

Los Fondos *NextGenEU* frente a la (des)igualdad y la violencia contra la mujer

Maite ZELAIA GARAGARZA¹

Sumario: 1. Planteamiento: pandemia e incremento de la desigualdad de género como binomio perfecto para el aumento de la violencia contra la mujer.—2. La reacción a la pandemia ofrecida por la Unión Europea a través de los Fondos *NextGenEU*: una estrategia sin lentes de género. 2.1. El diseño estratégico de la Unión Europea: la recuperación económica y la transformación como objetivos prioritarios. 2.2. Sobre la idoneidad de la estrategia diseñada: ¿una oportunidad perdida o una pérdida consciente?—3. La aplicación sistémica del ordenamiento jurídico en el aterrizaje de los Fondos *NextGenEU*. 3.1. La igualdad de género y la violencia contra la mujer en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: algunas consideraciones prácticas. 3.2. Una lectura sistémica del ordenamiento jurídico para el cumplimiento de los retos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y su sostenibilidad.—4. Consideraciones finales.

1. PLANTEAMIENTO: PANDEMIA E INCREMENTO DE LA DESIGUALDAD DE GÉNERO COMO BINOMIO PERFECTO PARA EL AUMENTO DE LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER

El impacto generado por la pandemia de COVID-19 sobre la violencia contra la mujer se ha evidenciado en los estudios realizados sobre la materia². Con carácter general, las medidas adoptadas por los poderes públicos dirigidas al confinamiento de la ciudadanía, así como al distanciamiento social generaron el escenario propicio para un aumento de

¹ Este trabajo se ha realizado como miembro del Grupo de Investigación consolidado «Derechos fundamentales y Unión Europea. Retos actuales y futuros en la tutela de los derechos» (GIC 21/50-IT 1455-22) y en el marco del Proyecto de Investigación «La aplicación eficaz de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea: el respeto de los principios y valores europeos» (PID 2021-128335OB-100); financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

² Ver, por todos, LORENTE ACOSTA, Miguel; LUNA DEL CASTILLO, Juan de Dios; MONTERO ALONSO, Miguel Ángel y BADENES SASTRE, Marta. *Impacto de la pandemia por Covid-19 en la violencia de género en España*, Ministerio de Igualdad, Madrid, 2022.

Para la obtención de datos actualizados puede acudir a: Portal Estadístico de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género <http://estadisticasviolenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/>; Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género del Consejo General del Poder Judicial <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Violencia-domestica-y-de-genero/Actividad-del-Observatorio/Datos-estadisticos/>

la violencia contra la mujer, en un contexto de obligada convivencia con su agresor y de aislamiento físico respecto del entorno familiar, social e institucional. Este escenario de aislamiento sobrevenido es el punto de encuentro de diversos factores que provocan un aumento de las acciones violentas contra la mujer³. Diversos estudios combinan factores como el aumento del estrés y la ansiedad, motivados por el confinamiento y la distancia social, la imposibilidad de establecer relaciones sociales o institucionales (con los servicios públicos dedicados a la protección de la mujer) por parte de la mujer que sufre violencia, el impacto económico generado por la pandemia sobre las personas y familias más vulnerables, o incluso el abuso en el consumo de alcohol y drogas⁴.

En el ámbito español, las instituciones públicas, con el Ministerio de Igualdad a la cabeza, han reconocido la gravedad del aumento de la violencia contra la mujer durante la pandemia, y la urgencia de la adopción de medidas para abordar esta problemática. Por un lado, subyace la idea de que, a mayor aislamiento social, mayor control sobre las mujeres, clausuradas por decisión pública al hogar, el espacio más inseguro y que mayor vulnerabilidad y riesgo genera, «el encierro dentro del encierro»⁵. Por otro, las restricciones sociales y la limitación de la actuación de los servicios públicos alimentan una mayor impunidad del agresor que ve satisfactoriamente que la violencia ejercida *ad intra* se mantiene circunscrita a su entorno doméstico sin proyección *ad extra*⁶.

Los poderes públicos, también en la gestión de la pandemia, han tratado de seguir la estela del mandato al que se deben y que identifica la acción política con la organización de la incertidumbre. Una incertidumbre que ha tenido que ser acometida desde distintos frentes y para lo que era preciso disponer de un saber multidisciplinar adecuado⁷, que, en ocasiones, llevó a la adopción de medidas en las que la ponderación entre los bienes protegidos resultó controvertida⁸. En definitiva, los poderes políticos deben pensar y actuar por nosotros y nosotras, tratando de asegurar el bien común, identificado, en este caso, con la salud pública⁹. Ahora bien, en el supuesto que nos ocupa, la adopción de

³ RUIZ-PÉREZ, Isabel; PASTOR-MORENO, Guadalupe. «Medidas de contención de la violencia de género durante la pandemia de COVID-19», *Gaceta Sanitaria*, 35 (4), pp. 389-394.

⁴ LORENTE ACOSTA, Miguel. «Violencia de género en tiempos de pandemia y confinamiento», *Revista Española de Medicina Legal*, vol. 46, n.º 3, pp. 139-145.

⁵ MATEOS CASADO, Cristina. «La pandemia en la sombra. Mujeres víctimas de violencia de género confinadas frente a una doble amenaza en la Covid-19», *Historia y comunicación social*, 26 (nº especial) 2021, p. 107.

⁶ LORENTE ACOSTA, Miguel; LUNA DEL CASTILLO, Juan de Dios; MONTERO ALONSO, Miguel Ángel y BADENES SASTRE, Marta. *Op. cit.*, pp. 17-18.

⁷ INNERARITY, Daniel. *La democracia del conocimiento: por una sociedad inteligente*, Paidós, Barcelona, 2011, p. 12.

⁸ Ver, al respecto: CABANAS VEIGA, Manuel, *La gestión de las crisis sanitarias en España a la vista de la jurisprudencia constitucional*, Editorial Reus, Madrid, 2022.

⁹ Sobre la eficiencia de las medidas adoptadas, un reciente estudio concluye que la eficiencia se entiende vinculada a la existencia de instituciones democráticas sólidas, un estado de derecho consolidado, la protección de los derechos y estabilidad política. DELIS, Manthos; IOSIFIDI, Maria; TASIYOU, Menelaos. «Efficiency of government policy during the Covid-19 pandemic», *Annals of Operations Research*, mayo 2023, pp. 1-26.

medidas dirigidas a la contención de la pandemia y, por ende, a la defensa de la salud pública ha generado el caldo de cultivo propicio para la incentivación de otra pandemia silente como es la violencia contra la mujer, quedando cuestionada la gestión realizada.

En este contexto, las autoridades públicas de todos los niveles de gobierno se vieron obligadas a adoptar acciones en relación con la violencia machista dirigidas a contrarrestar el efecto provocado por las medidas contra la pandemia¹⁰. Ciertamente, la existencia de instrumentos jurídicos vigentes como el *Convenio sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (Convenio de Estambul)*¹¹ y el *Pacto de Estado por la violencia de género (Pacto de Estado)*¹² que daban cobertura a la adopción de medidas al respecto, llevó a los poderes públicos a la consideración de la urgencia de la aplicación de algunas medidas ya previstas en el *Convenio de Estambul*, ratificada, en el caso español, en 2014¹³. Así, en el ámbito estatal, el Ministerio de Igualdad activó medidas de protección para las mujeres víctimas de violencia, sobre todo, en el plano asistencial de cara a asegurar la continuidad de los servicios de atención y protección a las víctimas de violencia machista, incluyendo líneas telefónicas de atención, servicios de atención psicológica, y alojamiento de emergencia.

Ahora bien, la cuestión de fondo se centra en que la emergencia sanitaria, social, económica e incluso institucional¹⁴ padecida no ha hecho más que aflorar algunas de las debi-

¹⁰ RODRÍGUEZ, Juan Carlos. «En torno a las consecuencias sociales de las medidas contra la pandemia», *Panorama social*, n.º 33, 2021, pp. 25-43.

¹¹ CONSEJO DE EUROPA, *Convenio sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica*, 11 de mayo 2011. Ratificado por España el 18 de marzo de 2014. *BOE* n.º 137, de 6 de junio de 2014.

¹² *Documento Refundido de Medidas del Pacto de Estado en Materia de Violencia de Género*. Congreso + Senado, Disponible online en el siguiente enlace: https://violenciagenero.igualdad.gob.es/pactoEstado/docs/Documento_Refundido_PEVG_2.pdf y su desarrollo a través de *Real Decreto Ley 9/2018, de 3 de agosto, de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género*. *BOE* n.º 188, de 4 de agosto de 2018.

¹³ Los Estados Miembros (EEMM) de la UE que no han ratificado el Convenio de Estambul son Bulgaria, República Checa, Hungría, Letonia, Lituania y Eslovaquia. En mayo de 2023, el Parlamento Europeo dio su visto bueno a la adhesión de la UE al Convenio de Estambul. Siguiendo el procedimiento establecido, el Consejo ha aprobado su adhesión en junio de 2023. La entrada en vigor para la UE será el 1 de octubre de 2023. Previamente, en 2015, la Comisión Europea aprobó una hoja de ruta para la adhesión al Convenio. Fue un procedimiento complejo que finalizó con el Dictamen 1/19 del TJUE y sin la adhesión de la UE al Convenio de Estambul. Este Dictamen se analiza exhaustivamente en: CASTILLO DE LA TORRE, Fernando. «Dictamen 1/19 del TJUE sobre el Convenio de Estambul sobre la Prevención y Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica: entre el rigor y el pragmatismo», *Revista Española de Derecho Europeo*, n.º 84, 2022, pp. 93-124. Por su parte, el procedimiento que precedió a la aprobación del citado Dictamen se puede consultar: MARINAS SUÁREZ, Dunia. «La adhesión de la Unión Europea al Convenio de Estambul: un proceso en construcción», en ETXEBERRIA GURIDI, José Francisco (Dir.). *La mujer víctima de violencia: Análisis multidisciplinar del ordenamiento jurídico español y europeo a la luz del Convenio de Estambul*, IVAP, Basauri, 2002, pp.69-126.

¹⁴ Sobre esto último, ver el análisis que realiza Piedad GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ en «Funciones y funcionamiento del Parlamento en tiempos de crisis», DE LA IGLESIA CHAMARRO, Asunción

lidades e incluso quiebras del modelo estructural del estado de bienestar. En esta ocasión, el hilo conductor lo ha marcado una motivación vinculada a la salud pública, pero ésta no es más que una de las muchas causas que podía hacer explotar la violencia contra las mujeres. Y es que la pandemia ha dejado entrever que una atención sectorial de la violencia contra la mujer, sin una visión integral de la problemática, puede en un futuro generar unos efectos similares o peores que los generados por la pandemia. Del mismo modo que en este caso la pandemia ha sido el revulsivo, pueden producirse escenarios totalmente previsibles que deriven en estadios de violencia machista extrema, como pueden ser escenarios con altas tasas de desempleo, temporalidad e inestabilidad laborales, falta de independencia económica, o la sobrecarga de las tareas reproductivas y de cuidados¹⁵.

En definitiva, se trata de una violencia que enraiza en la desigualdad de género y no es más que una manifestación de la discriminación estructural contra las mujeres; a lo que, en este caso, se añade el escenario pandémico. No podemos desligar ambas piezas. Así pues, centraremos nuestra atención en el tratamiento que desde la Unión Europea (UE) se ha dado a la (des)igualdad de género y a la violencia contra la mujer, como elementos inescindibles. Un aspecto por el que ya se había hecho patente la preocupación de la Comisión Europea, cuando concluía que la pandemia había exacerbado las desigualdades de género, con el consiguiente impacto dramático en el aumento de acciones de violencia contra las mujeres¹⁶. Veamos, pues, cuál es el tratamiento que la UE ofrece como reacción al diagnóstico realizado.

2. LA REACCIÓN A LA PANDEMIA OFRECIDA POR LA UNIÓN EUROPEA A TRAVÉS DE LOS FONDOS *NEXTGENEU*: UNA ESTRATEGIA SIN LENTES DE GÉNERO

2.1. El diseño estratégico de la Unión Europea: la recuperación económica y la transformación como objetivos prioritarios

Lo cierto es que las medidas adoptadas por los poderes públicos para acometer la situación pandémica, basadas en una supuesta neutralidad de la actividad normativa, han generado unos escenarios que hubieran podido preverse con anterioridad. La urgencia en la adopción de las medidas normativas ha derivado en una ausencia o, al menos, una escasa consideración de la perspectiva de género de las medidas adoptadas. Pero no solo esto. Además de que las medidas adoptadas en pleno proceso pandémico fueran ciegas a la realidad de las mujeres que ya venían siendo víctimas de

(Coord.) *El Parlamento a debate en un tiempo nuevo*, Colección Obras Colectivas 26, Fundación Jiménez Abad, Zaragoza, 2023, pp. 111-171.

¹⁵ RUIZ-PÉREZ, Isabel; PASTOR MORENO, Guadalupe. «Medidas de contención de la violencia de género durante la pandemia de COVID-19», *Gaceta Sanitaria*, 2021, n.º 35(4), p. 393.

¹⁶ COMISIÓN EUROPEA. *Informe sobre igualdad de género 2021*. https://commission.europa.eu/publications/past-annual-reports-gender-equality_en

violencia de género o que corriesen el riesgo de serlo, la estrategia subyacente en los mecanismos de restablecimiento socioeconómico tampoco lo hacía. Nos referimos sustancialmente a la estrategia adoptada por la UE, que ha establecido los cimientos de las políticas estatales, a través de los Fondos *NextGenEU*.

El escenario pandémico fijó una serie de retos a los poderes públicos que se vieron obligados a la aprobación de instrumentos jurídicos y normativos que, en algunas ocasiones, se rescataron de las existentes en sus propios ordenamientos jurídicos y poco activados hasta el momento y, en otras, se crearon tratando de responder a los requerimientos planteados¹⁷. En este último caso, nos referimos fundamentalmente a los Fondos *NextGenEU*, en su calidad de programa de recuperación económica y transformación impulsado por la UE para abordar los desafíos socioeconómicos causados por la pandemia de COVID-19¹⁸, y al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), como instrumento básico para la implementación del primero¹⁹.

Como es sabido, los Fondos *NextGenEU* han supuesto una estrategia novedosa, basada en la cooperación leal entre los Estados Miembros (EEMM), cuya prioridad será la de tratar de dar una adecuada respuesta al embate socioeconómico provocado por la pandemia de COVID-19²⁰. No solo la propia fórmula y el procedimiento de es-

¹⁷ Con la declaración de pandemia realizada por la OMS el 11 de marzo de 2020, los EEMM inician una carrera de adopción de medidas restrictivas sin precedentes hasta ese momento. Para una revisión de las medidas adoptadas en los EEMM desde una perspectiva comparada, puede consultarse: CASQUILHO-MARTINS, Inés; BELCHIOR-ROCHA, Helena. «Responses to COVID-19 social and economic impacts: A comparative analysis in southern european countries», *Social Sciences*, 2022, 11(2), p.36. Antes de la aprobación de los Fondos *NextGenEU*, la propia UE adoptó otras medidas que fueron, entre otras: Fondos SURE de apoyo a los regímenes nacionales de reducción del tiempo de trabajo cuya finalidad es la reducción de la tasa de desempleo y ESM Pandemic Crisis Support para la financiación de los costes de la asistencia sanitaria y la flexibilización del Pacto Europeo de Estabilidad. Puede verse al respecto: CHIODI, Francesco María. «Next Generation EU. Una oportunidad para una Europa más fuerte», *Revista Cultura Económica*, n.º 100, 2020, pp. 95-120.

¹⁸ Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo, de 14 de diciembre de 2020, por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la UE para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19.

¹⁹ Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. El MCC no será el único mecanismo, pero sí el principal. En base al art.2 Reglamento (UE) 2020/2094, el resto de programas son los siguientes: REACT-EU Ayuda a la Recuperación para la Cohesión de los Territorios de Europa; Horizonte 2020; InvestEU; Desarrollo Rural o Fondo de Transición Justa (FTJ).

²⁰ Los Fondos *NextGenEU* y el Marco Financiero Plurianual (MFP) para el período 2021-2027 se aprobaron el 21 julio 2020. Ver: CONSEJO EUROPEO. *Conclusiones de la reunión extraordinaria del Consejo Europeo 17, 18, 19, 20 y 21 de julio de 2020*. <https://www.consilium.europa.eu/media/45124/210720-euco-final-conclusions-es.pdf>

Para analizar el *iter* procedimental previo a la aprobación final en el Consejo Europeo pueden consultarse los siguientes documentos: COMISIÓN EUROPEA. *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Recovery and Resilience Facility*. Brussels, COM (2020) 408 final; COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación*. Bruselas, COM (2020) 456 final; COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Banco Central Euro-*

tos Fondos fueron novedosos²¹, también lo fue el alcance de los mismos. Su eje económico, sobre el que descansa toda la estructura de recuperación prevista, fue claramente definido desde el punto de arranque: impulsar la recuperación económica, la transformación y la resiliencia de los EEMM de la UE es la acción prioritaria²².

Aunque el objetivo de este trabajo no sea el de realizar un análisis exhaustivo de los Fondos *NextGenEU*, es preciso acercarnos al tratamiento concedido a algunos aspectos que impactan en las líneas de trabajo vinculadas a la igualdad de género, en general, y a las políticas contra la violencia contra la mujer, en particular. A grandes rasgos, los objetivos en torno a los que giran los Fondos *NextGenEU* se pueden englobar en cinco: (a) la recuperación y estimulación de la economía, con especial atención a los sectores económicos clave para la aceleración económica la generación de empleo el impulso de la inversión y el fortalecimiento de la competitividad del tejido empresarial y de la economía con carácter general; (b) el fortalecimiento de la resiliencia de los EEMM de cara a situaciones de crisis que pudieran producirse en el futuro, para lo que se incide en la mejora de la capacidad de resistencia de los sistemas económicos y sociales, la promoción de la estabilidad financiera, el fomento de la diversificación económica y la reducción de la dependencia de sectores vulnerables; (c) el impulso a una transformación estructural de los EEMM dirigida hacia una economía más sostenible, verde y digital, con fomento de la transición energética, la eficiencia energética, la movilidad sostenible, la economía circular y la digitalización de la sociedad y las empresas; (d) cohesión social y territorial en busca de reducir las brechas y desigualdades sociales y territoriales dentro de la UE, y (e) inversión en educación, investigación e innovación para fomentar el desarrollo humano, el talento, la competitividad y la creación de empleo de calidad.

Llegados a este punto, puede afirmarse que, sin lugar a dudas, el eje prioritario sobre el que giran el resto de los objetivos es el de la recuperación económica²³. La incorporación de cuestiones sociales ha sido secundaria, lo que se observa en el diseño de los retos prioritarios²⁴. Aunque la igualdad sea uno de los cuatro principios que deben dirigir los

peo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones. Estrategia anual de crecimiento sostenible 2021. Bruselas, COM (2020) 575 final; COMISIÓN EUROPEA. Commission Staff Working Document Guidance to Member States Recovery and resilience plans. Part 1/2. Brussels, SWD (2020) 205 final. COMISIÓN EUROPEA. Commission Staff Working Document Guidance to Member States Recovery and resilience plans. Part 2/2. Brussels, SWD (2020) 205 final.

²¹ La fórmula adopta como «novedad» la base jurídica del art. 122.1 TFUE. FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, Adrián. «La respuesta europea a la crisis de la Covid-19: Análisis jurídico del Next Generation EU y gobernanza económica del mecanismo de recuperación y resiliencia», *Estudios de Deusto*, n.º 69-2, 2021, pp. 265-303.

²² Considerando 4 del *Reglamento (UE) 2020/2094*, *op. cit.*

²³ Algunas voces críticas plantean incluso la insuficiencia de los Fondos *NextGenEU* para contrarrestar los efectos puramente económicos de la pandemia. ALCIDI, Cinzia; GROSS, Daniel. «Next Generation EU: a large common response to the Covid-19 crisis», *Intereconomics*, n.º 55 (4), pp. 202-203.

²⁴ Ahora bien, la catalogación binaria entre la política social y la política económica adquiere un cariz diferente cuando se adopta una perspectiva feminista, por el cuestionamiento que, de entrada, se plan-

planes de los EEMM²⁵, la sensibilidad mostrada a los temas de desarrollo social y la desigualdad es mínima²⁶. Para empezar, las referencias a estas cuestiones en los textos son de carácter genérico y se encuentran diluidas; y para continuar, las cuotas de financiación no se especifican, por considerar que la situación varía en función de los Estados²⁷.

Precisamente una de las lecturas críticas a la estructura de los Fondos *NextGenEU* viene determinada por esta cuestión. Por un lado, la débil incorporación de aspectos sociales (por ejemplo, políticas públicas de carácter social) y, por otro, la extraordinaria inyección económica al tejido industrial y empresarial. Lo que, en definitiva, supone la asunción por parte del Estado de un modelo de endeudamiento que se proyectará fundamentalmente a sanear el ámbito productivo de carácter privado, con la pérdida de una extraordinaria oportunidad para «revalorizar» el Estado de bienestar y sus servicios públicos²⁸. El desafío de la recuperación social y económica está lanzado, pero no solo eso. La UE tiene en esta ocasión el reto de aportar los medios necesarios para la salida de la crisis, pero también la oportunidad de mostrarse como una estructura cuyo modelo de gobernanza no se limita a su función reguladora y gestora, sino que también cumple una función redistributiva que persigue una mayor integración social en la UE²⁹. La propuesta europea de salida de la crisis también será evaluada en términos de estabilidad del proyecto de integración europeo y de respeto a sus valores fundacionales. Serán estos indicadores los que determinen si «la solidaridad, responsabilidad nacional y sabia gestión comunitaria» han sido correctamente combinadas³⁰.

2.2. Sobre la idoneidad de la estrategia diseñada: ¿una oportunidad perdida o una pérdida consciente?

La incorporación de la perspectiva de género en el diseño de la estrategia de los Fondos *NextGenEU* ha corrido una suerte similar a la de las cuestiones de carácter social.

tea de la propia fórmula binaria. O'DWYER, Muireann. «Gender and crises in European Economic Governance: Is this time different?», *Journal of Common Market Studies*, vol 60, n.º 1, 2022, p. 162.

²⁵ Veremos más adelante que en España la igualdad adquiere un peso mayor como eje transversal que en otros EEMM.

²⁶ KLATZER, Elisabeth; RINALDI, Azzura. *NextGenerationEU leaves women behind. Gender Impact Assessment of the European Commission Proposals for the EU recovery Plan*. Greens/EFA Group in the European Parliament, 2020, p. 33.

²⁷ Por el contrario, los fondos destinados, por ejemplo, a los ejes de las transformaciones verde y digital, a las que se subordina todo lo demás, disponen de porcentajes claramente definidos, con 37% y el 20% de los recursos de los planes nacionales, respectivamente. CHIODI, Francesco María. «Next Generation EU. Una oportunidad para una Europa más fuerte», *Revista Cultura Económica*, n.º 100, 2020, p. 108.

²⁸ ALBERDI, Inés. «Generaciones y familias ante la COVID-19», TEZANOS, José Félix (Ed.). *Cambios sociales en tiempos de pandemia*, CIS, Madrid, 2022, p. 129.

²⁹ LADI, Stella; TSAROUHAS, Dimitris. «EU economic governance and Covid-19: policy learning and windows of opportunity», *Journal of European Integration*, n.º 42 (8), 2020, pp. 1041-1056.

³⁰ CHIODI, *op. cit.*, p. 115.

Si bien todos los objetivos son perfectamente impermeables por la perspectiva de género, es decir, se prestan a una lectura con lentes de género, esta transversalidad está ausente³¹. De ahí que, del análisis del tipo de medidas adoptadas, no es complejo deslizar a la lectura que del marco de la crisis realizaron las instituciones europeas. Y es que, partiendo de que las crisis tienen género, las respuestas políticas adoptadas a través de los Fondos *NextGenEU* marcan escasos signos de compromiso con la igualdad de género, reconocida en la *Carta de Derechos Fundamentales de la UE*³² y en el *Plan de Acción de Género de la UE*³³. No en vano, desde el arranque de los debates sobre los mecanismos de recuperación, la prioridad recayó en los sectores de producción ocupados fundamentalmente por hombres, si bien los sectores dominados por las mujeres habían sido *ab initio* más afectados por la pandemia y por los cierres patronales³⁴. Ello supuso que las mujeres se colocaron en una posición de vulnerabilidad de modo inmediato desde el arranque de la pandemia.

La situación no era del todo novedosa. En respuesta a la Crisis Financiera Mundial (2007), la UE ya había dado muestras de actuar con una estrategia ciega respecto de la igualdad de género en las propuestas de resolución planteadas, a través del Plan Europeo de Recuperación Económica³⁵. En aquel escenario, la definición del marco se realizó desde la perspectiva dominante, marcando una jerarquización entre los géneros. A partir de ahí, la inicial ceguera respecto de la igualdad de género se vio acompañada de un silencio sobre los efectos provocados por la crisis desde una perspectiva de género. El sistema se cerraba además con una cláusula de voluntariedad respecto del cumplimiento de aquellos requisitos vinculados a la igualdad de género, que no condicionaba la recepción de las aportaciones económicas³⁶.

Siendo este el punto de arranque, los Fondos *NextGenEU* no podían más que mejorar la anterior posición. Las menciones a la igualdad de género no son frecuentes en

³¹ KLATZER; RINALDI, *op. cit.*, p. 34.

³² Conviene recordar que la *Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, reconoce expresamente en el art. 23, la igualdad entre mujeres y hombres en todos los ámbitos, inclusive en materia de empleo, trabajo y retribución. Además, indica que el principio de igualdad no supone ningún impedimento para la adopción de medidas que contemplen ventajas a favor del sexo menos representado. Asimismo, el art. 21 establece la prohibición de toda discriminación, incluida la que pudiera ejercerse por razón de sexo.

³³ *Vid al respecto*: RUBERY, Jill; TAVORA, Isabel. «The Covid-19 crisis and gender equality: risks and opportunities», en VANHERCKE, B.; SPASOVA, S.; FRONTEDDU, B. *Social policy in the European Union: state of play 2020: Facing the pandemic*, European Trade Union Institute-European Social Observatory, Bruselas, 2021, pp. 71-96.

³⁴ O'DWYER, *op. cit.*, p. 155.

³⁵ *Reglamento (CE) 2009/663 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un programa de ayuda a la recuperación económica mediante la concesión de asistencia financiera comunitaria.*

³⁶ Un análisis comparativo de las respuestas adoptadas por la UE en las dos crisis puede verse en: TRAMPUSH, Katarina. *Gender equality in the EU in times of crisis: sidelined or supported? A qualitative comparative analysis of the EU's Global Financial Crisis and Covid-19 Crisis policy response*, University of Gothenburg, Gothenburg, 2022.

el *Reglamento (UE) 2020/2094*, aun siendo una de las prioridades³⁷, al menos en el plano teórico, de tales Fondos. Con mayor vaguedad, las «desigualdades» con carácter general se citan. Por su parte, las directrices dirigidas a los EEMM sobre la aplicación de los planes de recuperación estatales incorporan menciones más precisas a la igualdad de género. En este plano, las referencias son sustancialmente: la igualdad de trato y oportunidades laborales, las condiciones de trabajo y la promoción profesional; el derecho a la igualdad de retribución, la igualdad de trato y oportunidades en materia de protección social, educación y acceso a los bienes y servicios públicos, y la igualdad de oportunidades para los grupos infrarrepresentados³⁸. Más en concreto, se indica que los planes de recuperación y resiliencia presentados por los EEMM deberán contener necesariamente «una explicación de cómo se espera que las medidas del plan de recuperación y resiliencia contribuyan a la igualdad de género y la igualdad de oportunidades para todos, así como la integración de tales objetivos, en consonancia con los principios 2 y 3 del pilar europeo de derechos sociales, con el Objetivo de Desarrollo Sostenible n.º 5 de las Naciones Unidas y, cuando proceda, con la estrategia nacional de igualdad de género»³⁹.

Más allá de la literalidad de la incorporación de los términos en las normas reglamentarias, la atención prestada a los sectores productivos prioritariamente masculinos es *prima facie* más intensa. El sesgo de género que marca la priorización de los sectores de empleo como la investigación y la innovación, la energía, la agricultura, la construcción y el transporte es visible en el *Reglamento (UE) 2020/2094*. A este respecto, la contrapartida viene referida en el *Reglamento (UE) 2020/2221 ReactEU* al colocar el foco en sectores con un mayor dominio posicional de la mujer, como son la hostelería, el turismo y la cultura, pudiendo apreciarse una tentativa correctora del anterior sesgo de género⁴⁰.

En este punto, una de las cuestiones nucleares será la determinación de los procedimientos de fiscalización y control de las actuaciones estatales en cuanto al cumplimiento de la igualdad de género. Así, los propios sistemas de control y garantía que operan en el interior del Estado serán los que se deban habilitar para el ejercicio de esta actividad controladora, sin que se prevea la creación ni de procedimientos ni organismos *ad hoc* para cumplir esta función. Desde una perspectiva en la que se demanda un enfoque y tratamiento integral de la igualdad de género, esta fórmula, al menos en el plano teórico, podría ser razonable, siempre que el control realizado *ad*

³⁷ Las menciones no son precisas en los Reglamentos ni tampoco en el Acuerdo Institucional (Parlamento Europeo, 2020) ni en las Conclusiones del Consejo Europeo (2020). Respecto de estas posiciones institucionales: ELOMAKI, Anna; KANTOLA, Johanna. «Feminist governance in the European Parliament: the political struggle over the inclusion of gender in the EU's COVID-19 response». *Politics and Gender*, vol. 19 (2), 2023, pp. 327-348.

³⁸ *Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión.*

³⁹ Art. 18.4 *Reglamento (UE) 2021/241*, *cit.*

⁴⁰ KLATZER; RINALDI, *op. cit.*, p. 20.

intra en el Estado tenga una revisión por parte de la Comisión Europea, como garante del cumplimiento del Derecho de la UE y de sus valores.

3. LA APLICACIÓN SISTÉMICA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO EN EL ATERRIZAJE DE LOS FONDOS *NEXTGENEU*

3.1. La igualdad de género y la violencia contra la mujer en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: algunas consideraciones prácticas

Podría parecer que, a la vista de lo expuesto hasta el momento, la estrechez de miras de la estrategia de la UE no hubiera servido para el reforzamiento de la prevención y lucha contra la desigualdad y la violencia de género. Ahora bien, que el diseño estratégico de la UE no haya introducido una perspectiva de género de un modo intenso no ha sido óbice para que, en la medida de lo que el marco lo permitía, los Fondos se hayan podido utilizar para fortalecer las políticas y acciones dirigidas a combatir la desigualdad y la violencia de género. Es el caso de España. Y es que, cabe afirmar que estos Fondos, de carácter extraordinario, han proporcionado recursos financieros adicionales que han podido ser destinados para, entre otros, la mejora de los servicios de apoyo a las víctimas, el fortalecimiento de las instituciones encargadas de la protección y prevención, y el impulso a la sensibilización y educación en torno a la igualdad de género. Precisamente, la idea que subyace es la de la responsabilidad compartida entre la UE y los EEMM⁴¹. Ciertamente, la UE ha aportado el marco de actuación (demasiado flexible si se quiere en el tema que nos ocupa) para que los EEMM puedan acomodar sus necesidades al mismo. Y es que la envergadura de la estrategia, así como la fijación de un marco temporal para el cumplimiento de los retos, requiere la confluencia de los distintos niveles de poder, desde las instituciones de la UE, hasta las estatales, y en el seno del Estado, las autonómicas y locales.

Se ha avanzado que la asignación de Fondos a los EEMM se realiza a través del Reglamento MRR⁴², en cuyo desarrollo, España ha presentado su PRTR⁴³. En este punto,

⁴¹ Esta responsabilidad compartida se traslada no solo a la implementación efectiva de las medidas propuestas fijados sino también a la gestión adecuada de los recursos financieros.

⁴² El artículo 5 del *Reglamento MRR* establece dos principios horizontales que los EEMM deberán respetar en sus Planes: 1) La ayuda del Mecanismo no sustituirá, excepto en casos debidamente justificados, a los gastos presupuestarios nacionales ordinarios y respetará el principio de adicionalidad de la financiación de la Unión. 2) Principio de «no causar un perjuicio significativo»: el Mecanismo debe financiar actividades que respeten plenamente las normas y prioridades de la Unión en materia climática y medioambiental y el principio de «no causar un perjuicio significativo» en el sentido del artículo 17 del *Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo*.

⁴³ El Código normativo regulador del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia se compone de: Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; Resolución de 29 de abril de 2021, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo del

parece especialmente pertinente referirse al modo en el que la igualdad y, en su caso, la violencia de género se refleja en las reformas e inversiones previstas en el PRTR, con el objetivo final de impulsar la recuperación económica y promover la transformación estructural del país. Precisamente, uno de los cuatro *ejes transversales* en torno a los que se organiza el PRTR es la igualdad de género⁴⁴. Estos *ejes transversales*, a su vez, se desarrollan en diez *políticas palanca*, destacando, en lo que aquí interesa, la referida a la *Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo*, desglosada, a su vez, en *Componentes*⁴⁵.

Pues bien, entre los planes que esta *política palanca* ha propiciado, es de destacar el *proyecto 22* denominado *Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión*⁴⁶. Tendrá como objetivo prioritario promover una economía más inclusiva y sostenible, en la que se reconozca la importancia de los cuidados y se garantice la igualdad de oportunidades para todas las personas, independientemente de su género o condición socioeconómica. Precisamente, este *Plan de choque* se presenta como un elemento estratégico para el refuerzo de las políticas de atención a las personas e incide en el fortalecimiento de la lucha contra la violencia contra la mujer, a través de una acción creada *ad hoc* bajo la denominación *Plan España te protege contra la violencia machista*⁴⁷, extendiendo y haciendo accesibles los servicios de atención integral. Todo ello, en cumplimiento de los estándares internacionales y europeos, previendo la resiliencia de los servicios ante lo que pudieran constituir futuras crisis⁴⁸.

Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021, por el que aprueba el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; Orden HFP/1031/2021, de 29 de septiembre, por la que se establece el procedimiento y formato de la información a proporcionar por las Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local para el seguimiento del cumplimiento de hitos y objetivos y de ejecución presupuestaria y contable de las medidas de los componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

El Gobierno de España mantiene actualizada la información del PRTR en <https://planderecuperacion.gob.es/>

⁴⁴ Artículo 12.2 PRTR. Junto a ella, se establecen como ejes transversales: la transición ecológica, la transformación digital, la cohesión social y territorial. Para un análisis estructural de los 30 *Componentes*, del contenido de cada uno de ellos, así como de la financiación prevista, puede verse: DE LA FUENTE, Angel; FERNÁNDEZ PÉREZ, María; RODRÍGUEZ, Diego (Coord.). *El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: un resumen anotado*, Fedea, Madrid, 2021.

⁴⁵ *Política palanca* n.º 8.

⁴⁶ *Componente 22. Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión* <https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/05052021-Componente22.pdf>

⁴⁷ *Componente 22. Apartado 14. Plan España te protege contra la violencia machista*. Este plan supone una novedad respecto del resto de los EEMM, ya que ningún otro ha incorporado un plan contra la violencia machista. En él se recogen convocatorias de subvenciones y transferencias a las CC. AA. para la financiación de las actuaciones dirigidas a la lucha contra la violencia machista. Para los datos sobre los gastos previstos para este plan con cargo al MRR y otros programas de la UE, *Vid.*: DE LA FUENTE, Angel; FERNÁNDEZ PÉREZ, María; RODRÍGUEZ, Diego (Coord.). *El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: un resumen anotado*, Fedea, Madrid, 2021, p. 64.

⁴⁸ *Componente 22. Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión*, *cit.*, p. 5.

En una aproximación general, y tratando de sintetizar las líneas de trabajo del PRTR, las prioridades se centran en la creación de nuevos recursos para la atención y protección de las víctimas de violencia de género en ámbitos como la salud y justicia; el fortalecimiento de la red de recursos de acogida y alojamiento de emergencia, el desarrollo de nuevas herramientas tecnológicas para mejorar la atención y protección a las víctimas, y la ampliación de los servicios de atención psicológica y terapéutica. Todo ello acompañado de medidas dirigidas a la formación y capacitación en igualdad de género de las personas profesionales que trabajan en el ámbito de la violencia de género. Todas estas líneas de trabajo se cierran con una mirada hacia el exterior, con un impulso de la cooperación internacional para la lucha contra la violencia de género, con el objetivo de compartir buenas prácticas y estrategias eficaces⁴⁹.

Con carácter específico, y en un afán por responder a una de las carencias detectadas al hilo de las declaraciones de los Estados de alarma (a saber, la falta de atención directa a mujeres víctimas de violencia machista), una de sus líneas básicas de inversión, y considerada como una de las medidas «estrella», se centra en la modernización y ampliación de los dispositivos dirigidos a las víctimas. Se trata, en concreto, de la mejora integral del servicio de asistencia para la atención y protección a las víctimas (ATENPRO). Precisamente esta medida nos va a servir como herramienta práctica de referencia para fijarnos, en las siguientes páginas, cuál ha sido el *iter* seguido en la aprobación y desarrollo de las medidas previstas en el PRTR.

El diseño y desarrollo de este proyecto ATENPRO da buena muestra de que la actuación normativa e institucional coordinada entre los diferentes niveles de poder y ámbitos sectoriales o materiales ha sido imprescindible y que esta característica va vinculada a la propia naturaleza de la fórmula por la que ha optado la UE.

Por un lado, la definición del marco normativo y de actuación ha sido competencia de la UE. A continuación, los EEMM (y, en su caso, las CC. AA.)⁵⁰ han materializado en la arena estatal la estrategia de la UE, diseñando un plan acorde con las características propias y necesidades específicas de la ciudadanía, cuya implementación prác-

⁴⁹ A su vez, estas líneas de trabajo del PRTR giran en torno a cuatro ejes: 1) Prevención: Este eje tiene como objetivo prevenir la violencia de género a través de la educación y la sensibilización, tanto en el ámbito escolar como en la sociedad en general. 2) Protección: El eje de protección se centra en la atención y el apoyo a las víctimas de la violencia de género, con el fin de garantizar su seguridad y ofrecerles los recursos necesarios para salir de la situación de violencia. 3) Persecución: El tercer eje del plan se enfoca en la persecución y sanción de los agresores, para garantizar que se haga justicia y que se eviten situaciones de impunidad. 4) Coordinación y colaboración: Este eje tiene como objetivo mejorar la coordinación y la colaboración entre las diferentes administraciones y organismos implicados en la lucha contra la violencia de género, con el fin de optimizar los recursos y mejorar la eficacia de las medidas.

⁵⁰ En este trabajo no incidiremos en el rol de las CC. AA. en el cumplimiento de los desafíos planteados, pero no cabe duda de que un proyecto de tal magnitud está requiriendo y requerirá en las siguientes fases la intensa y leal colaboración entre todos los niveles de poder. Ver al respecto: DELGADO RIVERO, Francisco. «Next Generation EU: una panorámica y su dimensión regional en España», *Investigaciones Regionales/ Journal of Regional Research*, n.º 50, 2021 (2), pp. 5-12.

tica sobre el terreno recae, de conformidad con los Presupuestos Generales del Estado (PGE), en las entidades locales, a través de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), que recibirá una subvención nominativa para el desarrollo del encargo⁵¹. Esta necesaria coordinación y colaboración se extiende además al ámbito privado. Y es que será fundamental tejer una red colaborativa con las entidades privadas, que serán las destinatarias finales o figuras instrumentales de una parte sustancial de los Fondos NextGenEU y, por ende, corresponsables del cumplimiento de los compromisos adquiridos.

Por otro lado, ATENPRO es un claro ejemplo de multidisciplinariedad, por su estrecha conexión con otros componentes del PRTR, una característica de muchas acciones recogidas en PRTR⁵². Interesa mencionar especialmente su vinculación con el objetivo de la digitalización y, en concreto, con las medidas dirigidas a revertir la brecha digital. Pongamos el contexto. Tras la aprobación del *Real Decreto 463/2020, que declaraba el estado de alarma*⁵³, las necesidades de las víctimas de violencia machista se volvieron más evidentes. En este sentido, la excepcionalidad generada por las medidas relativas al confinamiento domiciliario fue un extraordinario revulsivo. Esta situación provocó la aprobación del *Real Decreto-ley 12/2020* vinculado a un *Plan de Continuidad contra las violencias de género*⁵⁴, y que declaró la esencialidad de los servicios de atención y protección destinados a las víctimas de violencia de género. Todo ello reveló la brecha digital y las limitaciones de los servicios existentes en un contexto de restricción de movimientos. De los datos obtenidos se pudo concluir el incremento en las demandas de servicios de información, asesoramiento y protección durante este período, lo que confirmó la urgencia de fortalecer los servicios y en digitalizar los dis-

⁵¹ *Real Decreto 1042/2021, de 23 de noviembre, por el que se regula la concesión directa de una subvención a la Federación Española de Municipios y Provincias para la modernización y ampliación de los dispositivos de atención y protección a las víctimas de violencia machista en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. BOE n.º 282, 23 de noviembre de 2021.*

⁵² Este *Componente* tiene una estrecha relación con otros *Componentes* del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Entre los vínculos más destacados figura la relación de la teleasistencia con las reformas que se llevan a cabo en el *Componente* 18 (Renovación y ampliación de las capacidades del SNS) y en el *Componente* 15 (Conectividad digital, impulso a la ciberseguridad y despliegue del 5G); el vínculo entre los objetivos formativos de este componente y los que figuran en el componente 20 (Plan estratégico de impulso de la Formación Profesional); la sincronía de los objetivos de mejoras en la eficiencia energética de las infraestructuras residenciales de este componente con los objetivos de rehabilitación de edificios públicos de los componentes 2 (Rehabilitación de vivienda y regeneración urbana) y 6 (Movilidad sostenible, segura y conectada); y la relación entre las reformas relacionadas con las políticas de garantía de rentas, prestaciones no contributivas e inclusión con los componentes 23 (Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo) y 28 (Adaptación del sistema impositivo a la realidad del siglo XXI).

⁵³ *Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaraba el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.*

⁵⁴ *Real Decreto-ley 12/2020 de medidas urgentes en materia de protección y asistencia a las víctimas de violencia de género.*

positivos de atención y protección, punto de encuentro este último entre las acciones dirigidas a contrarrestar la violencia contra la mujer y la brecha digital⁵⁵.

Tal y como se ha señalado, la igualdad de género constituye uno de los cuatro ejes transversales del PRTR. Hasta el momento, nos hemos acercado a los proyectos y programas que tenían por objeto directo la igualdad y/o la violencia contra la mujer. Ahora bien, la transversalidad de la igualdad permite que, en otra serie de proyectos y programas, también se pueda desplegar su efecto. Rescataremos, por su trascendencia y/o novedad, las siguientes. En primer lugar, en el *Componente 23 sobre Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo*⁵⁶. En su seno encaja precisamente el *Plan Empleo Mujer y transversalidad de género en las políticas públicas de apoyo a la activación para el empleo*, con un objetivo general claro de cerrar la brecha de género⁵⁷, y retos concretos vinculados a la activación y orientación para el empleo de las mujeres y a la formación con compromiso de contratación para víctimas de violencia de género y de trata, y explotación sexual⁵⁸. En segundo lugar, en el *Componente 26 sobre Plan de fomento del sector del deporte*⁵⁹. En ella se incorpora el *Plan Social del Sector Deporte*, con el reto principal de la reducción de la desigualdad de género en el deporte, con especial atención a la profesionalización del fútbol femenino, para lo que se plantea la reforma de la *Ley del Deporte*⁶⁰. En tercer lugar, en el *Componente 28 sobre Adaptación del sistema impositivo a la realidad del siglo XIX*⁶¹ señala que el desidera-

⁵⁵ A este respecto, en conexión con el *Componente 16*, una de las acciones específicas es la creación de la Cátedra de Inteligencia Artificial ATENPRO, vinculada al Centro Estatal de Coordinación de violencias. Su creación se encuadra en las acciones que se acometerán en relación con los objetivos previstos en el *Real Decreto 1042/2021, de 23 de noviembre, para la modernización y ampliación del Servicio ATENPRO*. Actualmente, este Servicio funciona con una red de aproximadamente 8.000 entidades locales adheridas y presta servicio a través de ellas a más de 16.000 personas usuarias. Se prevé que la Cátedra de Inteligencia Artificial ATENPRO, desde una perspectiva multidisciplinar, pudiera analizar los datos recogidos en el Servicio y plantear conclusiones, así como proyectar propuestas de acción.

⁵⁶ <https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/05052021-Componente23.pdf>

⁵⁷ Según el PRTR este plan se dirige en la línea iniciada por el *Real Decreto 902/2020, de 13 de octubre, de igualdad retributiva entre mujeres y hombres* que complementa, a su vez, *Real Decreto 901/2020, de 13 de octubre, por el que se regulan los planes de igualdad y su registro* y se modifica el *Real Decreto 713/2010, de 28 de mayo, sobre registro y depósito de convenios y acuerdos colectivos de trabajo*. Sobre la brecha salarial entre mujeres y hombres en en ámbito UE y España: VEGA PIRASTEH, Amine. «El principio de igualdad ante la discriminación retributiva entre mujeres y hombres», *Revista de Derecho VLEX*, n.º 230, 2023. Un aspecto sobre el que se incide es el de la necesidad de fomentar la transparencia para la obtención de la igualdad retributiva entre hombres y mujeres. SAGARDOY DE SIMÓN, Iñigo; NUÑEZ-CORTES CONTRERAS, Pilar; NIETO ROJAS, Patricia. *Igualdad retributiva, planes de igualdad y registro salarial*, Dykinson, Madrid, 2022, en concreto, pp. 11-58.

⁵⁸ Para el contenido concreto y financiación del plan, acudir a: DE LA FUENTE, Ángel; FERNÁNDEZ PÉREZ, María; RODRÍGUEZ, Diego (Coord.). *El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: un resumen anotado*, Fedea, Madrid, 2021, pp. 66-67.

⁵⁹ <https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/05052021-Componente26.pdf>

⁶⁰ DE LA FUENTE, Ángel; FERNÁNDEZ PÉREZ, María; RODRÍGUEZ, Diego, *op. cit.*, pp. 74-75.

⁶¹ <https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/05052021-Componente28.pdf>

tum sería que el sistema tributario contribuyera a la igualdad de género. La línea de trabajo por la que se opta es precisamente la de modernizar el sistema fiscal convirtiéndolo más justo y redistributivo, garantizando la sostenibilidad del gasto público. En definitiva, el reto se centra en compatibilizar un crecimiento económico equilibrado, sostenible e inclusivo, con el fortalecimiento del Estado de bienestar, reduciendo desigualdades⁶². Todos ellos son ejemplos de espacios en los que la transversalidad de la igualdad de género del PRTR cruza a través de políticas sectoriales de diversos ámbitos.

3.2. Una lectura sistémica del ordenamiento jurídico para el cumplimiento de los retos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y su sostenibilidad

La normativa europea y española a la que venimos refiriéndonos forma parte, como no podía ser de otra manera, de un ordenamiento jurídico que debe interpretarse siguiendo un criterio sistémico que tenga en consideración tales normas como parte integrante de un conjunto ordenado⁶³. La aproximación práctica que hemos realizado a la interpretación de los *items* del PRTR que vinculan la igualdad de género con los mecanismos contra la violencia contra la mujer, permite concluir que el ejercicio desarrollado por las autoridades españolas va en esta dirección. En definitiva, la lectura del PRTR, y más en concreto de las medidas específicas que incorpora para abordar la desigualdad y la violencia contra la mujer, se realiza observando de cerca los mandatos fijados, sobre todo, por el *Convenio de Estambul*, el Informe GREVIO sobre el cumplimiento por parte de España del *Convenio de Estambul*⁶⁴ y el *Pacto de Estado*.

Ambos instrumentos mantienen una estrecha vinculación. No en vano, el *Pacto de Estado* trae causa del *Convenio de Estambul* e incide en lo que este Tratado internacional ya establecía con fuerza normativa. En definitiva, el *Pacto* realiza una asunción expresa de las obligaciones que el *Convenio de Estambul* fijaba para todos los Estados firmantes, entre ellos España desde 2014. De una lectura conjunta de ambos textos y con los retos fijados en el RPTR como referentes, se podrían destilar las obligaciones que, en términos amplios, recaen en los poderes públicos españoles.

Estas obligaciones se plantean en todo el procedimiento relacionado con las políticas dirigidas a combatir la violencia contra la mujer, desde la fase preventiva hasta la prospectiva, pasando por aquellas obligaciones sostenidas en todo el proceso. En la fase preventiva, el Estado adoptará medidas para prevenir la violencia, con especial intensi-

⁶² DE LA FUENTE, *op. cit.*, pp. 79-80.

⁶³ Interpretación sistémica que se fundamenta en que las normas de ordenamiento son parte integrante de una totalidad ordenada, de la que deriva la licitud de aclarar las secuencias oscuras o no demasiado claras de una norma recurriendo al espíritu que subyace en el sistema. BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa. *Interpretación de la Constitución y ordenamiento jurídico*, CEPC, Madrid, 2022, pp. 144-145.

⁶⁴ GREVIO. *Primer informe de evaluación España (Grevio/Inf (2019)19 España)*, Consejo de Europa, 2020.

dad en la promoción (en aspectos educativos, institucionales, normativos) de la igualdad y de la cultura contra la violencia contra la mujer. A lo largo del proceso, la obligación de la protección a las víctimas recae en los poderes públicos, asegurando su seguridad y proporcionando servicios de apoyo, como alojamiento, atención médica y asesoramiento jurídico. El proceso finalizaría con la investigación y sanción de los responsables, con el aseguramiento de que las víctimas puedan ejercer su derecho de acceso a la justicia. Todo ello, viene acompañado de una serie de obligaciones del Estado que se mantienen en todo el proceso. Por un lado, la cooperación internacional será una tarea que corresponderá a los Estados en todos los aspectos relacionados con la violencia contra la mujer: desde la perspectiva del fomento de la educación para la igualdad, hasta la protección de las víctimas en aplicación de los mecanismos de protección jurídica existentes. Por otro, el Estado será el encargado de recopilar datos y hacer seguimiento de la implementación de la normativa aplicable. Ahora bien, la recopilación de datos, su sistematización y seguimiento no son objetivos o retos en sí mismos. Consideramos que no se trata más que de herramientas que con el necesario *know-how* servirán para realizar estudios prospectivos en materia de violencia contra la mujer⁶⁵. Con ello, podrían, entre otros, definirse, en un ámbito subjetivo, patrones de comportamiento y, trabajar, en un ámbito objetivo, en una mejora de la calidad de las fórmulas asistenciales.

En una definición más concreta de las anteriores obligaciones estatales, el *Pacto de Estado* ha resultado clave al aterrizar las acciones previstas en el PRTR al terreno. Continuando con la acción práctica que hemos utilizado como hilo conductor, ATENPRO, el PRTR plantea establecer un centro de referencia de titularidad pública, bajo la denominación Centro Estatal de Coordinación ATENPRO⁶⁶. Tanto la dinámica como las funciones de este Centro responden en gran medida a las previsiones realizadas por el *Pacto de Estado*. Así, con base en los retos fijados en los Ejes 2 y 3 del *Pacto*⁶⁷, se le encarga al Centro la función de coordinación de la red formada por los servicios de las entidades locales, en aras a asegurar la coordinación y el trabajo en red entre las autoridades y organismos responsables como una línea esencial para maximizar el uso de los recursos disponibles, perfeccionar los protocolos de actuación y de comunicación entre los diferentes agentes intervinientes y perfeccionar la

⁶⁵ En este artículo se realiza una propuesta de diseño para una técnica de prospección de datos aplicada a la prevención de la violencia de género. MORALES-BUENO, Rafael; WALLACE-RUIZ, Jorge; BAEÑA-GARCÍA, Manuel. «Prospección de datos aplicada a problemas sociales», en GIRÁLDEZ, Raúl; RIQUELME, José; AGUILAR-RUIZ, Jesús. *Tendencias de la minería de datos en España*, Redmidas, Sevilla, 2004, pp. 1-7.

⁶⁶ *Informe Aplicación Fondos NextGenEU*, pp. 171-173.

⁶⁷ El Eje 2 obliga a introducir medidas dirigidas a mejorar la respuesta institucional a todos los niveles maximizando el uso de los recursos disponibles. Por su parte, el Eje 3 plantea la revisión de los planes de atención a las víctimas garantizando un tratamiento personalizado, con especial atención a los colectivos de mujeres más vulnerables. Asimismo, se pretende implicar a los centros sanitarios en espacios de detección temprana, atención y derivación, y de participación en los procesos de valoración de los casos de violencia sobre las mujeres. Se potenciarán también los planes de inserción laboral de mujeres víctimas.

asistencia y protección a la víctima. La perspectiva formativa también se visibilizará en las funciones asignadas al Centro Estatal de Coordinación ATENPRO, en este caso, de acuerdo con los Ejes 5 y 6 del *Pacto*⁶⁸. De todo ello, podemos extraer que algunos de los mecanismos y acciones previstos no habían sido implementados hasta que han sido incorporados en el PRTR y han obtenido financiación excepcional en el marco de los Fondos *NextGenEU*, en concreto en el MRR.

Al hilo de la anterior afirmación, es momento de traer a colación uno de los aspectos del PRTR que mayor incertidumbre genera: su sostenibilidad. En una materia, la de la igualdad de género y la lucha contra la violencia contra la mujer, en la que los avances son costosos, es preciso cuestionarse sobre el futuro de las acciones y políticas creadas con fondos de carácter excepcional cuando la financiación externa finalice⁶⁹. El riesgo principal es obviamente el retroceso respecto de los avances obtenidos.

Recordemos que la evaluación de la ejecución y del cumplimiento de los compromisos será la pieza clave que clausure el sistema de asignación de fondos. Por lo que venimos relatando, los Fondos *NextGenEU* no son recursos asegurados como cheque en blanco por la UE a los EEMM, sino que la evaluación y cumplimiento de los compromisos adquiridos será imprescindible para continuar recibiendo aportaciones (en cualquiera de sus formas). La tarea de fiscalización corresponde a la Comisión Europea, que viene realizando evaluaciones periódicas para garantizar que los fondos se utilicen de manera eficiente y efectiva, y se cumplan los objetivos de transformación y recuperación, en base a los informes de progreso presentados por los EEMM⁷⁰. En el caso de España, el III Informe de ejecución del Plan de Recuperación ya ha sido elevado a la Comisión Europea⁷¹. Ahora bien, la cuestión está en si el verdadero reto no debería ir más allá del cumplimiento formal de los compromisos en una foto fija, y di-

⁶⁸ El Eje 5 se dirige al impulso de la formación de los distintos agentes para garantizar la mejor respuesta asistencial. En cuanto al Eje 6, se plantea el compromiso de asegurar el seguimiento estadístico de todos los tipos de violencia sobre las mujeres, teniendo en cuenta variables como la edad, la discapacidad o la incidencia en el mundo rural, y la realización de estudios e informes, haciendo especial hincapié en el impacto sobre las hijas e hijos de las víctimas, sobre la violencia sexual y sobre la situación laboral de las mujeres víctimas.

⁶⁹ Según el art. 24 Reglamento MRR «los pagos de las contribuciones financieras y, en su caso, de los préstamos al Estado miembro de que se trate con arreglo al presente artículo se efectuarán el 31 de diciembre de 2026 a más tardar y de conformidad con los créditos presupuestarios y en función de los fondos disponibles». A partir de esa fecha finaliza la recepción de fondos.

⁷⁰ El procedimiento en base al que actúa la Comisión Europea se recoge en arts. 28 a 32 del *Reglamento (UE) 2021/241*.

⁷¹ Pueden consultarse los tres Informes realizados por el Gobierno de España hasta el momento en: I Informe de Ejecución del Plan de Recuperación: https://planderecuperacion.gob.es/sites/default/files/2021-12/15122021_Informe_de_Ejecucion_del_Plan_de_Recuperacion.pdf; II Informe de Situación del Plan de Recuperación, abril 2022. https://planderecuperacion.gob.es/sites/default/files/2022-04/28042022_Informe_de_Ejecucion_del_Plan_de_Recuperacion.pdf; y III Informe de Ejecución del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia, febrero 2023. https://portal.mineco.gob.es/RecursosNoticia/mineco/prensa/noticias/2022/20230216_iii_informe.pdf

rigirse al sostenimiento en el tiempo y la consolidación de los objetivos alcanzados como aspectos estructurales⁷².

La crisis del COVID-19 ha puesto de manifiesto la esencialidad e insustituibilidad del Estado para responder eficazmente con los servicios públicos a los entornos de incertidumbre, lo que debe acompañarse de una fiscalización de la actuación pública desarrollada. La posición de España en este sentido queda, en primera instancia, recogida en la firma de la *Declaración de Estrasburgo de 17 de marzo de 2022*⁷³, con el reconocimiento de la existencia de valores y retos comunes de las administraciones públicas en la UE⁷⁴. Y, posteriormente, en la *Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado*⁷⁵. Precisamente, esta ley se ha aprobado en cumplimiento del *Componente 11 sobre Modernización de las Administraciones Públicas* del propio PRTR, como estrategia de reforzamiento del sistema público de evaluación. La finalidad se muestra clara: la institucionalización de la evaluación como «herramienta de aprendizaje colectivo y organizativo, de mejora del servicio público, rendición de cuentas y transparencia, contribuyendo a la eficacia y eficiencia de la acción pública»⁷⁶.

Lo cierto es que la previsión de las herramientas de evaluación (tanto en el plano de la UE, a través del Reglamento MRR, como estatal, a través de la Ley 27/2022) existe⁷⁷. Lo que puede constituir una dificultad es que más allá de los informes finales y de resultados, adquiere relevancia, además del cumplimiento de los compromisos, la proyección que a medio plazo los mecanismos o acciones creados en el fomento de la igualdad de género y en la lucha contra la violencia contra la mujer, puedan tener. En este sentido, el establecimiento de un sistema de evaluación que permita conocer de forma periódica y extendida en el tiempo (una vez alcanzados los objetivos) podría ser de interés en aras a conocer la sostenibilidad real de las intervenciones públicas en esta materia.

⁷² DELGADO RIVERO, *op. cit.*, p. 9.

⁷³ *Declaración de Estrasburgo sobre los valores y retos comunes de las Administraciones Públicas Europeas*, de 17 de marzo de 2022.

⁷⁴ Con base en tres áreas esenciales: una función pública modernizada que lidere con su ejemplo; unos servicios públicos transparentes y resilientes que centrados en las expectativas de la ciudadanía; y unos servicios públicos digitales de alta calidad, inclusivos y estratégicamente autónomos.

⁷⁵ *Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado*.

⁷⁶ Artículo 1, *Ley 27/2022*.

⁷⁷ Además de los citados, CNMC. (2016). *PRO/CNMC/001/16: Documento metodológico para la evaluación de ayudas públicas*. Madrid: CNMC. <https://www.cnmc.es/expedientes/procnmc00116>. COMISIÓN EUROPEA. (2014). *Metodología común para la evaluación de las ayudas estatales*. Bruselas. COMISIÓN EUROPEA. https://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/state_aid_evaluation_methodology_es.pdf. AEVAL. (2010). *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*. Madrid. http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/evaluaciones/Fundamentos_de_evaluacion.pdf. COMISIÓN EUROPEA, *Métodos de Evaluación de las Acciones de Naturaleza Estructural*, Bruselas, 1999.

4. CONSIDERACIONES FINALES

De todo lo expuesto, se infiere que la UE ha servido, por un lado, como muro de contención a la debacle sanitaria, social y económica que supuso la pandemia, y, por otro, como mecanismo tractor a la hora de iniciar la recuperación en los EEMM, a través de los Fondos *NextGenEU*, en general, y con el Reglamento MRR, en particular. La capacidad de adaptación a las situaciones extraordinarias como valor de los poderes públicos ha quedado plenamente contrastada, habiéndose colocado en una posición relevante en la gestión de la crisis de COVID-19.

La zona de penumbra se observa cuando reparamos en el tratamiento concedido por la UE al eje de la igualdad de género en sus instrumentos normativos. Y es que la debilidad o falta de intensidad con la que este eje se incorpora en los mismos ha sido cuestionado. Ahora bien, el elemento positivo que de ello se puede extraer es precisamente que permite a los EEMM actuar en el ámbito de la igualdad de género y contra la violencia contra la mujer, en los términos en los que una lectura sistémica de su ordenamiento jurídico se lo permita y/o requiera. En cierta manera, nos encontramos con una fórmula de autonomía institucional y procedimental de los EEMM que la UE respetará siempre que se actúe en el marco del Reglamento MRR y en cumplimiento de los compromisos consensuados bilateralmente en los planes estatales.

En el caso español, la PRTR ha abierto el estrecho campo de visión de los mecanismos europeos, incorporando un enfoque más abierto de las acciones en relación con la igualdad de género y la violencia contra la mujer. Para ello, se ha servido del *Convenio de Estambul* y el *Pacto de Estado*. Es más, se han podido implementar líneas de trabajo aprobadas en ambos textos y que no habían obtenido suficiente financiación para su ejecución. Así, entre otros, se han reforzado los recursos institucionales, con un considerable aumento de profesionales especializados y creación de centros para víctimas; se han incrementado los programas de prevención y sensibilización, y mejorado los sistemas de recogida de datos y tratamiento de los mismos. En definitiva, la confluencia de las voluntades normativa, financiera y política han derivado en la implementación de políticas de igualdad de género y contra la violencia contra la mujer que no disponían de suficiente línea presupuestaria.

Así pues, no cabe duda de que la valoración del diseño e implementación del PRTR en esta materia puede calificarse como positiva. Pero con cierto temor. Y es que uno de los riesgos que se ciernen sobre los mecanismos activados y promovidos con los recursos adicionales, es el de que no se sostengan en el tiempo. La sostenibilidad dependerá precisamente de una lectura sistémica del conjunto del ordenamiento jurídico sin que la (in)existencia de una financiación externa sea motivo suficiente para (des)activar unas medidas que una interpretación del conjunto del ordenamiento considere necesarias. Dicho de otro modo, nos encontramos en un momento en el que será imprescindible para mantener los avances logrados, la concurrencia de una serie de con-

diciones que pivotan en torno al compromiso en sus distintas modalidades: económico, normativo, político y social.

El económico, porque uno de los principales escollos tras la ejecución total de los fondos del MRR (en 2026) será asegurar una financiación continuada para mantener y, en su caso, mejorar las políticas y programas ya creados. Así pues, los fondos adicionales iniciados como soporte a acciones coyunturales deberían pasar a formar parte de mecanismos financieros sostenibles, para garantizar unas políticas de igualdad de género y de violencia contra la mujer que adquieran carácter estructural.

El normativo, porque, por un lado, la sostenibilidad pasa por integrar normativamente la igualdad de género y la violencia contra la mujer en políticas sectoriales de mayor alcance. En definitiva, un *mainstreaming* de género en el marco de las políticas básicas del Estado (educativas, de salud, de empleo, de investigación...), en la búsqueda de una coordinación intersectorial que contribuya a ofrecer un marco normativo y de actuación sostenible. Y, por otro, la sostenibilidad se asienta en la realización de evaluaciones periódicas que permitan valorar los resultados alcanzados, e identificar las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades.

El político, porque sin él, la continuidad de las políticas y programas estará en riesgo. Un consenso político (al menos, de bases) será imprescindible para dar continuidad sin que los cambios de las mayorías políticas o de las prioridades políticas partidistas puedan llegar a sacar de la agenda política la igualdad de género y la violencia contra la mujer.

Y, el social, porque la participación activa y continuada de la sociedad civil, entendida en sentido amplio, es fundamental para la detección de los síntomas de desigualdades y de violencia contra la mujer en todos los espacios de la vida privada y de la sociedad. Son, en definitiva, las antenas colocadas en la sociedad que, en la materia que nos ocupa, resultan imprescindibles como acicate de los poderes públicos para la adopción de políticas, normas y decisiones pioneras.