresor, pero no se especifica cuáles (art.45).

Además la situación administrativa irregular no es obstáculo en el texto andaluz para tener la condición de víctima de violencia de género, puesto que se garantizan los derechos con independencia de su situación administrativa, vecindad civil o personal y su nacionalidad. Es por ello que no será siquiera necesario el empadronamiento para tener atención.

Conclusiones



La L7/2018 es mucho más amplia en su concepto de víctima de violencia de género (menores, ascendientes, dependientes, discapacidad, menores víctimas de asesinato por violencia vicaria) siendo mucho más ambiciosa y realista que el concepto recogido en el RD y el texto consolidado, que no da respuesta a totalidad de la realidad social. Además el texto andaluz legisla sobre la violencia vicaria, aquella violencia de género ejercida contra las mujeres atentando contra sus hijos e hijas algo que se planteaba de extremada urgencia.

El RD no añade modificación alguna en el objeto de la Ley, quedándose la modificación en el terreno de la asistencia psicológica con respecto a los menores de forma insuficiente.

Añadimos la importancia de la intervención social con las mismas premisas necesarias que con respecto a la atención psicológica desvinculada a la patria potestad que no se ha recogido en el texto estatal y aunque se tendrá cobertura a nivel andaluz implicará diferencias entre Comunidades.

ATENCIÓN SOCIAL A LAS VÍCTIMAS

Se establece en la L7/2018 la realización de un Plan integral personal de carácter social por cada una de las mujeres víctimas que garantice su protección social, una respuesta a su situación y necesidades y se encontrará en un expediente único. También establece que los centros municipales de información a la mujer deberán contar con personal formado y acreditado en violencia de género que se recicle de forma continuada, tendrán protocolos de actuación y trabajarán de forma coordinada con la Administración autonómica.

La atención integral a las víctimas, teniendo en cuenta el amplio concepto, se garantiza por parte de equipos multidisciplinares; además se asegura apoyo y recuperación. El texto da por hecho la atención social, psicológica, apoyo a la inserción laboral, reclamación ante los derechos de la mujer, atención a hijos e hijas y la posibilidad que profesionales y organismos reclamen a nivel judicial medidas.



Encontramos en el texto andaluz con respecto a la Renta mínima de inserción, que se podrán solicitar nuevamente si hubo resolución por extinción y la L7/2018 modifica el Decreto-ley 372017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social de Andalucía ampliándose los casos.

El RD incluye como única novedad la concreción del porcentaje de la ayuda en caso de mujer víctima con discapacidad.

Conclusiones

La Ley de Servicios Sociales de Andalucía establece como obligatorio el plan de intervención, por lo que este texto es confuso a la hora de saber si el Plan integral que se incluye en esta nueva Ley es complementario o sustitutivo. Tampoco se proporciona información sobre la administración encargada del mismo, ni de la cantidad ni tipología de profesionales necesarios en los centros municipales de información a la mujer o aquellas profesiones necesarias para dar cobertura a la inserción laboral, atención social y psicológica. Aun así, el texto andaluz, a pesar de necesitar distintas aclaraciones, es más completo que el RD.

ASISTENCIA JURÍDICA A LAS VÍCTIMAS

El RD plantea la realidad de muchas mujeres que ante una situación de indefensión económica y la dependencia hacia su pareja, no denuncian la situación de violencia sufrida. El RD pretende reforzar la asistencia jurídica a las víctimas de violencia de género aplicando medidas para su participación en el proceso penal.

El RD establece modificaciones en la Ley estatal en su artículo 20 ampliando el amparo de la víctima durante el procedimiento jurídico y amparando la designación urgente de letrado/a y procurador/a cuando la víctima desee personarse como acusación particular. El abogado o la abogada de la víctima tendrá habilitación procesal hasta la designación de procurador/a y la víctima podrá personarse como acusación particular en cualquier momento.



El texto andaluz en su art.35 también modifica el texto en cuanto a la asistencia letrada, garantizando la asistencia especializada y acreditada y el acompañamiento profesional. Además, se aseguran las medidas específicas y judiciales para la protección de la víctima y familiares durante el proceso judicial (art.36).

Por otra parte, las Unidades de valoración integral de violencia de género también se establecen según el texto andaluz como acreditadoras de la situación de violencia a efectos judiciales e incorpora a profesionales de la psicología, medicina y trabajo social.

Conclusiones

El RD da prioridad a la designación de procurador/a y abogado/ en casos de violencia de género, pero no establece la obligatoriedad de formar a procuradoras/es y abogadas/os en materia de violencia de género e igualdad y deja a la libertad de los requisitos establecidos por los turnos de oficio.

Por otra parte, a pesar de las modificaciones no se establece ni se piensa la realidad posterior a la denuncia de la víctima salvo por las ayudas económicas asistenciales, que son insuficientes. La víctima de violencia de género, si teme por su futuro y por su descendencia, no emprenderá una acción legal sino tiene cobertura durante y posteriormente al proceso y una segura recuperación que solo asegura una intervención social continuada.

El texto andaluz da por hecho la proporción de asistencia jurídica especializada y acreditada, además de dar la misma cobertura que el RD. Se entiende que la L7/2018 ofrece mayores garantías sociales y legislativas al ser más específica en formación, atención y acompañamiento. Hace un reconocimiento profesional importante en las Unidades de valoración integral en instancias judiciales pero establecemos la necesidad de más personal para poder llevar a cabo todas las cuestiones planteadas.



ASISTENCIA PSICOLÓGICA A MENORES

Según el RD se incluye la asistencia psicológica a los hijos e hijas desvinculándola de la patria potestad si uno de los progenitores está incurso en un proceso penal (por atentar contra la vida, la integridad física, la libertad, la integridad moral o la libertad e indemnidad sexual del otro progenitor, hijos e hijas). Este hecho significa que las víctimas de violencia de género que no efectúen denuncia no estarán amparadas por este precepto y no se beneficiarán los hijos e hijas de una asistencia psicológica como víctimas, un error legislativo bastante importante.

Conclusiones

En el texto andaluz la asistencia a menores se contempla en tanto en cuanto ya tienen reconocimiento de víctima, pero el RD añade la disposición de la no necesidad de contar con ambos progenitores para ello. Sería necesaria ampliar la exención del permiso de patria potestad para la atención social.

Por otra parte no se recoge en el RD la posibilidad tras evaluación profesional y sentencia firme, la retirada de la patria potestad al agresor, algo que debiera contemplarse con urgencia legislativamente.

ACREDITACIÓN DE LAS SITUACIONES DE VIOLENCIA DE GÉNERO

El RD modifica el art.23 ampliando los organismos encargados de acreditar las situaciones de violencia de género. Ya no solo la sentencia condenatoria, una orden de protección o cualquier resolución judicial cautelar sino que el informe de los servicios sociales, de los servicios especializados, los servicios de acogida a víctimas de violencia de género municipal podrá acreditar la situación.

La legislación estatal además añade que también podrá acreditarse por cualquier otro título, siempre que ello esté previsto en las disposiciones normativas de carácter sectorial que regulen el acceso a cada uno de los derechos y recursos, añadiendo complejidad al texto normativo. Por otra parte no se aclara nada más con respecto al

informe que acredite la situación y al haber distintos organismos implicados en un mismo caso pudiera darse la duplicidad.

El texto andaluz establece (art.30), junto a las ya consolidadas formas de acreditación, que podrán ser los servicios sociales o sanitarios quienes a través de informe puedan acreditar las situaciones de violencia de género; así como los servicios de acogida municipales o la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en casos de acoso sexual en el ámbito laboral.

Conclusiones

El texto andaluz no contradice el RD, sino que añade a los servicios sanitarios como agentes de detección y a la Inspección de Trabajo en materia de acoso sexual, cuestión que dejaba libre el RD.

No se concreta más allá de los organismos responsables de acreditar la situación, por lo que se necesitan protocolos y una aclaración del proceso para no provocar duplicidades administrativas en la Administración Pública. Existe por tanto un desconcierto sobre las responsabilidades de múltiples agentes responsables de la acreditación y las posibles duplicidades.

PLAN DE SENSIBILIZACIÓN. AGRESORES O FUTUROS AGRESORES. FORMACIÓN DEL PERSONAL.

La L7/2018, como novedad importante, incluye en el Plan Integral de sensibilización y prevención de la violencia de género actuaciones dirigidas a la figura del agresor (y no se centra solo en la rehabilitación, como en el texto anterior) o potencial agresor basada en el fomento de la igualdad, los buenos tratos, la eliminación de estereotipos de género y los micromachismos.

El Plan integral de sensibilización y prevención contra la violencia de género se amplía a materias como la formación obligatoria del personal de la administración del ámbito de la educación (art.22), los servicios sociales (art. 25.bis) y establece en su disposición quinta los plazos para que esto se lleve a cabo.

El RD no acuerda novedades al respecto.

Conclusiones

La L7/2018 incluye conceptos que se están trabajando en las ciencias sociales sobre micromachismos y estereotipos y asume en el texto su importancia dándole ubicación en los Planes de sensibilización y dirigiendo por primera vez legislativamente acciones hacia los agresores o posibles agresores. Además el texto andaluz incluye en su Plan de sensibilización la formación obligatoria del personal de la administración que trabaje en violencia de género como eje indispensable para un buen abordaje del problema y concreta su aplicación en su disposición quinta. Además, la formación ofrecida deberá de ser de calidad, concretando este aspecto en su art. 25.ter.

El RD no incluye ninguna acción concerniente a agresores ni en su texto consolidado ni en el RD, ni tampoco especifica la obligatoriedad de la formación de profesionales de la administración pública, lo cual consideramos, es urgente.

VENTANILLA ÚNICA Y ORDEN DE PROTECCIÓN

El texto andaluz establece la ventanilla única (art.57.bis) como sistema centralizado de atención a víctimas de violencia de género y como mecanismo eficaz y homogéneo de tratamiento y simplificación de trámites, cuestión necesaria para agilizarlos y ofrecer una respuesta a la víctima cuanto antes.

Además se regula en Andalucía el Punto de coordinación de las órdenes de protección (art.57.ter) como vía específica de comunicación de las mismas por los organismos judiciales y que ordenará la intervención asistencial y de apoyo a las víctimas.

El RD no incluye nuevo texto al respecto.

Conclusiones



La L7/2018 considera la necesidad de aunar procedimientos para aumentar la eficacia en la atención y reducir tiempos. No se concreta el método de funcionamiento del Punto de coordinación, ni el establecimiento de dicha ventanilla única, lo que deja a profesionales en un limbo administrativo y legislativo hasta su implantación y se desconoce la carga burocrática real de dichas medidas. A pesar de la necesidad de concreción, el texto andaluz cubre mayores necesidades que el RD.

INVESTIGACIÓN

La L7/2018 incorpora en la exposición de motivos al Observatorio Andaluz de la Violencia de Género que se encargará de establecer los indicadores junto a la Unidad Estadística y Cartográfica de violencia de género, además la Administración realizará y apoyará la investigación en materia de violencia de género y fomentará otras investigaciones al respecto, así como los estudios de evaluación de impacto de las políticas implantadas. Esto se traduce en una modificación del art.5, 6, 7 y se añade un art.7.bis.

Conclusiones

El texto andaluz apuesto por las nuevas investigaciones en la materia y en los avances científicos, así como políticos que permitan adaptarse a los nuevos cambios. El texto estatal no incluye la investigación en la modificación, quedando de forma generalista en el texto anterior consolidado de fomento de la investigación por parte de las Universidades sin concreción ni obligación.