

## Repensar la tutela sociolaboral para las víctimas de la violencia de género

1. Como le sucede también a la propia política de empleo, la de tutela de las víctimas de violencia de género es una política de tipo «transversal» u «horizontal», discurre por diferentes ramas de la acción pública y, por ende, del propio ordenamiento jurídico, modulándolas para la consecución de una teleología tutelar propia y específica, «focalizada» en la víctima de la violencia de género.

Sin negar los avances importantísimos que esta tutela ha alcanzado en nuestro sistema de protección social, lo cierto es que la intersección de ambos grupos normativos presenta ciertas «desconexiones», por lo que todavía quedan márgenes para el perfeccionamiento de la tutela de las mujeres afectadas por este tipo de violencia.

Como primera apreciación, se plantea el dilema entre la vertiente reparadora vs. vertiente preventiva. En realidad, no se trata de elementos en contradicción, dada la necesidad ineludible de potenciar la vertiente preventiva frente a la violencia de género. Pero se puede constatar que el Derecho –la intervención normativa– suele atender las situaciones donde el daño ya se ha producido, cuando ya tenemos una «víctima» de este tipo de violencia. Y ese daño ya es muy difícilmente reparable –desde luego no *in natura*– mediante instrumentos jurídicos. De ahí la necesidad de potenciar lo que podría denominarse la prevención «primaria» de este tipo de situaciones, lo que pasa necesariamente por el desarrollo de adecuadas políticas educativas, formativas e informativas sobre esta forma de violencia y sus nefastas consecuencias, que tengan como resultado una ciudadanía más suficientemente formada –e informada– y, por lo tanto, más sensibilizada con este grave problema social. Así pues, la educación y la formación, la detección precoz de las situaciones de violencia, con aplicación de instrumentos de solución de los conflictos de pareja, el tratamiento temprano también hacia los varones que muestran este tipo de comportamientos, etc. son objetivos que debe pasar a la «centralidad» en el abordaje de este problema social, frente al carácter prevalentemente «reactivo», y no tan «pro-activo» –preventivo– que presentan los actuales instrumentos jurídicos de tutela.

---

**Es necesario potenciar el desarrollo de adecuadas políticas educativas, formativas e informativas sobre este tipo de violencia y sus nefastas consecuencias**

---

2. La inserción –o reinserción– social «mediante el empleo» sigue considerándose un objetivo central de las políticas sociales. El trabajo sigue mantenido un valor –todavía no meramente «simbólico»– como factor clave de integración social. No obstante, la crisis del trabajo como factor de identificación individual y colectiva, de vertebración e integración social, ha erosionado este

papel fundamental del trabajo en las sociedades post-industriales. La precariedad laboral y sus consecuencias (el nuevo «preariado social»), esto es, el trabajador sin verdadera integración social, es un fenómeno preocupante para el mantenimiento de la cohesión social en las sociedades avanzadas.

---

**Hemos asistido a una evolución o proceso de maduración de las políticas de empleo «subjetivistas», que distinguen en función de las características y situaciones de sus destinatarios, lo que ha llevado a un «archipiélago» de microsistemas jurídicos de tutela diferenciada en el empleo**

---

Hemos asistido a una evolución o proceso de maduración de las políticas de empleo «subjetivistas», es decir, aquellas que distinguen en función de las características y situaciones de sus destinatarios, lo que ha llevado a una progresiva desagregación de colectivos en «sub-colectivos» (como lo es el de las víctimas de violencia de género como protección específica de la mujer dentro de las políticas de empleo). Creándose así un «archipiélago» de microsistemas jurídicos de tutela diferenciada en el empleo. La complejidad resultante solo

resulta justificable en la medida de que se trate de evitar el efecto «suma cero», es decir, el resultado «neutro» cuando se generalizan, de modo indiscriminado, los instrumentos o medidas de fomento del empleo sin una previa consideración «selectiva» de los colectivos mayormente necesitados de apoyo en el mercado de trabajo.

Este fenómeno es lo que viene aconteciendo con las mujeres, que dejan de ser consideradas genéricamente como un grupo homogéneo –ya que la realidad social pone de manifiesto la existencia de grandes diferencias entre ellas– para ir identificando grupos de mujeres «realmente» homogéneos y especialmente necesitados de tutela. Por ello, a efectos del desarrollo de la política de empleo y la selección de sus destinatarios, las mujeres se vienen diferenciando en factores como la edad, la maternidad más o menos reciente, la discapacidad, la inmigración o –como es el caso que consideramos– tratarse de una mujer víctima de violencia de género.

El colectivo de mujeres víctimas de violencia de género es el que adquiere una mayor especificidad también a efectos de la política de empleo, porque no es reconducible a ningún otro, así como por la trascendencia social de esta «patología de nuestra sociedad». Las mujeres víctimas de violencia de género presentan, en muchos casos, especiales dificultades de integración en el mercado de trabajo por motivos sobradamente conocidos, entre los que podríamos destacar, sin ánimo de exhaustividad: el aislamiento del mundo laboral y social (inducido en gran medida por la propia situación de violencia sufrida); el deterioro de la propia autoestima personal (lo que tiene también reflejo en

---

**El colectivo de mujeres víctimas de violencia de género se corresponde con una hipótesis en la que de forma más nítida se aprecia la pertinencia –legitimidad y justificación socio-política– de la adopción de medidas de «acción positiva»**

---

sus relaciones profesionales); el hecho de tener que hacerse cargo en exclusiva de los familiares dependientes; las dificultades derivadas, en ocasiones, de la necesidad de trasladar su residencia habitual a una localidad distinta en aras de su protección personal (y la consiguiente necesidad de buscar un nuevo empleo en muchos casos). Así pues, este colectivo se corresponde con una hipótesis en la que de forma más nítida se aprecia la pertinencia –legitimidad y justificación socio-política– de la adopción de medidas de «acción positiva».

**3.** El desarrollo de políticas de empleo específicas para víctimas de violencia de género tiene una infraestructura normativa que se ha venido construyendo paulatinamente desde hace poco más de una década en España. Aunque bastante aquilataado, es todavía un proceso imperfecto. Sin duda alguna, la diferenciación en la tutela jurídica de este colectivo –también en materia de política de empleo– se construye decisivamente por la [Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre](#), de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (LPIVG). Se trata de una norma transversal que, entre sus ejes, incluye la inserción o reinserción social y laboral de la víctima. Aunque contempla medidas de tutela y garantía penales y civiles fundamentalmente, también reconoce un elenco de derechos económicos, sociales y laborales específicos. En todo caso, es de reparar en el carácter prevalentemente «reparador» que subyace a la política legislativa de la norma, frente a una visión más proactiva en el tratamiento del fenómeno.

El artículo 22 de la [LPIVG](#) se refiere al acceso al mercado de trabajo, previendo la elaboración de un programa de empleo específico para las víctimas de la violencia de género en el marco del Programa nacional de empleo (actuales Programas nacionales de reformas), donde se señala que el programa también incluirá medidas para favorecer el inicio de una nueva actividad por cuenta propia.

En el tratamiento sociolaboral de la víctima de la violencia, como aspecto destacable de la [LPIVG](#), se da prioridad al empleo como instrumento para la inserción y «normalización social» de la víctima. Por ello, la técnica de la ayuda económica se configura como una medida subsidiaria, cuando, además de razones de renta (insuficiencia de recursos), la edad, la falta de preparación general o especializada y circunstancias sociales hacen presumir especiales o graves dificultades para obtener un puesto de trabajo (a cuyo efecto el Servicio Público de Empleo del Estado ha de elaborar un informe).

El nuevo texto refundido de la Ley de Empleo (aprobado por [RDLeg. 3/2015, de 23 de octubre](#)), dentro de su ordenación sobre la «Estrategia Española de Activación para el Empleo» (art. 10.4), contempla una serie de Ejes en los que se integrarán los objetivos en materia de políticas de activación para el empleo y el conjunto de los servicios y programas desarrollados por los servicios públicos de empleo. Dentro de los mismos, el Eje 3, titulado «Oportunidades de empleo», incluye las actuaciones que tienen por objeto incentivar la contratación, la creación de empleo o el mantenimiento de los puestos de trabajo, especialmente para aquellos colectivos que tienen mayor dificultad en el acceso o permanencia en el empleo, con especial consideración –entre otros colectivos– a la situación de las mujeres víctimas de violencia de género. Así pues, fruto de sucesivas reformas legales, se proporciona mayor «visibilidad» jurídica al colectivo, e incluso lo segrega respecto de las propias políticas de género, así como se viene a dotar de una cierta estabilidad al

tratamiento de este colectivo en el campo de las políticas activas de empleo (da carta de naturaleza al colectivo como sujeto destinatario específico de tales políticas). Esta misma precisión contempla la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016 (aprobada por [RD 751/2014, de 5 de septiembre](#)), que se configura como el marco normativo para la coordinación y ejecución de las políticas activas de empleo e intermediación laboral en el conjunto del Estado. Esta Estrategia se desarrolla anualmente a través de los Planes Estatales de Activación para el Empleo (PAPE). Sin embargo, la [Resolución de 29 de julio de 2015](#), de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el –todavía vigente– Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de julio de 2015, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2015, no menciona expresamente al colectivo de mujeres víctima de violencia de género, lo que entendemos como un retroceso social, pues contribuye de nuevo a su «invisibilidad» en el escenario de las políticas activas de empleo. La Estrategia Española de Empleo 2012-2014 (aprobada por [RD 1542/2011, de 15 de octubre](#)) contenía muchas más referencias específicas a este colectivo.

---

**El Plan Anual de Política de Empleo para 2015 no menciona expresamente al colectivo de mujeres víctima de violencia de género, lo que entendemos como un retroceso social, pues contribuye de nuevo a su «invisibilidad» en el escenario de las políticas activas de empleo**

---

4. Una vertiente de la tutela de las víctimas de violencia de género se desarrolla en el seno de la relación laboral (o funcionarial), incluso con manifestaciones de tutela en el ámbito del trabajo autónomo, todas ellas orientadas a dotar de mayor estabilidad en el empleo (mantenimiento del puesto de trabajo) a estas trabajadoras. Tutela que se vehiculó a través de una reordenación norma-

---

**La tutela de las víctimas de violencia de género se desarrolla a través de una reordenación normativa «interna» de las propias relaciones de trabajo y, si ello no es posible, para posibilitar una extinción contractual que permita el acceso a las prestaciones por desempleo**

---

tiva «interna» de las propias relaciones de trabajo y, si ello no es posible, posibilitar una extinción contractual que permita el acceso a las prestaciones por desempleo.

La LPIVG incluía toda una serie de medidas dirigidas a facilitar la permanencia en el trabajo, compatibilizándolo con las necesidades especiales de su situación, que se tradujeron en los consiguientes cambios en la ordenación individual de las relaciones de trabajo en nuestro país,

contenidas en el actual [Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre](#), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (LET). Sus manifestaciones –en la perspectiva de la flexibilidad interna de la relación contractual– son las siguientes: derecho a la reducción o reordenación del tiempo de trabajo ([art. 37.8 LET](#)); facilitación del trabajo en otro lugar, que se canaliza a través de la movilidad geográfica «temporal» –mediante el traslado– o

bien un simple cambio de centro de trabajo que no conlleve el cambio de domicilio de la trabajadora víctima (art. 40.4 LET); también se contempla como causa de suspensión del contrato de trabajo [art. 45.1 n) LET], situación suspensiva del contrato de trabajo que, desde la perspectiva de la seguridad económica, viene complementada por la correlativa protección específica por desempleo de estas mujeres.

En caso de que tales medidas no sean factibles, o bien sean insuficientes para una tutela adecuada de la víctima, también se contempla esta situación como causa de extinción del contrato de trabajo por voluntad de la trabajadora [art. 49.1 m) LET]; en realidad, lo legitima como causa de «dimisión», aunque con unos efectos jurídicos tutelares específicos y heteróclitos respecto de los establecidos con carácter general para la dimisión voluntaria del trabajador. Tales efectos son: en primer lugar, la no exigencia de preaviso (lo que conlleva la imposibilidad de que la empresa pudiera reclamarle una indemnización por los daños y perjuicios derivados de la dimisión); en segundo término, la configuración de dicha extinción como «situación legal de desempleo» [art. 267.1 b) 2.º LGSS], lo que posibilita el acceso a la protección por desempleo en el sistema de Seguridad Social.

La protección laboral «reforzada» para este colectivo también se manifiesta en su protección específica –y adicional– frente al despido, que se asienta sobre una doble manifestación: por un lado, las faltas de asistencia o puntualidad derivadas «*motivadas por la situación física o psicológica derivada de violencia de género*», acreditada por los servicios sociales de atención o servicios de Salud, no se tienen en cuenta a efectos del despido objetivo por faltas –aun justificadas– al trabajo [art. 52 d) LET]; de otro, la LET sanciona con nulidad el despido disciplinario que venga motivado por el ejercicio de los derechos laborales correlativos a la situación [art. 55.5 b) LET]; que califica de nulo el despido de las trabajadoras víctimas de violencia de género por el ejercicio de los derechos de reducción o reordenación de su tiempo de trabajo, de movilidad geográfica, de cambio de centro de trabajo o de suspensión de la relación laboral en los términos y condiciones reconocidos en la propia LET].

Como es bien sabido, tales derechos y garantías también se extienden al empleo público [arts. 49 d) y 82.1 EBEP]; e incluso –de manera más matizada– a la trabajadora autónoma económicamente dependiente que sufre la violencia de género [cfr. arts. 14.5, 15.1 g) y 16.1 f) LETA].

5. La tutela «en el mercado de trabajo» se despliega a través de un conjunto de medidas de empleo –estatales y autonómicas– de diferente orden. Un gran déficit general de nuestra protección social siguen siendo las políticas activas en el mercado de trabajo, escasas y de una muy limitada eficacia –la evaluación adecuada de las mismas sigue siendo una asignatura pendiente en nuestro país–. Ahora no solamente se dedican menos recursos financieros a las mismas, sino que los recursos disponibles para las políticas pasivas tienden a reorientarse al servicio de las políticas pasivas de inserción ocupacional –pro-activación de las políticas pasivas al servicio de la mejora de la «empleabilidad de los desempleados» y que se traduce en los compromisos de actividad, mejora de la cualificación, etc.–. Como consecuencia de ello, las políticas pasivas de empleo han ido incluyendo elementos de activación, es decir, incorporando finalidades más propias de las políticas activas. Por referirnos a un elemento, el compromiso de actividad (cfr. art. 268

LGSS) formaliza y «contractualiza» los deberes de búsqueda activa de empleo y de cumplir con toda una serie de exigencias encaminadas a la reinserción laboral del trabajador, como aceptar una oferta de «colocación adecuada» y participar en todas las acciones específicas de motivación, información, orientación, formación, reconversión o inserción profesional

para incrementar su capacidad de ocupación (su «empleabilidad», en definitiva). Pero, para este colectivo, dichas exigencias deber ser atemperadas, al objeto de no perturbar el propio proceso de recuperación de la víctima. Se atenúan las exigencias derivadas del «compromiso de actividad» para que la víctima de violencia de género no se vea perjudicada debido a las exigencias que conlleva. Se produce así una «atemperación» del mismo, en aras de permitir conjugar las obligaciones derivadas del compromiso con las necesidades específicas en este tipo de situaciones, que no siempre van a consentir un cumplimiento pleno de las mismas.

La tutela frente al desempleo (en la perspectiva de la seguridad económica) se canaliza a través de los distintos niveles prestacionales de protección por desempleo –contributivo, asistencial y RAI– en el sistema de Seguridad Social (incluida la protección por «cese de actividad» para las trabajadoras autónomas) como en las posibles rentas autonómicas que puedan articularse bajo la competencia que las comunidades autónomas tienen en materia de asistencia social. Por lo que respecta a la vertiente de tutela estatal, esto es, de Seguridad Social, la situación de víctima de violencia de género tiene un tratamiento específico, con manifestaciones de tutela que facilitan o flexibilizan los requisitos de acceso a las prestaciones por desempleo. Pero la posible reducción de la jornada para atender sus necesidades específicas no se acompaña de la percepción por desempleo parcial de modo que en esta situación no hay compensación de la pérdida parcial de rentas salariales. Esta carencia de la protección debería subsanarse.

6. El programa de medidas «activas» de empleo específico se adoptó por [Real Decreto 1917/2008, de 21 de noviembre](#), por el que se aprueba el programa de inserción sociolaboral para mujeres víctimas de violencia de género. Este programa contemplaba un amplio conjunto de medidas que requiere de la implicación y coordinación de diversas Administraciones públicas (servicios públicos de empleo, organismos de igualdad, servicios sociales y casas de acogida). En su artículo 2 recoge un catálogo de medidas de actuación a favor de la mujer víctima de la violencia de género, además de incentivos para las empresas que las contraten (como regla general, se trata de medidas compatibles entre sí). El paquete de medidas incluye las características de la vertiente activa de la tutela del desempleado y que aquí cobran especial relevancia: establecimiento de un *itinerario de inserción sociolaboral*, individualizado y realizado por personal especializado, con especial prioridad para el acceso a los programas de política activas de empleo (art. 6 [RD 1917/2008](#)); desarrollo de un *programa formativo específico* para promover la inserción sociolaboral por cuenta ajena, en el que se trabaje en *aspectos personales* en su caso, llevando a cabo *actuaciones dirigidas a incre-*

---

**Se atenúan las exigencias derivadas del «compromiso de actividad» en aras de permitir conjugar las obligaciones derivadas del compromiso con las necesidades específicas en este tipo de situaciones**

---

---

**Los derechos contenidos en el Real Decreto 1917/2008 no constituyen derechos «incondicionados» –o derechos públicos subjetivos «perfectos»–, estando sujetos al condicionante del «posibilismo económico», mediante la típica técnica «asistencial»**

---

género (art. 9 [RD 1917/2008](#)). Asimismo, se prevén subvenciones para facilitar la movilidad geográfica, como consecuencia de su contratación, que conlleve el cambio de residencia habitual; se contemplan subvenciones para compensar diferencias salariales (y mantener así también su nivel de cotización al sistema de Seguridad Social) cuando la trabajadora se vea obligada a extinguir un previo contrato de trabajo como consecuencia de ser víctima de violencia de género (art. 11 [RD 1917/2008](#)).

Aunque el catálogo de medidas es bastante completo, importa destacar que los derechos contenidos en el [Real Decreto 1917/2008](#) no constituyen derechos «incondicionados» –o derechos públicos subjetivos «perfectos»–, como se desprende claramente del artículo 14.1 de dicha norma reglamentaria, donde se indica que la concesión de estas subvenciones «*quedará sometida a disponibilidad de crédito adecuado y suficiente en la correspondiente partida presupuestaria*». Ello refleja la «debilidad» de estos derechos sociales, sujetos al condicionante del «posibilismo económico», mediante la típica técnica «asistencial», como forma devaluada de derechos sociales para un colectivo necesitado especialmente de tutela.

Asimismo, las medidas concretas presentan lagunas aplicativas que se manifiestan con diferente grado de extensión. En su totalidad, en el caso de cambio de domicilio por motivos de seguridad (en los estadios previos), cuando no está acreditada aún la condición de víctima de violencia de género, lo que dificulta sobremanera la «eficacia preventiva» del mecanismo tutelar; de ahí la relevancia de la celeridad en la tramitación de la Orden de Protección o del Informe indiciario del Ministerio Fiscal que son los instrumentos que acreditan la condición de víctima de violencia de género. Y también de manera parcial, pues si la víctima no desempeñaba una actividad profesional previa, o cuando no tiene un contrato en la nueva localidad de residencia, no podrá acceder a las subvenciones por movilidad o no habrá compensación de diferencias salariales. En cierta medida, ello induce un «efecto Mateo» en la tutela social de este colectivo. Además, las subvenciones para facilitar la movilidad geográfica no se extienden –al menos en su literalidad– a la figura laboral (traslado) sino a nuevas contrataciones en localidad distinta a la de residencia. Tampoco la reordenación contractual laboral reconoció –al menos en el texto legal– la compensación por los gastos del traslado a cargo de la empresa.

Sería conveniente re-proponer un estudio de la compleja casuística a tutelar, para garantizar una mayor eficacia preventiva de los instrumentos protectores, así como para extender la protección en ciertas hipótesis ahora no previstas.

7. La tutela en materia de empleo no se agota en el conjunto de medidas que aquí solo hemos podido pergeñar. Los interlocutores sociales, en el marco del fomento de la igualdad entre hombre y mujer, recibieron un especial protagonismo en la materia –tras la [Ley Orgánica 3/2007, de 27 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres](#)–, incluso como sujetos obligados a la negociación colectiva en materia de igualdad, lo que conlleva necesariamente su implicación. Las cuestiones de violencia de género también deben tratarse en el marco de dicha negociación en la empresa, consensuando cláusulas convencionales que contemplen, *v. gr.*, medidas preventivas (formación y educación de la plantilla en la materia), medidas de información (sobre los derechos –laborales y extralaborales– que asisten a la víctima) y medidas de sensibilización (educación en valores de igualdad y respecto de la dignidad de la persona). Este puede ser un terreno donde se facilite el juego la vertiente preventiva frente a la violencia contra la mujer (sea esta laboral o extralaboral).

La negociación colectiva –desarrollada hasta el momento de manera muy desigual– debe prestar también atención a la tutela en materia de acceso al empleo o de conservación del mismo para las víctimas de violencia de género, contemplando medidas de «acción positiva» para alcanzar presencia equilibrada entre hombres y mujeres en los diferentes grupos profesionales de la empresa. Los convenios colectivos deberían precisar –de manera garantista– el derecho a la reducción o reordenación del tiempo de trabajo para que su goce sea efectivo; asimismo, para reforzar la estabilidad en el empleo de este colectivo, podrían establecer referencias específicas para la cobertura de puestos de trabajo con contrato indefinido, o para la conversión de tiempo parcial en tiempo completo.

---

**La negociación colectiva debe prestar atención a la tutela en materia de acceso al empleo o de conservación del mismo para las víctimas de violencia de género**

---

A título ejemplificativo, se pueden señalar algunas medidas presentes en la negociación colectiva española –bien en el texto del convenio colectivo o en el específico plan de igualdad negociado en la empresa– que debieran ser objeto de atención en el resto de unidades de negociación: contemplar la obligación de realizar convenios de colaboración con instituciones públicas para la contratación de trabajadoras víctimas de violencia de género como parte del plan de igualdad; considerar expresamente como permiso –preferiblemente con carácter retribuido– al tiempo necesario para asistir a los servicios sociales, de salud o policiales, o para el asesoramiento y asistencia letrada; extender los derechos por compensación de gastos derivados del traslado de centro de trabajo para garantizar la protección efectiva de la víctima en estas situaciones; la configuración de las situaciones de la excedencia –fundada en este motivo– con efectos jurídicos similares a la excedencia forzosa; reconocer, como medida de acción social, el derecho a la ayuda psicológica facilitada por la empresa.

José Antonio Fernández Avilés  
Subdirector