

El Pacto de Estado en materia de violencia de género. Notas de urgencia a las medidas laborales y de protección social allí recogidas

The state pact on gender violence. Most important issues on labour measures and social protection

JOSÉ LUIS MONEREO PÉREZ

CATEDRÁTICO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL. UNIVERSIDAD DE GRANADA.
DIRECTOR DE LA REVISTA DE DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL LABORUM
PRESIDENTE DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL

GUILLERMO RODRÍGUEZ INIESTA

PROFESOR TITULAR DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL. UNIVERSIDAD DE MURCIA
COORDINADOR DE LA REVISTA DE DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL LABORUM
MAGISTRADO (SUPL.) DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA REGIÓN DE MURCIA

“La violencia es el miedo a los ideales de los demás”

Mahatma Gandhi

“Vivir en democracia implica respetar el derecho de las personas a elegir estilos de vida con los que no estoy de acuerdo”

Martha Nussbaum¹

1. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA VIOLENCIA DE GÉNERO Y EL PACTO DE ESTADO

Hablamos ya de un nuevo paso hacia la protección más integral y efectiva de la violencia de género. Interesa al respecto realizar algunas consideraciones generales para situar el marco de referencia actual. Como se sabe, la violencia de género ha estado presente en la sociedad española durante un largo tiempo de un modo invisible y actualmente, de una forma visible con todas sus implicaciones: sociales, jurídicas, políticas, etcétera. Es así porque, inicialmente, y como posteriormente definiremos, esta violencia estaba suscrita al ámbito familiar y al lugar concreto del domicilio donde habitaba, con lo que tenía una consideración de asunto privado. Es decir, para el derecho ésta no era visible porque hasta no hace muchos años el ámbito doméstico-familiar no se encontraba incluido bajo su control y regulación. Todo ello bajo el amparo del principio de libre disposición y autonomía de los sujetos que lo forman tradicionalmente: cónyuges respectivamente e hijos. A esto contribuía

¹ NUSSBAUM, M.: *Libertad de conciencia*, Barcelona, Ed. Tusquets, 2009.

la consideración del orden familiar como un orden natural ajeno a la intervención jurídica en el que el poder del hombre actuaba de forma libre y sin cortapisas alguna sobre su pareja e, incluso, hijos. Entonces han sido el carácter natural y la estructura jerárquica de la familia los elementos que han legitimado durante mucho tiempo la imposición de una voluntad, en este caso la del hombre-padre de familia, sobre las de las restantes personas formantes del núcleo familiar, como puede ser el caso no sólo de las mujeres, sino también extensivamente de los hijos. Es decir, estaba vigente un imperio regido por los valores propios de una sociedad patriarcal –en la que el hombre y sus necesidades constituían la norma mientras que las mujeres y sus necesidades se subordinaban a la de los hombres en el ámbito sexual, económico, social y político– y que tenía como principal consecuencia la invisibilidad de las mujeres como sujetos, cosificándolas e interpretando la violencia gestada y proferida contra ellas como algo normal y propio de la potestad del que se consideraba guardián del orden familiar, el hombre-padre-cabeza de familia. Así, se daba lugar a que los derechos y opiniones de las mujeres, principalmente, y de los menores, en este ámbito fuesen anulados por completo, atentando en consecuencia contra los principios de la igualdad y la no discriminación, claves esenciales de nuestra sociedad y de nuestro Estado Social, y lo que es más importante, vulnerando el derecho a la dignidad, libertad y desarrollo de la personalidad de las mujeres².

El problema que se encuentra al respecto de lo advertido es que esta concepción, lamentablemente, no ha sido olvidada ni ha pasado a la historia, sino que sigue presente en nuestros días de forma actualizada porque ha consistido en una concepción de actuar, en unos roles que se han aprendido, aprehendido y naturalizado mediante la transmisión intergeneracional de las normas y valores considerados idiosincráticos de la sociedad. Esto da lugar a una pesada herencia: que actualmente esté presente el pensamiento de una sociedad organizada de un modo natural en el que se hacen invisibles las desigualdades de género bajo la máscara de ser una cuestión relacionada con la diferencia de sexo. Al que hay que adicionar otro hecho más negativo y significativo, puesto que a esta concepción “tradicional” se la ha sumado otra fruto de ésta: si la violencia contra la mujer hunde sus raíces en la desigualdad y discriminación ya aludida, ésta se va a ejercer hoy también cuando aquella intenta tambalear los cimientos de esta concepción societaria y, por tanto, reequilibrar una situación de tradicional desequilibrio.

Pero todo ello acontece con una radical diferencia con respecto al pasado. La violencia de género ha dejado de ser considerada como exclusiva del ámbito privado familiar³, para pasar a ser comprendida, entendida y analizada tanto en este último como en el ámbito público. Es el paso de la minoría de edad al estatus de ciudadanía. La principal consecuencia ha sido la adopción de medidas por parte del Estado con el fin de atajarla, erradicarla y afrontarla integralmente en un período muy corto de años pero no por ello

² MONEREO PÉREZ, J.L. y TRIGUERO MARTÍNEZ, L.: *La víctima de violencia de género y su modelo de protección social*, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2009, págs. 15 y sigs., y la amplia bibliografía allí citada a la cual se remite.

³ Jurisprudencialmente, al respecto de esta concepción, destacan las Sentencias del Tribunal Supremo núms. 927/2000, de 24 de junio; 20/2000, de 22 de enero; y la 957/2002, de 18 de junio. En ellas se “considera que el delito de maltrato familiar habitual debe ser abordado como un problema social de primera magnitud, y no sólo como una cuestión que afecta a la intimidad de la pareja, y desde esta perspectiva es claro que la respuesta penal es necesaria pero debe de ser complementada con políticas de prevención, de ayuda a las víctimas y de resocialización de éstas y de los propios agresores”.

carente de intensidad. Intervención estatal con fundamento constitucional por ser el Estado garante del orden y de la paz social y, por ende, ha de ofrecer una protección totalizadora, integral. Es decir, se ha descubierto este hecho social y se ha dispuesto visiblemente con todas sus implicaciones. Esta circunstancia se ha visto reforzada por su tratamiento desde la denominada perspectiva de género.

El tratamiento de la violencia de género desde esta perspectiva tiene como punto de partida la consideración de que las diferencias construidas socialmente entre hombres y mujeres no tienen nada que ver con la biología y sí con la cultura de tradición patriarcal motivada por el ansia de poder y dominación del hombre sobre la mujer. Así se trata de diferencias de origen social adquiridas, variables, contingentes, artificiales y, hasta cierto punto, modificables. Es con fundamento en ellas cuando en función del sexo se cumplen los roles dominantes tradicionales asignados convencionalmente al hombre y de subordinación y desigualdad a la mujer, convirtiéndose así las diferencias sociales en diferencias de género. Se origina de esta forma un tratamiento de las víctimas de violencia de género fruto de estas desigualdades que no tiene su base en posiciones de igualdad, sino en la más absoluta de las desigualdades no sólo sociales, sino también otras relacionadas como la económica o la educacional; hecho que va a hacer visible el carácter delictivo de la conducta de quien ejerce la violencia y los graves males que se infligen a la mujer que lo padece, la responsabilidad de los ejecutores y la necesaria protección de la víctima de ellos.

Es entonces cuando necesariamente se ha de implantar, desde esta perspectiva, un concepto de igualdad radicalmente diferente. Así, ésta necesariamente se debería de entender como una situación objetiva en la que tanto hombres como mujeres tengan una posibilidad efectiva de desarrollar sus capacidades personales propias y, en consecuencia, decidir el destino de su vida sin condicionante alguno relativo a los roles tradicionales impuestos. De esta manera es como únicamente se harían visibles las desigualdades existentes entre hombres y mujeres y las posibles consecuencias de marginación o exclusión social derivadas para éstas últimas.

Una igualdad para cuyas intenciones y tratamiento es clave el concepto de *mainstreaming*. Es decir, el intento de abordar los problemas de igualdad de género en el seno del conjunto de las tendencias dominantes de la sociedad: las direcciones, las organizaciones y las ideas que dan lugar al nacimiento de decisiones sobre política de carácter específico y los recursos que al respecto contemplan políticas generales; sin olvidar su conexión directa con la regulación de derechos y deberes y con la incorporación de medidas legislativas concretas con la pretensión de corregir y eliminar toda forma de discriminación por razón de género. Por lo tanto, la comprensión de los problemas de igualdad entre hombres y mujeres desde esta conceptualización conecta directamente con la perspectiva de género, pues supondría la integración de ésta.

En este sentido, se plantea para el derecho un reciente desafío: unos argumentos nuevos que, tomando en serio esta perspectiva de género, superen la parcialidad y la falta de universalidad del discurso jurídico. La introducción de este punto de vista en el análisis y aplicación del derecho va a ser una herramienta clave, el primero de los pasos, pues sería una contribución de gran valor para la resolución del conflicto de valores existente y, de forma derivada, de roles. Para ello va a ser trascendental la introducción de un universalismo

epistemológico para la interpretación de los conceptos jurídicos, sobre todo de aquellos estrechamente relacionados con la familia, la igualdad y la libertad de las mujeres.

Pero es que además, complementariamente y no por ello con menor importancia, se ha de tener presente el principio de transversalidad, por el que la perspectiva de género, en el ámbito jurídico-normativo, ha supuesto que el concepto género posea un carácter global y básico⁴, con una clara tendencia a la eliminación del conjunto de estereotipos asociados a la dominación del sexo masculino y de sumisión del sexo femenino en el amplio elenco de ámbitos de las relaciones humanas reguladas por el derecho. Este importantísimo y trascendental principio, encuentra su justificación jurídica en la propia constitución y en el valor esencial de la igualdad de nuestro Estado Social. Al respecto es necesario traer a colación la amplitud normativa y de significado incluidos en el propio artículo nueve, en su apartado segundo, y catorce de la Carta Magna (art. 9.2 CE). Es en ellos en los que encuentran inclusión los principales y más destacados aspectos de este principio de transversalidad, pues van a formar parte del contenido esencial de la igualdad. Un ejemplo paradigmático se halla en la ubicación del propio artículo catorce, ya que es pósito del capítulo segundo –precisamente sobre derechos y libertades– y facilita la integración de la dimensión de la igualdad en la totalidad de derechos, libertades y deberes de los ciudadanos y ciudadanas. Igual acontece con el hecho de que sea incluido en el núcleo esencial de la igualdad, en su auténtica y genuina significación en el marco del Estado Social y en conexión con la acción de los poderes públicos, la erradicación de las normas y/o aplicaciones de ellas herederas de los prejuicios contra las mujeres, es decir, desde la perspectiva de género. Es aquí cuando este significado y concepción de la igualdad ha de resurgir y hacerse valer en su máxima expresión y con su máxima plenitud de significación. Analogía que también encontramos fijada en el artículo noveno, apartado segundo, en el principio constitucional de igualdad de sexos y su correspondiente contenido promocional.

En consecuencia, desde esta perspectiva de género, este principio de transversalidad con su correspondiente fundamento constitucional, va a suponer dos concepciones estrechamente ligadas e influenciadas recíprocamente de la universalidad de tratamiento e igualdad entre hombres y mujeres necesitada de hacerse plenamente efectivas. De una parte, va a ser la universalidad en su acepción subjetiva: la manifestación de esta transversalidad por todos los poderes públicos. Y, de otra parte, la universalidad en su acepción objetiva: la manifestación de esta transversalidad en todas las ramas del ordenamiento jurídico.

Tanto universalidad subjetiva como objetiva van a ser analizadas implícitamente más en profundidad en el presente estudio⁵. Baste ahora advertir que la primera va a ser

⁴ Para profundizar en lo que supone este principio, *vid.* LOUSADA AROCHENA, J. F.: “El principio de transversalidad: origen y significado”, en *Revista Temas Laborales*, núm. 91 (2007); VV.AA.: *Género y Derechos fundamentales*, Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.), Granada, Ed. Comares, 2010; LÓPEZ INSUA, B.M.: *El principio de igualdad de género en el Derecho social del trabajo*, Murcia, Ed. Laborum, 2017; VV.AA.: *Igualdad de género en el trabajo: Estrategias y propuestas*, SÁEZ LARA, C. (Coord.), Murcia, Ed. Laborum, 2016.

⁵ Ambas quedaron establecidas unidamente a nivel internacional en la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, en cuyo apartado H “Mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer”, Capítulo IV “Objetivos estratégicos y medidas”, establece una serie de objetivos: la creación o fortalecimiento de mecanismos nacionales y otros órganos gubernamentales; la preparación y difusión de datos e información destinados a la planificación y evaluación desglosados por sexo; y la integración de perspectivas de género en (...)

mencionada, explicitada y expresada legalmente como tal por vez primera en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, en su artículo decimoquinto, al ocuparse específicamente de la transversalidad del principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres. Así, respecto a él, se establece en la exposición de motivos de la misma ley que este principio será el que informará con carácter transversal la actuación de todos los Poderes Públicos, siendo por tanto la presente dimensión un principio claro e inspirador de esta norma legal. La segunda está presente y es inherente a la propia naturaleza de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género. En ésta, aparte de ser la ideología inspiradora la perspectiva de género, va a destacar la transversalidad e integridad con la que va a ser tratada, pues están presentes en ella los aspectos jurídicos al respecto de las distintas partes del ordenamiento: sociolaboral, penal o procesal, por ejemplo. Todo ello por ser un hecho de la realidad social española que necesariamente ha de ser tratado por el derecho en su totalidad, por su propia naturaleza y configuración.

Esto nos lleva a que, en un sentido totalizador y completo, desde una perspectiva eminentemente funcional, el principio de transversalidad pueda ser contenedor de unas claras pretensiones extinguidoras y exterminadoras de la subordinación femenina. Es decir, del conjunto de condicionantes de género suponedoras de un obstáculo para la consecución por parte de las mujeres del mismo grado de igualdad y libertad que el de los hombres.

Tomando como referencia las normas y declaraciones internacionales en nuestro Derecho interno se establece un concepto amplio de violencia de género a través de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral Contra la Violencia de Género. Ya es significativa la referencia legal a la “protección integral”, pues en sí revela la pretensión político-jurídica de abordar de modo totalizador el fenómeno de la violencia de género y en una perspectiva de transversalidad. Ésta, en su artículo primero, conjuntamente en sus apartados primero y tercero, se ocupa de establecer clara y concisamente la definición de violencia de género y, por tanto, el objeto propio legal. Así, se va a entender por ésta a “todo acto de violencia física y psicológica, incluidas las agresiones a la libertad sexual, las amenazas, las coacciones o la privación arbitraria de libertad, como manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres, ejercida sobre éstas por parte de quienes sean o hayan sido sus cónyuges o de quienes estén o hayan estado ligados a ellas por relaciones similares de afectividad, aún sin convivencia”.

De esta definición, se puede derivar un conjunto de criterios caracterizadores de la violencia de género jurídico-legalmente establecida. En primer lugar destaca un criterio finalista, pues la violencia especificada es la ejercida fruto de la discriminación y de la situación de desigualdad producida por la relación de poder de los hombres sobre las mujeres. En segundo lugar, el criterio objetivo, pues como se ha hecho notar ya la violencia de género comprende todo acto (sufrido por las mujeres) de violencia física y psicológica, incluida las agresiones a la libertad sexual, las amenazas, las coacciones o la privación

las legislaciones, políticas, programas y proyectos estatales. Esto es, el principio de transversalidad de género con sus dos universalidades.

arbitraria de libertad⁶. En tercer lugar, el criterio subjetivo, ya que es la ejercida por el hombre –concretamente cónyuge o parte integrante (también puede ser antigua parte) de la pareja sentimental– sobre la mujer. Y, en cuarto lugar, el criterio relacional, porque entre hombre y mujer ha de existir una relación matrimonial o análoga relación afectiva. Una vez expuesta esta definición y sus rasgos identificadores, en comparación con la establecida a nivel internacional, cobra relevancia el hecho de que la traslación conceptual producida ha sido de un modo matizado. Es así porque se pone en evidencia que la definición jurídico-legal española no coincide en su totalidad con la establecida a nivel internacional, ya que en ésta última la violencia de género es abordada de una forma amplísima, pues se están incluyendo en ella realidades tales como la violencia en el ámbito laboral o la violencia estructural o social.

Ahora bien, en favor de la definición legal española de la violencia de género es necesario precisar que su objeto sí que encaja, tal cual, con la concepción internacional, puesto que el origen se va a encontrar en la situación de desigualdad y de discriminación de la mujer, fruto de los patrones sociales que la han ubicado a lo largo de los años y de manera tradicional en una posición subordinada al hombre. Esto es resultado de entender con la misma significación el concepto género y la conexas perspectiva de género.

La proposición no de Ley aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados⁷ en su sesión de 15 de noviembre de 2016, tomó en un texto transaccional dos acuerdos. El *primero* consistente en dirigirse al Gobierno instándole a que: a) promueva la suscripción de un Pacto de Estado en materia de Violencia de Género, por el Gobierno de la Nación, las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía y la Federación Española de Municipios y Provincias, que siga promoviendo políticas para la erradicación de la violencia sobre la mujer como una verdadera política de Estado; b) dotar suficientemente las partidas presupuestarias, especialmente los recursos destinados a la prevención y a la asistencia social de las víctimas de violencia de género y de sus hijos e hijas, dependientes tanto de las Comunidades Autónomas, como de los servicios de proximidad de los Ayuntamientos y centros de la Mujer para el desarrollo y cumplimiento de la LO 1/2004 y LO 8/2015; c) reforzar el funcionamiento de las Unidades de Coordinación y de Violencia sobre la Mujer dependientes del Gobierno central en las CC.AA, con el fin de procurar un seguimiento personalizado de las víctimas de violencia, para la seguridad, protección y atención a las mujeres víctimas y a sus hijos e hijas; d) la puesta en marcha del Acompañamiento Judicial Personalizado en los Juzgados Especializados en Violencia de Género, para hacer accesible la información a las mujeres víctimas de violencia de género desde el momento en el que ponen la denuncia hasta el final del proceso; e) estudiar, en colaboración con las CC.AA, la viabilidad de establecer pautas y protocolos de intervención para la atención integral a las mujeres que han retirado la denuncia por violencia de género, así como para la atención y, en su caso, incentiación a víctimas de violencia de género que no hubieran presentado nunca denuncia pero cuentan con un certificado de servicios sociales

⁶ MARTÍN VALVERDE expone que este acto adquiere carácter de ilícito en sentido amplio, pues argumenta que los casos establecidos no son una lista cerrada, sino un ejemplo de posibles situaciones que tampoco se han de producir de manera conjunta. MARTÍN VALVERDE, A., “La Ley de Protección Integral contra la Violencia de «Género»: análisis jurídico e ideológico”, cit., pp. 542-543.

⁷ Núm. Expte. 162/000004 y 162/000135. Su contenido puede consultarse en el Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, serie D, 8 de agosto de 2017, núm. 200.

u otro; f) Activar de forma permanente el Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género, involucrando específicamente a las instituciones educativas y los medios de comunicación; g) En el marco del futuro Pacto por la Educación, avanzar, en colaboración con las Comunidades Autónomas, en la incorporación de la formación específica en igualdad y de prevención de la violencia de género; h) Poner en marcha un Plan integral para prevenir, proteger y reparar el daño a menores víctimas de violencia de género (potenciando el uso de las redes y las nuevas tecnologías); i) Continuar avanzando y garantizar la formación especializada y acreditada que permita valorar el aprovechamiento de conocimiento de los magistrados al frente de órganos jurisdiccionales especializados y de otros profesionales que colaboran con la administración de justicia, así como de los abogados, procuradores, fiscales, letrados y empleados públicos de la administración de justicia; j) Incrementar la formación específica en violencia machista de todo el personal especializado que intervenga en la atención integral a las mujeres y sus hijos e hijas; k) Ampliar las disposiciones preventivas, procesales, punitivas y protectoras de la Ley 1/2004 así como del resto del ordenamiento jurídico para abarcar, con las adaptaciones necesarias, todas las formas de violencia contra las mujeres, como el «sexting» o los nuevos tipos de acosos, hostigamiento, acecho o “stalking”, etc.⁸; l) Incrementar las actuaciones de sensibilización para intensificar el compromiso conjunto por una sociedad libre de violencia contra las mujeres; m) Luchar activamente contra el tráfico y la trata de personas así como contra la prostitución, entendidas ambas como explotación, esclavitud, violación de derechos humanos y cosificación de la mujer; n) Adoptar el compromiso político de no conceder ningún indulto en cualquier delito vinculado a la violencia de género; l) Impulsar la modificación del artículo 416 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para suprimir la dispensa de la obligación de declarar contra su cónyuge o pareja de las víctimas de violencia de género, así como suprimir el atenuante de la confesión para este tipo de delitos y la preceptividad de la asistencia letrada antes de la interposición de la denuncia; o) Establecer la necesidad de comunicar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado las denuncias presentadas por comparecencia en el Juzgado, de modo que consten en el sistema de seguimiento en los casos de violencia de género (VioGén) y se pueda valorar el riesgo de la víctima.

Y, en segundo lugar, el Congreso acordó la creación de una Subcomisión en el seno de la Comisión de Igualdad con el fin de articular dicho Pacto. La aprobación de la creación de esta Subcomisión fue aprobada en sesión del Pleno del Congreso de los Diputados en sesión de 21 de diciembre de 2016. Sus trabajos comenzaron el 1 de febrero de 2017 y celebró un total de 43 sesiones⁹. Finalmente, esta elaboró un informe que consta de tres partes, un diagnóstico de la situación, la consideración de la necesidad urgente de un consenso institucional, político y social contra la violencia de género y finalmente de unas propuestas de actuación, en estas últimas serán en las que centraremos nuestro análisis o comentarios de urgencia. Las propuestas se articulan en 10 grandes ejes o apartados:

1. La sensibilización y la prevención.
2. La mejora de la respuesta institucional.

⁸ Ver la Recomendación General núm. 19 de la CEDAW y el Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica (Convenio de Estambul), ratificado por España.

⁹ Un resumen de las comparecencias celebradas puede verse en las págs. 16 a 109 del informe.

3. El perfeccionamiento de la asistencia, ayuda y protección a las víctimas.
4. La asistencia y protección de los menores.
5. El impulso a la formación de los distintos agentes.
6. El seguimiento estadístico.
7. Las recomendaciones a las Administraciones Públicas y otras instituciones.
8. La visualización y atención de otras formas de violencia contra las mujeres.
9. El compromiso económico.
10. El seguimiento del pacto.

Y contienen un total de 214 medidas. Entre ellas, podemos encontrar 12 medidas que tienen un claro contenido laboral y 15 relacionadas directa o indirectamente con la protección social pública. Concretamente se encuentran en los apartados 1 “*La ruptura del silencio: sensibilización y prevención* (medidas 52 a 55); 2 “*Mejora de la respuesta institucional: coordinación. Trabajo en red*” (medidas 70 a 77); 3. “*Perfeccionamiento de la asistencia, ayuda y protección a las víctimas*” (medidas 127 a 129 y 131 a 142).

En síntesis, su contenido es el siguiente:

La propuesta 1 relativa a “*La ruptura del silencio: sensibilización y prevención*” recoge en su apartado “**1.6 Laboral**” dos medidas (52 y 53), que postulan la colaboración con las organizaciones patronales, sindicales y empresas en las campañas institucionales contra la violencia de género; y la elaboración de un sello identificativo para los servicios públicos y empresas que establezcan políticas de responsabilidad social corporativa respecto a la violencia de género, y manifiesten sensibilidad en el trato hacia las personas y trabajadoras que hayan padecido violencia de género, sellos que serán valorados positivamente en los pliegos de condiciones para la contratación pública. En su punto “**1.7 Sanidad**” se incluyen dos medidas (54 y 55)¹⁰ dirigidas a mejorar la detección precoz de la violencia de género en los centros sanitarios a través de una mayor formación especializada de los profesionales, así como con la inclusión en los planes de estudios de las especialidades del MIR la formación de género.

La propuesta 2 relativa a la “*Mejora de la respuesta institucional: coordinación. Trabajo en red*”, en su apartado “**2.3 Laboral**”, contiene un total de siete medidas (70-77). La mayoría de ellas van dirigidas a un colectivo concreto, las empleadas públicas. Se trata de las medidas 70-73: la difusión de protocolos de movilidad para funcionarias víctimas de violencia de género; los datos relativos a la utilización y efectividad de dicha medida deberán de ser incluidos en el Boletín Estadístico del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer; la necesidad de desarrollar reglamentariamente las Unidades de Igualdad existentes en las diferentes Administraciones Públicas; y garantizar, implicando a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que cuando la víctima haya hecho uso de su derecho a la movilidad no verá menoscabada su promoción profesional o vea mermado sus ingresos. Otras medidas que se proponen son: la comunicación (bien por la interesada, la empresa o la representación legal de los trabajadores) de cara a su seguimiento los casos de violencia de género identificados por las empresas cuando las víctimas sufran perjuicios laborales o económicos por bajas o ausencia (medida 74); la obligación de las inscripción registral o el

¹⁰ Relacionada con la sanidad también podría considerarse las medida número 27 relativa a utilizar las consultas, centros sanitarios y farmacias como plataformas informativas sobre la violencia de género.

depósito de los planes de igualdad obligatorios para las empresas de más de 250 trabajadores (medida 75); la promoción del teletrabajo cuando sea posible y solicitado por la víctima, singularmente en el ámbito de la función pública (medida 76); y dentro de la normativa de la prevención de riesgos laborales, establecer la obligación de implantar medidas y protocolos de prevención del acoso sexual o por razón de género en las empresas.

La propuesta de actuación 3 tiene como objetivo el “*Perfeccionamiento de la asistencia, ayuda y protección a las víctimas*”. En su apartado “*3.4 Laboral*” recoge (medidas 127 a 129) las siguientes actuaciones:

- El estudio del actual sistema de ayudas de la Renta Activa de Inserción y del art. 27/LO 1/2004, para mejorar la situación de las mujeres víctimas sin empleo, y evaluar su sustitución por un subsidio de desempleo de seis meses de duración, que se ampliará por períodos semestrales prorrogables mientras las beneficiarias sigan manteniendo los requisitos para continuar en su percibo. Estas ayudas financiaran con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.
- Potenciar el plan de inserción socio laboral para las víctimas regulado en el RD 1917/2008, de 21 de noviembre, impulsando mayor extensión de las medidas allí contempladas y fijando así mismo medidas de adaptación a las necesidades individuales a las víctimas, conectándolas con las ayudas económicas existentes y simplificando las condiciones de acceso.
- Y promover la fijación de cuotas de reserva en los contratos programa en el ámbito de las Administraciones Públicas para las mujeres víctimas de violencia de género que cumplan los requisitos que se establezcan.

El apartado “*3.6 Sanidad*” recoge diversas propuestas de actuación (medidas 131 a 133) dirigidas a los servicios de salud tendentes a la revisión y refuerzo de los protocolos de detección precoz en el ámbito sanitario, así como la adopción de protocolos sanitarios e historias clínicas para que en caso de que se sospeche que la sintomatología del paciente pueda estar asociada a maltrato, sea activen la utilización de protocolos de cribado que permitan la identificación de casos de violencia de género, requiriendo para ello la colaboración de las CC.AA. y el INGESA poniendo en marcha una clave de seguimiento que permita identificar en el historial clínico tal situación. Además se recoge una serie de peticiones dirigidas al Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud para que: a) evalué la posibilidad de introducir en la cartera de servicios la cirugía restauradora para las víctimas de violencia que lo precisen; b) la introducción de en los manuales de urgencias la violencia de género como diagnóstico diferencial de las distintas patologías; c) coordinar de forma multidisciplinar, en materia de violencia de género, en los centros sanitarios y hospitales donde haya profesionales de distintos ámbitos; d) confeccione un programa de actuación específico para la formación de los profesionales de los centros de atención primaria ubicados en el ámbito rural; e) elabore programas de formación para dar a conocer la mutilación genital femenina y sus formas, especialmente en menores, a todos los profesionales sanitarios, con el fin de que sean capaces de prevenir y detectar situaciones de riesgo y /o posibles casos; f) se avance en la coordinación y accesibilidad de la historia clínica de las pacientes, con el objetivo de que los indicativos de alerta en los indicios y casos de violencia de género sean identificados en cualquier CA, donde

pueda pasar a residir la posible víctima; g) se fomente la creación de unidades o equipos clínicos interdisciplinarios y diferenciados en los Centros de Salud, para la coordinación de los objetivos recogidos y contemplados por el Observatorio de Salud y Género del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad; h) Identificar, a través de las historias clínicas, datos referidos al número de lesiones incapacitantes producidas por violencia de género y otras lesiones o dolencias consecuencia de la exposición a la violencia; i) se aprueba un Plan de atención integral a los hijos de las víctimas mortales de la violencia de género, con inclusión, entre otras prestaciones, de la atención psicológica y psicopedagógica que resulte precisa.

El apartado **“3.7 Diversidad funcional/Discapacidad”**, recoge varias medidas (135 a 138) dirigidas a personas con diversidad/discapacidad relativas: a) facilitar lecturas informativas sobre prevención de la violencia de género, acoso, agresión sexual, etc.; b) diseño de protocolos específicos o medidas especializadas a los que ya existen para la atención de colectivos de mujeres especialmente vulnerables (mayores, discapacitadas, inmigrantes); c) activación de protocolos de violencia machista cuando esta sea ejercida sobre mujeres con diversidad/discapacidad; d) implementación de la asistencia personal suficiente y necesaria para que las mujeres con diversidad/discapacidad puedan ejercer el control sobre sus propias vidas y evitar la violencia familiar o de género.

Por su parte el apartado **“3.8 Aplicación de los derechos y prestaciones de la Ley Orgánica 1/2004 a los casos de violencia “por interpósita persona”**. Son dos las medidas que aquí se recogen (139 y 140): a) la extensión de los apoyos psicosociales y derechos laborales, las prestaciones de la Seguridad Social, así como los derechos económicos recogidos en la LO 1/2004 a quienes hayan padecido violencia vicaria esto es, el daño más extremo que puede ejercitar el maltratador hacia una mujer: dañar y/o asesinar a los hijos; y b) Dotar de formación a los profesionales de los servicios de información, emergencias, sanitarios, policiales y jurídicos para que toda la información sea adaptada, accesible e inclusiva, así como que el trato sea digno respetuoso y proteja la intimidad de la mujer con diversidad funcional/discapacitada. Y finalmente la propuesta 4 “Intensificar la asistencia y protección de los menores”, recoge dos medidas (141 y 142, de carácter prestacional relacionadas con la pensión de orfandad:

- Garantizar una prestación a todos los huérfanos y huérfanas por violencia de género a través del reconocimiento expreso (a efectos de la generación del derecho a la pensión de orfandad) de que la madre causante víctima de violencia de género sea considerada en alta o situación asimilada a la de alta; y aplicar un incremento de hasta el 70% de la base reguladora en el caso de que la madre sí cumpliera los requisitos mínimos de cotización, cuando los ingresos de la unidad familiar de convivencia se situaran por debajo del 75% del Salario Mínimo Interprofesional.
- Establecer mecanismos que aseguren que las pensiones de orfandad que puedan corresponder a los hijos e hijas de víctimas de violencia de género, con el incremento previsto en la Disposición Adicional Primera de la Ley Orgánica 1/2004, puedan ser disponibles de forma inmediata con las oportunas garantías para abonar los gastos a que deban hacer frente, sin perjuicio de lo que dispongan con posterioridad las resoluciones judiciales.

2. BREVES CONSIDERACIONES CRÍTICAS AL PACTO DE ESTADO EN MATERIA DE VIOLENCIA DE GÉNERO

a) En orden a las comparecencias celebradas en el seno de la Subcomisión. Algunas ausencias que no se entienden.

No se cuestionan las comparecencias celebradas cuyas personas son de sobrada competencia, imparcialidad y tino profesional, pero sí las ausencias. Tres ausencias llaman la atención: a) en el terreno universitario y concretamente en el ámbito del Derecho; b) en el de Sociedades Científicas; y c) en de la participación de corporaciones profesionales.

Por parte de profesores universitarios en Derecho han comparecido cinco profesores de Derecho Penal y dos de Derecho Civil. Ahora bien si tenemos en cuenta los debates, las propuestas o medidas que inciden en el ámbito del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, quizás hubiera sido oportuno contar con la opinión de dicho profesorado. Se podrá decir que los sindicatos han sido oídos, en este caso las representantes del CSIF¹¹, CC.OO¹² y UGT¹³, pero es obvio que ello no suplente la visión de los especialistas en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social puedan tener y ofrecer.

Además también resulta llamativa la ausencia de asociaciones científicas del ámbito del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, lo que contrasta con la presencia de otras¹⁴.

¹¹ Su comparecencia se llevó a cabo en la sesión número 12 de 23 de marzo de 2017 y cabe destacar que su intervención se centró en las medidas a tomar cuando las víctimas fueran funcionarias.

¹² Comparecencia llevada a cabo en la sesión número 13 de 28 de marzo de 2017, su intervención partió realizando una serie de observaciones sobre el problema de la violencia de género, de la necesidad de una concienciación colectiva de las mujeres y recomendaba dar una serie de pasos como: identificación de que hablamos cuando nos referimos a violencia de género; a la necesidad de actuar sobre el terreno de la educación de los menores y de los educadores y concluía con una serie de interrogantes acerca de las causas que contribuyen a que actualmente haya más casos de violencia.

¹³ Su comparecencia se llevó a cabo en sesión número 17 de 19 de abril de 2017, su intervención se centró en abordar la cuestión de la violencia de género en el ámbito laboral desde dos aspectos distintos: a) la inserción laboral y derechos para las trabajadoras víctimas de violencia de género; y b) acoso laboral y acoso por razón de sexo, formulando una serie de propuestas tanto dirigidas a luchas contra la violencia de género como el acoso-violencia sexual en el trabajo, tales como: 1) Permiso o licencia retribuida por un período mínimo de 2 meses (similar a la excedencia de las funcionarias públicas por violencia de género); 2) Que legalmente se reconozca que las víctimas no sufrirán perjuicios laborales o económicos por bajas o ausencias que tengan por causa la violencia de género; 3) Adaptación de las medidas de fomento de empleo y formación a las víctimas, ya que tienen características específicas; 4) Revisión de las limitaciones al ejercicio de determinados derechos de las víctimas condicionados al interés de la empresa o la falta de concreción legal (reordenación del tiempo de trabajo y reducción de jornada); 5) Abordar el acoso sexual y el acoso por razón de sexo en la normativa sobre prevención de riesgos laborales; 6) Campañas institucionales dirigidas a las organizaciones patronales y sindicales, a los trabajadores/as y a las empresas, a través de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género; 7) Reconocimiento para las víctimas de acoso sexual y acoso por razón de sexo, de derechos laborales similares a los de las víctimas de violencia de género; 8) Obligar a las empresas a implementar medidas de prevención y protocolos contra el acoso sexual o el acoso por razón de sexo, con procedimientos ágiles y simples; 9) Obligación de las empresas de informar a la representación legal de los trabajadores sobre las bonificaciones que reciben para contratar a trabajadoras víctimas de violencia de género; 10) Desarrollo de programas de prevención de la violencia de género; 11) Aprobación de una norma internacional en el seno de la OIT, apoyada por el Gobierno de España, que permita combatir la violencia contra las mujeres en el lugar de trabajo.

¹⁴ Por ejemplo la Sociedad Española de Epidemiología.

La segunda ausencia que se advierte es la de determinados colectivos profesionales íntimamente ligados al ámbito de las relaciones laborales y de Seguridad Social. Han comparecido colegios profesionales como los de la Abogacía, Farmacéuticos, Psicólogos y Procuradores, o profesionales como criminólogos, médicos, enfermeros, etcétera, pero se han olvidado de profesionales como los Graduados Sociales que son los que atienden el día a día de las situaciones de acoso y violencia en sexual en el trabajo y los que tienen luego que articular las medidas laborales de ayuda a las víctimas de violencia de género.

Y finalmente, también se echa en falta la participación de las empresas que son las receptoras de algunas de las medidas que se proponen.

En definitiva si se debaten y se acuerdan medidas como: la normalización del trabajo sexual y derechos laborales y sociales para las prostitutas¹⁵; falta de impulso de medidas de fomento de empleo, penalización salarial de las mujeres víctimas de violencia de género¹⁶; la revisión de la normativa laboral y de la Seguridad Social para garantizar una mayor eficacia en la protección a las víctimas de violencia de género, de acoso sexual y de acoso por razón de sexo¹⁷; se denuncian “los vínculos claros entre los índices de violencia sobre la mujer y la mayor brecha salarial entre hombres y mujeres, la desigualdad socio económica ...”¹⁸; “violencias corporales” en el ámbito laboral, cuando se exige a una mujer vestir de una forma determinada y se pide crear protocolos que permitan tratar situaciones en las que el agresor y su víctima comparten espacios (centro de trabajo, ...) ¹⁹; se denuncia y se considera como atentado contra la violencia de género la maternidad subrogada o de cosificación de la mujer²⁰; se discuten las bonificaciones de las cuotas a la Seguridad Social en la contratación²¹; se reclama inserción laboral y derechos para las trabajadoras víctimas de violencia de género²²; ratificación Convenio OIT sobre empleadas de hogar²³; movilidad laboral de víctimas funcionarias²⁴; promoción de acceso de las mujeres del mundo rural al mercado laboral mediante un Plan de Empleo²⁵; medidas normativas que permitan la cotización a la Seguridad Social en los supuestos de percepción de la RAI, con cargo a la imposición general, con el fin de posibilitar el acceso a la pensión de jubilación de las mujeres que padecen esta violencia²⁶, etc.; se entenderá fácilmente que la presencia en el debate y propuesta de estas medidas es necesario contar con los expertos universitarios procedentes del área de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (como se ha hecho con otras áreas jurídicas) y de sus

¹⁵ Sesión 22, celebrada el 8 de mayo de 2017, comparecencia del portavoz del colectivo Hetaira.

¹⁶ Sesión 24, celebrada el 17 de mayo de 2017, comparecencia del portavoz de la portavoz de CC.OO.

¹⁷ Sesión 24, celebrada el 17 de mayo de 2017, comparecencia de la Delegada del Gobierno para la Violencia de Género.

¹⁸ Sesión número 5, 23 de febrero de 2017, representante de la Sociedad Española de Epidemiología.

¹⁹ Sesión 8, celebrada el 9 de marzo de 2017, comparecencia de la responsable de Derechos e Igualdad de Oportunidades del Consejo de la Juventud de España.

²⁰ Sesión 10, celebrada el 15 de marzo de 2017, Comparecencia de la Presidenta de la Asociación Clara Campoamor; Sesión 17, celebrada el 19 de abril de 2017, comparecencia de la Presidenta de la Comisión de Malos Tratos a Mujeres.

²¹ Sesión 16, celebrada el 5 de abril de 2017, comparecencia de miembro de la Plataforma ImpactoDeGéneroYa.

²² Sesión 17, celebrada el 19 de abril de 2017, comparecencia de la representante de UGT.

²³ Sesión 18, celebrada el 25 de abril de 2017, comparecencia de miembro de la Asamblea Feminista de Madrid,

²⁴ Sesión 18, celebrada el 25 de abril de 2017, comparecencia de miembro del Sindicato Unificado de Policía.

²⁵ Sesión 18, celebrada el 25 de abril de 2017, comparecencia de la Presidenta Estatal de la Federación de Asociaciones de Mujeres Rurales (FADEMUR).

²⁶ Voto particular debatido en la Comisión de Igualdad con el n.º 19 del Grupo Parlamentario Socialista.

asociaciones científicas; así como los profesionales de las relaciones laborales y recursos humanos como son los Graduados Sociales y por supuesto las empresas a las que se dirigen algunas de las medidas acordadas.

b) En orden a las concretas medidas aprobadas

Limitándonos a las medidas laborales y de Seguridad Social, cabría hacer las siguientes consideraciones:

a) Sobre las medidas relativas a la sensibilización y prevención (52 y 53). En principio las campañas institucionales contra la violencia de género en colaboración con organizaciones empresariales, sindicales y empresas son positivas pero pocas novedades aportan a lo que ya se lleva a cabo. Más interesante es la propuesta de crear o introducir un sello distintivo o identificativo de empresa con responsabilidad social corporativa respecto a la violencia de género y sensibilidad en el trato hacia las trabajadoras afectadas es interesante y se uniría al ya existente para empresas que han introducido criterios de responsabilidad social en su gestión²⁷. En este caso la elaboración de los criterios que deberán de cumplir las empresas para la obtención del mismo será elaborado por la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género en colaboración con el Instituto de la Mujer. Distintivo que tendrá su valoración positiva en los pliegos de condiciones para la contratación pública, si bien eso podrá suponer que haya que modificar el art. 129 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos en el Sector Público, que no contempla la situación de violencia de género dentro de la obligación de manifestar por los licitadores que han tenido en cuenta en sus ofertas dichas situaciones.

b) En el terreno de las medidas laborales relativas a la respuesta institucional a la situación de violencia de género (números 70 a 77). Básicamente se dirigen a las funcionarias. En principio cabría señalar su escasa concreción y falta de eficacia directa, ya que van dirigidas:

-Difundir y dar a conocer el Protocolo de Movilidad entre funcionarias víctimas de violencia de género. Se trata en definitiva de recordar la previsión normativa recogida en el art. 82 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, cuyo procedimiento fue aprobado por Resolución de la Secretaria de Estado de Administraciones Públicas, de 25 de noviembre de 2015. Incluyendo además en el Boletín Estadístico del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, los datos relativos a la utilización y efectividad de esta medida²⁸.

²⁷ En este aspecto recuérdese el art. 46 LO 3/2007, de 22 de marzo y también RD 1615/2009, de 26 de octubre, que regula concesión y utilización de distintivo de Igualdad en la Empresa. También podrían ser de interés la Norma para la evaluación de la gestión ética y socialmente responsable en las organizaciones Forética/SGE21; Estándar EFR-1000, de Empresa Familiarmente Responsable; y RS10 AENOR. Si se quiere conocer el enfoque que las CC. AA vienen realizando en la materia puede consultarse <http://www.empleo.gob.es/es/rse/ccaaayrse/index.htm>.

²⁸ Ver el IX Informe Anual del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer 2015, aprobado por el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer en reunión de 31 de mayo de 2017 en http://www.violenciagenero.msssi.gob.es/violenciaEnCifras/observatorio/informesAnuales/informes/IX_Informe2015_Capitulos.htm

-Instar a que se desarrollen reglamentariamente las Unidades de Igualdad en las diferentes Administraciones Públicas. Bueno en realidad más bien es un recordatorio para aquellas administraciones que no la tengan ya establecida y reglamentada.

-Interesar una implicación más activa de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para que el ejercicio del derecho a la movilidad o del disfrute de permisos o situaciones de baja laboral por parte de la víctima no lleve consigo un menoscabo en su promoción personal o suponga una pérdida de ingresos. Asegurando además el seguimiento de tales situaciones vía comunicación de la propia interesada, empresa o representación legal de los trabajadores identificados por ellos. Quizás esta última medida case mal con el derecho a la intimidad por parte de la trabajadora víctima y habría que contar con su consentimiento.

-Establecer con carácter preceptivo la inscripción registral o depósito de los planes de igualdad obligatorios para las empresas de más de 250 trabajadores. La LO 3/2007, arts. 45 a 49, no establece la obligatoriedad de depósito o registro alguno de los planes de igualdad, solamente se limita a fijar que empresas están obligadas, en qué consisten, cómo se elaboran, su contenido, la garantía de transparencia, etcétera, pero nada dispone acerca de tal depósito o registro, habrá que ver si resulta preciso o no la modificación de la LO 3/2007.

-También se pretende promover el uso voluntario y en la medida que sea factible del teletrabajo, en particular en el ámbito de la función pública. Lo cual no deja de ser un desiderátum.

-Otro deseo es la de que se establezcan con carácter obligatorio medidas y protocolos contra el acoso sexual o el acoso por razón de género en las empresas, abordando tal cuestión dentro de la normativa de prevención de riesgos laborales.

c) Medidas de perfeccionamiento de la asistencia, ayuda y protección a las víctimas 127 a 129)

Como es sabido, el Derecho de la Seguridad Social español ha sufrido unas modificaciones innovadoras en su ordenamiento en forma de excepciones a través de la adición de preceptos que establecen medidas especiales para el conjunto de mujeres trabajadoras víctimas de violencia de género. Es una novedad tal circunstancia porque hasta el momento en el que fue vigente la Ley Orgánica de Protección Integral contra la Violencia de Género nuestro derecho de la Seguridad Social y su sistema había permanecido neutral ante esta lacra social. Hecho igualmente impropio en el plano concreto de un derecho social fundamental por antonomasia reconocido constitucionalmente a todos los ciudadanos, ante toda situación de necesidad y mediante asistencia y prestaciones sociales suficientes: el derecho a la Seguridad Social.

De esta manera, se ha de resaltar y reiterar la absolutamente necesaria e imprescindible novedad introducida en el Derecho de la Seguridad Social por esta Ley, en su Título II, debido a su transversalidad. Ahora bien, teniendo como presupuesto que la mujer víctima de violencia de género era protegida sin especificidad alguna por el propio sistema de Seguridad Social por su actividad laboral o bien por su situación de necesidad sin alusión a su condición, la principal diferencia a partir de este momento es la inclusión de un conjunto de excepciones y medidas, a continuación detalladas, en orden a establecer una protección

social destinada exclusivamente a la mujer trabajadora víctima de violencia de género. Una protección que se encuentra estrechamente conectada con la protección por desempleo con la finalidad de proporcionar rentas sustitutivas a las salariales y flexibilizar las exigencias de la misma. Así, se pone de manifiesto, en consonancia con el ámbito laboral, el carácter imprescindible que posee la protección de las necesidades socioeconómicas como elemento nuclear de la pretendida protección integral ofrecida legalmente; y, por ende, del papel desempeñado por el trabajo y la protección correspondiente como elemento de integración y no exclusión sociolaboral. Todo ello fruto también de las diversas posibilidades laborales otorgadas como derechos y/o medidas de protección ya analizadas en el apartado anterior²⁹.

Pues bien: tres medidas se proponen dentro de este apartado en el Pacto. La **primera** es la de estudiar el actual sistema de ayudas de la Renta Activa de Inserción y la recogida en el artículo 27 de la LO 1/2004 para mejorar la situación de las mujeres víctimas sin empleo, y evaluar su sustitución por un subsidio de desempleo de seis meses de duración, que se ampliará por períodos semestrales prorrogables, siempre que las personas beneficiarias continúen cumpliendo los requisitos para continuar percibiéndolo. Ayudas que se financiarán con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

En la actualidad en la protección a las víctimas de violencia de género las prestaciones económicas (relacionadas directamente con la medida que se nos anuncia), son las siguientes:

2.1. Vinculadas con la protección al desempleo

Cuando nos encontramos ante una víctima de violencia de género tenemos que distinguir si nos encontramos ante una trabajadora en activo o no.

a) Nivel contributivo o asistencial

En el primer caso la víctima podrá solicitar la suspensión temporal de su relación laboral con reserva del puesto de trabajo o su extinción definitiva. Bastará acompañar con la solicitud en la empresa en la empresa una orden de protección judicial o informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios de que estás siendo objeto de violencia de género. Tanto la suspensión como la extinción se considerarán situación de desempleo involuntario, lo que le permitirá solicitar y cobrar la prestación contributiva o subsidio asistencial por insuficiencia de cotización, siempre que reúna el resto de requisitos exigidos con carácter general. Si se opta por la suspensión, se percibirá la prestación por desempleo por un período de 6 meses pudiendo prorrogarlo por períodos de 3 meses hasta alcanzar los 18 siempre que la autoridad judicial acredite la necesidad de mantener la suspensión para garantizar su protección y seguridad. Si posteriormente se solicita la extinción definitiva de la relación laboral por el mismo motivo o por finalizar la relación laboral por cualquier otra causa ajena a tu voluntad, este periodo de suspensión se considerará de ocupación cotizada para el reconocimiento de un nuevo derecho (también se considera computable a efectos de prestaciones de jubilación, incapacidad permanente, muerte y supervivencia y maternidad)

²⁹ MONEREO PÉREZ, J.L. y TRIGUERO MARTÍNEZ, L.: *La víctima de violencia de género y su modelo de protección social*, cit., págs. 142 y sigs., y la amplia bibliografía allí citada.

en el que no se tendrá en cuenta lo percibido en la prestación anterior y en el reconocimiento de la prestación (cuantía, duración, etc.) se estará a las reglas generales.

b) RAI

En el caso de que esté desempleada podrá solicitar la Renta Activa de Inserción, debiendo para ello de reunir los requisitos siguientes: 1) acreditar la condición de víctima; b) estar desempleada e inscrita como demandante de empleo, mantener dicha inscripción durante todo el período de percepción de la prestación y suscribir el compromiso de actividad; c) ser menor de 65 años; d) no convivir con el agresor; e) no tener ingresos mensuales propios superiores al 75 % del salario mínimo interprofesional (SMI), excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias; y f) no haber sido beneficiario de tres derechos al programa de renta activa de inserción anteriores.

La RAI se concede con carácter general durante 11 meses como máximo y se cobra con efectos del día siguiente a la solicitud, siendo su cuantía mensual el 80 % del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM). También cabe obtener otras ayudas suplementarias para el caso de cambio de residencia de la víctima.

2.2. Vinculadas con la LO 1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género y desarrolladas por el RD 1452/2005

Se trata de una ayuda económica para mujeres víctimas de violencia de género, que reúnan los siguientes requisitos: 1) Carecer de rentas que, en cómputo mensual, superen el 75% el SMI vigente excluida la parte proporcional de pagas extraordinarias; y 2) Tener especiales dificultades para obtener un empleo, dada su edad, falta de preparación general o especializada o por sus circunstancias sociales, lo que se acredita mediante informe emitido por el Servicio Público de Empleo correspondiente. Consiste la misma en una prestación de pago único equivalente al de seis mensualidades del subsidio por desempleo, si bien si la víctima tiene responsabilidades familiares o también en caso de convivencia con familia discapacitado el subsidio podrá alcanzar los 24 meses. Esta ayuda es compatible con el percibo de pensión de invalidez o jubilación no contributiva y no se considera renta computable a efecto del percibo de estas. Sin embargo, no es compatible con el percibo simultáneo de la RAI.

La medida parece que se orienta a que la protección que hoy se dispensa vía RAI y ayuda económica a mujeres víctimas de violencia de género, se reconduzca a una nueva modalidad de subsidio de desempleo lo cual conllevaría necesariamente a la reforma del régimen jurídico actual del nivel asistencial (arts. 274 y ss.) incluyendo la situación expresa de haber sido víctima de violencia de género, exonerando a estas de la vinculación previa con el sistema como ocurre con otros colectivos beneficiarios ya que si no la desprotección seguiría persistiendo en algunos supuestos.

Esta propuesta de estudio quizás parte de las denuncia formuladas por algunos comparecientes³⁰ en las que se discrepa de que las mayorías de las ayudas se canalizan a

³⁰ Por ejemplo en la sesión 7, celebrada el 7 marzo de 2017, comparecencia de la Directora de la Fundación Mujeres; y sesión 24, celebrada el 17 de mayo de 2017, comparecencia de la representante de CC.OO:

través de la RAI, asociadas a procesos de reinserción social...” si bien “en muchos casos la víctima no está en condiciones de ser reinsertada laboralmente...”; o bien una genérica crítica “el escaso acceso a las ayudas económicas (art 27 Ley) (679 en 2015 y 33.566 RAI)” o a su insuficiencia³¹. En realidad, se trata de denuncias vagas y no razonadas. El que haya – por ejemplo– tanta diferencia en las solicitudes entre una u otra ayuda está en que puede resultar más interesante recibir una que otra y que el disfrute simultáneo es incompatible, pero nada evitar el percibo sucesivo.

La **segunda** medida no es otra cosa que otro desiderátum de potenciar el plan de inserción socio-laboral normado por el RD 1917/2008, de 21 de diciembre, para que se desarrollen extensivamente las medidas allí existentes, sin concretar más, y por otro lado que se contemplen medidas de adaptación a las necesidades individuales de las víctimas conectándolas con las ayudas allí existentes y simplificando las condiciones en el acceso a las ellas.

La **tercera** medida es una medida de discriminación positiva como la de promover cuotas de reserva en los contratos programa en el ámbito de las administraciones públicas para las mujeres víctimas de violencia de género, también sin concretar. Es una medida interesante y que habrá, si se quiere materializar incorpora al art. 129 de la Ley 9/2017, de 8 noviembre, de Contratos del Sector Público.

Este apartado de medidas de perfeccionamiento de la asistencia, ayuda y protección a las víctimas se cierra con una propuesta, poco concreta pero interesante, como es (medida 139) la de “hacer extensivos los apoyos psicosociales y derechos laborales, las prestaciones de seguridad social...” a quienes hayan padecido violencia vicaria o por “interposita persona”, es decir a cuando las víctimas directas del maltrato son los hijos, como violencia dirigida hacia ellas.

d) Intensificar la asistencia y la protección de los menores (medidas 141 y 142)

Ambas medidas van dirigidas a extender la protección de la Seguridad Social a los huérfanos de madre víctima de violencia de género.

La medida 141 contiene dos propuestas. La primera va dirigida a considerar la muerte a causa de violencia de género como situación asimilada al alta y la segunda actúa sobre el porcentaje de la pensión de orfandad a reconocer.

La propuesta no es ninguna novedad, ya ha sido objeto de tratamiento recientemente en dos Propositiones de Ley, la número 122/000079, de mejora de la pensión de orfandad de hijas e hijos víctimas de violencia de género presentada por el Grupo Socialista, y otra por la 622/000006, de modificación del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por la que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, Grupo Parlamentario Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, a nuestro comentario editorial del número 12 de esta revista nos remitimos. La segunda medida la relativa al porcentaje a reconocer es un poco confusa ya que en su exigencia mezcla elementos contributivos con

³¹ Sesión 18, celebrada el 25 de abril de 2017, comparecencia de la Vicepresidenta Segunda del Consejo Andaluz de Participación de las Mujeres (CAPM):

asistenciales de la protección y puede entrar en extraña colisión con la medida de considerar la violencia genero como situación asimilada al alta. Debe recordarse que acceder hoy en día a la pensión de orfandad (que no se olvide es una prestación del nivel contributivo) es bastante sencillo ya que únicamente se exige que el causante se encuentre afiliado y en alta o situación asimilada, no se exige período mínimo de cotización alguno. Para el caso el caso de que al momento de la muerte la causante no estuviera en situación de alta o asimilada a ella es cuando se requiere un período mínimo de cotización de quince años. Por su parte el porcentaje de la pensión de orfandad es con carácter general del 20% que se puede ver incrementado con el 52% (el que correspondería por pensión de viudedad) en los supuestos de violencia de género ya que el agresor no podrá ser beneficiario. Por tanto, el huérfano (caso de que solamente haya uno) percibirá el 72% de la base reguladora, sin condicionamientos económicos algunos. Interesar ahora que el huérfano, si la madre cumple el período de cotización, perciba el 70% no tiene mucho sentido, ya que deja sin explicar muchas cosas, entre otras ¿a qué periodo de cotización se refiere? ¿Al de quince años? Y por otro lado, hacerlo depender del umbral de ingresos de la unidad familiar de convivencia supondrá ¿que deba de computarse los del agresor? Salvo que se esté pensando en situaciones de laboratorio, que no se explican, parece que la situación que se busca pueda estar ya normada.

A la medida 142 consiste en *“Establecer mecanismos que aseguren que las pensiones de orfandad que puedan corresponder a los hijos e hijas de víctimas de violencia de genero, con el incremento previsto en la Disposición Adicional Primera de la LO 1/2004, puedan ser disponibles de forma inmediata con las oportunas garantías para abonar los gastos a que deban hacer frente, sin perjuicio de lo que dispongan con posterioridad las resoluciones judiciales”*, también podría hacerse similar observación que a la anterior. La pensión de orfandad en su cuantía básica de forma inmediata y la parte que pudiera corresponder al incremento también cabría tal posibilidad a tenor de las previsiones contenidas en el art. 232 de la LGSS.

3. A MODO DE REFLEXIÓN FINAL DE CONJUNTO

Pero cabría interrogarse sobre si estas medidas permiten superar las insuficiencias y deficiencias de nuestro sistema de garantías frente a la violencia de género. No cabe desconocer el avance innegable que suponen las nuevas medidas, pero también habrá que relativizar su modesto alcance y su carácter insuficiente para el abordaje integral de toda la problemática que ofrece la violencia de género en un contexto de expansión donde el fenómeno social de mujer víctima de violencia de género adquiere contornos visiblemente dramáticos. En todo caso, hay que partir de que la violencia de género contra la mujer con todas las dimensiones que implica es una realidad social presente en la sociedad española del siglo XXI, de manera que la lucha para atajar la misma no se ha producido de una forma sistemática, unida y coherente hasta hace pocos años. Ha exigido un proceso gradual de institucionalización de un modelo definido de protección pública de la mujer ante las situaciones multívocas de violencia de género. Una lucha en la que se parte principalmente de una criticable dimensión reactiva: se articulan medidas, derechos y excepciones para la mujer que sufre episodios de esta violencia una vez que ya se han producido. Sin embargo, la dimensión preventiva queda en un segundo plano en comparación con la anterior, hecho que también trae causa en las propias mujeres y la ocultación de actitudes propias de esta violencia, con lo que a día de hoy el desenmascaramiento y denuncia pública de esta lacra

social no es total, más que nada también por los propios efectos de la misma sobre la mujer: creación de debilidad, aislamiento, dependencia, miedo y lesiones psíquicas y físicas. Frente a ello se ha articulado en la última década un modelo propio, auténtico y genuino de protección social no sólo, a nivel general, frente a la propia violencia de género, sino también y a nivel particular, a favor de la mujer víctima de la misma. Todo ello enmarcado en un Estado Social y Democrático de Derecho, haciéndose valer los significados propios *stricto sensu* de estas adjetivaciones³².

Por el primero se pretende hacer real una justicia social que desemboque en una ciudadanía social que tienda nítidamente a la plasmación de una igualdad entre todas las personas componedoras de la sociedad –hombres y mujeres–, para lo que tanto el principio y derecho de y a la igualdad sustancial y no sólo formal –ya reconocido en el siglo pasado– es fundamental, trascendental y clave. A través de las implicaciones que llevan éstos es como realmente se debe de combatir y se está luchando contra las propias raíces y concepciones inherentes al género suponedoras de situaciones de desigualdad, discriminación y subordinación de la mujer con respecto al hombre.

Por el segundo, la totalidad de la sociedad ha de ser consciente de que la violencia hacia la mujer fundada en motivos de género no va a ser meramente un problema de su intimidad sino una agresión contra todos y cada uno de los ciudadanos. La violencia de género va a ser un delito individual, por una parte, lesionador de bienes jurídicos individuales y, por otra, vulnerador de derechos fundamentales: el derecho a la vida, a la integridad física y la propia libertad. Sin embargo, y más importante aún, es que se va a estar ante un conjunto de actitudes y comportamientos transgresores del orden democrático social colectivo. Ante ello, es el mismo orden, la actuación de los poderes públicos y las actitudes y acciones de los restantes miembros que lo conformen, indistintamente a su sexo, el que se antoja de gran importancia.

Finalmente, por el tercero, van a ser las propias leyes y disposiciones normativas creadas y puestas en marcha específicamente al efecto las que han constituido la herramienta jurídica desde la que proceder a brindar una protección social a la mujer víctima de violencia de género, con lo que se ha recalcado y manifestado –en clara consonancia con lo hasta ahora expuesto– la función social básica del propio derecho. En este sentido han sido claves, como ya se ha analizado, tanto la fundamental Ley Orgánica 1/2004 como la 3/2007.

En ellas, de forma coordinada y complementaria –pese a su diferencia en el tiempo respecto a su promulgación y puesta en marcha– se ha articulado un sistema de protección social que se ha ido incluyendo mediante reformas de mayor o menor calado e importancia en distintas leyes y disposiciones de diferentes ramas del ordenamiento jurídico en base al principio importantísimo de transversalidad –clásico ya del moderno derecho antidiscriminatorio–. Un modelo que se ha articulado en base a dos concepciones y/o adjetivaciones claves en el conjunto: carácter integral y efectividad.

La experiencia ha demostrado que ambas son esenciales en la instrumentación de una protección efectiva, porque, de un lado, se intenta una protección inclusiva de todos los

³² MONEREO PÉREZ, J.L. y TRIGUERO MARTÍNEZ, L.: *La víctima de violencia de género y su modelo de protección social*, cit., págs. 179 y sigs.

aspectos de la vida social de la mujer víctima de violencia de género –entre el que se encuentra el laboral– y, de otro, hacer plenamente real y efectiva la misma con medidas y acciones positivas claramente tendentes a reequilibrar una situación de desigualdad y de discriminación fundamentada en el género y sus implicaciones socioculturales. Pero es que además, para ello, adquiere igualmente un papel primordial la concepción multinivel de éstas, pues no sólo las acciones que le son propias se deben de aplicar a un nivel horizontal –distintas ramas del ordenamiento jurídico– sino también a un nivel vertical –por los distintos niveles de descentralización política y legislativa españoles, con lo que la legislación autonómica al respecto va a ser de especial consideración por presentarse más cercana aún al ciudadano–.

La creación y puesta en marcha de este modelo ha sido gracias a la acción de las dos Leyes advertidas anteriormente en consonancia con los genéricos mandatos constitucionales, que sin duda alguna, han pretendido la vigencia de este modelo del modo más adecuado a su finalidad, para lo que han procedido en torno a los conceptos, principios y derechos de igualdad y no discriminación a la introducción de reformas, nuevos preceptos e incluso innovadores apartados dentro de los mismos. En este sentido, el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social se ha visto afectado por las mismas, lo que en unos casos ha supuesto la dotación de un mayor carácter social protector a esta rama y en otros casos la técnica no ha sido la más adecuada por la defectuosa ubicación o la no aclaración de términos y condiciones, teniendo que acudir necesariamente a interpretaciones sistemáticas de conjunto. Todo ello articulado desde la concepción del trabajo como un elemento clave de integración social, concerniéndole así un papel destacado a todo el conjunto de derechos sociales subjetivos de la mujer trabajadora víctima de violencia de género, las medidas especiales destinadas a ellas y las excepciones de las que pueden gozar. Un conjunto de posibilidades de acciones de especial importancia puesto que aporta una dimensión esencial para la protección de la violencia de género y de los efectos de esta en el lugar de trabajo y, lo que es más importante, se constituyen en un instrumento de lucha contra la exclusión no sólo laboral, sino también social.

Para tratar de paliar las posibles disfuncionalidades e insuficiencias que pudieran acontecer no sólo ya para la protección social conectada directamente al ordenamiento jurídico laboral, sino también para el conjunto de las dimensiones y aspectos implicadas en la misma, sería necesario que en sucesivas reformas en el tiempo venidero –esperemos que más pronto que tarde– se adoptase una perspectiva diferente y más ambiciosa aún si cabe para un adecuado tratamiento político, jurídico y legal de la violencia de género. En este sentido, es donde se propondría la revisión de todo el conjunto de esta legislación y política social desde una óptica antropológica-jurídica de género. Es decir, concebir al ordenamiento jurídico –y en concreto el laboral en nuestro caso– como la parte que se debe de plegar, adaptar y condicionar a la situación concreta que presente la persona: en este supuesto la mujer víctima de violencia de género. Así es como se debería de convertir la condición personal en canon y medida de adaptación del ordenamiento jurídico, y no a viceversa como ocurre actualmente. Por tanto, va a ser la propia persona, en su condición de mujer víctima de violencia de género, la que exija un adecuado cambio del ordenamiento jurídico.

Solo de esta manera, la legislación y política de igualdad de género y no discriminación, así como la normativa laboral, sería capaz de tomar en consideración de una forma certera la situación real de discriminación en la que se pueden ver involucradas las

mujeres víctimas de violencia de género, lo que atenta y es contrario al pleno goce y disfrute de unos derechos sociales fundamentales generales y de carácter laboral que se hacen imprescindibles no sólo para el colectivo de las mujeres, sino también específicamente para las mismas víctimas de violencia de género, por la importancia que tiene para ellas la ciudadanía social como medio y fin para conseguir su total protección, integración e inclusión en el seno de una sociedad que venga definida y caracterizada por ésta, como es la nuestra, en la que el trabajo adquiere y posee un rol central. Desde aquí, teniendo como referencia esta perspectiva propuesta y el paradigma del Derecho Social, es desde donde se ha de acometer una reforma en la política y legislación del nuevo Derecho Antidiscriminatorio para hacerla plenamente efectiva y real, acercando al máximo la realidad, la política del derecho, al derecho mismo, para que éste posea todo su esplendor como fundamento, base y pilar del orden de una ciudadanía social de miembros iguales bajo los principios de solidaridad y justicia social, sin discriminación alguna ni por la condición sexual personal ni por motivos de género en la atribución de derechos ante situaciones y condiciones iguales.

Y tampoco es baladí subrayar, como se hace en el Informe de la Subcomisión creada en el seno de la Comisión de Igualdad para un Pacto de Estado en materia de violencia de género, a saber: la necesidad urgente de establecer un consenso institucional, político y social contra la violencia de género. El Pacto contra la violencia de género, un compromiso de toda la sociedad. La eliminación de la violencia contra las mujeres es un reto de toda la sociedad. Una tarea conjunta, que requiere una actuación unitaria y la máxima coordinación, colaboración y cooperación, siempre desde el respeto al régimen de distribución competencial, en las acciones que se desarrollan. (pp. 232 ss.). El garantismo jurídico exige un modelo de regulación adecuado, eficiente, de carácter integral y transversal y de carácter preventivo y –llegado el caso– reparador, pero también requiere –como condición de eficacia real– que todos los actores públicos y privados se involucren –se comprometan en el sentido más amplio del término– en la lucha contra la violencia de género a través de su puesta en práctica.