



Parte general

1.2. Compromiso del Defensor del Pueblo Andaluz con la igualdad de género y trato

1.2.1. Introducción

El compromiso de la Defensoría andaluza con la igualdad de género y trato viene reflejado en la [Estrategia 2021-2024](#) como **uno de los valores que marcan la actuación de esta Institución** y como uno de sus objetivos desde una doble perspectiva: interna, en la gestión de su personal y funcionamiento, a través del Plan de Igualdad y, externa, en su labor de atención a la ciudadanía y supervisión de las administraciones públicas, comprometiéndose a seguir avanzando en la integración de la perspectiva de género en sus actuaciones.

En cuanto al primero de los aspectos, el **8 de marzo de 2023**, Día Internacional de la Mujer, la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz aprobó el vigente [Plan de Igualdad](#), asumiendo como principio la propia ejemplaridad de la Institución.

Respecto al segundo, es voluntad del Defensor del Pueblo Andaluz asumir su responsabilidad como comisionado del Parlamento de Andalucía, designado para proteger los derechos y libertades fundamentales de la ciudadanía en el ámbito de la Comunidad Autónoma, en que **el principio de igualdad de género** se constituya como **base de intervención y transformación de las políticas públicas** y coadyuvar para **reducir las desigualdades y brechas de género persistentes en nuestro territorio** a fin de que todas las andaluzas y andaluces disfruten de una igualdad real y efectiva en todos los ámbitos de la vida.

La igualdad entre mujeres y hombres es un **principio jurídico universal** reconocido en el orden internacional, tanto en el ámbito de las Naciones Unidas, como en el Consejo de Europa y en la Unión Europea, que ha tenido su traslación en numerosos instrumentos de derechos humanos y en la jurisprudencia de organismos internacionales.

Este principio también está recogido a nivel nacional en la Constitución Española y en la abundante legislación aprobada por las Cortes Generales y los parlamentos de las comunidades autónomas, de manera singular en las últimas dos décadas.

En nuestra Constitución, el artículo 14 recoge el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo, y el artículo 9.2 establece que los poderes públicos promoverán las condiciones para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas, removerán los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitarán la participación de la ciudadanía en la vida política, económica, cultural y social. **Se trata, pues, no solo de un mero reconocimiento, sino de un mandato claro de actuación a los poderes públicos.**

La Comunidad Autónoma de Andalucía asume en su Estatuto de Autonomía para Andalucía un fuerte compromiso en esta dirección, afirmando en el artículo 10.2, como uno de sus objetivos básicos, que **la Comunidad Autónoma propiciará la efectiva igualdad del hombre y de la mujer andaluces**, promoviendo la democracia paritaria y la plena incorporación de aquélla en la vida social, superando cualquier discriminación laboral, cultural, económica, política o social. Asimismo, en su artículo 15 se garantiza la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en todos los ámbitos y en su artículo 14 de prohibición de la discriminación, prohíbe particularmente la ejercida por razón de sexo.

Más allá de la igualdad formal ante la ley y su consideración de principio informador del ordenamiento jurídico, el poder legislativo ha establecido obligaciones concretas y **pautas generales de actuación de los poderes públicos en relación con la igualdad de género.**

Así, la [Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres](#) estableció políticas activas para hacer efectivo el principio de igualdad (incluidas las llamadas acciones positivas), integró en nuestro país el prin-



cipio de transversalidad y los instrumentos para su integración en la elaboración, ejecución y aplicación de las políticas públicas en España, tanto estatales como autonómicas y locales.

A este mandato hemos de añadir en nuestra comunidad autónoma la [Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía](#), cuyo objetivo principal es garantizar la vinculación de los poderes públicos en el cumplimiento de **la transversalidad como instrumento imprescindible para el ejercicio de las competencias autonómicas en clave de género**.

La transversalidad de género es, por tanto, un mandato normativo vinculante, tanto para las administraciones públicas andaluzas que debemos supervisar, como para esta Institución. No se trata de una aplicación esporádica de medidas puntuales sino de la aplicación de **políticas transversales de género que supongan un cambio estructural y social**.

Así, la transversalidad constituye un enfoque que tiene en consideración las diferencias entre las condiciones de vida, las situaciones sociales, económicas y culturales y las necesidades de mujeres y hombres en todas las fases de la intervención pública, y que considera que la acción pública no es neutra al género por el hecho de ser diseñada y aplicada sin distinguir entre hombres y mujeres sino que, por el contrario, existe una realidad de desigualdad de género, en ocasiones invisibilizada, que si no se advierte y atiende correctamente, corre el riesgo de profundizar en la desigualdad.

Finalmente, la [Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible](#) ha supuesto un importante impulso en el compromiso de la comunidad internacional para el logro de la igualdad de género situándola como prioridad a través de su Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) número 5 y reconociendo que su consecución y el empoderamiento de las mujeres y las niñas contribuirá decisivamente al progreso respecto de los restantes ODS.

En nuestro compromiso de que el enfoque o perspectiva de género impregne transversalmente los diversos ámbitos competenciales y materias de trabajo de esta **Defensoría del Pueblo Andaluz, supervisamos las políticas públicas** y la actuación de las administraciones públicas, a la luz de la normativa y jurisprudencia nacional e internacional, de los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030 y de las directrices a las que hemos hecho referencia anteriormente.

1.2.2. Análisis de las quejas que llegan al Defensor desde un enfoque de perspectiva de género

Pasamos a continuación a efectuar un repaso de algunas de las cuestiones más relevantes planteadas en 2023 en la Defensoría desde el punto de vista de la perspectiva de género.

A este respecto es imperativo tomar en consideración los diferentes factores que inciden en la vulnerabilidad y discriminación de las mujeres en el disfrute efectivo de sus derechos. Así, mujeres de diferentes etnias, capacidades, edades, orientaciones sexuales o estatus socioeconómico enfrentan retos únicos y algunas son más vulnerables a ciertas desigualdades. Estas condiciones no operan de manera aislada, sino que se interseccionan y pueden amplificar las desventajas o ventajas.

A lo largo de este capítulo analizaremos brevemente cómo algunos de estos factores inciden en la desigualdad de las mujeres, razón por la cual es crucial que las políticas públicas reconozcan y aborden esta complejidad para satisfacer efectivamente las necesidades específicas de estos grupos.

1.2.2.1. Situaciones de violencia y discriminación contra la mujer

La **violencia de género** es la manifestación más grave de la desigualdad entre hombres y mujeres. Según los [datos de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género](#) del Ministerio de Igualdad, en España, durante el año 2023, la violencia de género dejó un saldo trágico de **56 mujeres asesinadas, ascendiendo al número de 1240 mujeres asesinadas desde 2003**, año en que comenzaron los registros oficiales.

La cifra de víctimas mortales de la violencia de género en España registrada en 2023 rompió la tendencia descendente observada en los años anteriores, siendo el peor dato desde 2015, conjuntamente con el de 2019 (alrededor del 30 % de las víctimas eran residentes en Andalucía). Afortunadamente este año 2023 [no ha habido que lamentar asesinatos de](#)



[menores por violencia vicaria](#), sin perjuicio de lo cual debemos recordar que **el número de menores asesinados en España desde 2013 asciende a 50**, ocho de ellos en Andalucía.

En aproximadamente en el 75% de los casos no existía denuncia previa, dato que resulta fundamental a la hora de activar las políticas necesarias para que las víctimas sientan que en caso de denunciar se pondrán en marcha todos los mecanismos de protección necesarios y también, cuando no lo hagan, que su entorno denuncie.

Los estudios apuntan a que las **mujeres mayores** les cuesta más reconocer la violencia, por la cultura machista en la que han vivido, y posiblemente en parte por ello piden menos ayuda, o bien no saben a dónde pedir ayuda o sienten que no existe posibilidad de salir de esa situación. En todo caso es un **colectivo que a menudo es invisibilizado** como víctima de violencias, y en el que las distintas políticas también se deberían enfocar.

En todo caso, continuaremos enfatizando que **la violencia contra las mujeres constituye un asunto de relevancia nacional, que incumbe tanto a las autoridades gubernamentales como a la sociedad en su conjunto**.

La **sensibilización e implicación de toda la sociedad en la igualdad de género resulta de gran importancia en la construcción de un mundo más justo y equitativo**, donde todas las personas tengan las mismas oportunidades y derechos sin importar su género.

En el presente capítulo se pondrá de manifiesto, desde un enfoque interseccional, cómo la violencia de género incrementa la vulnerabilidad y desigualdad presente en muchas situaciones.

De conformidad con la obligación de los poderes públicos de prevenir y reaccionar ante la violencia hacia las mujeres, y en particular las violencias sexuales, esta Institución estimó procedente incoar una queja de oficio ([Q23/1530](#)) con la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad y con la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, a fin de recabar información sobre las actuaciones que se puedan realizar para **impulsar la elaboración de protocolos centrados en la prevención, detección, reacción y atención a la persona afectada en establecimientos de ocio y, en particular, nocturnos**.

Estos deben ofrecer unas pautas comunes respecto a cómo actuar ante las agresiones sexistas, que faciliten una respuesta eficiente ante la misma y eviten todo tipo de revictimización. Resulta además fundamental la formación en la prevención de las agresiones sexuales a todo el personal de los locales de ocio (camareros/as, personal de guardarropía, disyóquey, personal de seguridad, etcétera), incluyendo temas como la sensibilización, conceptos jurídicos básicos, procedimientos operativos para actuar ante determinadas conductas, coordinación con otros recursos y atención a la persona afectada. También pueden incluir herramientas para el análisis del diseño de los locales y la detección de zonas que puedan ser de riesgo a fin de adoptar medidas como mejorar la visibilidad, evitar recovecos, mayor presencia de personal en determinadas zonas, etc.

Como resultado de dicha queja de oficio, la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad nos informó de la **firma en junio de 2023 por el Instituto Andaluz de la Mujer de un [Convenio de colaboración con la Federación de Asociaciones de Empresarios de Ocio y Esparcimiento y la Federación de Empresarios de Hostelería en Andalucía para la colaboración en la difusión y formación en materia de prevención contra la violencia sexual](#)**. La Federación de Asociaciones de Empresarios de Ocio y Esparcimiento integra las ocho asociaciones provinciales de discotecas y salas de fiestas y cuenta en total con más de 400 establecimientos repartidos a lo largo de las ocho provincias andaluzas, en los que trabajan más de 1200 personas.

Fruto de dicho convenio el IAM ha aportado cartelería divulgativa del Teléfono de Información a la Mujer (900 200 999) para su difusión en los distintos establecimientos, además de ofrecer formación en materia de prevención contra la violencia sexual a los empleados y empleadas que determinen las citadas federaciones. Asimismo, Está previsto que el IAM aporte material audiovisual con información del Teléfono de Información a la Mujer para su emisión en las pantallas digitales de los festivales y conciertos celebrados durante la temporada de verano. También se hará constar en las entradas de los eventos.

Por parte de **la FAMP se nos ha informado de la realización en el año 2023 de campañas a nivel local en varios ayuntamientos andaluces**: Granada ("*Más que un punto una constelación*"), Cádiz ("*Carnaval sin violencias, NO es NO*"), Córdoba ("*Fiestas libres de agresiones sexistas, diviértete desde el respeto*"), Huelva ("*Red de Puntos Violeta*"), Málaga ("*No es NO*"), Sevilla ("*La diversión termina donde comienza la agresión*"), Los Barrios ("*Por una feria libre de violencia*").



sexual”) y Marbella (campana contra la violencia machista en la Feria y Fiestas de San Bernabé); si bien hay que señalar que a rasgos generales el objeto de estas campanas no abarca todos los aspectos mencionados anteriormente.

Por otra parte, en la tramitación de dicha queja de oficio se nos ha informado que la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad, a través de la Secretaría General de Familias, Igualdad, Violencia de Género, ha elaborado y difundido un [Protocolo para la prevención y abordaje de la violencia de género en los centros de los servicios sociales comunitarios](#).

Este protocolo pretende establecer un itinerario de detección y atención, así como derivación a los centros provinciales del Instituto Andaluz de la Mujer, o a los Centros Municipales de Información a la Mujer provinciales, tanto para que sirvan de referencia al personal de los centros como para las personas usuarias que puedan ser atendidas en los centros.

Finalmente se hace constar que la Consejería de Salud y Consumo, a través de la Dirección General de Salud Pública y Ordenación Farmacéutica y en colaboración con la Escuela Andaluza de Salud Pública, ha elaborado el [Protocolo sobre “Abordaje Integral de Víctimas de sumisión química y/o agresión por objeto punzante”](#), con el fin de facilitar el acceso a todos los profesionales sanitarios a las pautas de actuación y los procedimientos de coordinación ante esta agresión que constituye un delito.

Este protocolo es específico para los diferentes escenarios que pueden presentarse ante una sospecha de sumisión química (con o sin agresión sexual), con el fin de que se realice una adecuada valoración, actuación y seguimiento de cada caso teniendo en cuenta las políticas, prácticas y procedimientos legales preceptivos. Establece cómo debe ser la comunicación y coordinación entre los profesionales del ámbito sanitario, Medicina Forense, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y los demás agentes implicados en la atención y actuación ante posibles situaciones de sumisión química.

En otro orden de asuntos, como viene aconteciendo en años anteriores, se han tramitado algunas quejas de **mujeres víctimas de violencia de género que muestran su pesar y disconformidad con resoluciones judiciales que establecen un régimen de visitas** de los hijos con el padre maltratador.

Las posibles respuestas al problema planteado en estas quejas, no obstante, debe darse en sede judicial, habida cuenta que se trata de cuestiones sujetas al principio de independencia judicial.

Por su parte, **las mujeres con discapacidad víctimas de violencia de género** sufren fenómenos violentos específicos y complejos que precisan de una especial consideración y a una Administración, no solo garante de derechos, sino además revestida de una especial sensibilidad hacia estas mujeres.

A este respecto, podemos destacar el Acuerdo de 26 de septiembre de 2023, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación del [Plan de Acción Integral para Mujeres con Discapacidad de Andalucía 2024-2027](#), cuyo objetivo principal es empoderar a las mujeres discapacitadas, reducir la desigualdad y prevenir y atender las situaciones de violencia de género que puedan versar sobre las mismas. Se trata sin duda de un paso que afianza el compromiso que tiene la Administración con la consecución de la igualdad de género.

De otra parte, y considerando que **en la población gitana concurren varios factores que propician situaciones de exclusión**, esta Institución ha iniciado en 2023 **quejas de oficio** dirigidas a los Ayuntamientos contemplados en el [Plan el Integral para La Inclusión de la Comunidad Gitana de Andalucía 2017-2020](#).

El objetivo principal del Plan era mejorar la integración social del Pueblo Gitano a través de la Educación, Empleo, Vivienda, Salud, Igualdad entre hombres y mujeres, Servicios Sociales, Comercio ambulante, Cultura, Participación social, No discriminación y Población gitana proveniente de otros países. En dichas actuaciones de oficio hemos solicitado que nos informen sobre actuaciones que fomenten la **prevención de la violencia de género en la población gitana**, destacando las actividades formativas que se hayan realizado al respecto. Las actuaciones se encuentran en trámite de valoración de los informes remitidos.

En este sentido se apunta la importancia de los protocolos específicos de violencia de género para atender a la mujer gitana; debiendo por lo que respecta a nuestra comunidad autónoma celebrar el [Protocolo para la atención específica Mujeres gitanas víctimas de violencia de género](#), del Instituto Andaluz de la Mujer.



1.2.2.2. Los menores, víctimas invisibles de la violencia de género

Han sido objeto de objeto de atención por parte de nuestra Institución los problemas y necesidades a los que se han de enfrentar los **menores de edad tras el asesinato de sus madres por violencia de género**, a menudo a manos de sus propios padres, así como aquellas intervenciones públicas necesarias para superar el trauma vivido y hacer posible que sus vidas puedan tener un mejor futuro.

Así las cosas, la Defensoría de la Infancia y Adolescencia de Andalucía (DIAA) publicó en año 2023 el [Estudio Singular "Infancia huérfana de la violencia de género: La víctima más invisible del drama"](#). El Estudio se incluyó en el Informe Anual 2022 del Defensor de la Infancia y de la Adolescencia, registrado en el Parlamento andaluz en septiembre de 2023 y pendiente de presentación ante la Comisión sobre la Infancia y la Adolescencia.

1.2.2.3. Salud y bienestar

En el Plan Estratégico para la igualdad de mujeres y hombres en Andalucía 2022-2028, que dedica una de sus líneas de acción a la Salud, se reconoce que **la salud de las personas está determinada en gran parte por su situación socioeconómica, que a su vez se ve condicionada por las desigualdades y brechas de género**. La Escuela Andaluza de Salud Pública, en el [n.º 0 de los Cuadernos para la Salud de las Mujeres](#), explica el marco de género como determinante de la salud y eje fundamental de las desigualdades en salud entre mujeres y hombres:

*«(...) **la salud –que va más allá de la ausencia de enfermedad– no tiene solo una base biológica, sino también unos determinantes sociales, entre los cuales el género ocupa un papel fundamental**. Igualmente, asumimos que las mujeres somos muy diversas, y que el enfoque de género en la salud tiene que tener en cuenta esta diversidad y los distintos ejes de discriminación que se entrelazan con el género para producir desigualdades en salud. Este enfoque de la diversidad está relacionado igualmente con el concepto de vulnerabilidad, esto es, hay grupos de mujeres que por sus características biológicas, psicológicas o sociales, están más expuestas a factores de riesgo para su salud.*

*(...) Con frecuencia se reduce la salud de las mujeres a la salud reproductiva. En los demás aspectos de la salud **se asume en muchas ocasiones una “falsa igualdad” con la salud de los hombres**, entre otras cosas porque son los varones los que han participado mayoritariamente como sujetos de estudio en la investigación en salud. Estos sesgos de género (androcéntricos) en la investigación, y en consecuencia también en el diagnóstico y tratamiento de la enfermedad, han mantenido ocultas a las mujeres en el campo de la salud, más allá de lo que atañe a su condición reproductiva.(...)»*

Tanto el poder legislativo estatal como el autonómico han establecido la **obligación de integrar el principio de igualdad en las políticas de salud**, a través de directrices concretas, con el objetivo de asegurar que tanto mujeres como hombres tengan acceso equitativo a los servicios de salud y a condiciones de bienestar óptimas.

Así, los artículos 41 y 42 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, de conformidad con el artículo 27 la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, menciona de forma específica las obligaciones de la Administración sanitaria de la Junta de Andalucía y el Sistema Sanitario Público de Andalucía

Es por tanto responsabilidad de la Administración sanitaria, y de esta Institución como supervisora de sus actuaciones, incorporar de forma efectiva la perspectiva de género en la línea de las referidas directrices.

Algunas de las actuaciones sanitarias que de forma más obvia se deben afrontar con mirada de género son las referidas a los procesos médicos relacionados con el embarazo, el parto y el puerperio.

Organizaciones nacionales como el Ministerio de Sanidad y grupos de defensa de los derechos de las mujeres en España han trabajado para fomentar prácticas más respetuosas en el parto, incluyendo la promoción de las cesáreas humanizadas y la lucha contra la violencia obstétrica. Estos esfuerzos buscan garantizar que las mujeres reciban un cuidado respetuoso y basado en evidencias durante todo el proceso de maternidad.



En 2023 recibimos tres comunicaciones de mujeres que insistían en la importancia de la **humanización de las cesáreas** (quejas 23/1971, 23/8212 y asunto general 23/0038). El concepto de “cesárea humanizada” se refiere a la práctica de realizar cesáreas respetando los deseos y la comodidad de la madre, incluyendo medidas como permitir el contacto piel con piel inmediato entre madre e hijo y facilitar la lactancia materna lo antes posible.

Poco a poco algunos hospitales están implementando sus propios protocolos basados en las recomendaciones de organismos nacionales e internacionales. En la [Guía de Práctica Clínica sobre la Atención al Parto Normal](#), publicada en 2010, el Ministerio de Sanidad ya recomendaba “que las mujeres mantengan el contacto piel con piel con sus bebés inmediatamente después del nacimiento”; y en la [Estrategia de atención al parto normal](#) en el Sistema Nacional de Salud, de 2012, se insiste en la importancia de incluir en los protocolos la indicación de colocar inmediatamente tras el parto a la criatura recién nacida, piel con piel con su madre, durante al menos 70 minutos -también en casos de cesáreas-, como derecho básico del nacimiento.

Esta Institución se ha interesado ante centros hospitalarios del sistema sanitario público de Andalucía, por la **observancia del contacto piel con piel también en los partos por cesárea**, conforme a las evidencias de los beneficios indudables que del mismo se derivan para los recién nacidos durante las primeras horas de vida. En los partos por cesárea los principales inconvenientes expresados desde los hospitales públicos han versado sobre la adaptación de los espacios físicos, o se han derivado de otros planteamientos o circunstancias de índole clínica, como el del estado de salud de la madre o la responsabilidad de los cuidados en cuanto al menor.

La consciencia o rapidez de la reanimación de la madre sometida a cesárea, tras los avances en este campo, permiten sin embargo un replanteamiento que, además, ha dado lugar a la instauración de protocolos asistenciales adecuados en el paritorio de algunos [Hospitales, como en el Hospital Universitario de Valme en Sevilla](#). En efecto en este centro se ha instaurado un protocolo que permite la recuperación de la madre en el paritorio junto a su hijo recién nacido y el acompañante elegido, evitando así la separación tras la cesárea. En general, pues, **se observa un cambio progresivo en la actitud de los hospitales españoles hacia la humanización de las cesáreas**, aunque aún hay variaciones en la adopción de estas prácticas dependiendo de la región y del hospital.

Actualmente se encuentra en trámite la citada queja 23/8212, en la que hemos solicitado al Hospital Punta de Europa (Cádiz) que nos informe sobre la práctica asistencial que se viene aplicando acerca de la cuestión expuesta y las previsiones sobre el particular, dentro del marco normativo actual, así como del Plan de Humanización del sistema sanitario público de Andalucía.

Como **novedad normativa en el ámbito de la salud sexual y reproductiva**, debemos citar la aprobación de la [Ley Orgánica 1/2023, de 28 de febrero, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2010 de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo](#). Esta norma ha vuelto a reconocer el derecho de las mujeres de entre 16 y 18 años y de las mujeres discapacitadas a interrumpir su embarazo sin el permiso de sus progenitores y tutores, y además ha puesto el foco en el cuidado, la prevención y el tratamiento de la salud sexual y menstrual, con numerosas novedades que sin embargo por razones de espacio no podemos detallar.

Sí debemos resaltar la novedad del derecho a la baja laboral por menstruación dolorosa, conocida también como dismenorrea secundaria. Esta situación de incapacidad temporal es aplicable en casos de menstruación incapacitante secundaria asociada a patologías como endometriosis, miomas, enfermedad inflamatoria pélvica, adenomiosis, pólipos endometriales, ovarios poliquísticos, entre otros. Para solicitar esta baja, es necesario contar con un diagnóstico médico de alguna de estas condiciones. El procedimiento es similar al de otras bajas por incapacidad temporal, siendo necesario acudir al médico de cabecera para obtener el correspondiente informe médico. Las empresas no tienen que asumir el coste de estas bajas, ya que serán cubiertas íntegramente por la Seguridad Social desde el primer día de la baja. Además, no se requiere un periodo mínimo de cotización previo para acceder a esta prestación.

Esta ley es un **paso importante en el reconocimiento de la salud menstrual como parte integral del bienestar de las mujeres, y marca un precedente en Europa**.

Además de todo lo anterior, se han planteado este año muchas otras cuestiones en materia de salud con perspectiva de género, referentes a tratamientos de reproducción asistida, al derecho al aborto, a las sedaciones para la realización de punciones ováricas o a la realización de mamografías preventivas del cáncer de mama, si bien, dado que las actuaciones iniciadas en cada caso continúan en trámite en la fecha de cierre de este informe, efectuaremos las oportunas reflexiones en el próximo Informe Anual a la luz de toda la información recabada.



1.2.2.4. Dependencia

Anualmente se reciben en el Defensor del Pueblo Andaluz más de medio centenar de **quejas por los retrasos en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD)**. Las quejas y consultas se presentan por las principales personas cuidadoras ante la frustración por las demoras en la valoración del grado de dependencia de sus familiares, en la asignación del recurso o prestación correspondiente, o en la modificación tanto del grado como del recurso o prestación adecuado. En más del 65% planteadas de los casos son mujeres las que se dirigen a esta Institución por esta causa. Llama la atención además que con frecuencia las **mujeres aluden a que los cuidados de su familiar se añaden a los cuidados de sus criaturas o del propio hogar, así como de las responsabilidades laborales** en su caso.

Es el caso de una mujer que nos trasladaba las difíciles circunstancias que atravesaba junto a su madre dependiente, cónyuge e hijos. Su madre tenía reconocido el Grado II, de dependencia severa por resolución de fecha 5 de febrero de 2020, reconociéndosele el derecho de acceso a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar. Sin embargo, debido al empeoramiento de su estado de salud, tras solicitar la revisión del grado de dependencia, se le había reconocido el Grado III de Gran Dependencia en el año 2021, momento desde el que aguardaba poder disfrutar de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar en cuantía correspondiente a su actual condición de gran dependiente. Asimismo la interesada nos exponía que su cónyuge padecía una enfermedad de corazón que le impedía trabajar y que ella ejercía el rol de cuidadora de su marido e hijos, lo que estaba afectando tanto a su salud física como mental.

Por ello trasladamos a la administración que, analizando estas circunstancias con perspectiva de género, la resolución del expediente de dependencia de su madre no solo garantizaría una mejora en la calidad de vida de la persona dependiente sino además de una mujer que pone por encima de su bienestar los cuidados de su familia (queja 23/4335)

1.2.2.5. Necesidad de vivienda

La falta de acceso a un hogar no solo es una necesidad material, sino también un elemento integrador necesario en cualquier sociedad democrática e inclusiva. A pesar de ello, la **necesidad de vivienda** en Andalucía es una realidad constatada y dolorosamente conocida para esta Institución. De manera diaria se reciben quejas y comunicaciones de personas que pierden su vivienda habitual, que se enfrentan a desahucios o que directamente no pueden acceder a un techo digno en el que vivir.

Esta realidad tristemente cotidiana cobra un mayor peso ante el número de testimonios aportados a esta Defensoría por mujeres con hijos a cargo, como en la queja 23/3288. En este caso, una mujer nos relataba su angustia ante el proceso de desahucio al que se enfrentaban ella y sus cuatro hijos, tres de ellos menores de edad. La afectada es víctima de una economía maltrecha, con los únicos recursos económicos del Ingreso Mínimo Vital y, al facilitarle su Ayuntamiento una ayuda al alquiler, la precariedad en la que vivía la empujó a emplear este dinero en alimentos, produciendo como resultado final el lanzamiento de su vivienda.

Un caso similar era del de una ciudadana madre de familia monoparental con dos hijos menores de edad y con un desahucio inminente. Nos relataba que subsistían con los 300 euros que aportaba el padre de los niños en concepto de manutención. Tras admitir la queja a trámite con su Ayuntamiento, le facilitaron ayudas económicas para el alquiler de un nuevo piso y la citaron para orientación e inserción laboral (queja 23/5739).

En el caso de que a la **precariedad económica y la necesidad de vivienda se añada la violencia de género**, la vulnerabilidad se muestra de forma aún más intensa, como nos contaba una mujer víctima de violencia machista con tres menores a su cargo. La promotora de esta queja nos contaba que, tras vivir en diferentes centros de acogida por el riesgo de peligro que corrían ella y sus hijos, debido a la falta de recursos habitacionales disponibles se vio obligada a "ocupar" un inmueble en la localidad de Córdoba (queja 23/1350).

Un caso que posiblemente no es excepcional es el de una mujer que nos manifestaba su indefensión ante la denegación de la empresa pública EMVISESA de su solicitud de inscripción en el Registro Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida de Sevilla. La interesada nos contaba que posee el pleno dominio de la vivienda conyugal, encontrándose el régimen de gananciales de la extinta pareja pendiente de liquidación; si bien, debido a la orden de alejamiento que pesa sobre su ex marido, se está retrasando el trámite necesario de venta del inmueble.



Cabe resaltar de este testimonio, más allá de la interpretación restrictiva de la norma por parte del citado organismo, que será objeto de reflexión por parte de esta Institución, la **necesidad de tener especial consideración con la condición de víctima de violencia de género** de la afectada, que además cuenta con un grado de **discapacidad** reconocido, siendo por tanto, una persona revestida de especial vulnerabilidad.

En las **mujeres migrantes** convergen distintos factores de discriminación que puede situarlas en contextos de especial vulnerabilidad, por lo que requieren una atención integral para que puedan superar los obstáculos con los que se encuentran en su proyecto migratorio. La discriminación que por razones de género ya podían padecer en sus países de origen se perpetúa, tanto en su tránsito, en el que muchas son víctimas de redes y mafias, como en su destino, en el que ven cómo su condición de migrante se convierte en una barrera para acceder a cuestiones tan esenciales para una real inclusión como empleo y vivienda de calidad.

En este sentido, el acceso a la vivienda de las **mujeres de origen extranjero, con hijos a cargo y que además hayan sido víctimas de violencias**, es un reto en la atención a este colectivo que no encuentra concreción en las políticas públicas que han sido analizadas por esta Defensoría el pasado 2023.

Así, atendimos en el expediente de queja 23/4505 a una joven de origen marroquí con una menor a cargo y víctima de violencia de género a la que, pese a que no disponía de una solución habitacional adecuada a su situación, se le notificó la salida del recurso residencial facilitado por el Ayuntamiento de Sevilla, de la entidad mercantil AOSSA. Este expediente, junto con la queja 23/6727, también mujer migrante con menores a cargo, motivó el inicio de actuaciones con el Ayuntamiento de Sevilla a fin de recabar información sobre los recursos facilitados a las afectadas.

En particular, hemos solicitado información sobre la atención social que se facilita a las personas usuarias por parte de la mercantil que gestiona el servicio de alojamiento temporal, los servicios de mediación, interpretación y traducción para garantizar la atención a las personas de origen de extranjero, los mecanismos de supervisión y coordinación de los Servicios Sociales Comunitarios con el equipo técnico de la mercantil, y la incorporación de la perspectiva de género, ya que **las mujeres son especialmente vulnerables y presentan más dificultades para acceder a recursos residenciales compartidos como pueden ser albergues**.

La atención habitacional de este colectivo debe ser prioritaria porque las soluciones de alojamiento temporal de emergencia como los albergues y los centros de alta tolerancia no tienen en cuenta su especial vulnerabilidad en estos espacios, en los que comparten zonas comunes con hombres que han podido ser agresores o "clientes", en el caso de aquellas mujeres que se han visto obligadas a ejercer la prostitución.

1.2.2.6. Feminización de la pobreza

A pesar de que en los últimos años se ha conseguido una participación más equilibrada de hombres y mujeres en el mercado laboral, **las mujeres siguen asumiendo la mayor parte de las responsabilidades familiares y domésticas**. Así lo refleja la ([Encuesta de Calidad de Vida](#), elaborada por la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo).

Uno de los principales retos de España y de Andalucía es combatir la **feminización de la pobreza**. El [Informe 2023 sobre el estado de la pobreza \(Seguimiento de los indicadores de la Agenda UE 2030\) de EAPN-España](#) recoge que, pese a haber experimentado una ligera mejoría, Andalucía se mantiene, junto a Extremadura y Canarias, entre las tres con más población en riesgo de pobreza y/o exclusión. Como factores relevantes de la pobreza en España, el informe apunta a la vivienda, la brecha de género y el insuficiente apoyo a las familias con menores.

En el mismo sentido, los [últimos datos de la Seguridad Social](#), que revelan que, de las 6281 excedencias dadas de alta en 2023 en Andalucía por cuidado de hijo, menor acogido o familiar, el 84 % fueron solicitadas por mujeres frente al 16 % de las que correspondieron a hombres.

Aunque se observa una importante brecha de género en los cuidados familiares, los datos de 2023 muestran también una **disminución de la desigualdad entre hombres y mujeres que piden excedencias**. La proporción de hombres que también se acogen a estos permisos no retribuidos representa más del doble que el que había en 2013 y es muy superior al de los últimos años.



Relatos como los que se recogerán a continuación nos describen la inestabilidad como forma de vida y nos muestran cómo **la exclusión social afecta de manera mas severa a mujeres que a hombres**.

La tasa de pobreza siempre ha sido extraordinariamente más elevada entre las personas que viven en **hogares mono-parentales**, los cuales están liderados **de manera abrumadora por mujeres**. [Según datos del Instituto de Estadística de Andalucía, hay 105.000 hogares monoparentales](#), de los que más de 92.400 son de madre sola y 12.600 de padre solo. Muchas de estas familias están compuestas por mujeres con escasos recursos económicos y trabajos precarios que han de hacerse cargo en solitario a la crianza de los hijos. Para paliar estas carencias, tanto la Administración estatal como la de la Junta de Andalucía tienen establecidos distintos programas de ayudas sociales a las cuales las madres pueden tener acceso, por lo que cuando se dirigen a esta Institución les informamos detalladamente de las mismas así como de los trámites a seguir para su solicitud.

Como muestra de ello podemos mencionar la situación en la que se encontraba un madre con cuatro menores a cargo, con unos ingresos de 300 euros en concepto de manutención de su ex pareja. El Ayuntamiento nos informó del trabajo que se estaba realizando con la misma, no exento de dificultades, indicando que se le había ofrecido un puesto de trabajo y una ayuda económica para el pago de retrasos en el alquiler (queja 23/6047).

También podemos destacar la queja 23/4994, promovida por una mujer viuda con tres menores a cargo. Constatamos que desde los Servicios Sociales le estaban prestando todas las ayudas económicas posibles y le informamos de cómo podía acceder a las ofertas de empleo que emite el propio Ayuntamiento.

Las **prestaciones no contributivas**, en tanto que recursos orientados a mejorar la situación económica de los colectivos más vulnerables, adquieren una **especial relevancia para muchas mujeres que por los roles asumidos tradicionalmente de cuidado y labores no remuneradas** no cuentan con la cotización requerida para acceder a prestaciones contributivas y que en muchos casos no cuentan con red de apoyo ni otros ingresos. Por ello, las dilaciones en la resolución de estos trámites les afectan especialmente.

Un ejemplo lo encontramos en el expediente de queja 23/1883, en el que la interesada, de 71 años de edad, nos explicaba que en 2021 cerró su negocio de hostelería y que se encontraba a la espera de resolución de su petición de pensión no contributiva. Nos contaba que no disponía de ningún ingreso, con excepción de una ayuda de los servicios sociales de 200 euros que percibió durante 10 meses. Al no constar como jubilada, tampoco podía acceder a la cobertura de la medicación, por todo lo cual solicitaba nuestra ayuda. Admitida a trámite su queja solicitamos la colaboración de la Delegación competente para que se resolviera el expediente de la interesada y, si bien es cierto que las dilaciones en la tramitación tanto de las pensiones no contributivas como de la RMISA e incluso del Ingreso Mínimo Vital son recurrentes y afectan a todas las solicitudes, también lo es que la perspectiva de género en casos como el descrito debiera estar presente en la gestión de la Administración, en tanto que casos como el de la interesada precisan una mejor atención.

En cuanto a **personas sin hogar**, el INE destaca que **la proporción de mujeres que están en esta situación ha aumentado hasta el 23,3% respecto al 19,7% del año 2012**.

Asimismo, un estudio realizado por Cáritas en el año 2022 y denominado [“Un trabajo, una habitación y un gato”](#), recoge el miedo que viven las mujeres que carecen de hogar, sobre todo cuando **muchas de ellas han reconocido haber sufrido agresiones sexuales**, situaciones a las que, por norma general, no se enfrentan los hombres que carecen de hogar.

Como caso particular podemos destacar la resolución positiva de la difícil situación en la que se encontraba una mujer en situación de calle que se dirigió a esta Institución. Tras recibir el informe solicitado a su Ayuntamiento, la interesada nos informó que había encontrado trabajo y solución habitacional, y que había conseguido que le aumentase la cuantía del Ingreso Mínimo Vital (queja 23/5602).

1.2.2.7. Discapacidad con perspectiva de género

A nivel nacional, se estima que un **60% de las personas con discapacidad son mujeres**. El Instituto de las Mujeres manifiesta a este respecto que, si bien en los últimos años se ha avanzado en los derechos de las personas con discapacidad, [la brecha entre hombres y mujeres se ha ampliado](#). A grandes rasgos, se observa que las mujeres con discapacidad son a menudo discriminadas en el ámbito familiar y en el educativo, cuentan con niveles de analfabetismo muy elevados, tienen más dificultades en el acceso al empleo y la protección social no exime a la mayoría, de la pobreza.



Podemos mencionar como ejemplo la queja 23/6471, presentada por una mujer con discapacidad que vive sola en una tercera planta sin las adecuaciones necesarias a su situación, lo que le imposibilitaba salir de casa. Por ello solicitaba ayuda para el pago de un alquiler en un piso que se adecúe a sus necesidades concretas.

1.2.2.8. Población femenina reclusa

Según los datos recogidos por el Defensor del Pueblo en el [Informe 2022 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura](#), el porcentaje de mujeres en prisión en España es del 7,12% y en Andalucía aún menor, del 6,19% de la población reclusa, por lo que sin duda **los establecimientos penitenciarios son contextos especialmente hostiles para las mujeres** que se encuentran cumpliendo penas privativas de libertad.

Si bien es cierto que en todos los establecimientos penitenciarios se han implementado los correspondientes planes de igualdad y adaptado los destinos productivos, la distribución y el uso de espacios, la situación de estas mujeres es **especialmente gravosa por el rol y las obligaciones que asumen en sus unidades familiares de origen** y que, lejos que suspenderse durante el ingreso en prisión, las acompañan durante su condena.

Un ejemplo de esta realidad lo encontramos en el expediente de queja 23/7978, en el que su promotora solicitaba la intervención de esta Defensoría porque, desde que ingresó en el centro penitenciario, su madre y su hijo, con una discapacidad del 80 %, se encontraban en situación de total desamparo, sin que ella desde prisión pudiera atender a sus necesidades, lo que le generaba una gran angustia. Valorada su petición solicitamos la colaboración de su Ayuntamiento, que accediendo a nuestra petición nos informó que los técnicos municipales se personarían en el domicilio de la interesada para valorar la situación de su familia y facilitarle la atención que precisase.

Estas situaciones a menudo provocan en las mujeres presas el desarrollo de **enfermedades mentales** que en muchos casos son diagnosticadas y atendidas en prisión; de hecho, más de la mitad de de las quejas tramitadas a instancia de internas en prisión este año 2023 denunciaban carencias en la atención facilitada por especialista en psiquiatría o por incidencias con la medicación pautaada por las unidades de Salud Mental (quejas 23/0059, 23/0231, 23/1187 o 23/6628).

1.2.2.9. Servicios de Interés General

Dentro del ámbito de los servicios de interés general y referido concretamente a los **servicios financieros**, debemos mencionar la queja 23/5714, remitida por una mujer divorciada desde hacía 13 años que quería acogerse al [Código de Buenas Prácticas \(CBP\)](#) para rebajar la cuota hipotecaria, que le había subido considerablemente, hasta suponer más de la mitad de su sueldo, algo que no podía asumir y que tenía visos de empeorar al estar en puertas una nueva subida. Como el ex marido figuraba en la hipoteca, aunque no en la escritura de propiedad, lo habló con él y este le dijo que estaba de acuerdo, que hiciera los trámites.

Lamentablemente nuestras posibilidades de intervención en estos casos son muy limitadas o prácticamente inexistentes, ya que lo que subyace en el fondo del asunto es un conflicto que afecta únicamente a particulares, dado que la entidad financiera actúa conforme a derecho, por lo que **únicamente cabe acudir a la vía judicial** en caso de no poder llegar a un acuerdo amistoso. En este sentido hemos conocido que algunos Juzgados de familia han ordenado a una de las partes que firmase el Código de Buenas Prácticas, dentro de las medidas adoptadas para regulación del convenio de divorcio y en favor de los hijos menores fruto del anterior matrimonio.

En cuanto a la posibilidad de que su entidad financiera no exija la firma de la ex pareja para rebajar la cuota hipotecaria de acuerdo con el Código de Buenas Prácticas, es una opción complicada, ya que, aunque la elevación a escritura pública del acuerdo de modificación del préstamo es potestativa, la entidad podría valorar que la firma del acuerdo resulta necesaria en todo caso porque los términos del contrato firmado en su día obligan a ambos y cualquier modificación de las condiciones pactadas requiere el consentimiento de todas las partes contratantes.

En todo caso, valoramos que **las entidades financieras, cuando se den este tipo de situaciones, podría ofrecer alguna solución que permita a la mujer atender sus obligaciones de pago, dentro de lo que se denomina «política comercial y de asunción de riesgos».**



En este sentido, en el caso relatado indicamos a la promotora de la queja la conveniencia de que se dirigiera formalmente a su entidad financiera solicitando alguna medida alternativa, incluyendo la posibilidad de excluir al ex marido del contrato de préstamo hipotecario.

En relación con los servicios de **suministro de luz y agua** no podemos dejar de relatar la queja 23/1392 que, desgraciadamente, pone una vez más de manifiesto las miserias de la condición humana. El promotor de la queja denunciaba que en una vivienda donde residía una mujer, aunque estaba a nombre de su madre, se había manipulado el contador de luz y estaban enganchados al suministro de agua. Según afirmaba el interesado en su escrito de queja: *“Llevo 3 años sabiendo este fraude pero desde que corté la relación sentimental que tenía con dicha persona he pensado denunciar anónimamente este hecho”*.

En nuestra respuesta, tras indicarle que cualquier persona puede poner en conocimiento de las entidades prestadoras de suministros las irregularidades que afecten a sus instalaciones y estas podrían denunciar el delito de defraudación de energía eléctrica y agua, le advertimos expresamente que *“dicha denuncia no debe estar motivada en el deseo de causar un mal a la persona con la que mantenía una relación de afectividad previa ya que, en ese caso, podría integrarse en determinados tipos delictivos, como **las amenazas o coacciones, que son objeto de un específico tratamiento punitivo en la legislación vigente sobre violencia de género**”*.

1.2.2.10. Justicia

Aunque el Defensor del Pueblo Andaluz carece de competencia para el examen de aquellas cuestiones que estén pendientes de resolución judicial, no obstante, sin entrar a cuestionar las decisiones adoptadas por los Juzgados y Tribunales en el ejercicio de su función jurisdiccional, la Ley 9/1983, de 1 de diciembre del Defensor del Pueblo Andaluz le permite entrar a valorar cuestiones como las dilaciones singulares, medios personales o materiales, planta y demarcación, o el reconocimiento de la justicia jurídica gratuita, cuestiones que pueden afectar al “normal funcionamiento” de la Administración de Justicia.

Un ejemplo lo supone la queja 22/5062, en la que el Colegio de Abogados de Cádiz nos dio traslado del Acuerdo adoptado con motivo de la decisión de comarcalizar la competencia territorial del Juzgado de Violencia sobre la Mujer de Algeciras (Cádiz), extendiendo su jurisdicción a los partidos judiciales de San Roque y de La Línea de la Concepción, perjudicando a juicio de dicha entidad a las personas implicadas en estos procesos judiciales, especialmente a las mujeres víctimas de violencia, las cuales ahora se ven obligadas a desplazarse hasta Algeciras.

Admitida la queja a trámite en relación a las competencias autonómicas en la materia, el Juzgado Decano de Algeciras nos informó de forma similar al ICA-Cádiz, y por la Delegación Territorial de Justicia de Cádiz se nos dio traslado de las medidas adoptadas tanto en materia de recursos humanos como de infraestructuras.

Sobre este particular, ya la Memoria Anual de Actividades y Funcionamiento del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla del Año 2022 manifestaba la conveniencia de que los **Juzgados de Violencia sobre la Mujer tuviesen un ámbito territorial que comprendiese varios partidos judiciales, de forma que se produjera una atención más especializada, coordinada y con mejores recursos**. Se indicaba que este era la posición del Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género, insistiendo en que así se *“mejoraría la protección de las víctimas y la respuestas de las administraciones ante los casos de violencia machista”*, propuestas que se habían trasladado al Congreso de los Diputados, destacando la importancia de modificar la ley y ampliar la competencia territorial de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer.

Esta línea de actuación fue impulsada mediante los Reales Decretos 1460/2018, de 21 de diciembre, 663/2020, de 14 de julio, y 954/2022, de 15 de noviembre. Precisamente, uno de ellos materializó esta medida en el Campo de Gibraltar, de forma que, a partir del 1 de octubre de 2020, el Juzgado de Violencia sobre la Mujer de Algeciras extendió su jurisdicción a los partidos judiciales de La Línea de la Concepción y San Roque. La medida fue adoptada en otras provincias con similitudes de cercanía geográfica entre varios partidos judiciales, como Málaga, Granada, Almería y Sevilla.

Precisamente sobre Almería se nos presentó la queja 23/8785 por la misma cuestión de pérdida de la competencia en materia de violencia de género en los Juzgados de Roquetas de Mar debido a la comarcalización en los Juzgados de Almería capital.



A estos efectos el reciente Real Decreto 1170/2023, de 27 de diciembre en su artículo 8 viene a determinar la agrupación de partidos judiciales para el conocimiento de asuntos en materia de violencia de género.

En algunos casos se nos plantean cuestiones que han de ser analizadas con perspectiva de género pero en las que no hemos podido intervenir por estar la causa sub-iudice. Un ejemplo la encontramos en la queja 23/7814, en la que a la interesada, trabajadora fija del SAS, le había sido denegado un cambio de turno por conciliación familiar, alegando que ese turno “no existe”, a pesar de que ella manifestaba que otros compañeros sin necesidad de conciliación lo venían disfrutando con autorización del superior.

También podemos mencionar la queja 23/9232, en la que la interesada nos trasladaba la desestimación de su solicitud de reconocimiento del beneficio de la justicia jurídica gratuita por superar el umbral económico establecido, a pesar de que no podía afrontar el pago de un letrado privado, debido a que todo el patrimonio lo disponía su exmarido, siendo precisamente su pretensión el iniciar el procedimiento de liquidación de bienes gananciales.

1.2.2.11. Acciones de formación y sensibilización

Por su singularidad, resaltamos las quejas recibidas contra el **programa “Centinelas por la Igualdad”** que vienen desarrollando los ayuntamientos de Cádiz y Jerez **en colegios e institutos** de dichas localidades.

El programa social “Centinelas por la Igualdad” se financia con una subvención de los Fondos del Pacto de Estado contra la Violencia de Género, y en la línea marcada en dicho documento tiene como objetivo principal prevenir cualquier tipo de violencia machista en el entorno del alumnado; también detectar situaciones de discriminación. Para dicha finalidad el programa pretende formar a parte del alumnado en materia de género para que actúen de forma preventiva como centinelas de la igualdad y se este modo sean referencia dentro del centro educativo y estén capacitados para difundir valores en igualdad al resto del alumnado de sus centros, con el acompañamiento y asesoramiento de un equipo profesional especializado.

Las personas reclamantes consideraban esta iniciativa inapropiada alegando que fomentaría la desconfianza mutua y deterioraría el clima de convivencia en los centros.

Tras analizar los objetivos y contenido del programa social, esta Institución no advirtió que el mismo conculcase derechos o libertades reconocidos en la Constitución, más al contrario estimamos que su finalidad es fomentar valores de convivencia y respeto entre personas de distintas opciones sexuales, en congruencia con los principios y derechos fundamentales establecidos en dicha Carta Magna.