

## CONSEJO DE REDACCIÓN

### DIRECTORA

#### MARÍA ELÓSEGUI ITXASO

Profesora Titular de Filosofía del Derecho.  
Facultad de Derecho. Universidad de Zaragoza.

### SUBDIRECTORA

#### ANA DE SALAS GIMÉNEZ DE AZCÁRATE

Directora General del Instituto Aragonés de la Mujer.  
Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales.  
Gobierno de Aragón.

### SECRETARIA DE REDACCIÓN

#### ANA TRICIO GALÁN

Secretaría General del Instituto Aragonés de la Mujer.  
Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales.  
Gobierno de Aragón.

### SECRETARIA TÉCNICA

#### MERCEDES DE ECHAVE SANZ

Responsable del Centro de Documentación  
y Publicaciones del Instituto Aragonés de la Mujer.  
Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales.  
Gobierno de Aragón.

### VOCALES

#### JUAN RIVERO LAMAS

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.  
Facultad de Derecho. Universidad de Zaragoza.

#### GABRIEL GARCÍA CANTERO

Catedrático de Derecho Civil.  
Facultad de Derecho. Universidad de Zaragoza.

#### ALTAMIRA GONZALO VALGAÑÓN

Abogada.  
Miembro del Consejo Rector del Instituto Aragonés de la Mujer.

#### MERCEDES BAYO

Abogada. Coordinadora en Zaragoza del Servicio Jurídico  
de Atención a la Mujer del Instituto Aragonés de la Mujer.  
Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales.  
Gobierno de Aragón.

#### MARÍA JOSÉ BALDA MEDARDE

Abogada. Coordinadora en Huesca del Servicio Jurídico  
de Atención a la Mujer del Instituto Aragonés de la Mujer.  
Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales.  
Gobierno de Aragón.

#### M.<sup>a</sup> ÁNGELES SANZ SÁEZ

Abogada. Coordinadora en Teruel del Servicio Jurídico  
de Atención a la Mujer del Instituto Aragonés de la Mujer.  
Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales.  
Gobierno de Aragón.

### EDITA:

- Instituto Aragonés de la Mujer.  
Departamento de Presidencia y  
Relaciones Institucionales.  
Gobierno de Aragón.

Paseo María Agustín, 38. 50004 Zaragoza  
Tel. 976 445 211  
E-mail: iam@aragob.es

#### Universidad de Zaragoza.

Plaza San Francisco, s/n. 50009 Zaragoza  
Tel. 976 761 000  
E-mail: elosegui@posta.unizar.es

DISEÑO GRÁFICO E IMPRESIÓN: Los Sitios talleres gráficos.

DEPÓSITO LEGAL: Z-1508-99

ISSN: 1575-3379

## CONSEJO ASESOR

#### JOSÉ ÁNGEL BIEL RIVERA

Vicepresidente y Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Aragón.  
Presidente del Consejo Rector del Instituto Aragonés de la Mujer.

#### FERNANDO GARCÍA VICENTE

Justicia de Aragón.

#### BENJAMÍN BLASCO SEGURA

Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Aragón.

#### ALFONSO ARROYO DE LAS HERAS

Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia de Aragón.

#### VEGA ESTELLA IZQUIERDO

Letrada. Directora de Gestión y Documentación Parlamentaria. Cortes de Aragón.

#### MARÍA PILAR DÁVILA

Directora del Instituto de la Mujer. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

#### CONCEPCIÓN DANCAUSA

Secretaría General de Asuntos Sociales. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

#### RAFAEL SANTACRUZ BLASCO

Director General de Servicios Jurídicos.  
Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales. Gobierno de Aragón.

#### FRANCISCO JAVIER HERNÁNDEZ PUÉRTOLAS

Decano del Real e Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza.

#### ANTONIO COARASA GASÓS

Decano del Ilustre Colegio de Abogados de Huesca.

#### JOSÉ VICENTE MONTÓN ZURIAGA

Decano del Ilustre Colegio de Abogados de Teruel.

#### MIGUEL RODRÍGUEZ-PIÑERO

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.  
Consejero de Estado. Ex-presidente del Tribunal Constitucional.

#### DOLORES DE LA FUENTE VÁZQUEZ

Directora General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

#### ELISA SIERRA

Profesora Asociada de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Facultad de Derecho.  
Universidad Pública de Navarra.

#### CARMEN ORTIZ LALLANA

Rectora de la Universidad de La Rioja. Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.  
Magistrada Suplente del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja.

#### MARÍA FERNANDA FERNÁNDEZ LÓPEZ

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Facultad de Derecho. Universidad de Sevilla.

#### ROBERT ALEXY

Catedrático de Filosofía del Derecho y Derecho Constitucional. Christian-Albrechts Universität. Kiel.

#### ALFONSO RUIZ MIGUEL

Catedrático de Filosofía del Derecho. Facultad de Derecho. Universidad Autónoma de Madrid.

#### DOLORES SERRAT MORÉ

Decana Facultad de Medicina. Profesora Titular de Medicina Legal. Universidad de Zaragoza.  
Médica Forense. Psiquiatra.

#### TERESA PÉREZ DEL RÍO

Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.  
Facultad de Derecho. Universidad de Cádiz.

#### FERNANDO REY MARTÍNEZ

Profesor Titular de Derecho Constitucional. Facultad de Derecho. Universidad de Valladolid.

#### PALOMA DURÁN Y LALAGUNA

Directora Gabinete Secretaría General de Asuntos Sociales. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

#### AMPARO BALLESTER PASTOR

Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.  
Facultad de Derecho. Universidad de Valencia. Magistrada Suplente del Tribunal de lo Social.

#### MARÍA ÁNGELES BARRERE UNZUETA

Profesora Titular de Filosofía del Derecho. Facultad de Derecho. Universidad País Vasco-Donostia.

#### BEATRIZ QUINTANILLA NAVARRO

Profesora Asociada de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.  
Facultad de Ciencias Políticas. Universidad Complutense.

#### MARÍA PILAR DE LUIS CARNICER

Profesora Titular de Organización de Empresa. Centro Politécnico Superior. Universidad de Zaragoza.

#### LUIS NAVARRO ELOLA

Profesor Titular de Organización de Empresa. Centro Politécnico Superior. Universidad de Zaragoza.

#### CARMEN SÁEZ LARA

Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Facultad de Derecho.  
Universidad Carlos III de Madrid. Letrada del Tribunal Constitucional.

#### ASUNCIÓN VENTURA

Profesora Titular de Derecho Constitucional. Facultad de Derecho. Universidad Jaume I de Castellón.

#### CRISTINA SAN ROMÁN GIL

Técnica Jurídica. Gobierno de Aragón.

#### ROGELIO ALTISENT

Médico de Familia. Centro de Salud Actur. Profesor Asociado de Medicina de Familia.  
Facultad de Medicina. Universidad de Zaragoza.

#### AURORA LÁZARO

Médica Pediatra. Hospital Clínico Universitario Lozano Blesa.  
Profesora Asociada de Pediatría. Facultad de Medicina. Universidad de Zaragoza.

#### MARÍA JOSÉ COLL TELLECHEA

Especialista en Psicología Jurídica.

#### JOSÉ MARÍA CIVEIRA

Médico Psiquiatra. Hospital Universitario Miguel Servet. Zaragoza.

#### ANA CARMEN MARCUELLO

Médica Ginecóloga. Hospital Universitario Miguel Servet. Zaragoza.

# AEQUALITAS

REVISTA JURÍDICA DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE MUJERES Y HOMBRES

Editorial

## ENVÍO DE ORIGINALES Y NORMAS DE PUBLICACIÓN

**1**

AEQUALITAS aceptará para su publicación todos aquellos artículos que sean inéditos y versen sobre el tema central de la revista.

El Consejo de Redacción atenderá cualquier sugerencia o consulta previa, para evitar reiteraciones en las posibles colaboraciones (Tel. 976 761 433. Departamento de Derecho Público).

**2**

Los originales serán remitidos a la directora de la revista:

Profesora María Elósegui  
Facultad de Derecho  
Universidad de Zaragoza.  
50006 Zaragoza (España).

Los trabajos no excederán de diez hojas DIN A4, de 30 líneas de texto.

Se enviarán en soporte de papel y en diskette de ordenador de 3,5" (PC o Macintosh), trabajados en WORD o similar, o bien por e-mail (elosegui@posta.unizar.es), indicando a qué sección de la revista van destinados, teniendo en cuenta que las citas se incluirán a pie de página, según el siguiente modelo:

AUTOR o AUTORA del LIBRO, N. *Título*, lugar de edición, editorial, año, página. AUTOR o AUTORA. REVISTA, N. "Título del artículo de la revista", *Revista*, n.º, vol. (año), pp. 1-31.

**3**

Se indicará el autor, lugar de trabajo, dirección, teléfonos y, en su caso, el e-mail.

No se devolverán los originales y no se mantendrá correspondencia sobre las colaboraciones que no se hayan encargado, sin que ello sea obstáculo para que se envíen artículos por libre iniciativa.

**4**

La selección se hará según criterios científicos, solicitando la lectura de los artículos a dos de los miembros del Consejo de Redacción. También y en su caso se solicitará la lectura a miembros del Consejo Asesor u otras personas especialistas cuando se estime oportuno y, en consecuencia, podrán ser aceptados para su publicación.

**5**

AEQUALITAS no se hace responsable de las opiniones de las autoras y autores de los artículos publicados, ni de posibles variaciones en las programaciones anunciadas.



**E**l hilo conductor de este número de AEQUALITAS será un análisis interdisciplinar de la realidad social en un aspecto concreto “La conciliación entre vida familiar y laboral”, especialmente para las madres trabajadoras y padres trabajadores. Una apropiada política jurídica debe partir de un diagnóstico de las necesidades reales de los/as ciudadanos/as para ofrecerles una protección jurídica adecuada.

Por ello hemos querido contar con la colaboración de especialistas de diversas materias; una geógrafa, un geógrafo, una socióloga y una economista. Las investigaciones presentadas nos demuestran que las madres y padres españoles/as encuentran determinados obstáculos para hacer compatible sus horarios laborales con los horarios escolares de sus hijos e hijas. Otro de los problemas acuciantes que se desprende de estas investigaciones es el de la vivienda. Aunque esta cuestión afecta a ambos sexos, mujeres y hombres, incide de un modo especial en las mujeres de bajos ingresos, o en familias monoparentales, o en la ancianidad. De ahí que desde el Derecho Administrativo se expongan algunas de las políticas sociales de integración, en relación con el urbanismo y la vivienda. En este caso, las normas no van dirigidas de un modo focal al colectivo de mujeres, pero dada la feminización de la pobreza y de la mayor longevidad de la mujer será uno de los colectivos indirectamente más beneficiado. El mismo resultado aporta el análisis de la ciudad y la vivienda hecho desde una perspectiva global.

Indudablemente, los fenómenos de nupcialidad, fecundidad y natalidad, tienen como una de sus mayores protagonistas a los progenitores, madres y padres. El legislador debe realizar reformas legislativas conjuntas que tengan como objetivo una visión holística de la situación de la madre y el padre trabajador/a. En la exposición de motivos de la Ley 39/1999 de conciliación entre vida familiar y laboral se enuncian una serie de posibles medidas, que exceden las posibilidades de ese texto normativo, pero que deberían ser afrontadas con otras medidas legislativas. Entre ellas, la cuestión de los horarios escolares y laborales, las plazas de guardería, las políticas de vivienda, el cuidado de ancianos y niños. De ahí, la importancia de las políticas de cuidado de las personas dependientes en la Unión Europea, visto aquí desde una perspectiva económica. El legislador nacional y los legisladores autonómicos deben de tomarse en serio los planes de apoyo a las familias, en un país como el nuestro que es el que menos inversión económica está dedicando a estas cuestiones que afectan a los/as ciudadanos/as en el día a día. Una primera muestra, aunque todavía insuficiente son las nuevas ayudas previstas en la reforma del IRPF de 2003.

**María Elósegui Itxaso**

Profesora Titular de Filosofía del Derecho  
de la Universidad de Zaragoza.  
Directora de la Revista AEQUALITAS



# **DIRECTIVA EUROPEA 2002/73/** **relativa a la aplicación** **del principio de igualdad de trato entre** **hombres y mujeres** **en lo que se refiere** **al acceso al empleo, a la formación** **y a la promoción profesionales,** **y a las condiciones de trabajo.**

**DIRECTIVA 2002/73/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO**  
de 23 de septiembre de 2002, que modifica la Directiva 76/207/CEE  
del Consejo relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que  
se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo.  
(Texto pertinente a efectos del EEE).

## **EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,**

- Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, en particular, el apartado 3 de su artículo 141,
- Vista la propuesta de la Comisión <sup>1</sup>,
- Visto el dictamen del Comité Económico y Social <sup>2</sup>,
- De conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado <sup>3</sup>, a la vista del texto conjunto aprobado el 19 de abril de 2002 por el Comité de conciliación,

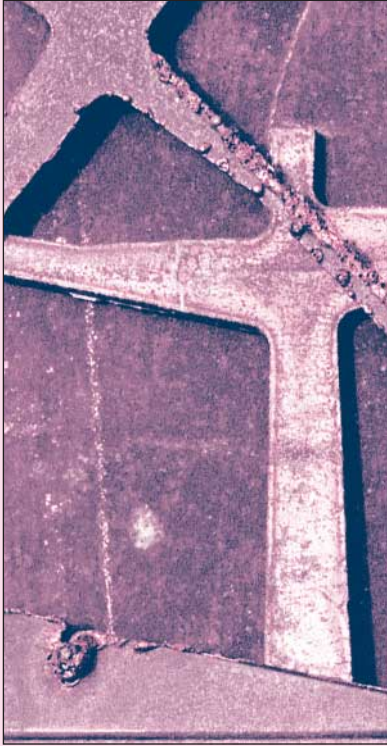
Considerando lo siguiente:

**1**  
De conformidad con el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea, la Unión Europea se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros, y respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan

en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario.

**2**  
El derecho de todas las personas a la igualdad ante la ley y a la protección contra la discriminación constituye un derecho universal reconocido por la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y los Pactos de las Naciones Unidas sobre Derechos Civiles y Políticos y sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como por el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, de los que son signatarios todos los Estados miembros.





**1**  
DO C 337 E de 28.11.2000, p. 204, y DO C 270 E de 25.9.2001, p. 9.

**2**  
DO C 123 de 25.4.2001, p.81.

**3**  
Dictamen del Parlamento Europeo de 31 de mayo de 2001 (DO C 47 de 21.2.2002, p.9), Posición común del Consejo de 23 de julio de 2001 (DO C 307 de 31.10.2001, p.5) y Decisión del Parlamento Europeo de 24 de octubre de 2001 (DO C 112 E de 9.5.2002, p.14); Decisión del Parlamento Europeo de 12 de junio de 2002 y Decisión del Consejo de 13 de junio de 2002.

**4**  
DO L 39 de 14.2.1976, p.40.

**5**  
DO L 180 de 19.7.2000, p.22.

**6**  
DO L 303 de 2.12.2000, p.16.

**7**  
Asunto C-394/96: Brown (Recopilación 1998, p. I-4185) y asunto C-342/93: Gillespie (Recopilación 1999, p.I-7403) y asunto C-285/98: Kreil (Recopilación 1996, p. I-475).

**8**  
Asunto C-222/84: Johnston (Recopilación 1986, p. 1651), asunto C-273/97: Sirdar (Recopilación 1999, p.I-7403) y asunto C-285/98: Kreil (Recopilación 2000, p. I-69).

**3**

La presente Directiva respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos, en particular, en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

**4**

La igualdad de trato entre hombres y mujeres es un principio fundamental, con arreglo al artículo 2 y al apartado 2 del artículo 3 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Dichas disposiciones del Tratado proclaman la igualdad entre mujeres y hombres como una «misión» y un «objetivo» de la Comunidad imponen la obligación positiva de «promover» dicha igualdad en todas sus actividades.

**5**

El artículo 141 del Tratado, y en particular su apartado 3, hace referencia específica a la igualdad de oportunidades y a la igualdad de trato para hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación.

**6**

La Directiva 76/207/CEE del Consejo<sup>4</sup> no define los conceptos de discriminación directa o indirecta. Basándose en el artículo 13 del Tratado, el Consejo adoptó la Directiva 2000/43/CE, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico<sup>5</sup>, y la Directiva 2000/78/CE, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación<sup>6</sup>, que definen la discriminación directa e indirecta. Resulta, pues, apropiado incluir definiciones en línea con dichas Directivas por lo que al sexo se refiere.

**7**

La presente Directiva se entenderá sin perjuicio de la libertad de asociación, incluido el derecho a fundar, con otros, sindicatos y a afiliarse a éstos en defensa de sus intereses. Las medidas adoptadas de conformidad con el apartado 4 del artículo 141 del Tratado podrán incluir la pertenencia o la continuación de la actividad de organizaciones o sindicatos cuyo objetivo principal sea la promoción,

en la práctica, del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres.

**8**

El acoso relacionado con el sexo de una persona y el acoso sexual son contrarios al principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres; por ello conviene definir dichos conceptos y prohibir dichas formas de discriminación. Con este objetivo, debe hacerse hincapié en que dichas formas de discriminación se producen no sólo en el lugar de trabajo, sino también en el contexto del acceso al empleo y a la formación profesional, durante el empleo y la ocupación.

**9**

En este contexto, debe alentarse a los empresarios y a los responsables de la formación profesional a tomar medidas para combatir toda clase de discriminación por razón de sexo y, en particular, a tomar medidas preventivas contra el acoso y el acoso sexual en el lugar de trabajo, de conformidad con la legislación y la práctica nacional.

**10**

La apreciación de los hechos de los que pueda deducirse la existencia de una discriminación directa o indirecta corresponde a los órganos judiciales u otros órganos competentes, de conformidad con las normas del Derecho o las prácticas nacionales. Estas normas podrán determinar, en particular, que la existencia de una discriminación indirecta se establezca por cualquier medio, incluso a partir de pruebas estadísticas. De conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia<sup>7</sup>, la discriminación implica la aplicación de reglas diferentes a situaciones comparables o la aplicación de la misma regla a situaciones diferentes.

**11**

Las actividades profesionales que los Estados miembros pueden excluir del ámbito de aplicación de la Directiva 76/207/CEE deben restringirse a las que requieren el empleo de una persona de un sexo determinado por la naturaleza de las actividades profesionales particulares de que se trate, siempre que el objetivo buscado sea legítimo y se respete el principio de proporcionalidad tal y como está establecido en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia<sup>8</sup>.

**12**

El Tribunal de Justicia ha reconocido reiteradamente la legitimidad, en virtud del principio de igualdad de trato, de proteger la condición biológica de la mujer durante y tras el embarazo. Ha establecido reiteradamente, además, que todo trato desfavorable a las mujeres relacionado con el embarazo o la maternidad constituye discriminación sexual directa. Por consiguiente, la presente Directiva no afecta a lo dispuesto en la Directiva 92/85/CEE del Consejo, de 19 de octubre de 1992, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o esté en período de lactancia (décima Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE)<sup>9</sup>, que persigue el objetivo de proteger la salud física y mental de la mujer que esté embarazada, haya dado a luz recientemente o se encuentre en período de lactancia. En los considerandos de la Directiva 92/85/CEE se establece que la protección de la seguridad y de la salud de la trabajadora que esté embarazada, haya dado a luz o esté en período de lactancia no debe suponer tratar de manera menos favorable a las mujeres en el mercado de trabajo ni debe atentar contra las directivas en materia de igualdad de trato entre hombres y mujeres. El Tribunal de Justicia ha reconocido la protección del derecho al trabajo de las mujeres, en particular su derecho a reincorporarse al mismo puesto o a un puesto equivalente, en condiciones laborales que no sean menos favorables, así como a disfrutar de cualquier mejora de las condiciones laborales a la que hubieran tenido derecho durante su ausencia.

**13**

En la Resolución del Consejo y de los Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales reunidos en el seno del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la participación equilibrada de hombres y mujeres en la actividad profesional y en la vida familiar<sup>10</sup>, se alentó a los Estados miembros a evaluar la posibilidad de que sus respectivos ordenamientos jurídicos reconozcan a los hombres trabajadores el derecho individual intrans-

ferible al permiso de paternidad, manteniendo sus derechos en materia laboral. En este contexto, es importante resaltar que son los Estados miembros los que deben decidir si reconocen dicho derecho así como determinar aquellas condiciones, distintas del despido y la reincorporación al trabajo, que no entran en el ámbito de aplicación de la presente Directiva.

**14**

Los Estados miembros podrán, de conformidad con el apartado 4 del artículo 141 del Tratado, mantener o adoptar medidas que prevean ventajas específicas para facilitar a las personas del sexo menos representado el ejercicio de actividades profesionales o para evitar o compensar las desventajas que sufran en sus carreras profesionales. Dada la situación actual, y teniendo en cuenta la Declaración 28 n.º del Tratado de Amsterdam, los Estados miembros deben, en primer lugar, aspirar a mejorar la situación de la mujer en la vida laboral.

**15**

La prohibición de la discriminación debe entenderse sin perjuicio del mantenimiento o la adopción de medidas destinadas a evitar o compensar situaciones de desventaja sufridas por un grupo de personas del mismo sexo. Tales medidas permiten la existencia de organizaciones de personas del mismo sexo cuando su objetivo principal sea promover las necesidades especiales de tales personas y fomentar la igualdad entre hombres y mujeres.

**16**

El principio de igualdad de retribución entre hombres y mujeres ya está firmemente establecido en el artículo 141 del Tratado y en la Directiva 75/117/CEE del Consejo, de 10 de febrero de 1975, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros que se refieren a la aplicación del principio de igualdad de retribución entre los trabajadores masculinos y femeninos<sup>11</sup>, y lo confirma reiteradamente la jurisprudencia del Tribunal de Justicia; dicho principio constituye un elemento esencial indispensable del acervo comunitario relativo a la discriminación por razón de sexo.

**17**

El Tribunal de Justicia ha dictaminado que, dado el carácter fundamental del derecho a una tutela judicial efectiva, los trabajadores gozan de dicha protección incluso tras la extinción de la relación laboral<sup>12</sup>. Un empleado que defienda o testifique a favor de una persona amparada por la presente Directiva debe tener derecho a idéntica protección.

**18**

El Tribunal de Justicia ha dictaminado que la eficacia del principio de igualdad de trato exige que, de violarse tal principio, la compensación reconocida al trabajador víctima de discriminación ha de ser adecuada al perjuicio sufrido. Además ha precisado que fijar de antemano un tope máximo puede imposibilitar la compensación efectiva y que no se pueden excluir los intereses destinados a compensar la pérdida sufrida<sup>13</sup>.

**19**

De conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las normas nacionales relativas a plazos de interposición de demandas son admisibles siempre que no sean menos favorables que las de los plazos de demandas similares de carácter nacional y que no imposibiliten en la práctica el ejercicio de los derechos reconocidos por el Derecho comunitario.

**20**

Las personas que hayan sido objeto de discriminación por razón de sexo deben disponer de medios adecuados de protección jurídica. A fin de asegurar una protección más eficaz, también se debe facultar a las asociaciones, organizaciones u otras personas jurídicas para que puedan iniciar procedimientos, con arreglo a lo que dispongan los Estados miembros, en nombre o en apoyo de cualquier víctima, sin perjuicio de la normativa procesal nacional en materia de representación y defensa ante los tribunales.

**21**

Los Estados miembros deben fomentar el diálogo entre los interlocutores sociales y, en el marco de las prácticas nacionales, con las organizaciones no gubernamentales, para estudiar las distintas formas de discriminación por razón de sexo en el lugar de trabajo y combatir las.

**22**

Los Estados miembros deben establecer sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias en caso de incumplimiento de las obligaciones derivadas de la Directiva 76/207/CEE.

**23**

Con arreglo al principio de subsidiariedad consagrado en el artículo 5 del Tratado, el objetivo de la acción propuesta no puede ser alcanzado de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, puede lograrse mejor a nivel comunitario. De conformidad con el principio de proporcionalidad consagrado en el mencionado artículo, la presente Directiva no excede de lo necesario para alcanzar dicho objetivo.

**24**

Procede, por lo tanto, modificar en consecuencia la Directiva 76/207/CEE.

HAN ADOPTADO LA PRESENTE DIRECTIVA:

### Artículo 1

La Directiva 76/207/CEE se modificará como sigue:

**1**

En el artículo 1 se insertará el apartado siguiente:

«1 bis. Los Estados miembros tendrán en cuenta de manera activa el objetivo de la igualdad entre hombres y mujeres al elaborar y aplicar disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, así como políticas y actividades, en los ámbitos contemplados en el apartado 1».

**9**

DO L 348 de 28.11.1992, p. 1.

**10**

DO C 218 de 31.7.2000, p. 5.

**11**

DO L 45 de 19.2.1975, p. 19.

**12**

Asunto C-185/97: Coote (Recopilación 1998, p. I-5199).

**13**

Asunto C-180/95: Draehmpaehl (Recopilación 1997, p. I-2195) y asunto C-271/91: Marshall (Recopilación 1993, p. I-4367).

**2**

El artículo 2 se sustituirá por el texto siguiente:

### «Artículo 2

**1**

A efectos de las disposiciones siguientes, el principio de igualdad de trato supone la ausencia de toda discriminación por razón de sexo, bien sea directa o indirectamente, en lo que se refiere, en particular, al estado matrimonial o familiar.

**2**

A efectos de la presente Directiva se entenderá por:

- “discriminación directa”: la situación en que una persona sea, haya sido o pudiera ser tratada de manera menos favorable que otra en situación comparable por razón de sexo,
- “discriminación indirecta”: la situación en que una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros sitúan a personas de un sexo determinado en desventaja particular con respecto a personas del otro sexo, salvo que dicha disposición, criterio o práctica pueda justificarse objetivamente con una finalidad legítima y que los medios para alcanzar dicha finalidad sean adecuados y necesarios,
- “acoso”: la situación en que se produce un comportamiento no deseado relacionado con el sexo de una persona con el propósito o el efecto de atentar contra la dignidad de la persona y de crear un entorno intimidatorio, hostil, degradante, humillante u ofensivo,
- “acoso sexual”: la situación en que se produce cualquier comportamiento verbal, no verbal o físico no deseado de índole sexual con el propósito o el efecto de atentar contra la dignidad de una persona, en particular cuando se crea un entorno intimidatorio, hostil, degradante, humillante u ofensivo.

**3**

El acoso y el acoso sexual en el sentido de la presente Directiva se considerarán discriminación por razón de sexo y, por lo tanto, se prohibirán.

El rechazo de tal comportamiento por parte de una persona o su sumisión al mismo no podrá utilizarse para tomar una decisión que le afecte.

**4**

Toda orden de discriminar a personas por razón de su sexo se considerará discriminación en el sentido de la presente Directiva.

**5**

Los Estados miembros, de conformidad con la legislación, los convenios colectivos o las prácticas nacionales, alentarán a los empresarios y a los responsables del acceso a la formación a adoptar medidas para prevenir todas las formas de discriminación por razón de sexo y, en particular, el acoso y el acoso sexual en el lugar de trabajo.

**6**

Los Estados miembros podrán disponer, por lo que respecta al acceso al empleo, incluida la formación pertinente, que una diferencia de trato basada en una característica relacionada con el sexo no constituirá discriminación cuando, debido a la naturaleza de las actividades profesionales concretas o al contexto en que se lleven a cabo, dicha característica constituya un requisito profesional esencial y determinante, siempre y cuando el objetivo sea legítimo y el requisito proporcionado.

**7**

La presente Directiva se entenderá sin perjuicio de las disposiciones relativas a la protección de la mujer, en particular referida al embarazo y la maternidad.

La mujer en permiso de maternidad tendrá derecho, una vez finalizado el período de permiso, a reintegrarse a su puesto de trabajo o a uno equivalente, en términos y condiciones que no le resulten menos favorables y a beneficiarse de cualquier mejora en las condiciones de trabajo a la que hubiera podido tener derecho durante su ausencia.

Un trato menos favorable dispensado a una mujer en relación con su embarazo o su permiso de maternidad en el sentido de la Directiva 92/85/CEE constituirá discriminación en el sentido de la presente Directiva.





La presente Directiva no afectará a lo dispuesto en la Directiva 96/34/CE del Consejo, de 3 de junio de 1996, relativa al Acuerdo marco sobre el permiso parental celebrado por la UNICE, el CEEP y la CES<sup>\*</sup> y en la Directiva 92/85/CEE del Consejo, de 19 de octubre de 1992, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia (décima Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE)<sup>\*\*</sup>. La presente Directiva tampoco afectará al derecho de los Estados miembros a reconocer derechos específicos al permiso de paternidad y/o de adopción. Los Estados miembros que reconozcan tales derechos tomarán las medidas necesarias para proteger a los trabajadores –hombres y mujeres– del despido motivado por el ejercicio de dichos derechos y garantizarán que, al término de dicho permiso, tengan derecho a reintegrarse a su puesto de trabajo o a uno equivalente, en condiciones que no les resulten menos favorables, y a beneficiarse de cualquier mejora en las condiciones de trabajo a las que hubieran podido tener derecho durante su ausencia.

8

Los Estados miembros podrán mantener o adoptar las medidas contempladas en el apartado 4 del artículo 141 del Tratado con objeto de garantizar en la práctica la plena igualdad entre hombres y mujeres.

3

El artículo 3 se sustituirá por el texto siguiente:

### «Artículo 3

1

La aplicación del principio de igualdad de trato supone la ausencia de toda discriminación directa o indirecta por razón de sexo en los sectores público o privado, incluidos los organismos públicos, en relación con:

- a. las condiciones de acceso al empleo, al trabajo por cuenta propia o a la ocupación, incluidos los criterios de

selección y las condiciones de contratación, cualquiera que sea el sector de actividad y en todos los niveles de la jerarquía profesional, incluida la promoción;

- b. el acceso a todos los tipos y niveles de orientación profesional, formación profesional, formación profesional superior y reciclaje profesional, incluida la experiencia laboral práctica;
- c. las condiciones de empleo y de trabajo, incluidas las de despido y de retribución de conformidad con lo establecido en la Directiva 75/117/CEE;
- d. la afiliación y la participación en una organización de trabajadores o empresarios, o en cualquier organización cuyos miembros ejerzan una profesión concreta, incluidas las prestaciones concedidas por las mismas.

2

Para ello, los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que:

- a. se derogue cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa contraria al principio de igualdad de trato;
- b. se declare o pueda declararse nula o se modifique cualquier disposición contraria al principio de igualdad de trato que figure en contratos o convenios colectivos, en los reglamentos internos de empresas o en los estatutos de profesiones independientes y de organizaciones sindicales y empresariales».

4

Se suprimirán los artículos 4 y 5.

5

El artículo 6 se sustituirá por el texto siguiente:

### «Artículo 6

1

Los Estados miembros velarán por la existencia de procedimientos judiciales y/o administrativos, incluidos, cuando lo consideren oportuno, procedimientos de conciliación, para exi-

gir el cumplimiento de las obligaciones establecidas con arreglo a la presente Directiva en favor de toda persona que se considere perjudicada por la no aplicación, en lo que a ella se refiere, del principio de igualdad de trato, incluso tras la terminación de la relación en la que supuestamente se ha producido la discriminación.

2

Los Estados miembros introducirán en sus ordenamientos jurídicos nacionales las medidas necesarias para garantizar la indemnización o la reparación, según determinen los Estados miembros, real y efectiva del perjuicio sufrido por una persona a causa de una discriminación contraria al artículo 3, de manera disuasoria y proporcional al perjuicio sufrido. Dicha indemnización o reparación no podrá estar limitada por un tope máximo fijado a priori, excepto en aquellos casos en que el empresario pueda probar que el único perjuicio sufrido por el demandante como resultado de la discriminación en el sentido de la presente Directiva sea la negativa a tomar en consideración su solicitud de trabajo.



\*

DO L 145 de 19.6.1996, p. 4.

\*\*

DO L 348 de 28.11.1992, p. 1.».





3

Los Estados miembros velarán por que las asociaciones, organizaciones u otras personas jurídicas que, de conformidad con los criterios establecidos en el Derecho nacional, tengan un interés legítimo en velar por el cumplimiento de lo dispuesto en la presente Directiva, puedan iniciar, en nombre o en apoyo del demandante, y con su autorización, cualquier procedimiento judicial y/o administrativo establecido para exigir el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la presente Directiva.

4

Los apartados 1 y 3 se entenderán sin perjuicio de las normas nacionales en materia de plazos de interposición de recursos en relación con el principio de igualdad de trato».

6

El artículo 7 se sustituirá por el texto siguiente:

#### «Artículo 7

Los Estados miembros introducirán en sus ordenamientos jurídicos nacionales las medidas que resulten necesarias para proteger a los trabajadores, incluidos los que sean representantes de los trabajadores según las leyes y/o prácticas nacionales, contra el despido o cualquier otro trato desfavorable del empresario como reacción ante una reclamación efectuada en la empresa o ante una acción judicial destinada a exigir el cumplimiento del principio de igualdad de trato».

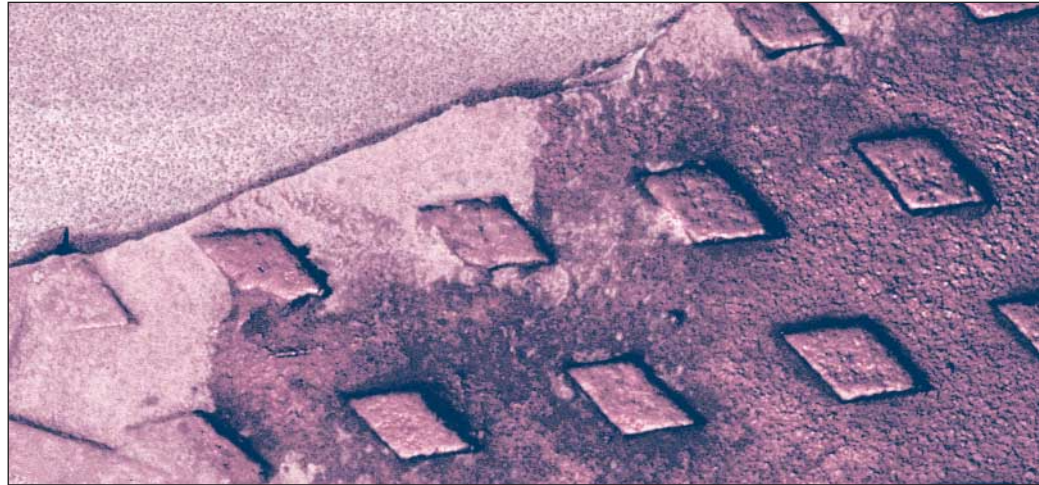
7

Se añadirán los artículos siguientes:

#### «Artículo 8 bis

1

Cada Estado miembro designará uno o más organismos responsables de la promoción, el análisis, el seguimiento y el apoyo de la igualdad de trato entre todas las personas, sin discriminación por razón de sexo, y adoptará en este sentido las disposiciones necesarias. Dichos organismos podrán formar parte de los órganos responsables a



nivel nacional de la defensa de los derechos humanos o de la salvaguardia de los derechos individuales.

2

Los Estados miembros velarán por que entre las competencias de estos organismos figuren las siguientes:

- a. sin perjuicio del derecho de víctimas y asociaciones, organizaciones u otras personas jurídicas contempladas en el apartado 3 del artículo 6, prestar asistencia independiente a las víctimas de discriminación a la hora de tramitar sus reclamaciones por discriminación;
- b. realizar estudios independientes sobre la discriminación;
- c. publicar informes independientes y formular recomendaciones sobre cualquier cuestión relacionada con dicha discriminación.

#### Artículo 8 ter

1

Los Estados miembros, con arreglo a sus respectivas tradiciones y prácticas nacionales, adoptarán las medidas adecuadas para fomentar el diálogo social entre los interlocutores sociales, a fin de promover la igualdad de trato, mediante, entre otros, el seguimiento de las prácticas desarrolladas en el lugar de trabajo, los convenios colectivos, los códigos de conducta, la investigación o el intercambio de experiencias y buenas prácticas.

2

Siempre que ello sea coherente con sus tradiciones y prácticas nacionales, los Estados miembros alentarán a los interlocutores sociales, sin perjuicio de su autonomía, a promover la igualdad entre hombres y mujeres y a celebrar, en el nivel adecuado, convenios que establezcan normas antidiscriminatorias en los ámbitos mencionados en el artículo 1 que entren en el marco de la negociación colectiva. Dichos convenios respetarán los requisitos mínimos establecidos en la presente Directiva y las correspondientes medidas nacionales de desarrollo.

3

Los Estados miembros, de conformidad con la legislación, los convenios colectivos y las prácticas nacionales, alentarán a los empresarios a que fomenten la igualdad de trato de mujeres y hombres en el lugar de trabajo de forma planificada y sistemática.

4

A tal fin, debería alentarse a los empresarios a presentar con una periodicidad regular adecuada a los empleados y/o a sus representantes información adecuada sobre la igualdad de trato de mujeres y hombres en la empresa.

Esta información podrá incluir estadísticas sobre la proporción de mujeres y hombres en los diferentes niveles de la organización así como posibles medidas para mejorar la situación, determinadas en cooperación con los representantes de los trabajadores.



### Artículo 8 quater

Los Estados miembros fomentarán el diálogo con las correspondientes organizaciones no gubernamentales que tengan, con arreglo a las prácticas y a las legislaciones nacionales, un interés legítimo en contribuir a la lucha contra la discriminación por razón de sexo con el fin de promover el principio de igualdad de trato.

### Artículo 8 quinto

Los Estados miembros establecerán el régimen de sanciones aplicable en caso de incumplimiento de las disposiciones nacionales adoptadas en cumplimiento de la presente Directiva, y adoptarán todas las medidas necesarias para garantizar su aplicación.

Las sanciones, que podrán incluir la indemnización a la víctima, serán efectivas, proporcionadas y disuasorias. Los Estados miembros notificarán a la Comisión las disposiciones adoptadas a más tardar el 5 de octubre de 2005 y comunicarán lo antes posible cualesquiera modificaciones ulteriores.

### Artículo 8 sexto

**1**

Los Estados miembros podrán adoptar o mantener disposiciones más favorables para la protección del principio de igualdad de trato que las establecidas en la presente Directiva.

**2**

La aplicación de la presente Directiva no constituirá en ningún caso motivo para reducir el nivel de protección contra la discriminación ya garantizado por los Estados miembros en los ámbitos cubiertos por la misma».

### Artículo 2

**1**

Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva a más tardar el 5 de octubre de 2005, o garantizarán que, a más tardar en dicha fecha, los interlocutores sociales hayan introducido las disposiciones requeridas mediante acuerdos. Los Estados miem-

bros adoptarán todas las medidas necesarias para poder garantizar en todo momento los resultados que exige la presente Directiva. Informarán de ello inmediatamente a la Comisión.

Cuando los Estados miembros adopten dichas disposiciones, éstas incluirán una referencia a la presente Directiva o irán acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial. Los Estados miembros establecerán las modalidades de la mencionada referencia.

**2**

En el plazo de tres años a partir de la entrada en vigor de la presente Directiva, los Estados miembros transmitirán a la Comisión toda la información necesaria con el fin de que ésta pueda elaborar un informe, dirigido al Parlamento Europeo y al Consejo, sobre la aplicación de la presente Directiva.

**3**

Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2, los Estados miembros notificarán cada cuatro años a la Comisión los textos de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas correspondientes a medidas adoptadas de conformidad con el apartado 4 del artículo 141 del Tratado, así como la información sobre estas medidas y su aplicación. Basándose en esa información, la Comisión aprobará y publicará cada cuatro años un informe en el que se establezca una evaluación comparativa de dichas medidas a la luz de la Declaración n° 28 anexa al Acta final del Tratado de Amsterdam.

### Artículo 3

La presente Directiva entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas.

### Artículo 4

Los destinatarios de la presente Directiva serán los Estados miembros.

*Hecho en Bruselas,  
el 23 de septiembre de 2002.*

Por el  
Parlamento  
Europeo  
El Presidente  
P. COX

Por el Consejo  
El Presidente  
M. FISCHER  
BOEL





# La aplicación por los Tribunales de Justicia del principio de igualdad y no discriminación por razón de sexo: la Comunidad de Pescadores de El Palmar

POR ERICA GARCÍA GUMBAU.  
Magistrada Juez Sustituta  
de los Juzgados de Castellón.

## D E R E C H O   A U T O N Ó M I C O

### I. INTRODUCCIÓN

Recientemente en los diversos medios de comunicación se ha puesto de manifiesto la problemática existente en la Comunidad de Pescadores de El Palmar acerca de la inadmisión de las mujeres hijas de pescadores para ser miembros de la mencionada Comunidad. Solamente cuando no hay hijos varones puede suceder en el *redolí* la hija, pero ello no comporta que pueda la mujer ingresar en la Comunidad. Entre las actas más antiguas que se conservan ya hay constancia de la prohibición de ingreso a la mujer. El escribano de la Bailía señalaba a mediados del pasado siglo lo siguiente: ...léí el Memorial...dirigido a SE por María... soltera...en solicitud de que la diese permiso para pedir suerte de redolí... resolvió S.E. en vista de la oposición de todos no haber

lugar a la pretensión de María... por no ser costumbre ni conveniente se de a las hijas de pescadores permiso para sacar suerte de *redolí*. (Acta 15-VIII-1852:156).

Así pues, puede observarse como la desigualdad entre las familias sin hijos varones y el resto es evidente como así lo reconocen los propios informantes de manera estereotipada cuando afirman “Qui té un fill té una finca, qui té filles no té res” y la preferencia de los varones en las adopciones producidas en la Comunidad de El Palmar lo corrobora<sup>1</sup>.

La Albufera de Valencia, del árabe Al-boeira o Al- buhera, se encuentra situada a 12 kilómetros al Sur de la ciudad de Valencia, comprendida entre los paralelos 39° 19' y 39° 22' de latitud Norte, y los meridianos 3° 18' y 3° 22' de longitud Este. Linda

**1**

SAN MARTÍN ARCE, R., *La Comunidad de Pescadores de El Palmar: su estudio jurídico y antropológico*, Tesis Doctoral, Valencia, 1976. *La Albufera y sus hombres*, Pag. 121 y ss. Madrid. 1980.





al Este con la faja litoral denominada “Dehesa de la Albufera o del Saler”; al Sur con los términos municipales de Sueca y Sollana; al Oeste, con los términos de Sollana y Silla; y al Norte, con los términos de Silla, Albal, Catarroja, Massanassa, Alfafar y Valencia y apenas cuenta con un millar de habitantes, número que se incrementa considerablemente los festivos, cuando es invadido de visitantes en busca de un entorno privilegiado.

Conforme al último deslinde efectuado, la Albufera, tiene una extensión de 3.114 Has., 25 áreas y 56 centiáreas. Pero ha sido constante la disminución de su tamaño tanto por obra de la naturaleza como, en gran medida, de las personas. Así, de una parte, sufre las consecuencias del constante sedimento de materiales que arrastran las aguas que le llegan; de otra, los hombres han practicado el aterramiento de grandes zonas para el cultivo de arroz. Resulta probable que en un primer momento su extensión fuera de 30.000 Has. y era de 13.972 en 1761, de 8.190 en 1863, de 5.091 en 1898 y de 3.114 en 1927. Igualmente se encontraban enclavadas en sus aguas tres islas: El Palmar, el Astell y la Isla del Tesoro de la que hoy sólo queda la primera, si bien comunicada por carretera merced a la construcción de tres puentes.

Además de otros aprovechamientos, como el cinegético, o el del arroz, destaca la riqueza piscícola de la Albufera, tradicional aprovechamiento del lago. En la Albufera se pesca, fundamentalmente, la carpa (*Cyprinus Carpio*), llamada en estos parajes tenca, la lubina o llobarro (*Lupus*), el mújol (*Ilisa*), del que abunda especialmente el llamado cabut (“cabezudo”, *Mujil Cephalus*), el barbo, la lamprea (*Rabosa*), el pejerrey (*moixo*), la angula y la anguila.

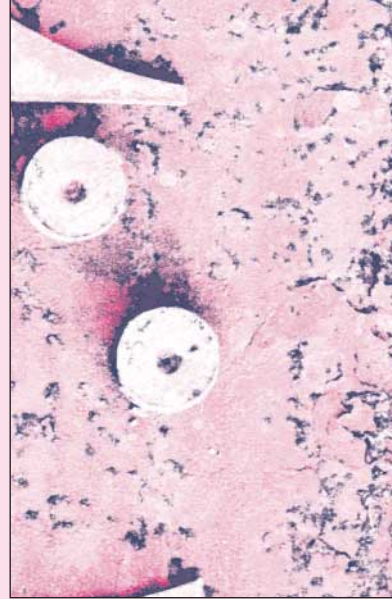
Históricamente la primera referencia documentada que encontramos en relación a la titularidad de la Albufera es la que proviene del Rey Jaume I de Aragón, quien, tras conquistar Valencia el 9 de octubre de 1238, se reservó para su patrimonio personal el lago y su Dehesa, y así se lo hizo saber al “*Común de Pescadores de la Ciudad de Valencia*”, según consta en el *Llibre de Repartiments* y se reproduce en la Seqüela del libro negro de la Corte de la Baylía general”. Pues bien, desde este momento la Albufera y su Dehesa

pertenecerán al Patrimonio Real, salvo en relativamente breves periodos históricos (desde 1708 a 1761 perteneció al Conde de Torres y Marqués de Cullera, de 1798 a 1808 a Godoy, Príncipe de la Paz, y en 1812 Napoleón nombró al mariscal Suchet Duque y Señor de la Albufera), hasta que en 1865 pasaron al patrimonio de la Nación y en 1911 fueron adquiridos por el Ayuntamiento de Valencia, al que actualmente pertenecen.

Los orígenes de la Comunidad de Pescadores de la Albufera resultan ciertamente oscuros. Documentalmente, la primera referencia explícita que existe se encuentra en el Privilegio que Martín I el Humano dicta, el 11 de julio de 1404, en el que se distingue entre la Comunidad de pescadores del mar y la de la Albufera. Además, se establece que corresponde a los jurados y pescadores aplicar y modificar las ordenanzas, sin concurso de jurisperitos y con la sola limitación de la posterior aprobación del “*Bayle*” que es el representante y administrador del Patrimonio Real.

Sin embargo, ya con anterioridad cabe hablar de una realidad corporativa entre los pescadores de la Albufera que si no se recoge explícitamente en los documentos relativos al lago, sí que se contiene implícita. Cabe suponer que en un primer momento existiría una única Comunidad de Pescadores de la Ciudad de Valencia, que agruparía tanto a los del mar como a los de la Albufera, pero pronto comenzaron a obtener tratamiento separado estos últimos.

Así, Pedro I de Valencia, por privilegio de 2 de diciembre de 1283, impone una serie de reglas y prohibiciones en cuanto a la pesca en el lago, también a instancia de los pescadores de la Albufera, y dispone que anualmente sean elegidos, por el *Bayle* de Valencia o por el comprador de las rentas de la Albufera, cuatro hombres honrados entre los mencionados pescadores que, prestando primeramente juramento ante dicho *Bayle*, ordenen la pesca nocturna y cuando los pescadores deben pescar y calar sus redes. Como se aprecia, se concede a los pescadores de la Albufera un cierto ámbito de autonomía concretado en la posibilidad de autorregular sus intereses a través de cuatro prohombres que de alguna manera los representan.



2

La Audiencia de Valencia solicitó a los pescadores que cumplieran la Sentencia y ante su negativa al respecto, éstos fueron juzgados por desobediencia el 13 de junio del 2001 en el Juzgado de lo Penal nº 1 de Valencia. El día 20 de junio del 2001 se ordenó dar de alta a las cinco mujeres. El 21 de junio del 2001 el titular del Juzgado de lo Penal nº 1 de Valencia condenó a diez meses de prisión a los doce miembros de la Junta Directiva de la Comunidad de Pescadores. El 28 de junio del 2001 la Comunidad de Pescadores anunció que para admitir a las mujeres era necesario el aval de los familiares y el noventa por ciento de los votos de la asamblea. Las cinco mujeres presentaron el día 4 de julio del 2001, una denuncia ante el Juzgado de Primera Instancia nº 1 de Valencia por el incumplimiento de la Sentencia de admisión. Por otra parte, el Tribunal Constitucional no admitió a trámite el 11 de octubre del 2001 el recurso de amparo de la Comunidad de Pescadores. El titular del Juzgado nº 1 de Valencia ordenó el 9 de noviembre del 2001 la detención e ingreso en prisión de los doce miembros de la Junta Directiva de la Comunidad de Pescadores, auto que quedó sin efecto al día siguiente para oír a las partes. El 29 de noviembre del 2001 se admitió a las cinco mujeres que solicitaron su ingreso en la Comunidad. El 24 de enero del 2002 el Magistrado-Juez advirtió que la Comunidad de Pescadores no había adecuado sus Estatutos a la Constitución Española y por tanto no habían cumplido la Sentencia. El 8 de julio del 2002 la Comunidad volvió a rechazar a 65 mujeres basándose en sus normas consuetudinarias. El 9 de julio del 2002 se abrió proceso penal contra la Cofradía por nuevo incumplimiento de la Sentencia.

3

Se denomina redolí al derecho a participar en el sorteo de los puestos fijos de pesca que se lleva a cabo anualmente. El significado histórico de este término se remite a las bolas de cera utilizadas por los pescadores.

4

El *Consell Assessor* está formado por doce pescadores elegidos por el Jurado de entre los más ancianos, expertos y prestigiosos miembros de la Comunidad y desempeña dos funciones: órgano consultivo de la Presidencia y Tribunal de primera instancia para juzgar sobre las infracciones a las normas comunitarias, cuya resolución sólo es recurrible en súplica ante la *Junta General* de la Comunidad.

5

La *Comissió de Compraventa* es la que tiene por misión comercializar la pesca.



Asimismo, en el privilegio que Pedro II de Valencia otorgó el 14 de julio de 1337 se establece que los “Jurados de la pesca en cada año... ordenen y tengan que ordenar la pesca en la Albufera sobredicha, como hasta aquí ha sido costumbre”, así como establecer las penas correspondientes. Por tanto, el sustrato comunitario parece haber existido ya antes de que oficialmente se mencionara a la Comunidad de pescadores de la Albufera.

Con posterioridad, desde la segunda mitad del siglo XVIII, la mencionada Comunidad se dividió en tres, que son las que actualmente existen: la de El Palmar, Catarroja y Silla. De estas la de El Palmar es la que ha tenido mayor relevancia y una más detallada regulación interna.

Seguidamente exponemos cronológicamente los acontecimientos acaecidos con motivo de la solicitud de las mujeres de ingresar en la Comunidad de Pescadores con el deseo de acercarnos al corazón de este conflicto, surgido de las razones históricas y que revela al mismo tiempo el inestimable papel que desempeñaron las madres, esposas e hijas de aquellos pioneros de la isla analizando su situación en dicha Comunidad y haciendo especial referencia a los pronunciamientos de los diferentes Tribunales de Justicia al respecto. El 6 de julio de 1997, cinco mujeres solicitaron su ingreso en la Comunidad de Pescadores de El Palmar que no fue aceptado por el Presidente de la Junta Directiva; las cinco afectadas interpusieron la correspondiente demanda ante el Juzgado de primera Instancia nº 1 de Valencia, que con fecha 5 de octubre de 1998 dictó Sentencia en los autos nº 215 /98 de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona estimando la demanda y reconociendo a las mujeres su derecho en las mismas condiciones que a los hijos varones. El 30 de noviembre de aquel año la Comunidad expulsó a los 15 pescadores que testificaron a favor de las mujeres en el juicio. La Comunidad de Pescadores recurrió esta Sentencia ante la Audiencia Provincial de Valencia, confirmando la Sección Octava de la misma la Sentencia de Primera Instancia el 24 de abril de 1999. La Comunidad de Pescadores de El Palmar interpuso Recurso de Casación ante

el Tribunal Supremo contra la Sentencia dictada en grado de apelación. La Sala 1ª del Tribunal Supremo mediante Sentencia nº 93 / 2001 de 8 de febrero del 2001, resolviendo el recurso de casación nº 2344/1999 reconoció el derecho de las mujeres de El Palmar, a pescar en el lago de la Albufera y también a pertenecer a la Comunidad de Pescadores compuesta, desde hace siglos, únicamente por hombres.

En el procedimiento de ejecución<sup>2</sup> de la Sentencia se evidencia una actitud obstruccionista por parte de la Junta Directiva de la Comunidad de Pescadores de El Palmar, sobre todo en el punto en el que se condenaba a la modificación de las normas consuetudinarias que rigen la mencionada Comunidad.

Estos hechos nos plantean una cuestión a nuestro entender fundamental, esto es, si la Constitución Española efectivamente ha sido efectiva para alcanzar la igualdad real.

Actualmente, el análisis de las cifras sobre la situación de las mujeres y hombres, demuestran la mejora de la situación de las mujeres en España en prácticamente todos los ámbitos. Sin embargo, todavía persiste una desigualdad que requiere del establecimiento de acciones positivas que permitan corregir las desigualdades que todavía hoy dificultan a las mujeres situarse en igualdad de condiciones en distintos ámbitos como el supuesto analizado y su participación y presencia activa en igualdad de condiciones que los hombres. Únicamente con la colaboración de todas las instituciones y toda la sociedad hombres y mujeres seremos capaces de alcanzar la igualdad en derechos y oportunidades.

## II. LA PROBLEMÁTICA SUSCITADA POR INFRACCIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE SEXO

Como ya hemos señalado anteriormente, nos encontramos ante una institución histórica valenciana que data desde la fundación en 1238 del Reino

de Valencia por el Rey Jaume I, en su condición de sucesora del “*Comú de Peixcadors de la Ciutat de Valencia*”.

La “*Comunidad de Pescadores de El Palmar*” es una asociación de derecho privado, que se dedica, principalmente, a la explotación de la riqueza piscícola del Lago de la Albufera desde tiempos inmemoriales. Como consecuencia de dicha condición, la Comunidad de Pescadores se rige por las costumbres y tradiciones que sus miembros han venido adoptando; a estos efectos, debe reconocerse que aún siendo cierto que la Comunidad de Pescadores carece de Estatutos en el sentido de que no se ha dotado nunca de unas normas codificadas y expresas que regulen su funcionamiento, ello, sin embargo, no impide en absoluto el hecho de que existan normas de carácter consuetudinario adoptadas precisamente para regular el funcionamiento y organización de la vida interna de la Comunidad.

Es necesario para poder entender la problemática de la Comunidad de Pescadores tener en cuenta dos cuestiones fundamentales: Por una parte, el funcionamiento y la constitución de la Comunidad que es la asociación que gestiona el derecho al *redolí* y por otra el derecho al *redolí*<sup>3</sup> en sí mismo considerado y sus particularidades de transmisión y herencia.

En cuanto a la organización de la Comunidad de Pescadores de El Palmar la componen todos los hijos de patrón que han ingresado en ella, y consta de una *Junta General*, una *Junta Directiva*, un *Consell Assessor*<sup>4</sup>, una *Comissió de Compra-venta*<sup>5</sup>, así como otros pequeños cargos que cubren el conjunto de tareas necesarias para el funcionamiento de los asuntos comunitarios. Esto es, la pequeña *polis* de la isla cuenta con órganos específicos para cada una de las manifestaciones formales y legítimas del poder, como ejecutivo, legislativo y judicial. Su manera de proceder es mediante reuniones periódicas realizadas en la Casa de la Comunidad.

A lo largo del año la Junta General, formada por todos los miembros de la Comunidad y a la que corresponde discutir y acordar el conjunto de normas





por las que se rige la Comunidad en todos sus aspectos celebra un mínimo de tres asambleas ordinarias: *Junta de Capitols*<sup>6</sup>, *de Redolins*<sup>7</sup> y *de Conters*<sup>8</sup>. A éstas hay que sumar un número variable de reuniones extraordinarias que indefectiblemente tienen lugar para tratar problemas no previstos en las reuniones ordinarias, aún cuando cada tipo de Junta tiene un cometido concreto asignado tradicionalmente, la *General* puede de hecho abordar cualquier cuestión esté o no incluida en el orden del día, siempre que la mayoría de los presentes en la reunión acepte su tratamiento y quede aún tiempo disponible para su discusión. En tal caso, y una vez el cometido que le es propio a la Junta en cuestión ha sido debidamente dilucidado, se pasa a tomar los acuerdos pertinentes sobre cualquier tema que afecte a la Comunidad.

Por otra parte, la *Junta Directiva* cumple funciones de órgano ejecutivo –administración y representación de la Comunidad– y se encuentra compuesta por los *Jurados primero*<sup>9</sup> y *segundo*<sup>10</sup>, los *Secretarios primero y segundo*<sup>11</sup>, el *Tesorero*<sup>12</sup> y *seis Vocales*<sup>13</sup>. Sus miembros son elegidos por cuatro años, (anteriormente eran dos), renovándose por mitad cada año, y pudiendo ser removidos por acuerdo de la Junta General.

Además de todos estos órganos, en la Comunidad cumplen funciones específicas el *Alguacil*<sup>14</sup> que se encarga del peso del pescado y de auxiliar al Jurado en sus cometidos, el *Guarda*<sup>15</sup> que desempeña labores de vigilancia y el *Valuador*<sup>16</sup> que actúa como perito.

Dentro de esta organización cada comunero hace suyo el producto de la pesca en la Albufera, pero ello en cuanto miembro de la Comunidad y con sujeción a las reglas dictadas por la misma. Esto nos lleva a plantearnos, aunque sólo sea en el plano teórico, la naturaleza de la Comunidad y, especialmente, hasta qué punto le resultan aplicables las disposiciones del Código Civil. Pues bien, la respuesta inmediata resulta negativa, por cuanto la Comunidad de Pescadores de la Albufera no se ajusta al esquema con que nuestro Código Civil regula la comunidad de bienes o derechos (art. 392 y sigs.).

En efecto, si comparamos uno y otro esquema observaremos que en primer lugar el Código Civil regula la llamada comunidad romana o por cuotas (art 393, 398 y 399), mientras que en la Comunidad de Pescadores de la Albufera no hay cuotas de participación; el derecho a participar en las decisiones de la Comunidad se hace conforme al principio democrático, al igual que la participación en las cargas, mientras que la participación en el aprovechamiento pesquero viene determinado por la suerte, esto es, no por la idea de cuota sino por la calada o caladas que hayan correspondido a cada pescador en el sorteo anual de redolins.

En segundo lugar, conforme al Código Civil todo comunero tiene la plena propiedad de su parte y puede, en consecuencia, enajenarla, cederla o hipotecarla, y aun sustituir a otro en su aprovechamiento (art 399 CC). Sin embargo, la condición de comunero, en la Comunidad de El Palmar deriva de la existencia de vínculos personales (ser hijo de comunero) lo que determina que el número de comuneros sea indeterminado y variable, y no es transmisible, ni inter vivos ni mortis causa. Otra cosa es la transmisión del *redolí*, cuya utilidad consiste básicamente en que el nuevo comunero se ahorre el pago de la cuota correspondiente a un nuevo *redolí*, pero que no le atribuye la condición de comunero.

En tercer lugar, la comunidad del Código civil es esencialmente divisible por voluntad de cualquiera de los comuneros, ya que ninguno está obligado a permanecer en la misma (art. 400 y sigs.) mientras que, en la Comunidad de pescadores no son divisibles: no cabe el ejercicio de la *actio communi dividundo*.

En consecuencia, a nuestro entender no resultan aplicables las reglas del Código Civil puesto que no se trata de comunidades de derecho romano, sino más bien de comunidades de origen germánico: no existen cuotas, los comuneros se encuentran unidos por vínculos de carácter personal y no resultan divisibles. Como el propio art. 392.2 CC señala “a falta de contratos, o de disposiciones especiales, se regirá la comunidad por las prescripciones de este título”, esto es, no se regirá por tales preceptos si existen

6

En la *Junta de Capitols*, además de adoptar acuerdos en relación con el ingreso de nuevos miembros, depósitos y donaciones de *redolins* y elegir la Junta directiva, se reforman, repiten o derogan los capítulos de la Comunidad, esto es, las normas que la rigen internamente y aun algunas de proyección exterior, como las que atañen a la relación de la Comunidad de El Palmar con las poblaciones colindantes de Catarroja y Silla. Estos capítulos, a diferencia de los demás acuerdos adoptados en una *Junta General*, sólo pueden ser modificados en la siguiente *Junta anual de Capitols*.

7

En la *Junta de Redolins* se lleva a cabo el sorteo del mismo nombre, en cuya virtud se determinan los puestos fijos de pesca que corresponderán para ese año a cada uno de los miembros de la Comunidad.

8

Por último, en la *Junta anual de Conters*, se rinden las cuentas de la Comunidad y toman posesión de sus cargos en la *Junta Directiva* los que fueron elegidos en la anterior *Junta de Capitols*.

9

El *Jurado primero* o Presidente de la Comunidad, convoca y dirige todo tipo de Juntas y ordena el cumplimiento de los acuerdos que se adopten.

10

El *Jurado segundo* sustituye al primero en caso de ausencia, incapacidad o defunción de éste.

11

El *Secretario* carece de facultades ejecutivas, y su misión principal es la de levantar acta de las sesiones celebradas y certificar su contenido con el visto bueno del Jurado.

12

Al *Tesorero* corresponde la labor de efectuar los cobros y pagos y llevar las cuentas de la Comunidad.

13

Los *Vocales* carecen de misión específica independiente de la que les corresponde como miembros de la *Junta Directiva*, esto es, como parte del órgano colegiado de carácter ejecutivo en cuyas decisiones participan.

14

El *Alguacil* es la persona encargada del peso del pescado y de auxiliar al Jurado en sus cometidos, y por ello se le asigna un pequeño tanto por ciento del pescado pesado a modo de sueldo, puesto que el cargo de Alguacil recae en aquel pescador que haya tenido peor fortuna en el sorteo de *redolins*.

15

Al *Guarda* corresponden las labores de vigilancia relativas a la pesca en el lago, esto es, que se haga en el tiempo y condiciones establecidas por la Comunidad y que los sancionados no salgan a pescar.

16

Por su parte, el *Valuador* es un perito que valora el estado de las redes y demás pertrechos utilizados en las caladas, a quien se recurre para fijar la cuantía que deberán abonar los que las utilicen para repararlas.

17

Se denominan cofrades a todos los comuneros pertenecientes a la Comunidad de Pescadores de El Palmar.

18

Por ejemplo, porque ya exista o pueda existir otro *redolí* depositado a favor de aquel a quien normalmente nombraría *sucesor*.





contratos o disposiciones especiales, como es el caso, y sólo supletoriamente será aplicable el Código Civil, teniendo en cuenta la distinta concepción de la comunidad recogida en el mismo.

En cuanto a la segunda de las cuestiones fundamentales anteriormente planteadas, cabe destacar que entre las normas consuetudinarias adoptadas precisamente para regular el funcionamiento y organización de la vida interna de la Comunidad se encuentran los requisitos necesarios para ser miembro de la misma adoptadas por la Junta General, denominada de *Capítols*, y que como tales normas de carácter consuetudinario, han ido sufriendo modificaciones a lo largo de la historia en función de la evolución de las diferentes circunstancias sociales, e incluso económicas, en las que la propia Comunidad ha estado inserta.

Dichas normas consuetudinarias determinan lisa y llanamente que el derecho a pescar en *L'Albufera*, configurado como un derecho hereditario es atribuible a los hijos y nietos varones de los cofrades<sup>17</sup>, por lo que la herencia es la forma más frecuente de transmitir el *redolí* pero, según las circunstancias, también es posible su cesión inter vivos siempre que el cesionario reúna las condiciones para ingresar en la Comunidad. En definitiva, la condición de comunero es la determinante del ejercicio y la transmisión del derecho. Esta afirmación se confirma en la lectura de la escritura de arriendo de 1857 cuya estipulación 5ª señala que “todo pescador deberá previamente matricularse en esta Bailía general, y adquirir la licencia correspondiente, que será personal, y no podrá transmitirse sino de padres a hijos que estén bajo la patria potestad”, sin que por otra parte, haya obstáculo alguno para que en vida del titular de tal derecho, su hijo pueda ingresar en la Cofradía, ya que puede sacar un *redolí* o derecho nuevo, previo pago de su precio.

En atención a estas circunstancias las mujeres para poder ejercer el derecho a pescar debían necesariamente ser miembros de la Comunidad. Por ello mediante requerimiento notarial practicado el 6 de julio de 1997 diferentes

mujeres solicitaron su ingreso en la Comunidad de Pescadores en la sesión matinal de la Junta de Capítols que tradicionalmente se celebra el primer Domingo de julio para acordar las altas y bajas de los patronos miembros de la Comunidad. Dicha solicitud fue rechazada por la Junta Directiva de la Comunidad, indicando expresamente el Presidente en la contestación al requerimiento notarial practicado, que el motivo de dicho rechazo era que las solicitantes no reunían los requisitos exigidos para tramitar la correspondiente alta en la Comunidad.

Para poder ser miembro de la Comunidad de acuerdo con las reglas consuetudinariamente aplicadas por la Comunidad y a los acuerdos de la *Junta General* de la Comunidad, sólo pueden ingresar en la misma quienes sean hijos de pescador de la propia Comunidad y hayan cumplido veinticuatro años o –sin haber alcanzado tal edad– estén casados. Estas reglas en su día fueron modificadas dado que anteriormente se exigía como requisitos para ingresar en la Comunidad el contar con un mínimo de artes de pesca.

De otra parte, quien ingresa en la Comunidad puede hacerlo bien en un *redolí* de nueva creación, lo que comporta el pago de una cantidad por este nuevo *redolí* o alta, bien en un *redolí* ya existente y en el que se sucede, en cuyo caso el coste de ingreso es menor. Por lo tanto, el análisis de la forma de ingreso y los sistemas de depósito y transmisión nos permitirá a su vez, responder a la cuestión de si las mujeres pueden o no formar parte de la Comunidad.

Todo comunero tiene derecho a participar en el sorteo de redolíns (*sorteig de redolíns*), pero la Comunidad ha instrumentado una serie de mecanismos para asegurar la sucesión en el *redolí* dentro de la familia, remarcando su carácter cerrado.

De acuerdo con la tradición podríamos entresacar tres reglas condicionantes de la sucesión en un *redolí*:

**1ª** que un comunero no puede ser titular más que de un *redolí*;

**2ª**

que, como acabamos de ver, sólo puede ingresar en la Comunidad y, por tanto, tener derecho a un *redolí*, quien sea hijo de comunero y tenga veinticuatro años o esté casado; y

**3ª**

que el derecho al *redolí* se extingue por el impago de la cuota trimestral durante cinco años o por el hecho de no ejercitar la pesca.

Estas reglas impiden en la práctica la transmisión del *redolí* de padres a hijos, pues resulta habitual que tanto unos como otros se encuentren en condiciones de ejercer la pesca al mismo tiempo y por tanto no resulta conveniente que el padre se jubile y deje de desarrollar esta actividad ni que el hijo espere pacientemente al momento en que el padre deje de pescar.

Cuando un comunero por cualquier causa deja de pescar y desea que se mantenga su derecho puede “depositarlo”. Para ello acude a la *Junta de Capítols* y manifiesta su voluntad nombrando *depositario* de los pertrechos a otro de los pescadores, o a la propia Comunidad, designando *sucesor* en el *redolí* depositado a hijo de pescador que aún no puede ingresar en la Comunidad por no cumplir la edad requerida. En consecuencia, el *depositario* queda obligado a entregar los pertrechos al *sucesor* designado cuando ingrese en la Comunidad. Para ésta la ventaja del depósito consiste en que mientras tanto el depositante ha de seguir pagando la cuota trimestral, si bien reducida a un tercio de su cuantía.

También cabe nombrar *sucesor* en el *redolí* a una persona de modo genérico como en el supuesto de que el depositante nombre *sucesor* a uno de sus nietos pero sin especificar a quién, e incluso se puede nombrar *sucesor* al concebido y no nacido, puesto que hay que tener en cuenta que el depositante puede no saber en ese momento cuál de sus parientes podrá llegar a sucederle en el *redolí*<sup>18</sup>. En estos casos será la familia del depositante la que en el momento oportuno determinará la persona concreta que sucederá en el *redolí*.



Sin embargo, no siempre se lleva a cabo el depósito del *redolí*, y en este caso se plantea la dificultad de determinar quién será el *sucesor*.

Está previsto el caso de que un pescador muera sin haber depositado previamente el *redolí* y ninguno de los parientes del causante se encuentra en condiciones de acceder al mismo, la familia puede acogerse a la figura del depósito.

La cuestión fundamental es que si a la muerte del titular del *redolí* existen varios parientes en condiciones de acceder al *redolí* ¿a quién corresponderá?<sup>19</sup> La regla general es que sucederá el pariente más próximo en línea recta de entre ellos. Normalmente será el nieto mayor, dado que es previsible que los hijos ya tendrán su propio *redolí*. Si el nieto mayor también lo tiene ya, sucederá el segundo nieto, y así sucesivamente. Solamente en el caso de que no haya descendientes varones podrá suceder la hija o nieta del pescador, pero con la limitación de que no podrá usarlo más que cuando contraiga matrimonio con hijo de pescador que aún no tenga *redolí*. Por tanto, será su marido quien realmente adquiera este derecho.

Otra cuestión que nos podríamos plantear es el derecho que adquiere la viuda con respecto al derecho de su esposo. Está previsto en las normas consuetudinarias que la viuda del patrón en cuanto al *redolí*. Pues bien, la viuda del pescador tiene derecho a explotar, a través de otro pescador –normalmente un pariente–, el *redolí* de su difunto marido. En consecuencia, el *sucesor* no recibe el *redolí* hasta que la viuda muere, o renuncia al mismo. Incluso está autorizada para depositar el *redolí* si así no lo hizo su titular.

Por lo tanto, la posición de la mujer con respecto a la Comunidad, según puede verse, cambia en función de su estado en el seno de la familia, pero en cualquier caso, el tratamiento que otorga la Comunidad a la mujer es diferente e inferior al de los hombres. La mayoría de los autores que han tratado esta temática justifican esta diferenciación basándose en la continuidad del derecho en el seno de la familia, dado que se trata de estrategias de transmisión que procuran la

continuidad de la familia ya constituida –en el caso de la viuda– o que condicionan el disfrute del derecho a la efectiva constitución de una nueva familia, en el caso de la hija, por lo que más que normas de parentesco, se trata de criterios estratégicos frente a los recursos y a la reproducción de los miembros del grupo. Los criterios que prevén la permanencia del *redolí* en la familia, y los que prevén su eventual salida de ella, son expresión de una misma estrategia: dotar a cada familia de su medio de vida y, consecuentemente, otorgarle el control de sus recursos básicos. Es decir, establecer dicho control por la filiación y el parentesco, pero de una forma determinada, tratando de hacer compatibles intereses a veces contrapuestos. Pero la cuestión radica en sí otorgar los mismos derechos a hombres y mujeres rompe la estrategia familiar en el seno de la familia, por lo que no siendo así, estos criterios estratégicos a la luz de un Estado Social y Democrático de Derecho deberían replantarse con la finalidad de integrar plenamente a la mujer en la estructura de la Comunidad puesto que no se cuestiona que la continuidad del derecho se desarrolle en el seno de la familia sino que en el seno de la misma se otorguen los mismos derechos a hombres y mujeres.

De este análisis pueden extraerse las siguientes conclusiones:

**1<sup>a</sup>** Que el *redolí* no está sometido al derecho sucesorio puesto que cuenta con mecanismos propios que condicionan el ingreso en la Comunidad.

**2<sup>a</sup>** Que las mujeres no pueden ser, propiamente, miembros de la Comunidad, aunque se les reconozcan ciertos derechos, siempre en defecto de varón<sup>20</sup>.

Otra de las modalidades es la transmisión inter vivos del *redolí*, pero sólo a título gratuito y, obviamente, en favor de persona que cumpla los requisitos para ingresar en la Comunidad. La transmisión a título oneroso se encuentra prohibida por la Comunidad, ya que perjudicaría sus derechos: si alguien está dispuesto a pagar por un *redolí* es

porque no puede suceder en otro a título gratuito, y en este caso lo que ha de hacer es solicitar uno nuevo y pagar la cuota correspondiente a la Comunidad; de otra manera ésta se ve privada de tal cuota.

El hecho de que se permita la donación y prohíba la venta tiene sentido en su contexto comunitario. La mutua dependencia de los pescadores, el carácter colectivo de su trabajo y la defensa de sus intereses frente al exterior presuponen, como condición de su efectividad una organización en la que la identidad de los miembros depende de sus lazos de parentesco y no de la libre contratación. Si se aceptase la venta del derecho, la Comunidad dejaría de ingresar en su caja la cuota de ingreso, beneficiándose de ella un particular. Esto no ocurre con la donación, pues se trata de aprovechar un *redolí* vacante por no poderlo utilizar su titular. Al prohibir su venta se obliga a cederlo o a depositarlo. En este último caso se asegura su transmisión a través del parentesco garantizando los derechos de los futuros herederos, manteniendo así la identidad de la Comunidad y su carácter hermenéutico frente a los forasteros. Por otra parte, la donación equivale a una figura de depósito con realización inmediata, en cuyo caso las consecuencias son las mismas que en el supuesto de que un patrón depositase su *redolí* a favor de otro y, acto seguido, el beneficiario lo pusiera en activo extra-yéndolo del depósito.

Fenómeno distinto es el de la transmisión del *redolí* como calada o punto de pesca,

**19**

La problemática de la sucesión al *redolí* ha sido tratada por FRANCISCA RAMÓN FERNÁNDEZ en su obra *El ingreso en la Comunidad de Pescadores de El Palmar y la transmisión hereditaria del redolí*, Valencia, 2001.

**20**

En el supuesto de que la viuda sólo pueda explotar el *redolí* por otro pescador, especie de usufructo viudal que no le confiere la cualidad de comunero o el hecho de que la hija o nieta de pescador sólo puede obtener -compartido- el rendimiento propio del *redolí* contrayendo matrimonio con hijo de pescador, lo que fomenta el matrimonio endogámico: ella no puede obtener los ingresos propios del *redolí* si no se casa y él se ahorrará los gastos que suponen un *redolí* nuevo.



21

La Sentencia de la Audiencia Provincial de 24 de abril de 1999 (Fj.5º): “Las cinco demandantes entienden que la Comunidad demandada al no aceptarles su ingreso por el solo hecho de ser mujeres, no obstante ser todas hijas de padres pescadores que son o fueron miembros de ella, ha infringido el derecho fundamental del artículo 14 de la Constitución, que consagra el principio de igualdad y de no discriminación por razón de sexo. En relación a ello cabe destacar, que es jurisprudencia constitucional reiterada la que declara que no debe desconocerse el superior valor que en el régimen democrático tiene el principio de igualdad básica de todos los ciudadanos y de lo que esto supone en orden a la supresión de toda desigualdad de trato, configurándose la igualdad un valor superior y permanente de nuestro ordenamiento jurídico que se proyecta con eficacia trascendente, de modo que toda situación de desigualdad persistente a la entrada en vigor de la norma constitucional deviene incompatible con el orden de valores que la Constitución proclama (Sentencias del Tribunal Constitucional 8/1983 de 18 de febrero, 103/1983 de 22 de noviembre, 8/1986 de 21 de enero) y este principio de igualdad exige que no pueda existir una desigualdad de trato a personas que se encuentran en una situación igual sin un fundamento razonable, esto es, que dos supuestos de hecho iguales reciban un tratamiento diferente sin una justificación objetiva. (Sentencias del Tribunal Constitucional 113/1084, de 29 de noviembre, 39/1989 de 16 de febrero, 106/1994 de 11 de abril, 90/1995 de 9 de junio), pues de ser así estaríamos en presencia de una discriminación. El artículo 14 de la Constitución consagra el principio de igualdad y de no discriminación al decir que “todos los españoles son iguales ante la Ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”. Dicho precepto, en lo que aquí interesa, pretende superar cualquier situación discriminatoria, en virtud de las profundas transformaciones experimentadas por la sociedad y plasmadas en el ordenamiento jurídico actual, al ser evidente que los presupuestos en que se sustentaba la anterior concepción, resultan hoy inadmisibles, siendo a su vez, voluntad decidida la de poner fin a la tradicional postergación de la mujer, borrando aquellas diferencias que históricamente la habían colocado en un plano de inferioridad en la vida jurídica y social, con la consiguiente proclamación de la igualdad jurídica de marido y mujer (artículos 14 y 32 de la Constitución), consagración que ha quedado reforzada con la incorporación a la Unión Europea, que mantiene entre sus principios básicos el de la igualdad entre ambos sexos en el artículo 119 de su Tratado constitutivo y en las Directivas 75/117, 76/207 y 79/197 (Sentencias del Tribunal Constitucional 128/1987, de 16 de julio, 241/1988, de 19 de diciembre, 19/1989 y 28/1992, de 9 de marzo) y este derecho fundamental a no ser discriminadas por razón del sexo lo tienen las actoras desde la publicación y entrada en vigor de la Constitución, derecho que no puede ser contemplado sólo en abstracto sino en función de cada una de las situaciones jurídicas concretas en las que entre en juego (Sentencias del Tribunal Constitucional 7/1983 de 14 de febrero).

puesto que otro de lo contenidos del término *redolí* es cada uno de los puntos de fijos de calada existentes en la temporada de pesca. En este sentido *redolí* designa la calada concreta que a cada pescador le corresponde en el sorteo anual. Si una vez obtenido en el sorteo un *redolí* concreto —es decir, su calada para esa temporada— no puede pescarlo, debe ajustarse a lo acordado en la junta. En tal caso, sus posibilidades son tres: abandonar su *redolí* (calada) en beneficio del resto de miembros que pescan en el mismo punto, nombrar un sustituto, o transmitir el *redolí* (la calada concreta) puesto que es improcedente el depósito del derecho (*redolí*) pues ya ha sido sorteado y tiene una calada (*redolí*) asignada pendiente de ser pescada.

De todos estos datos se infieren varias conclusiones: que el *redolí* está vinculado al desarrollo de una actividad económica, esto es, la pesca y por lo tanto al trabajo, lo que implica que las solicitudes de ingreso realizadas por las mujeres están relacionadas con el derecho al trabajo, y que en la historia viva de la Comunidad, no se ha admitido en caso alguno a las mujeres por impedírsele las normas consuetudinarias.

De todo ello surge el “quid” de la presente contienda judicial: la inadmisión se debe única y exclusivamente al hecho de ser mujeres, aunque se haya tratado de configurar como una cuestión de formalidades basadas en normas de derecho hereditario, por lo que esto choca frontalmente con lo dispuesto en el artículo 14 de la Constitución Española que prohíbe toda discriminación por razón de sexo, sobre todo cuando se ha comprobado en el presente caso que el factor sexo ha sido el elemento determinante de la discriminación laboral.

### III. LA JURISPRUDENCIA EN TORNO A LA COMUNIDAD DE PESCADORES DE EL PALMAR

Con la esperanza de contribuir en la medida de lo posible a la transformación de las conciencias de aquellos que abogan por la exclusión de las mujeres de dicha Comunidad y en aras a que éstas vean efectivamente reconocidos sus derechos analizamos la jurisprudencia al respecto

que nos permitirá dar respuesta a la cuestión de si es efectivamente contraria a la Constitución Española la inadmisión de las hijas de pescadores por parte de la Comunidad de El Palmar. La respuesta es afirmativa puesto que a lo largo del texto podemos constatar como forma parte del contenido esencial del derecho de asociación la posibilidad de autoorganizarse y la de seleccionar a los consocios.

Con relación a los hechos acaecidos, varias mujeres, hijas de pescadores, solicitaron el ingreso en la Comunidad en las mismas condiciones que los hijos de pescadores, y ante la negativa de la Comunidad presentaron demanda al amparo de lo dispuesto en la Ley 62/1987, de 26 de diciembre, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona, en solicitud de que se declarara su derecho a formar parte como miembros de pleno derecho de la Comunidad demandada, se acordara la modificación de las normas consuetudinarias que rigen tal Comunidad para adecuarlas a los principios constitucionales de igualdad y no discriminación por razón de sexo y se condenara a la Comunidad a indemnizar a las actoras por los daños y perjuicios derivados de su inadmisión como miembros de ella.

La Sentencia de instancia estimó íntegramente la demanda y la Comunidad interpuso recurso de apelación, que dio lugar a la Sentencia de la Audiencia Provincial de 24 de abril de 1999. Dicha Sentencia resuelve a nuestro entender acertadamente la cuestión planteada acerca de la inadmisión de las hijas de pescadores, basándose por un lado en el principio de igualdad y no discriminación por razón de sexo y por otro en las limitaciones del derecho de autorregulación de las asociaciones.

En la mencionada Sentencia se pone de relieve el superior valor que en el régimen democrático tiene el principio de igualdad básica de todos los ciudadanos y lo que supone en orden a la supresión de toda desigualdad de trato, configurándose como un valor superior y permanente de nuestro ordenamiento jurídico que se proyecta con eficacia trascendente, de modo que una situación de desigualdad persistente deviene incompatible con el orden de valores que la Constitución Española proclama<sup>21</sup>.





Dicho principio que se contempla en todas las Constituciones de tradición occidental, ha de reconceptualizarse dentro del marco de un Estado Social y Democrático de Derecho que consolida un concepto de igualdad material, que parte de la necesidad de eliminar las diferencias existentes entre los ciudadanos e intenta atribuir a todos las mismas oportunidades, lo que también se denomina por la doctrina “la igualdad como resultado”<sup>22</sup>.

El principio de igualdad se proyecta sobre todo tipo de relaciones jurídicas y asimismo en el reconocimiento y ejercicio de los derechos como el derecho al trabajo, a la libre elección de oficio, a no ser discriminados en el acceso al empleo, etc. Nuestros Tribunales de Justicia y especialmente el Tribunal Constitucional, han tenido numerosas ocasiones de concretar las directrices a seguir en cuanto a la igualdad y no discriminación<sup>23</sup>.

El art. 14 de la Constitución Española unifica el mandato general de igualdad en su primer punto “los españoles son iguales ante la Ley” y el específico de no discriminación en el segundo inciso “sin que pueda prevalecer discriminación alguna”. Así pues, el artículo 14 en su primer inciso establece la cláusula general de la igualdad de todos los españoles ante la ley. Pero a continuación, procede a referirse expresamente a una serie de prohibiciones de motivos de discriminación concretos, entre los que se encuentran los derivados del sexo de las personas. Esta referencia constitucional: “...representa una explícita interdicción del mantenimiento de determinadas diferenciaciones históricamente muy arraigadas y que han situado, tanto por la acción de los Poderes Públicos, como por la práctica social, a sectores de la población, en posiciones no sólo desventajosas sino abiertamente contrarias a la dignidad de la persona que reconoce el artículo 10 de la CE” como señala la Sentencia del Tribunal Constitucional 128/87, de 16 de julio (Fj.5).

La lectura del artículo 14 desde la perspectiva de la existencia de los dos incisos<sup>24</sup> nos conduce a entender que el segundo inciso contiene un mandamiento de terminar con las situaciones que ponen

en inferioridad de condiciones a sectores de la población, y en este caso a la población femenina, por lo que en consecuencia una diferenciación de trato que se fundamente única y exclusivamente en el sexo de los afectados constituye una ilegitimidad constitucional<sup>25</sup>.

Por otra parte, la igualdad en su configuración por el artículo 14 de la Constitución Española es, para los particulares, un derecho subjetivo de los españoles que puede ser invocado mediante el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, y, para los poderes públicos, un criterio que tiene que ser observado en todas sus actuaciones. Desde la primera de las perspectivas como derecho subjetivo es destacable su naturaleza de derecho típicamente relacional, dado que es un derecho de carácter genérico que se proyecta sobre todo tipo de relaciones jurídicas y que ha de hacerse valer en el ejercicio de toda clase de derechos, es decir, no se vulnera la igualdad en abstracto, sino en relación con otros derechos (El acceso a los cargos públicos, la libertad de residencia, el derecho al trabajo, etc.). Desde la otra perspectiva el principio de igualdad vincula tanto al poder ejecutivo como al poder legislativo y al judicial.

Así pues, de acuerdo con lo anteriormente expuesto, el art. 14 de nuestra Norma Fundamental no incluye sólo la igualdad en la ley sino también la igualdad en la aplicación de la ley<sup>26</sup> lo que supone que un mismo órgano no puede cambiar caprichosamente el sentido de sus decisiones en casos sustancialmente iguales, y en caso de que tal modificación se produzca ha de ofrecer una fundamentación suficiente y razonable, por lo que sólo existirá discriminación –es decir, desigualdad constitucionalmente prohibida– cuando ésta no esté razonablemente justificada, siendo por tanto, la generalidad, la equiparación, la diferenciación y la identidad del procedimiento las distintas dimensiones que se pueden contemplar dentro del principio de igualdad. Así lo confirma la jurisprudencia constitucional<sup>27</sup> al respecto en diferentes pronunciamientos<sup>28</sup>.

Asimismo en la mencionada Sentencia de la Audiencia Provincial se procede al análisis de la jurisprudencia constitucio-

22

En este sentido RUBIO LLORENTE, F. “Igualdad en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 11, núm. 31, enero-abril 1991.

23

RODRÍGUEZ PIÑEIRO, M. XI Jornadas de Estudio. “El principio de igualdad en la Constitución Española”.

24

RODRÍGUEZ PIÑEIRO, M. “Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre discriminación laboral por razón de sexo”, en *Revista Emakunde*. Instituto Vasco de la Mujer, abril 1993. Señala estos dos incisos y afirma: “con pocas y escuetas palabras, se ha dado un giro copernicano a la lectura del artículo 14 CE, considerando, en lo que aquí interesa, a la luz de la realidad social, dirigido a eliminar la situación histórica y actual de discriminación de la mujer”.

25

VENTURA FRANCH, A. *Las mujeres y la Constitución Española de 1978*. Madrid. 1999.

26

MARTÍNEZ TAPIA, R. *Igualdad y razonabilidad en la justicia constitucional española*. Almería, 2000.

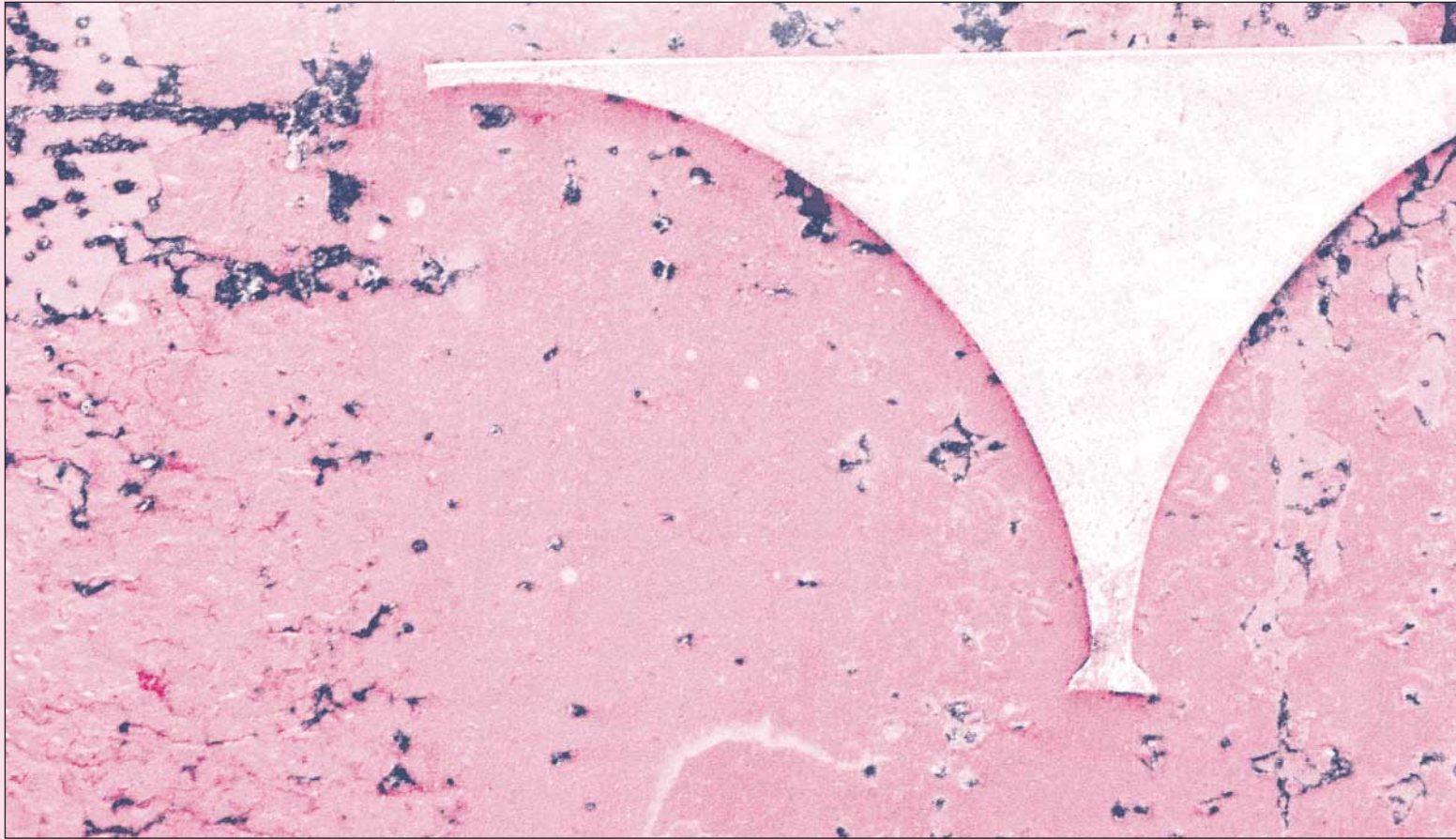
27

SUAY RINCÓN, J. *El principio de igualdad en la Justicia Constitucional*. Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local, 1985.

28

Entre otras cabe mencionar las siguientes Sentencias:

- Sentencia de 10 de Julio de 1985: “Lo que el art. 14 CE impide es la distinción infundada o discriminación”.
- Sentencia de 31 de Marzo de 1986: “El principio de igualdad y el derecho a la igualdad que del mismo se deduce no requieren una identidad de tratamiento con independencia de las circunstancias que puedan concurrir en cada caso concreto”.
- Sentencia de 31 de Marzo de 1986: “Lo que el art. 14 CE impide es el establecimiento de diferencias arbitrarias de trato entre situaciones equiparables y comparables, siendo posible, fuera de este límite la exigencia de la razonabilidad, una amplísima libertad para el legislador y para los demás poderes públicos; valoración de la razonabilidad que habrá de hacerse en función de la protección de bienes y valores constitucionalmente protegidos”.
- Sentencia de 29 de Octubre de 1986: “La doctrina del Tribunal Constitucional en materia de igualdad entiende que dicho principio no impone una rigurosa uniformidad de trato, y cabe por el contrario introducir diferencias entre varios supuestos de hecho si hay para ello una justificación objetiva y razonable en atención a la finalidad y efectos de la medida considerada”.
- Sentencia de 21 de Enero de 1987: “El principio de igualdad no garantiza identidad de trato entre supuestos distintos, sino que la diferencia de tratamiento entre éstos sea razonable y proporcionada”.


**29**

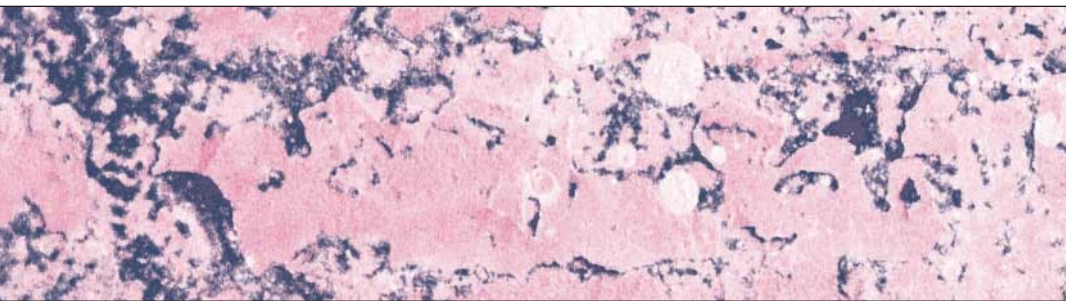
Sentencia de la Audiencia Provincial de 24 de abril de 1999. (Fj. 5º) *“El sexto y último motivo del recurso en el que se pretende amparar la demanda es en el derecho de asociación en su vertiente negativa, de no asociarse, en cuanto que como Comunidad de Pescadores no puede serle impuesta la admisión de ningún socio y en punto a ello cabe decir que es jurisprudencia constitucional (Sentencia del Tribunal Constitucional 218/1988, de 22 de noviembre y auto 2/1993 de 11 de enero), la que declara que el derecho de asociación reconocido en el artículo 22.1 de la Constitución, en su contenido esencial comprende tanto el derecho a asociarse como el de establecer la propia organización del ente creado por el acto asociativo, de ahí que si bien los tribunales deben respetar el derecho fundamental de autoorganización de las asociaciones, al ser esta faceta de dotarse de su propia normativa, uno de los aspectos de dicho derecho fundamental de asociación, no lo es menos que tal facultad no significa que dentro de la asociaciones existan zonas que hayan de quedar exentas de control judicial, puesto que ese derecho, en cualquier caso, el que se ha de ejercitar dentro del marco de la Constitución, lo que quiere decir que aunque las normas aplicables por el Juez, habrán de ser en primer término las contenidas en los estatutos de la asociación, ello lo será siempre que no fuesen contrarias a la Constitución y a la Ley, por lo que, en consecuencia, no se podrá so pretexto del derecho de autorregulación de la asociación, permitir que coexistan situaciones que vayan contra la norma constitucional y en concreto contra el derecho fundamental del artículo 14 que consagra el principio de igualdad de las personas y de la no discriminación por razón de sexo, procediendo, por todo lo expuesto, la desestimación del recurso y la confirmación de la sentencia”.*

nal al respecto concluyendo que se ha discriminado a las demandantes, es decir, a las mujeres que solicitaron su ingreso en la Comunidad y rechazando la alegación de la apelante relativa a la vulneración del derecho de asociación<sup>29</sup>, puesto que el derecho de asociación contemplado en el art. 22.1 de la Constitución Española en su contenido esencial comprende tanto el derecho a asociarse como el de establecer la propia organización del ente creado por el acto asociativo, por lo que el derecho fundamental de autoorganización de las asociaciones no significa que dentro de las asociación existan zonas que hayan de quedar exentas de control judicial, por lo que el juzgador debe aplicar las normas contenidas en los Estatutos de la asociación, siempre que no vulneren la Constitución, puesto que si se vulnera la Norma Fundamental procederá una modificación de los Estatutos para adecuarlos a la Constitución Española. Todo ello porque forma parte del contenido esencial del derecho de asociación la posibilidad de autoorganizarse y la de seleccionar a los consocios, pero el derecho de

asociación también tiene una vertiente individual positiva, entendido como derecho a ingresar y participar en asociaciones ya constituidas. Pues bien, en la medida en que la Comunidad de Pescadores de El Palmar ostenta una posición de predominio en relación con la pesca en las aguas de la Albufera, su negativa a admitir mujeres carece de justificación vulnerándose el mínimo de protección frente a la discriminación que la Constitución impone. Puede afirmarse que en este caso, y como consecuencia de la posición de predominio de la asociación, la inadmisión de las mujeres, hijas de pescadores, resulta abusiva (art. 7.2 del Código Civil) y vejatoria (art 10 y 14 de la Constitución Española) y como tal vulneradora de los derechos fundamentales.

Por otro lado nuestro Tribunal Supremo también se ha pronunciado al respecto en la Sentencia de 8 de febrero del 2001, con motivo del recurso de casación nº 2344/1999 interpuesto por la Comunidad de Pescadores, reconociendo el derecho de las mujeres de El Palmar, a pescar en el lago de la Albufera y también a





pertenecer a la Comunidad de Pescadores compuesta, desde hace siglos, únicamente por hombres. En dicha Sentencia se reconoce que la inadmisión de las mujeres en la Comunidad supone “una discriminación laboral” ya que el factor sexo ha sido el elemento determinante en este caso. Asimismo nuestro Alto Tribunal entiende que el rechazo a las solicitudes de admisión “se debe única y exclusivamente al hecho de ser mujeres, aunque se haya tratado de configurar como una cuestión de formalidades basadas en normas de derecho hereditario”.

La labor del Tribunal Supremo ha consolidado, en cuanto al principio de igualdad y no discriminación, los criterios sentados por la jurisprudencia constitucional, por lo que actualmente la jurisprudencia se halla consolidada y uniforme sobre el alcance e interpretación del principio de igualdad y no discriminación cuya base ha sido la reiterada doctrina del Tribunal Constitucional al respecto que ha servido para unificar criterios de interpretación <sup>30</sup>.

Puede decirse que, salvo casos específicos, el T.S. sigue la misma línea doctrinal antes descrita <sup>31</sup>.

Del mismo modo los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas utilizan en sus resoluciones los reiterados fundamentos jurídicos del T.C. a la hora de referirse al alcance y definición del principio de igualdad y la no discriminación <sup>32</sup>.

Ahora bien, más allá del caso concreto que resuelven las Sentencias anteriormente mencionadas de la Audiencia Provincial de 24 de abril de 1999 y del Tribunal Supremo de 8 de febrero del 2001, cabe destacar que toman postura en una de las más debatidas cuestiones de la dogmática jurídica, la de la eficacia

entre particulares de los derechos fundamentales.

Históricamente los derechos fundamentales se concibieron sólo como un medio de defensa frente a las injerencias de los poderes públicos, y a partir de los años cincuenta se planteó en Alemania la eficacia de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares, formulándose la llamada teoría de la eficacia frente a terceros de los derechos fundamentales (*Drittwirkung der Grundrechte*), cuya primera versión, la llamada “eficacia inmediata” (*unmittelbare Drittwirkung*) mantiene que los particulares tienen, en su relación con los otros particulares, los mismos derechos, cargas y obligaciones que los poderes públicos, mientras que la segunda versión, la de la “eficacia mediata” (*mittelbare Drittwirkung*), es la que se ha consolidado por la jurisprudencia constitucional alemana, considerando que el sistema de valores establecido en la Constitución informa el Derecho privado de la misma manera que lo hace respecto del resto del ordenamiento, lo que significa que debe ser respetado por el legislador y también por la interpretación judicial de las normas, en especial, a través de la interpretación de las cláusulas generales (“orden público”, “moral”, “buena fe” y “buenas costumbres”) <sup>33</sup>.

Sin embargo, también ha sido puesto de manifiesto que la eficacia de los derechos fundamentales entre particulares ha de hacerse compatible con el principio de autonomía privada, pues éste también cuenta con protección constitucional, y una eficacia horizontal de los derechos fundamentales plena y homogénea sería incompatible con todo sistema de Derecho privado.

30

Entre otras cabe destacar la Sentencia de 13 de octubre de 1983: “Ciertamente, el art. 14 CE no establece un principio de igualdad absoluta, pues de poderse y deberse tener en consideración razones objetivas que justifiquen la desigualdad de tratamiento legal, resulta indudable que debe admitirse como constitucional el trato distinto que recaiga sobre supuestos de hecho que sean desiguales en su propia naturaleza, más lo que prohíbe ese principio de igualdad jurídica es la discriminación, es decir, que la desigualdad de tratamiento legal sea injustificada por no ser razonable, teniendo como límite esa desigualdad legal la arbitrariedad, entendida como falta de una justificación objetiva y razonable. Ese principio de igualdad legal ha sido configurado por la doctrina de esa Sala como un derecho subjetivo de los trabajadores a obtener un trato igual, que exige que los supuestos de hecho iguales sean tratados idénticamente en sus consecuencias. Sólo un motivo serio debidamente acreditado puede justificar la desigualdad en el comportamiento empresarial en relación a los trabajadores”.

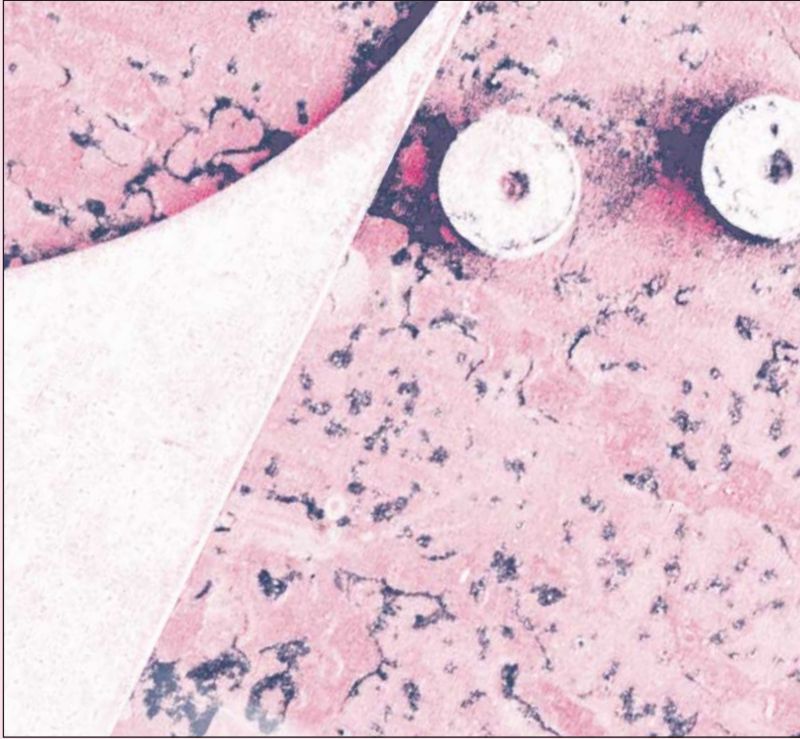
■ Sentencia de 23 de Mayo de 1984: “La igualdad jurídica o igualdad ante la ley no comporta necesariamente una igualdad material o económica real y efectiva, sino que significa que a supuestos de hecho iguales deben ser le aplicadas unas consecuencias jurídicas que sean iguales también, por lo que para introducir diferencias en los supuestos de hecho tiene que existir una suficiente justificación de tal diferencia que aparezca al mismo tiempo como fundada y razonable”.

■ Sentencia de 9 de julio de 1985: “El art. 14 CE proclama el principio de igualdad pero no prohíbe toda desigualdad ni implica en todos los casos un tratamiento legal igual con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica, y sólo la prohíbe cuando la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos y del Tribunal Constitucional”.

■ En la Sentencia del mismo Tribunal de 23 de Junio de 1986 se resume de forma esquemática los puntos de interés de la doctrina constitucional que ha utilizado- y sigue afirmando el TS: “El principio de igualdad es un límite al propio legislador que no puede establecer desigualdades cuando la diferencia de trato carece de una justificación objetiva y razonable. La CE ha de ser entendida como el conjunto de principios esenciales por los que el resto del ordenamiento jurídico ha de ocurrir”. De igual forma, la Sentencia de 15 de julio de 1986 establece que “el principio de igualdad que consagra nuestra CE debe ser entendido como el reconocimiento a cada uno de su derecho singular concediéndose igual trato a todos aquellos ciudadanos que se hallan en las mismas circunstancias existiendo desigualdad cuando la discriminación sea arbitraria estando desprovista de una justificación objetiva y razonable”.

31

Sentencia de 2 de Junio de 1987: “El principio de igualdad que proclama dicho precepto de la Ley Fundamental, no implica en todos los casos un tratamiento igual con abstracción de cualquier elemento de diferenciación de relevancia jurídica, si bien esa desigualdad legal tiene como límites la arbitrariedad entendida como falta de justificación objetiva y razonable, no prohibiendo ese principio dar un tratamiento distinto a situaciones razonablemente desiguales”.



- Sentencia de 21 de Enero de 1988: “La igualdad solamente es violada cuando la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable y la existencia de dicha justificación debe apreciarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo darse una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida. El principio de igualdad ha de entenderse en función de las circunstancias que concurren en cada supuesto concreto en relación con el cual se invoca”.
- Sentencia de 28 de Noviembre de 1988: “No toda diferencia es discriminatoria, y si la que se consume sobre la base de alguna de las condiciones o circunstancias que aquel art. (14 CE) enuncia o que suponga la lesión de un derecho fundamental, corresponde al trabajador probar que está en juego el factor que determina la igualdad, y que el principio que le consagra ha sido vulnerado”.
- Sentencia de 17 de Octubre de 1990: “El art. 14 CE comprende en realidad dos prescripciones que han de ser diferenciadas. La primera contenida en el inciso final se refiere al principio de igualdad ante la ley y en la aplicación de la ley por los poderes públicos. La segunda se concreta en la prohibición de discriminaciones y tiende a la eliminación de éstas en cuanto implican una violación más cualificada de la realidad en función del carácter particular rechazable del criterio de diferenciación aplicado”.
- Sentencia de 28 de Febrero de 1990: “Sólo se viola este principio cuando un mismo precepto se aplica en casos iguales con notoria desigualdad por motivaciones arbitrarias al no hallarse fundadas en razones jurídicamente atendibles o con apoyo de alguna de las causas de discriminación que enumera el art. 17 ET o más genéricamente incluidas en el art 14 CE”.
- Sentencia de 3 de Julio de 1991: “No toda desigualdad genera la vulneración del precepto constitucional, por cuanto necesariamente en la aplicación del mismo han de valorarse los elementos diferenciales existentes entre una y otra situa-

*ción contrastadas, si bien advierte a su vez que la justificación de la desigualdad debe tener en todo caso una base objetiva y razonable en función de los efectos perseguidos”.*

**32**

Entre otras pueden señalarse la Sentencia del TSJ de Madrid de 3 de Mayo de 1990: “El principio constitucional de igualdad no queda lesionado si se da un tratamiento diferente a situaciones que también lo son. Será pues la semejanza o diferencia de las situaciones o supuestos de hecho lo que postule un trato desigual o igual y será a esa situación a la que hay que aplicar el criterio de razonabilidad en la distinción o justificación. Es claro que la diferenciación puede venir determinada por la propia situación de hecho o por la jurídica o porque el legislador normativamente y de modo justificado y razonable anude a la situación diferenciada distinto trato”.

- Sentencia del TSJ de Madrid de 22 de Enero de 1991: “No toda desigualdad es discriminatoria, sino la desigualdad irracional”.
- Sentencia del TSJ de Madrid de 30 de Mayo de 1991: “El principio de igualdad sólo es violado si la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo darse una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida”.
- Sentencia del TSJ de Valencia de 2 de Noviembre de 1999: “El art. 14 CE exige que los supuestos de hecho iguales sean tratados idénticamente en sus consecuencias jurídicas, pues la igualdad declarada en dicho precepto es la que impone que ante situaciones no disímiles la norma debe ser idéntica para todos y por ello lo que el art. 14 CE impide es la distinción infundada o discriminación”.

**33**

FERRER I RIBA y SALVADOR CODERCH, P.: “Asociaciones, Democracia y Drittwirkung” en SALVADOR CODERCH, P. (Coord). *Asociaciones, derechos fundamentales y autonomía privada*, Madrid, 1997. Pag. 55 y ss.

De otra parte, la eficacia de los derechos fundamentales entre los particulares ha de ser distinta según la posición de poder que las partes de la relación ocupen en la sociedad: la Drittwirkung es un reflejo de la idea misma de Constitución como limitación del poder público, sólo que referida al abuso del poder privado o a las situaciones en las que un particular goza de una posición de poder dominante en un ámbito determinado de relaciones. En consecuencia, la eficacia de los derechos fundamentales en una relación jurídica de Derecho Privado es mayor cuanto mayor sea el grado de poder social de una de las partes sobre la otra.

Desde estas consideraciones procede plantearse si existe un derecho fundamental a formar parte de una asociación determinada; cuestión que la doctrina alemana ha resuelto con base en dos criterios, el de la posición monopolística y el de la función económica o social. Conforme al primer criterio, aquella asociación que detente una posición de monopolio en un determinado sector de actividad no puede negarse de manera caprichosa o malintencionada a admitir a quien lo solicite; conforme al segundo criterio, lo que hay que tener en cuenta es la función económica o social de la asociación, pues una asociación de gran trascendencia social o económica tiene mas limitaciones a la hora de admitir solicitantes que otra que carezca de ella, aunque ésta sea monopolística. De los criterios expuestos podemos afirmar que no puede negarse la admisión de las mujeres en la Comunidad de Pescadores de El Palmar, dado que como asociación de derecho privado se dedica principalmente a la explotación de la riqueza piscícola del lago de la Albufera.

#### **IV. CONCLUSIONES: HACIA LA IGUALDAD REAL**

La función de los tribunales de justicia es velar para que las leyes se cumplan. Si son fácilmente accesibles y están comprometidos con este tema, pueden suponer una contribución crucial al avance en la igualdad de derechos y la igualdad de trato en lo relacionado con el acceso a los derechos. Por otro lado, de modo tan legítimo como preocupante, pueden poner obstáculos a cualquier intento de iniciar una acción positiva cuyo alcance no se establezca con precisión en la legislación claramente constitucional.

Es necesario un fomento de la concienciación encaminada a la educación de la opinión pública acerca de la igualdad entre hombres y mujeres como una cuestión de democracia y derechos





humanos<sup>34</sup>, puesto que es esencial para producir un cambio duradero de mentalidad y para evitar situaciones como la de la Comunidad de Pescadores de El Palmar, que no es el único caso de discriminación de la mujer por razón de sexo en nuestros días.

Nuestro texto fundamental, la Constitución Española de 1978 ha permitido el avance en la igualdad de las mujeres, al menos, en los aspectos formales, puesto que introduce la igualdad jurídica con lo que paulatinamente se va adaptando el anterior ordenamiento jurídico, que era claramente desigualitario y, además, se permite la aprobación de los planes de igualdad de oportunidades para las mujeres. No obstante, se detecta que a pesar de esta igualdad e incluso las medidas adoptadas en los mencionados planes, la situación de la mujer no ha variado sustancialmente; la mayoría de los puestos de responsabilidad y toma de decisiones en los ámbitos económicos, de la administración pública y políticos, siguen estando en manos de los varones, situación que se arrastra desde antiguo y si bien el nuevo ordenamiento jurídico posibilita la igualdad no es mecanismo suficiente para alcanzarla, sobre todo, teniendo en cuenta el ejemplo de países de nuestro entorno en donde el reconocimiento constitucional no difiere del nuestro, ni tampoco en algunos casos, las medidas adoptadas, puesto que la pertenencia a la Unión Europea comporta la aplicación de una legislación, así como la adopción de medidas en materia de igualdad, comunes para todos los países miembros y no se ha alcanzado la plena igualdad.

La cuestión sería si la actual Constitución es el instrumento adecuado para articular la igualdad de las mujeres y los hombres y además obtener el resultado final de la misma; es decir, si con esta Constitución es posible iniciar y alcanzar la igualdad real, sin necesidad de modificación alguna. De ser así, el proceso para obtener la igualdad real de las mujeres se realizaría, fuera del texto constitucional, a través de leyes y acciones de los poderes públicos que mediante la puesta en práctica de los principios y valores constitucionales relacionados con la igualdad, finalmente solucionarían la desigualdad que sufren las mujeres<sup>35</sup>.

El derecho de asociación es un derecho fundamental como así lo reconoce la Ley de Asociaciones de 22 de Marzo del 2002, por lo que la inadmisión de las mujeres en la Comunidad de Pescadores de El Palmar basada exclusivamente en la pertenencia a un sexo determinado no es admisible. Por otra parte, como evidencia la jurisprudencia analizada en torno a la Comunidad de Pescadores, la misma está facultada como asociación de derecho privado para establecer su propia regulación y sus mecanismos de ingreso en la misma pero obviamente siempre partiendo como presupuesto esencial de la configuración por la Constitución Española del principio de igualdad en aras a garantizar y respetar el orden de valores que se establece en nuestra Norma Fundamental, hecho que llevaría ineludiblemente a que la Comunidad de Pescadores de El Palmar modificara sus Estatutos adecuando los mismos a nuestra realidad social y jurídica actual.

34

Informe final de actividades del grupo de especialistas sobre acciones positivas en el campo de la igualdad entre hombres y mujeres. Madrid, 2001. Esta problemática también se ha puesto de relieve en otras latitudes socio-jurídicas. Efectivamente, es el derecho moderno norteamericano a través de la "affirmative action" el que establece la igualdad absoluta del hombre y la mujer, a través de ciertas previsiones constitucionales en materia de igualdad desde un punto de vista laboral, como en el título II de la "Civil Rights Act de 1964", la sección 1981 de la "Civil Rights Act de 1866", la "Executive Orden 11.246" y la "Civil Rights Act de 1991". Dicho material normativo, ha sido perfectamente interpretado por la resolución del Tribunal Supremo USA dictada en el proceso "United States Versus Virginia", de 1996, a través de la que se permitió el trabajo de la mujer en el Instituto Militar de Virginia, con todo lo que significaba el quebrar unos usos y tradiciones que para la mentalidad de americano medio, eran intocables, proclamándose la cláusula -constitución de la igualdad entre sexos desde un punto de vista social.

Y en el mismo sentido, hay que constatar que la cuestión se puede estimar como un hito de principio común dentro de los distintos sistemas jurídicos de los distintos Estados de la Unión Europea, y ello debido a la influencia constante, continua y progresiva de la jurisprudencia europea en los distintos derechos nacionales puesto que el artículo 141 del Tratado de la Comunidad Europea -CE-, surgido del Tratado de Amsterdam y que se basa en el artículo 119 del Tratado de la Comunidad Económica Europea establece la garantía de aplicar el principio de igualdad de retribución entre los trabajadores masculinos y femeninos. Así, es el Tribunal de Justicia Europeo el que ha reconocido en la Sentencia "Defrenne III" que el principio de igualdad de trato en materia laboral del hombre y de la mujer se encuentra no en dicho artículo 119, sino en la Directiva 76/207.

Asimismo la Sentencia "Coloroll Pension Trustees" de dicho Tribunal de Luxemburgo, establece en su apartado 26 que la prohibición de discriminación entre los trabajadores masculinos y femeninos se impone no sólo a las autoridades públicas, sino también a los contratos particulares que regulan el contrato por cuenta ajena, y se refiere a la Sentencia "Defrenne II", que establece el efecto directo del referido artículo 119 del Tratado CE. Pero es más, en el proyecto de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en su capítulo tercero se proclama la igualdad del hombre y la mujer, prohibiendo cláusulas discriminatorias desde un punto de vista general y laboral.

35

VENTURA FRANCH, A. *Las mujeres y la Constitución Española de 1978*, Madrid, 1999.



# Deducción por maternidad BOE núm. 303

**Artículo trigésimo cuarto. ADICIÓN DE UN NUEVO ARTÍCULO 67 BIS «DEDUCCIÓN POR MATERNIDAD».**

Se añade un nuevo artículo 67 bis con la siguiente redacción:

«Artículo 67 bis. Deducción por maternidad.

**1** Las mujeres con hijos menores de tres años con derecho a la aplicación del mínimo por descendientes previsto en el artículo 40 ter de esta Ley, que realicen una actividad por cuenta propia o ajena por la cual estén dadas de alta en el régimen correspondiente de la Seguridad Social o Mutualidad, podrán minorar la cuota diferencial de este Impuesto hasta en 1.200 euros anuales por cada hijo menor de tres años.

En los supuestos de adopción o acogimiento, tanto preadoptivo como permanente, la deducción se podrá practicar, con independencia de la edad del menor, durante los tres años siguientes a la fecha de la inscripción en el Registro Civil.

Cuando la inscripción no sea necesaria, la deducción se podrá practicar durante los tres años posteriores a la fecha de la resolución judicial o administrativa que la declare.

En caso de fallecimiento de la madre, o cuando la guarda y custodia se atribuya de forma exclusiva al padre o, en su caso, a un tutor, siempre que cumpla los requisitos previstos en este artículo, éste tendrá derecho a la práctica de la deducción pendiente.


**2** La deducción se calculará de forma proporcional al número de meses en que se cumplan de forma simultánea los requisitos previstos en el apartado 1 anterior, y tendrá como límite para cada hijo las cotizaciones y cuotas totales a la Seguridad Social y Mutualidades devengadas en cada período impositivo con posterioridad al nacimiento o adopción.

A efectos del cálculo de este límite se computarán las cotizaciones y cuotas por sus importes íntegros, sin tomar en consideración las bonificaciones que pudieran corresponder.

**3** Se podrá solicitar a la Agencia Estatal de Administración Tributaria el abono de la deducción de forma anticipada. En estos supuestos, no se minorará la cuota diferencial del impuesto.

**4** Reglamentariamente se regularán el procedimiento y las condiciones para tener derecho a la práctica de esta deducción, así como los supuestos en que se pueda solicitar de forma anticipada el abono de la misma.»





# Responsabilidades familiares, ocupación adecuada y extinción del desempleo

DERECHO ESPAÑOL

POR JOSÉ FERNANDO LOUSADA AROCHENA.  
Magistrado.  
Sala de lo Social del Tribunal Superior de Galicia.

## I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN Y SITUACIÓN ANTERIOR AL REAL DECRETO-LEY 5/2002, DE 24 DE MAYO

Nuestro sistema legal de protección de la contingencia de desempleo se construye sobre la cobertura a “quienes, pudiendo y queriendo trabajar, pierdan su empleo” –artículo 203.1 de la Ley General de la Seguridad Social–, debiendo constatarse esa disposición de trabajar, tanto en el acceso a la situación legal de desempleo –artículos 208 y 215 de la LGSS–, como durante la percepción de las prestaciones de desempleo a través de la obligación de “aceptar la colocación adecuada que le sea ofrecida por la Oficina de Empleo o por la Agencia de Colocación sin fines lucrativos” –artículo 231.c) de la LGSS–, determinando su rechazo la extinción del derecho “salvo causa justificada”

–artículo 213.b) de la LGSS–, surgiendo al hilo de esta salvedad, desde una perspectiva de género, la cuestión de si las responsabilidades familiares son causa justificada del rechazo de una oferta de empleo adecuada.

Con anterioridad al Real Decreto-ley 5/2002, de 24 de mayo, no se contenía ninguna especificación legal, ni a favor ni en contra, sobre si las responsabilidades familiares son causa justificada del rechazo de una oferta de empleo adecuada. La laguna legal se llenó, en la doctrina judicial, con una interpretación inevitablemente restrictiva, y decimos inevitablemente porque, a decir verdad, era bastante coherente con los datos legales entonces vigentes. Dicha doctrina judicial se manifestó en la Sentencia de 8 de febrero de 1995, Recurso 1015/1994, de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo:

*“El examen de la cuestión ... se reduce a saber si la tutela y guarda de menor, sin otras circunstancias relevantes, constituyen causa justificativa del rechazo de ocupación adecuada ... el objeto de protección (de la contingencia de desempleo) no es una situación de conveniencia, sino de necesidad y voluntad de realizar una actividad laboral que se ve truncada en la realidad ... desde una visión global del Estatuto de los Trabajadores, la trabajadora, una vez aceptado el trabajo e ingresada en la plantilla de la empresa, pudo compatibilizar en cierta manera trabajo y hogar acudiendo a los mecanismos regulados en el artículo 37.4 y 5 del ET –reducción de jornada por lactancia de un hijo menor de nueve meses o por razón de guarda legal directa de un menor de seis años–, sin que pueda aceptarse en un mercado laboral, caracterizado por la falta de puestos de trabajo y por la escasez de medios para proteger la situación de desempleo, que se*



*rechace una oferta de puesto de trabajo por el solo motivo de guarda de un menor próximo a cumplir la edad de un año. No se entiende, pues, que el cuidado del menor constituya una especie de contingencia que distorsiones per se la contingencia objetiva de la prestación por desempleo, cuando legalmente aquella situación produce otras consecuencias (descanso por maternidad, reducción de jornada en la forma legalmente prevista, o situación de excedencia)”.*

Debajo de esta sentencia en unificación de doctrina y de otras más dictadas en recurso de suplicación, latía, de modo expreso o tácito, el no favorecer a la o al trabajador desempleado frente a la situación de la trabajadora o trabajador en activo: si éste dispone de determinados derechos legales de conciliación de su vida familiar y laboral, esos mismos derechos, no más, se le otorgarán legalmente a aquél <sup>1</sup>.

Alguna inquietud le surgía al intérprete –aunque no era una inquietud decisiva

como para defender lege data un cambio en el derrotero de la doctrina judicial al tratarse de un texto sin eficacia normativa– con la Recomendación núm. 165 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, al establecerse, en su Párrafo 30:

**1** que “*las responsabilidades familiares de un trabajador deberían tenerse en cuenta, entre otros factores, al determinar si el empleo que se ofrece a dicho trabajador debe considerarse como un empleo adecuado cuya no aceptación pueda acarrear la pérdida o la suspensión de la prestación de desempleo*”, y

**2** que, “*en particular, cuando el empleo ofrecido entrañe la instalación en otra localidad, entre los factores considerados deberían figurar la localidad de empleo del cónyuge y las posibilidades de educación de los hijos*”.

## II. SITUACIÓN POSTERIOR AL REAL DECRETO-LEY 5/2002, DE 24 DE MAYO Y POSIBILIDADES INTERPRETATIVAS

El Real Decreto-ley 5/2002, de 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad, ha introducido un nuevo apartado, el 3, al artículo 231 de la LGSS, donde se define la “*colocación adecuada*”, buscando, de acuerdo con su Exposición de Motivos, “*mayores garantías jurídicas para el desempleado*”, aunque, a la vista del nuevo texto legal, más parecen empeorar que mejorar dichas garantías, en especial “*transcurrido un año de percepción ininterrumpida de prestaciones*” <sup>2</sup>. Con esta última reforma legal adquiere renovada vigencia la opinión de que, “*a medida que el concepto de colocación adecuada ha ido matizándose (a través de sus sucesivas reformas legales), parece ampliarse progresivamente el ámbito de las ofertas que deben ser atendidas*” <sup>3</sup>.

Dentro de este empeorado marco legal, se introduce una laudable norma en el

inciso inicial del cuarto párrafo del nuevo apartado 3 del artículo 231 de la LGSS donde se establece que “*el Servicio Público de Empleo podrá modificar lo previsto en los párrafos anteriores y adaptar su aplicación a las circunstancias profesionales, personales y familiares del desempleado, teniendo en cuenta el itinerario de inserción fijado*”, norma además central, en cuanto, según la Exposición de Motivos del Real Decreto-ley 5/2002, de 24 de mayo, “*(en) el concepto de colocación adecuada ... lo determinante es que –sin perjuicio de referencias generales– los Servicios Públicos de Empleo puedan valorar dicha adecuación en función de las circunstancias personales, profesionales y la facilidad de desplazamiento al lugar de trabajo*”.

Tal nueva norma responde, en buena medida, a lo dispuesto en el Convenio núm. 44 de la OIT, de 4 de junio de 1934, sobre la protección por desempleo, el cual, en su artículo 10, enumera cuáles no resultan empleos convenientes, y se alude, como último número, a “*un empleo que, por una razón diferente de las indicadas anteriormente y habida cuenta de todas las circunstancias y de la situación personal del solicitante, pueda ser rechazado con fundamento por el interesado*”. No se hace referencia a las responsabilidades familiares, pero, a la vista de la Recomendación núm. 165 de la OIT, sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, su inclusión, en el inciso inicial del cuarto párrafo del nuevo apartado 3 del artículo 231 de la LGSS, resulta plenamente conforme con la normativa sobre la materia de la Organización Internacional del Trabajo.

Sobre esta inclusión legal expresa, en el inciso inicial del cuarto párrafo del nuevo apartado 3 del artículo 231 de la LGSS, de “*las circunstancias ... familiares del desempleado*”, centraremos ahora nuestra atención. De entrada, su inclusión supone una necesaria revisión de la doctrina judicial sentada con ocasión de la anterior legalidad, en el sentido de ampliar el ámbito de aplicación de la causa justificada de rechazo a una oferta de empleo. Necesariamente, la revisión se debe realizar en el sentido de ampliar ese ámbito, ya que, en los términos del

### 1

Como explica JAIME CABEZA PEREIRO, *La extinción del desempleo*, Editorial Comares, Granada, 1997, págs. 41 y 42, con abundante cita de sentencias dictadas en recurso de suplicación, como las SSTSJ/Cataluña de 11.2.1991, Az. 1645, de 22.1.1992, Az. 308, de 5.5.1992, Az. 2805, y de 10.5.1993, Az. 2494, la STSJ Rioja de 30.11.1992, Az. 5418, la STSJ/Galicia de 26.9.1995, Az. 3189, y la STSJ/Extremadura de 12.2.1996, Az. 1052. Si la solución negativa fue la respuesta judicial cuando se trataba del cuidado de los hijos menores, aún más evidente fue esa respuesta cuando se trataba del cuidado de una sobrina durante su hospitalización -STSJ/Cataluña de 27.2.1991, Az. 1687-, o del inminente cambio de domicilio derivado del matrimonio -STSJ/Extremadura de 28.7.1994, Ar. 2830-. Posteriores sentencias han mantenido la solución negativa expuesta con relación al cuidado de un hijo de cinco años -STSJ/Cataluña de 15.2.1997, Az. 1217-, de una madre necesitada de atención continuada -STSJ/Cataluña de 29.5.1998, Az. 3071-, o de dos hijos de 17 y 22 años -STSJ/Andalucía-Granada de 6.3.2001, Az. 2434.

### 2

Un análisis de la reforma sobre este aspecto lo ha abordado JOSÉ LUJÁN ALCÁRAZ, “La noción de colocación adecuada ante la reforma de la protección por desempleo”, *Aranzadi Social*, núm. 5, 2002, págs. 9 a 26.

### 3

JAIME CABEZA PEREIRO, obra citada, pág. 22.





artículo 10 del Convenio núm. 44 de la OIT, de 4 de junio de 1934, sobre la protección por desempleo, se trata de considerar un empleo como inconveniente “por una razón diferente de las indicadas anteriormente”.

Pretende esta inclusión –y, por cierto, esto se ha dicho claramente en la campaña de propaganda oficial a favor de la reforma, si no bastase con lo dicho en la Exposición de Motivos del Real Decreto-ley 5/2002, de 24 de mayo– la adecuación de la oferta de empleo a la situación familiar del/de la trabajador/a desempleado/a, o sea, dicho en otros términos, facilitar la conciliación de su vida familiar y laboral. La realidad social demuestra que, en no pocas ocasiones, los periodos de desempleo, en el marco de un mercado de trabajo con elevadas dosis de temporalidad, son utilizados, dentro de una respetable decisión de planificación familiar de los/as trabajadores/as, para tener descendencia. Al permitir rechazar por motivos familiares una oferta de empleo que, en atención a los demás criterios legales, sí sería oferta de empleo adecuada, la

legislación asume la utilización de las prestaciones de desempleo como instrumento de conciliación de la vida familiar y laboral del/de la trabajador/a desempleado/a.

Ciertamente, esta inclusión, si bien se mira, rompe con la idea de no favorecer al trabajador o trabajadora desempleada frente a la situación de la persona trabajadora en activo. Ahora bien, esta quiebra no justifica situar al trabajador y a la trabajadora desempleada en la misma situación del trabajador/a en activo. Todo lo contrario. La quiebra debería resolverse permitiendo al trabajador o trabajadora en activo con responsabilidades familiares acceder a una prestación social durante sus permisos parentales, algo solicitado tiempo ha por la doctrina científica<sup>4</sup> y que, sin duda alguna, la legislación aplaza asumir a causa de su coste presupuestario. Por el momento, le cuesta menos asumir una medida de equidad en la valoración de la adecuación de una oferta de empleo. Sea como fuere, esta medida está asumida legalmente en atención a un criterio objetivo plenamente justificado y, desde luego, no arbitrario.

Resta ahora esperar a la aplicación administrativa de la norma para comprobar si, efectivamente, esa aplicación se atenderá a los términos marcados legalmente o si, a causa de la inercia, se atenderá a los rígidos criterios anteriores. La ausencia de parámetros de concreción de las circunstancias familiares constitutivas de un rechazo justificado de una oferta de empleo adecuada no ayuda a una correcta aplicación administrativa. Pero la legislación se juega en esa correcta aplicación una parte importante de su credibilidad, ya que, si no se consigue, se podría pensar que, con normas como ésta, cuyo cumplimiento se ha dejado a la aplicación administrativa, lo único pretendido ha sido maquillar el Real Decreto-ley 5/2002, de 24 de mayo, con la finalidad de venderlo en una campaña de propaganda oficial a favor de una reforma muy contestada. No queremos, en ningún caso, pensar maliciosamente y esperemos, en todo caso, que, si existiesen desviaciones en la aplicación administrativa, los Juzgados y los Tribunales hagan prevalecer, como siempre deben hacer, el Imperio de la Ley.



4

La concesión de prestaciones de desempleo a los/as trabajadores/as en situación de excedencia para el cuidado de hijos e hijas la solicitó, ya en 1987, JUAN MUÑOZ CAMPOS, “Reflexiones sobre la regulación por convenio colectivo de la excedencia para atender al cuidado del hijo”, *Actualidad Laboral*, núm. 1, 1987, pág. 8. Más ampliamente sobre los (escasos) aspectos de protección social del permiso parental, me permito remitir a quien lee mi trabajo “Permiso parental y Seguridad Social”, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 83, 1997.



# La protección a la familia en la reforma del IRPF para 2003

POR ISMAEL JIMÉNEZ COMPAIRED.

Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario.  
Universidad de Zaragoza.

## I. CONSIDERACIONES GENERALES

La Ley 46/2002, de 18 de diciembre tiene como objeto principal y directo la reforma parcial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Entre los objetivos de la reforma, dice la exposición de motivos de la Ley, se encuentra atender en mayor medida las necesidades de las familias y de las personas discapacitadas y hacer frente a los nuevos retos que plantean el envejecimiento de la población y la baja natalidad.

La familia ocupa un papel clave en la reforma, advierte la exposición de motivos:

«De esta forma, se ha procedido en el marco de la nueva reforma del Impuesto, a incrementar el importe del mínimo personal y familiar, esto es, la parte de la renta que, con carácter general, el contribuyente destina a atender sus necesidades y las de sus descendientes, con una especial atención a las familias numerosas. Igualmente, se incorporan nuevas reducciones en la base imponible, por hijos menores de tres años, por edad del propio contribuyente o de sus ascendientes, por gastos de asistencia de las personas mayores y por discapacidad, con las que se pretende adecuar la carga tributaria a las situaciones de dependencia. En concreto, se mejora el tratamiento fiscal de la familia y de las situaciones de discapacidad, aumentando, con carácter general, sus importes e incorporando una nueva reducción por asistencia, para, de este modo, atender en mayor medida las necesidades tanto del propio discapacitado como de las personas de quién dependen. Por otra parte, y con la finalidad de compensar los costes sociales y laborales derivados de la maternidad, se agrega un nuevo supuesto de deducción en cuota para las madres con hijos menores de tres años que trabajen fuera del hogar».

Pues bien, en este trabajo me voy a ocupar de las medidas adoptadas por la Ley 46/2002 referidas al tratamiento fiscal de la familia. En primer lugar examinaré varios de los lugares de la Ley del IRPF que se refieren directamente a la tributación familiar, en concreto las minoraciones y reducciones de la renta gravada en atención a circunstancias familiares y la fórmula especial de tributación conjunta. En segundo lugar me ocuparé específicamente de la medida que más ha llamado la atención al respecto, la denominada deducción por maternidad.

Finalmente, haré alguna mención a las normas adicionales de protección a la familia establecidas por algunas Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias.

## II. ALGUNAS DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR LA LEY 46/2002

Fuera de la llamada deducción por maternidad, que, como se ha dicho, va a ser objeto de un estudio específico, ha de tratarse qué se ha dispuesto en esta reforma respecto de dos espacios ya clásicos en el Impuesto sobre la Renta: el mínimo familiar y la tributación familiar o conjunta.



**A****Mínimo familiar y reducciones de la base imponible vinculadas a la protección de la familia.**

Es de sobras conocido que la actual Ley del Impuesto apostó, a diferencia de sus predecesoras, por considerar la situación personal y familiar del o de la contribuyente a los efectos de reducir las bases del impuesto. Apareció así el concepto «mínimo personal y familiar», una suerte de exención para un mínimo de renta que varía según las circunstancias personales y familiares de la persona contribuyente.

Entre esas circunstancias se encontraban las y los descendientes y ascendientes que dependían del contribuyente, la edad de los primeros o la discapacidad tanto del o de la contribuyente como de las personas referidas.

La reforma ha circunscrito lo que técnicamente se llama mínimo familiar, al número de descendientes que dependen del o de la contribuyente y, en este momento, despreciando la edad de la descendencia. El mínimo familiar se formará por la adición de las siguientes cantidades:

- 1.400 € por la/el primer descendiente computable;
- 1.500 € por la/el segundo;
- 2.200 € por la/el tercero; y
- 2.300 € por la/el cuarto y siguientes.

Nótese cómo las cantidades se han elevado.

La aplicación de estas cantidades depende de ciertas circunstancias (edad, etc.) que en este momento me es excusado reproducir. Al respecto se ha producido una modificación interesante: en principio, el examen de esas circunstancias se realiza atendiendo a la situación existente en la fecha de devengo del Impuesto (31 de diciembre). Pues bien, se ha introducido una excepción para el caso de fallecimiento de un descendiente computable, de manera que, aunque a la fecha de devengo del impuesto haya desaparecido, el mínimo por descendientes será aplicable, y en concreto será de 1.400 € en todo caso.

¿Qué ha ocurrido con las circunstancias que generaban una reducción de las bases del impuesto y han sido excluidas de los mínimos? Sencillamente, la legislación ha creado unas reducciones de la base imponible que las sustituyen, en algunos casos ventajosamente.

Una reducción por cuidado de hijos e hijas sustituye al anterior incremento (de unos 300 €) del mínimo por descendientes que se aplicaba en función de la menor edad de éstos. La base imponible se reducirá en 1.200 € anuales por cada descendiente menor de tres años que genere derecho a la aplicación del mínimo por descendientes.

La convivencia con ascendientes genera reducciones en la base (las llamadas reducciones por edad y asistencia) y en cualquier caso las situaciones de discapacidad redundan en las reducciones por discapacidad.

**B****Sobre la tributación conjunta**

Aunque la regla general es la tributación individual de los o las contribuyentes, aquellas personas que se encuentren en un grupo familiar pueden acogerse a una modalidad de tributación conjunta, es decir, con la consiguiente acumulación de sus rentas. La opción por esta fórmula de tributación familiar no tiene más especialidad relevante que, en el caso de las familias biparentales, se acumula el mínimo personal de ambos. Y en el caso de las familias monoparentales (por ejemplo, una viuda con sus hijos/as menores) el mínimo personal se incrementa (en vez de 3.400 €, se eleva a 5.550 € anuales). Por lo demás, se aplican la normas generales del Impuesto.

A la vista de esta circunstancia, este esquema de tributación, en la práctica, sólo interesa a familias monoparentales o a familias biparentales en las que sólo uno de los miembros de la misma genera rentas. De otra manera, no es aconsejable.

La reforma de 2003 apenas ha introducido modificaciones en esta fórmula (caso del fallecimiento durante el ejercicio de alguno de sus miembros o el ajuste del mínimo personal incrementado en el caso de familias monoparentales).

No sólo quería constatar aquí la falta de modificaciones de un mecanismo que ha terminado siendo marginal. También quería advertir acerca de lo discriminatorio de algunas de las normas vigentes, en particular con respecto a familias biparentales no conyugales (parejas de hecho). Estas familias pueden acogerse a la tributación conjunta sólo si tienen descendientes (pues se exige el lazo conyugal) y en tal caso la unidad familiar la formarían uno de los padres con todos los/las descendientes, como si se tratase de una familia monoparental. Pues bien, resulta que la Ley mantiene en estos casos el mínimo personal en 3.400 € y no en 5.550, de manera que el mecanismo no puede producir ningún beneficio a estas familias, resultando absolutamente inoperante.

En suma, que el propósito de la Ley de proteger a las familias no se extiende a todos los tipos de familias, o al menos no se extiende por igual.

### III. EN PARTICULAR, LA LLAMADA DEDUCCIÓN POR MATERNIDAD

Como se ha dicho, una de las novedades más interesantes de la reforma acometida por la Ley 46/2002 es la llamada deducción por maternidad. Ciertamente la regulación contenida en la normativa fiscal es el sostén material y formal de esta fórmula. No obstante ello, su dimensión fiscal, en la práctica, se disuelve en la dimensión prestacional de la misma, y me explico. La Ley contempla dos mecanismos alternativos para beneficiarse de la deducción: la inclusión de su importe en la determinación de la cuota anual por el IRPF; o su percepción anticipada a través de un sistema de transferencias.

Previsiblemente la segunda variante ha de ser mucho más utilizada que la primera, pero en cualquier caso, repito, el régimen jurídico material de la ayuda es el de la deducción, y el régimen jurídico formal está contenido también en las normas del IRPF.

A la vista de ese planteamiento normativo, veamos en primer lugar en qué consiste la deducción y, en segundo lugar, el sistema de pago anticipado.

**A**
**Posición de la deducción en el sistema del impuesto**

La deducción por maternidad está regulada por los artículos 67bis de la Ley del Impuesto y 58 del Reglamento del mismo. El artículo 67bis se encuentra en el Título V de la Ley, relativo a la cuota diferencial. Se encuentra emparentado con otras deducciones de la llamada cuota líquida, y hermanado en trato en particular con la deducción de las cantidades pagadas a cuenta de la cuota anual: retenciones y pagos fraccionados.

La particularidad de estas deducciones es que penetran una posible cuota cero, generando, de obtenerse un saldo negativo, devoluciones. Esto no sucede con otras deducciones (piénsese en la deducción por inversión en vivienda habitual), cuya aplicación práctica está condicionada a la existencia de cuota positiva.

Que el exceso de los pagos a cuenta sobre la cuota tributaria permita al o la contribuyente obtener su devolución es de toda lógica: el impuesto se pagó anticipadamente en exceso y ahora debe ajustarse. Que la deducción por maternidad determine exactamente lo mismo ha de explicarse: ello está íntimamente conectado con la posibilidad autónoma de obtener su pago anticipado; la contribuyente que aplica esta deducción no ha cobrado un importe al que tenía derecho. Digamos que saldará la cuota tributaria con la suma de los pagos anticipados y los cobros no realizados.

En fin, como tal deducción en el IRPF operará en principio a través de su consignación en la correspondiente declaración anual. Ahora bien, en el supuesto de que la contribuyente no estuviera obligada a declarar podría acceder a los beneficios de la deducción a través de la solicitud de devolución rápida.

**B**
**Contenido de la deducción**

Dice la Ley, que las mujeres con hijos o hijas menores de tres años con derecho a la aplicación del mínimo familiar por descendientes, que realicen una actividad por cuenta propia o ajena por la cual estén dadas de alta en el régimen correspondiente de la Seguridad Social o Mutuality, podrán minorar la cuota diferencial del IRPF hasta en 1.200 € anuales por cada hijo o hija menor de tres años. Tendrán derecho a la aplicación del mínimo por descen-



dientes en relación con los hijos o hijas menores de tres años siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

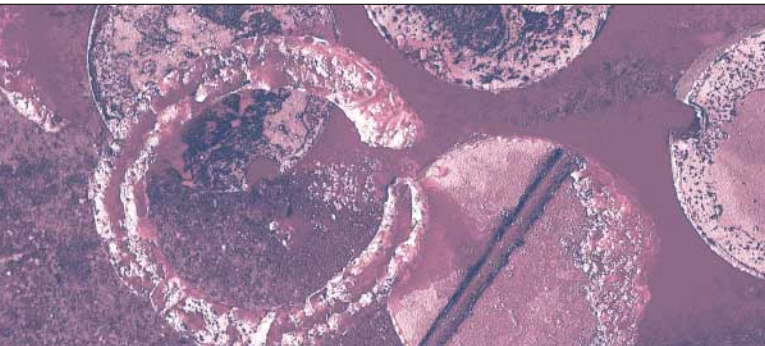
- Que la madre conviva con ellos/as;
- Que cada hijo o hija no obtenga rentas anuales superiores a 8.000 € (sin contar a estos efectos las rentas exentas) ni presente declaración ni solicitud de devolución rápida.

La deducción se calculará de forma proporcional al número de meses en que se cumplan de forma simultánea los requisitos antes señalados (existencia del hijo o hija en las condiciones fijadas y alta en Seguridad Social o régimen asimilado), a razón de 100 €/hijo o hija por cada mes computable. A efectos del cómputo de ese número de meses se tendrán en cuenta las siguientes reglas:

- La determinación de los hijos o hijas que darán derecho a la percepción de la deducción se realizará de acuerdo con su situación el último día de cada mes. Ello supone que se incluiría el mes del nacimiento de un hijo o hija y, en cambio, no el mes en que cumpliera tres años.
- El requisito de alta en el régimen correspondiente de la Seguridad Social o mutualidad se entenderá cumplido cuando esta situación se produzca en cualquier día del mes.

La deducción tendrá como límite para cada hijo o hija las cotizaciones y cuotas totales a la Seguridad Social y Mutualidades devengadas en cada período impositivo con posterioridad al nacimiento o adopción. A efectos del cálculo





de este límite se computarán las cotizaciones y cuotas por sus importes íntegros, sin tomar en consideración las bonificaciones que pudieran corresponder. No distinguiendo la Ley, se entiende referida tanto a las cotizaciones realizadas directamente por la contribuyente, como a las realizadas por su empleador/a en el caso de empleadas por cuenta ajena.

La Ley del Impuesto contempla dos supuestos especiales:

- En los supuestos de adopción o acogimiento, tanto preadoptivo como permanente, la deducción se podrá practicar, con independencia de la edad del o de la menor, durante los tres años siguientes a la fecha de la inscripción en el Registro Civil.

Cuando la inscripción no sea necesaria, la deducción se podrá practicar durante los tres años posteriores a la fecha de la resolución judicial o administrativa que la declare. Cuando tenga lugar la adopción de un o una menor que hubiera estado en régimen de acogimiento, o se produzca un cambio en la situación del acogimiento, la deducción por maternidad se practicará durante el tiempo que reste hasta agotar ese plazo máximo de los tres años.

- En caso de fallecimiento de la madre, o cuando la guarda y custodia se atribuya de forma exclusiva al padre o, en su caso, a un tutor/a, siempre que cumpla los requisitos propios de la deducción, éste tendrá derecho a la práctica de la deducción pendiente.

En aplicación de estas reglas especiales, en el supuesto de existencia de varios/as contribuyentes con derecho a la aplicación de la deducción por maternidad respecto de la misma o del mismo acogido o tutelado, su importe se prorrateará entre ellos/as por partes iguales.

#### **IV. LA DEDUCCIÓN POR MATERNIDAD (sigue), EL PROCEDIMIENTO DE PAGO ANTICIPADO**

Una vez estudiada la deducción en sentido estricto me voy a ocupar en particular de la regulación propia del sistema de pago anticipado. A tal fin estudiaré, primero, el propio derecho a obtener ese pago anticipado (que presenta alguna particularidad sobre el derecho a la deducción en sentido estricto); segundo, el procedimiento para obtener dicho pago anticipado; y tercero, la particular situación que

se produce en el caso (posible) de falta de coincidencia entre lo cobrado y el importe al que finalmente se tiene derecho.

#### **A**

##### **El derecho al pago anticipado**

Inicialmente, pueden solicitar el abono de forma anticipada de la deducción las contribuyentes con derecho a la aplicación de la deducción, lo que parece de Perogrullo. Ahora bien, la normativa vigente advierte que podrán solicitar su abono por cada uno de los meses en que estén dados de alta en la Seguridad Social o Mutualidad y coticen los plazos mínimos que a continuación se indican:

- Trabajadoras con contrato de trabajo a jornada completa, en alta durante al menos quince días de cada mes, en el Régimen general o en los Regímenes especiales de la Minería del Carbón y de los Trabajadores del Mar.
- Trabajadoras con contrato de trabajo a tiempo parcial cuya jornada laboral sea de, al menos, el 50% de la jornada ordinaria en la empresa, en cómputo mensual, y se encuentren en alta durante todo el mes en los regímenes citados en el párrafo anterior.
- Trabajadoras por cuenta ajena en alta en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el mes y que realicen, al menos, diez jornadas reales en dicho período.
- Trabajadoras incluidas en los restantes Regímenes especiales de la Seguridad Social no citados en los párrafos anteriores o mutualistas de las respectivas mutualidades alternativas a la Seguridad Social que se encuentren en alta durante quince días en el mes.

Fíjense cómo éstos no son requisitos de la deducción en sentido estricto, limitada anualmente en función del importe de las cotizaciones. Su cumplimiento permitiría la obtención de una cantidad de cien euros mensuales por hijo o hija, sin prorrateo alguno.

#### **B**

##### **Procedimiento para la obtención del pago anticipado**

La obtención del pago anticipado se producirá a través de un procedimiento iniciado a solicitud de la interesada e instruido y resuelto por la Agencia Estatal de Administración Tributaria. Este procedimiento se rige básicamente por el propio Reglamento del Impuesto, siendo desarrollado por el Ministro de Hacienda (se trata de la Orden Hac/16/2003, de 10 de enero). En esta disposición se determina el lugar, forma y plazo de presentación de la solicitud.

La modalidad aparentemente ordinaria exigiría la utilización de un impreso en modelo oficial (modelo 140). La solicitud se formularía a partir del momento en que, cumpliéndose los requisitos y condiciones para el derecho a su percepción, la contribuyente opte por esta modalidad. También están previstas solicitudes telefónicas y telemáticas.

La Agencia Tributaria, a la vista de la solicitud recibida, y de los datos obrantes en su poder, abonaría de oficio el importe correspondiente. El abono mensual se realizará desde el mes correspondiente a la fecha de presentación de la solicitud y, en su caso, desde el mes anterior. El abono se efectuará, mediante transferencia bancaria, autorizándose el abono por cheque cruzado o nominativo en casos excepcionales (no se tenga cuenta abierta, no pueda realizarse por transferencia...).

En el supuesto de que no procediera el abono anticipado de la deducción, la Agencia Tributaria notificaría tal circunstancia a la contribuyente con expresión de las causas que motivan la denegación.

Una vez presentada la solicitud de abono anticipado, ya no sería preciso reiterar la misma durante todo el período a que se tenga derecho a dicho abono anticipado, salvo para comunicar el alta de nuevos hijos o hijas que otorguen el derecho a la deducción y por lo tanto a la percepción de su cobro anticipado. Sí tendrían que comunicar, a través de los mismos sistemas previstos para la solicitud, cualquier variación que afecte al cobro mensual así como el incumplimiento de alguno de requisitos establecidos para su percepción. En particular, el fallecimiento de la beneficiaria; la baja de la beneficiaria en la Seguridad Social o Mutua- lidad o su cambio de régimen; su cambio de residencia al extranjero o del resto del territorio nacional al País Vasco o Navarra; su renuncia al cobro anticipado; o la baja de algunos de los hijos o hijas, a efectos de la deducción, por fallecimiento, por cese de la convivencia, por pérdida de la guarda y custodia, por obtener rentas superiores a 8.000 € o rentas que, sin alcanzar dicha cuantía, determinen la obligación de presentar declaración por el IRPF. A estos efectos, no tendrá la consideración de variación y, en consecuencia, no deberá procederse a comunicar la pérdida del

derecho al abono anticipado, cuando el hijo o la hija cumpla tres años o, en los casos de adopción o acogimiento, cuando transcurran tres años desde la fecha de adopción o acogimiento.

La comunicación de cualquier variación que afecte el cobro anticipado de la deducción, así como, en su caso, el incumplimiento de alguno de los requisitos establecidos para su percepción, deberá formularse en el plazo de quince días naturales siguientes al de producción de la variación o incumplimiento de los requisitos.

Finalmente, la Orden reguladora fija algunas reglas especiales para supuestos muy concretos.

### **C**

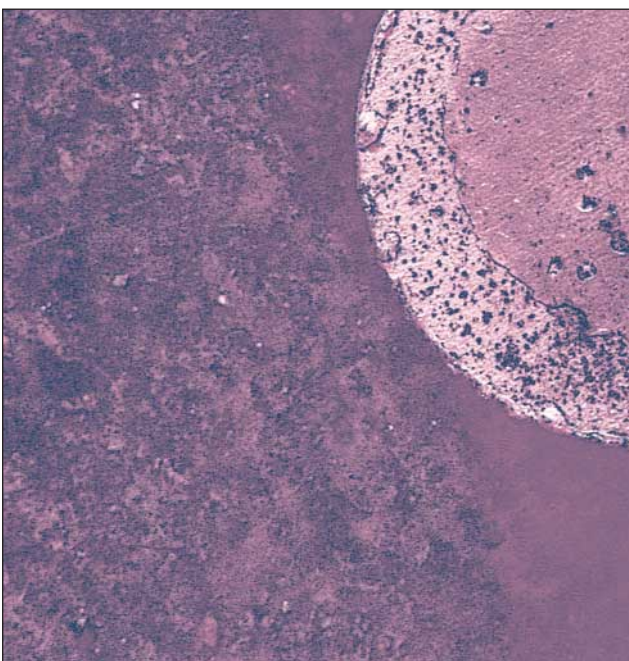
#### **Discrepancias entre lo abonado y el importe que finalmente corresponde.**

Es obvio que el abono de la deducción de forma anticipada determina que no se pueda aplicar la deducción en la auto-liquidación del impuesto. Claro que, a la vista de la normativa examinada de la deducción y de su abono anticipado, es perfectamente posible que el importe de la deducción por maternidad no se correspondiera con el de dicho abono anticipado. En tal caso las contribuyentes deberán regularizar tal situación en la gestión ordinaria del impuesto. De todas formas, no serían exigibles a la contribuyente intereses de demora por la percepción, a través del abono anticipado y por causa no imputable al mismo, de cantidades superiores a la deducción por maternidad que corresponda.

### **V. LA DEDUCCIÓN POR MATERNIDAD (sigue): VALORACIÓN DE LA MEDIDA**

Es indudable que la deducción por maternidad va a ser un apoyo económico a muchas contribuyentes del Impuesto. Dicho esto quisiera aclarar que un análisis escrupulosamente jurídico propio del método de estudio del Derecho Financiero no debiera perseverar demasiado en la valoración de la medida tomada, excepción sea hecha del cotejo del respeto a los principios constitucionales de justicia tributaria. Creo en consecuencia que, desde una perspectiva científica, han de ser otro tipo de estudios los que mediten sobre su suficiencia o insuficiencia o sobre la utilización de la política fiscal y no de otras fórmulas de ayuda directa como apoyo a la familia. Fuera de ello, es notorio que esta medida aparentemente benéfica ha generado un importante debate social en el que han participado activamente colectivos políticos, sindicales y de otro tipo.

Me limitaré a apuntar que algunas de las voces que se han levantado señalan precisamente que la medida puede chocar con algunos de los principios constitucionales en materia tributaria, en concreto el principio de igualdad, ya que la han considerado discriminatoria o segregadora. La exclusión inicial de los hombres parece que podría justificarse en que se trata de una medida que pretende compensar justamente a la mujer de los trastornos en la conciliación con







la vida laboral que supone la maternidad. Ahora bien, a la vista de este razonamiento, empleado desde instancias gubernamentales, sí parecen más sólidas otras críticas centradas en lo injustificado de la marginación de muchas madres, en concreto las que voluntaria o involuntariamente no trabajan fuera del hogar.

En un plano más técnico se ha advertido que muchas mujeres con derecho a la deducción sin embargo no cumplirán los requisitos para acceder al abono anticipado. Y también que, en caso de tener derecho a ese abono anticipado, el procedimiento para la obtención del mismo es excesivamente complejo. La primera circunstancia es constatable y su filosofía parece clara: evitar en la medida que se pueda que la ciudadana se vea obligada a devolver, a través del correspondiente instrumento fiscal, lo percibido en exceso.

## VI. LA CUESTIÓN EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Las Comunidades Autónomas en uso de las competencias conferidas pueden establecer deducciones adicionales sobre la cuota íntegra del IRPF, mencionándose expresamente entre las posibles las «deducciones familiares».

Algunas Comunidades Autónomas llevan ya algunos años impulsando una cierta política de apoyo a la familia a través del instrumento fiscal. Es cierto que para el ejercicio 2003 se han incrementado notablemente las medidas fiscales regionales en este campo, hecho que obedece a la siguiente razón: un buen número de Comunidades Autónomas que habían sido refractarias a las medidas tributarias en tributos como el IRPF (Andalucía, Extremadura, Castilla-La Mancha, Asturias, pero también Canarias o Cantabria) se han decidido precisamente ahora a formalizarlas.

A la vista de ello, el panorama de las medidas fiscales regionales que directamente pueden catalogarse como de apoyo a la familia sería el que sigue.

Andalucía ha fijado deducciones adicionales por hijos e hijas menores de tres años y por partos múltiples.

En Aragón, aunque existieron en el ejercicio 2002, no se han renovado ciertas deducciones por nacimiento o adopción de la tercera hija o hijo o sucesivos.

En Asturias se ha fijado una deducción por acogimiento no remunerado de mayores de 65 años.

Baleares establece deducciones por gastos de guardería y similares de hijos e hijas menores de tres años y por gastos de adquisición de libros de texto.

En Canarias se apoya fiscalmente la realización de estudios superiores por descendientes.

Cantabria trata de desgravar las ayudas directas de la Comunidad Autónoma a madres con hijos o hijas de menos de tres años, que están sometidas al Impuesto.

Castilla-La Mancha ha fijado deducciones por cuidado de descendientes y ascendientes.

Castilla y León estableció deducciones por familia numerosa; por nacimiento o adopción de hijos o hijas y por cuidado de hijos o hijas menores.

En Cataluña hay deducciones por nacimiento o adopción de hijos o hijas.

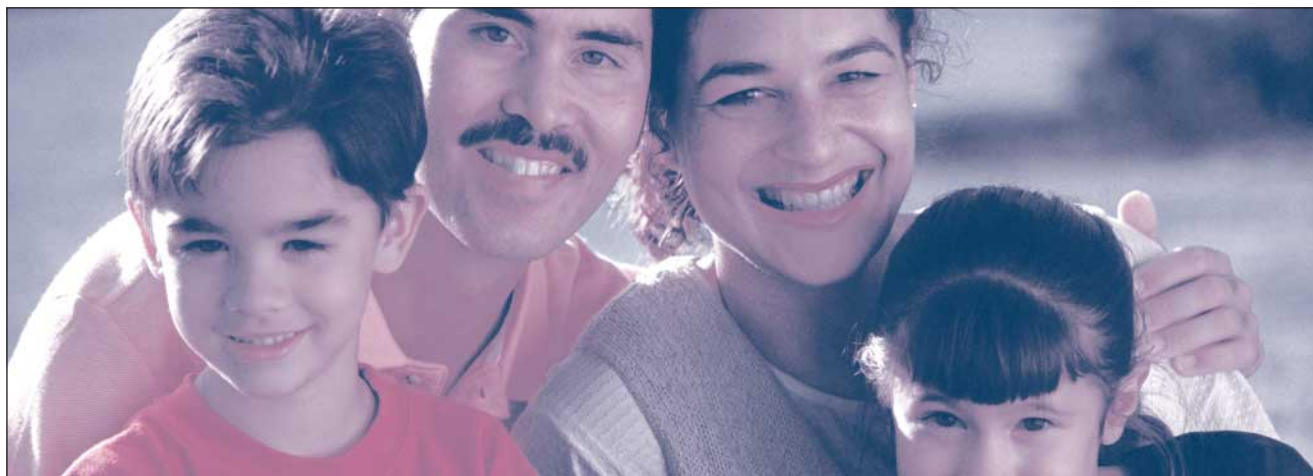
Galicia apoya fiscalmente el nacimiento y adopción de hijos/as, la familia numerosa y el cuidado de hijos/as menores.

La Rioja cuenta con deducciones por nacimiento y adopción del segundo o ulterior hijo o hija.

Madrid establece deducciones por nacimiento o adopción de hijos o hijas, por adopción internacional de niños o niñas, por acogimiento familiar de menores, o por acogimiento no remunerado de mayores o personas discapacitadas.

En Murcia se fijan deducciones por gastos de guardería para hijos e hijas menores de tres años.

Y en la Comunidad Valenciana se protege fiscalmente el nacimiento o adopción del segundo o posterior hijo o hija, el nacimiento o adopción múltiples, el nacimiento o adopción de una hija o de un hijo discapacitado, las familias numerosas y la realización por uno de los cónyuges de labores no remuneradas en el hogar.



# Nupcialidad, Fecundidad y Natalidad en España: balance actual y perspectivas

POR RAFAEL PUJOL.

Catedrático de Geografía de la Universidad Complutense.

## 1. FECUNDIDAD Y NATALIDAD

El índice sintético de fecundidad exige un valor de 2,1 hijos o hijas por mujer para que, en condiciones de una mortalidad reducida como la que actualmente tenemos, se puedan renovar las generaciones. En 1975 el número medio de hijos/as por mujer en el conjunto del país fue de 2,78 y ninguna de las actuales comunidades tenía valores por debajo de 2. El nivel de 2,1 se logró por última vez en 1980. Después descendió hasta situarse en un valor inferior al 1,20 hasta que recientemente tras las subidas de los últimos años alcanza la cifra de 1,22. En 1976 el índice de fecundidad español era, tras el irlandés, el segundo más alto de la Unión Europea (la Europa de los 15).

1

Esas niñas y niños extramatrimoniales eran naturales si sus padres podían contraer matrimonio e ilegítimos en caso contrario.

En la actualidad (período 1996-2000) es el más bajo.

El proceso de disminución de la fecundidad ha sido general en todo el estado. La caída por debajo del umbral crítico de renovación de las generaciones se llevó a cabo por cada CC.AA. entre 1977 y 1984.

La primera fue Asturias (1977) y las más tardías Andalucía y Murcia (1984). En el año 1979 se concentró el mayor número de casos (6 comunidades en total).

El análisis por provincias sitúa a 4 con descensos por debajo del umbral anterior a 1975. Son las precursoras de una tendencia que culminaría en 1985 con los últimos casos en alcanzar esa situación. Las provincias pioneras fueron Lugo, Orense, Soria y Zamora. Las últimas Albacete, Almería, Cádiz, Murcia y Sevilla. La mitad sur, y particularmente Andalucía, que con los archipiélagos tie-

nen hoy una situación mejor que el centro y la mitad septentrional del país.

El descenso de la fecundidad ha propiciado la paralela reducción de la natalidad. En 1976 nacieron en España 677.456 niños/as y en 2001, 403.859.

El análisis de la evolución por componentes de la fecundidad permite obtener dos grandes conclusiones: una disminución generalizada de la fecundidad matrimonial, en todos los grupos de edad (período 1975-1996), aunque en los años más recientes se observe una recuperación en los tramos intermedios; y un incremento de la fecundidad no matrimonial, en especial entre las adolescentes.

Para calibrar el alcance de estas variaciones hay que tener en cuenta que *los nacimientos fuera del matrimonio* únicamente suponen en España una cifra en torno al 17% y que por consiguiente su aumento, sólo contribuye a paliar de manera reducida los efectos de la caída de la fecundidad matrimonial.

Es indudable que se ha producido un crecimiento significativo desde mediados de los 70. En 1975, con 13.561, representaban el 2% del total de nacimientos <sup>1</sup>. Era una época en la que tener descendencia sin casarse se veía como un estigma, una desgracia o un fracaso. Y esta consideración se trasladaba a los hijos e hijas que a veces adquirirían la condición de niños y niñas de segunda y eran objeto de un cierto (e injusto) rechazo social.

En 1981 el Código Civil eliminó las diferencias al equiparar la situación legal de los hijos e hijas al margen del estado civil de sus padres. En esa fecha los extramatrimoniales representaban el 4,4%. Desde entonces se han multiplicado por 4, situándose en 1999 en 61.975 (el aludido 17%). Pero este crecimiento no mantiene una relación necesaria con el descenso de la natalidad. Son dos fenómenos que han evolucionado de forma paralela; aunque con distinta intensidad. La caída de la natalidad ha sido más rápida que el aumento de hijos e hijas extraconyugales de las parejas de hecho o las mujeres que optan por tener descendencia solas.





Fenómenos como el divorcio o la mayor aceptación de las madres solteras favorecen el aumento de los nacimientos extramatrimoniales. Antes un embarazo de una chica soltera se intentaba resolver por la vía de un matrimonio de urgencia. Ahora algunas madres solteras obstaculizan *el reconocimiento* de su hijo o hija por el padre con el fin de evitar que éste pueda esgrimir derechos (por otro lado razonables) sobre los hijos/as.

A pesar de la multiplicación creciente de la descendencia extramatrimonial, todavía estamos lejos de Europa. De acuerdo a los datos podríamos defender la existencia de un modelo mediterráneo de reducidos nacimientos extraconyugales.

España, Italia y Grecia ocupan, por este orden, la cola de la clasificación en la Unión Europea. La media es de 27,2% de hijos/hijas habidas fuera del matrimonio, con Suecia (55,3%) o Dinamarca (44,9%) ocupando la cabeza.

Como recuerda M. Delgado, España aún a comportamientos modernos y tradicionales. La juventud mantiene más relaciones prematrimoniales que antes, pero si se produce el embarazo, a veces por presiones familiares y otras por propia decisión, se tiende a dar una cierta legitimidad al nacimiento mediante el matrimonio.

## 2. MATRIMONIOS Y PAREJAS DE HECHO

El estudio de la trayectoria reciente de la nupcialidad se convierte en elemento de singular alcance para entender la marcha reciente de la fecundidad española. Dos rasgos definen dicha trayectoria: la caída del número de matrimonios (271.000 nupcias en 1975 y 206.254 en 2001) y el retraso del calendario nupcial. No obstante, y a pesar de la disminución de su frecuencia, el matrimonio sigue gozando de buena salud como forma de unión. Según un barómetro reciente del CIS (1998), casi 8 de cada 10 españoles/as (78%) lo consideran una "institución" bastante o muy importante. La boda religiosa es la opción preferida: el 53% de las personas entrevistadas juzga que es la mejor forma de convivencia

para una pareja estable. Pese a ello no sólo hay menos mujeres casadas en general y por supuesto en los grupos de edades fecundas, sino que cuando contraen matrimonio las mujeres lo hacen a edades más tardías. La edad media al primer matrimonio era, en 1975, del 26,68 para los hombres y 24,17 para las mujeres. En 1999 los varones contraían su primera nupcia a los 30,04 años y las mujeres a los 27,96. Es decir, en ese cuarto de siglo el retraso fue de 3,36 años para el sexo masculino y de casi 4 para el femenino (3,79). La proporción de casadas en los grupos de mujeres de 20 a 30 años ha perdido en torno a 30 puntos porcentuales desde 1975. La fecundidad más alta correspondía tradicionalmente a las mujeres que tenían entre 25 y 29 años, seguidas por las del grupo 20-24. Ahora el grupo más fecundo es el de 30-34 años, situándose a continuación el de 25 a 29, con las consiguientes repercusiones negativas para la natalidad al ser ésta un fenómeno básicamente matrimonial. La fecundidad de las mujeres de 20 a 30 años sigue disminuyendo. La edad media a la maternidad ha sufrido igualmente un retraso. En 1975 era de 28,80 años; en el 99 de 30,67. Llegando a ser en el País Vasco de 32,10 años.

En cuanto a las parejas de hecho hay dos circunstancias que reducen su influencia en la fecundidad general: la escasa cuantía de su número y su tasa de

fecundidad más reducida, aunque el número de sus descendientes haya aumentado.

Según datos del CIS citados por M. Delgado, en 1995 la proporción de personas entre 18 y 49 años que declararon convivir en una unión de hecho fue de 3,5% para las mujeres y 3,8% para los varones. Estas reducidas proporciones aumentan si se tienen en cuenta los varones (11,7%) y las mujeres (8%) que en algún momento mantuvieron esta forma de unión, que pudo acabar en matrimonio. Pese a ello las cifras siguen siendo bajas, aunque probablemente aumentarán en el futuro sin amenazar en ningún momento el liderazgo del matrimonio.

Por otro lado, la tasa de fecundidad de las parejas de hecho es más baja que la de los matrimonios. En bastantes casos además, la llegada del primer o del segundo hijo o hija suele favorecer la evolución hacia el matrimonio (religioso o civil).

## 3. LAS CAUSAS DE LA DISMINUCIÓN

Describir el fenómeno es más sencillo que explicarlo, pero ello no nos exime de buscarle un razonamiento satisfactorio. La pregunta es por qué hemos llegado a esa situación de fecundidad tan baja en un país que hasta hace poco tiempo se situaba en una sólida posición natalista.

Resulta sencillo relacionar la caída de la fecundidad con el empleo reciente de métodos anticonceptivos eficaces y con el incremento del aborto. Las encuestas disponibles permiten comprobar el crecimiento del número de usuarias de procedimientos anticonceptivos de los considerados "eficaces" en singular cuantía, y el incremento de las interrupciones voluntarias del embarazo de manera igualmente apreciable. Según la Encuesta de Fecundidad del año 99, el 99,08% de las mujeres entre 15 y 49 años manifiestan conocer, al menos, un método anticonceptivo eficaz. En cuanto al aborto se observa un crecimiento fuerte en los últimos años. En 1991 se practicaron alrededor de 42.000 y en 2000, 63.756. En los últimos diez años se contabilizan en total



medio millón de abortos, practicados sobre todo por mujeres de los grupos 20-24 y 25-29 (las menores de 19 años suman sólo el 9%).

La inmensa mayoría de los abortos se realizan en centros privados (97,63%), antes de las 8 semanas de gestación (65,03%) y por motivos de salud materna (97,16%). El riesgo fetal sólo reunió el 2,57% de los casos y las violaciones, el 0,05%.

Por CC.AA., el ranking lo encabeza Baleares que reúne el 13,56% de los casos seguida de Cataluña con el 9,67% y Madrid con el 8,90. Asturias es la cuarta (8,36%) y el otro archipiélago, Canarias (8,04%), ocupa la quinta plaza.

Las comunidades con niveles de participación más reducidos son Galicia, Cantabria, Navarra y País Vasco.

El contrapunto del aborto es el intento de buscar el embarazo mediante un tratamiento adecuado. Según la Encuesta de Fecundidad, el número de mujeres que ha tenido tratamiento es de unas 240.000, que sobre la población femenina de 15 a 49 años suponen el 2,36%. Pero la evitación de los embarazos o su interrupción deliberada, obedecen a factores de naturaleza económica y social que actúan también sobre el descenso de la nupcialidad y su retraso.

En la tendencia a la baja de la fecundidad española actuaron los mismos factores que han propiciado su caída más temprana en otros países europeos. Pero en la aceleración reciente del declive las causas económicas han sido decisivas. El fuerte desempleo y la precariedad del trabajo sobre todo entre las generaciones jóvenes, retrasaron su salida del hogar paterno, la formación de nuevos matrimonios o parejas de hecho y por supuesto la fecundidad.

Las evidencias estadísticas de estos procesos son abundantes. Según una encuesta reciente el 62% de los jóvenes entre 25 y 29 años vivía con sus padres frente al 20% de Alemania o el 18% de Francia. La media de la UE es del 32%. A estas edades la formación de los que han podido proseguir estudios universitarios ya ha terminado, por lo que la mayoría estaría en condiciones

teóricas de incorporarse al mercado de trabajo. Pero son precisamente las escasas que éste impone y su aleatoriedad los determinantes de la prolongación de su presencia en el hogar.

En menor proporción que antes y más tarde, algunos y algunas deciden independizarse y contraen matrimonio o formalizan otra forma de unión, incluso deciden tener descendencia aunque conciben menos de la deseada. La Encuesta de Fecundidad de 1999 incluye los motivos aducidos por las mujeres entre 15 y 49 años para haber engendrado menos hijas o hijos de los queridos. En el conjunto del país y en casi todas las comunidades autónomas la principal razón apuntada es la insuficiencia de recursos económicos. Así opina el 30,82% de las españolas, que reconocen otros motivos pero en una proporción mucho más reducida. Entre ellos figuran los problemas o molestias de salud (17,08%), o el deseo/necesidad de trabajar fuera de casa (14,06%). Las dificultades económicas como impedimento del tamaño familiar deseado son argumentadas por el 49% de las mujeres en Asturias, el 47% en Cantabria, el 37% en Galicia y el 36% en Andalucía. Sólo en tres comunidades, Castilla-La Mancha, Murcia y Navarra, los problemas o molestias de salud se sitúan por delante de las causas económicas como justificación de la mencionada aspiración incumplida.



En este orden de cosas, resulta interesante una cuestión incluida en la Encuesta de Fecundidad, como es la intención de hijas/hijos futuros en mujeres expuestas al riesgo de embarazo o embarazadas por *creencia religiosa*. Contra lo que pudiera esperarse, el porcentaje de mujeres protestantes (78,88), musulmanas (56,37) o no creyentes (59,84) que tienen intención de nacimientos futuros es superior al de católicas (55,13). Y lo que es todavía más curioso es que entre las católicas el porcentaje de las practicantes (50,96) es inferior al de las no practicantes (58,3). La vieja y estrecha relación entre natalidad y credo religioso, que situaba a los católicos en posición privilegiada, parece estar claramente debilitada en España.

Los motivos económicos actúan sobre la nupcialidad y la natalidad a través de otro factor relevante, como es el acceso a la vivienda, en propiedad o alquiler. Es un factor vinculado a las condiciones de empleo, pero dadas las dificultades que impone el mercado inmobiliario, tiende a agravar sus efectos negativos. El mercado de la vivienda es caro, con precios que no han cesado de crecer desde hace años. La inversión pública en vivienda representa el 1% del PIB, aproximadamente la mitad de la media de la UE (Vinuesa, J. 2002). El porcentaje de la renta familiar destinado a la compra de la vivienda está en torno al 50%. Las viviendas en alquiler son tan solo el 14% y en el momento presente no son una solución económica adecuada para las rentas familiares medias. Las viviendas públicas en alquiler sólo representan el 2% frente a un 18% para el conjunto de la UE. La adquisición de una vivienda se juzga como una inversión rentable y segura, pero obliga a retrasar la edad de la emancipación.

El relevante papel jugado por los factores económicos en la caída de la fecundidad y natalidad, ha tenido su contraprueba en tiempos recientes. Sin duda, la mejora de las condiciones laborales (la tasa de desempleo ha caído significativamente) y la reducción del interés de los créditos hipotecarios, están en la base la recuperación de la natalidad que se produce desde 1999.





Las subidas desde entonces han sido las siguientes:

- En 1999 el número de nacimientos fue superior en casi 15.000 al del año anterior.
- En 2000 hubo 15.626 más que en 1999.
- Finalmente, los datos de 2001 dan, con 403.859 personas nacidas vivas, 8.103 nacimientos más. Casi la mitad menos que el año precedente.

En estos aumentos ha jugado un cierto papel la natalidad de las personas inmigrantes, aunque su aporte no sea para echar cohetes.

- En 1997 se registraron 13.545 nacimientos.
- En 1998 se registraron 14.843 nacimientos.
- En 1999 se registraron 17.815 nacimientos.
- En total 46.203 que sobre los nacimientos totales de estos 3 años (1.114.358) supusieron el 4,14%.

Si la población española es de 40 millones de personas y suponiendo que estos nacimientos forman parte de ella, su aportación es tan sólo del 0,11%, aunque ellos mismos con un millón y medio de personas supongan ya el 3,20% de nuestra población.

La experiencia reciente obliga a tener cautela ante las subidas. Ya en 1997 se había producido un ascenso (6.409 nacimientos más que en 1996), que no se sostuvo en 1998 (3.842 nacimientos menos que en 1997). Además la recuperación ha tenido lugar sobre todo en edades elevadas, lo cual indica que se trata tan sólo de nacimientos aplazados.

Una recuperación efectiva y sostenida no se puede realizar únicamente a través de las hijas e hijos diferidos en el tiempo, puesto que además no pueden ser muchos por las propias edades de los padres (razones biológicas) y por las dificultades inherentes a una maternidad y paternidad tardías.

La natalidad sólo podría crecer de manera más intensa, si se produce un rejuvenecimiento del calendario de la

maternidad que deja margen para nuevos nacimientos en edades y condiciones más favorables. A estos efectos debe tenerse en cuenta que al ser las generaciones de jóvenes cada vez más reducidas en términos absolutos<sup>2</sup>, el número de madres potenciales va a disminuir. De tal manera que las que haya deben aumentar su fecundidad para mantener la “producción”. Si no se opera una recuperación de la fecundidad, el llamado *efecto eco* de la estructura por edades provocará de manera mecánica una reducción de nacimientos. Para el año 2021 el número de madres potenciales (sin tener en cuenta la inmigración) se rebajaría a dos terceras partes de su cuantía actual. Pero la posibilidad de que aumenten los nacimientos va a depender mucho de cómo evolucione en el futuro la economía y el empleo. El empleo de hombres y mujeres porque en bastantes de los matrimonios o de las parejas que hoy se constituyen trabajan ambos contrayentes. La tasa de empleo de las mujeres españolas está 30 puntos porcentuales por debajo de la masculina y 14 más baja que la europea. El paro femenino duplica las cifras de la UE. La proporción de madres de niñas y niños pequeños asalariadas es del 31,1% en España y del 47% en UE. La proporción de mujeres ocupadas a tiempo parcial es del 21,5% frente al 37,7% de la UE. Volveré sobre estos datos, pero una hipótesis de urgencia permite sostener que el trabajo fijo asalariado fuera del hogar no es un factor reductor de la natalidad.

Por otro lado, nuestro país presenta algunas claras desventajas relativas, en relación a otros de la Unión que deberán ser modificadas si aspiramos a una recuperación más intensa de la fecundidad.

El porcentaje de niños y niñas de 0 a 3 años que asisten a guarderías infantiles subvencionadas es del 20%. En Francia que tiene un valor intermedio reciben esta prestación un 23% de los niños y niñas.

Los hogares con menores de 2 a 8 años que reciben prestaciones y protección familiar son el 8% frente al 52% de la UE.

El porcentaje sobre el PIB de gastos en prestaciones familiares y a la infancia es del 0,4% frente a un 2,2% en la UE. Con

respecto a la totalidad de las prestaciones sociales, este tipo de ayudas representa el 8% en la UE y el 2% en España.

Estos datos marcan algunas de las pautas por las que habría que encauzar la necesaria *política de ayuda familiar* a emprender, si se quiere, aumentar la natalidad.

#### 4. LA NECESIDAD DE UNA POLÍTICA FAMILIAR

Ahora bien, cualquier política que se emprenda debe tener en cuenta algunos hechos relevantes.

##### 1º

Los cambios que se han llevado a cabo en la sociedad española en relación al papel desempeñado por las mujeres. Antes, en su mayoría, se les atribuía una función básica de casadas y madres. De manera progresiva, a medida que se van imponiendo principios de igualdad, las mujeres se incorporan con más fuerza al mercado de trabajo y aportan ingresos a las economías familiares. La subida del nivel de vida y las nuevas pautas de consumo se cimentan, en parte creciente, sobre el trabajo de la mujer fuera del hogar.

##### 2º

El aumento del “coste” de los hijos e hijas que suponen una carga creciente para las economías familiares. Y digo creciente porque la consideración de los hijos e hijas como carga no es nueva; lo que sí es más cercano es su valoración generalizada en términos de calidad, particularmente en el aumento de la educación y los niveles de consumo. Para algunas familias el nivel de vida que aspiran para

##### 2

Los que cumplan 30 años en 2005 serán los 669.000 (algo menos por los fallecimientos) que nacieron en 1975. En el año 2015 la cifra se reducirá a 456.000 y en el año 2025 sólo los 363.000 nacidos en 1995.

##### 3

En abril de 2002 el Gobierno ha anunciado medidas fiscales de apoyo a las madres trabajadoras con hijos de 0,3 años. Por primera vez se anuncia una retribución mensual.

sus hijos y sus hijas les convierte en una carga juzgada como excesiva. Y “para eso”, es decir para que no puedan cumplir sus expectativas (las del padre y de la madre), no los tienen.

**3º**

La llegada de un hijo o una hija origina, en ocasiones un *conflicto*, por supuesto más temido que deseado. El que se produce entre la dedicación a su cuidado y las obligaciones laborales de los padres particularmente, las de la madre que se ve así amenazada en su trayectoria profesional cuando no en la conservación de su trabajo. Un 14,06% de las entrevistadas en la Encuesta de Fecundidad (99) manifiesta que si ha tenido menos descendencia de la deseada es por querer o precisar un trabajo fuera del hogar.

**4º**

Las empresas, en general, rehuyen los costes y los inconvenientes derivados de la maternidad, lo cual no favorece el mantenimiento de las madres trabajadoras en el mercado laboral.

**5º**

La natalidad ha sido objeto de una cierta minusvaloración social. Ser padre o madre no está de moda. Lo está mucho más el logro del éxito profesional al que se vinculan unas ciertas condiciones de vida irrenunciables. La consideración del hijo o hija como amenaza (inocente) del bienestar está presente en muchas de las parejas que hoy se forman.

Todas estas circunstancias ejercen una función limitadora de la natalidad. Todas, por consiguiente, deben tenerse en cuenta para prever y diseñar el futuro.

Un futuro que exigirá un mayor esfuerzo productivo de las mujeres porque su contribución laboral tendrá que ser numéricamente más importante. Aunque sólo aplicásemos a la población española la tasa de actividad femenina de la UE, eso equivaldría a poner en el mercado de trabajo un millón y medio más de mujeres activas. Con el fin de poder vislumbrar la incidencia de este hecho en la natalidad, veamos cual es la relación para las mujeres de 15 a

49 años entre el número de hijas e hijos nacidos vivos y la actividad económica.

La cifra de mujeres ocupadas o paradas buscando empleo supone algo más de la mitad (55%) del total de mujeres con esas edades (Encuesta de Fecundidad, 1999). De ellas casi el 50% no tiene hijos ni hijas (49%), el 17% tiene uno o una y el 25% tiene dos. La conclusión parece clara. Si el volumen de mujeres activas va a crecer es preciso establecer los mecanismos para que las nuevas activas mejoren el comportamiento fecundo de las actuales, que en buena parte no tienen hijas ni hijos o tienen pocos.

En el haber general de una menor natalidad están las mejores perspectivas de entrar en el mercado laboral y de mantenerse en él ligadas a la escasez de mano de obra que la pasada trayectoria demográfica ha deparado. Podrá haber más matrimonios y más tempranos y las parejas podrán plantearse tener más descendencia y a edades algo más jóvenes. Aunque no estoy seguro de que vaya a ser así. La mayor esperanza de vida de las personas y la percepción de que la vida se vive con más intensidad de joven que de mayor puede alimentar la tendencia actual a seguir retrasando la edad del matrimonio y de la procreación. La cultura del no tenemos prisa, la vida solo se vive una vez, no queremos asumir las cargas familiares tan pronto, que imperan en nuestra juventud no se modificarán ni aprisa, ni con



intensidad. Yo creo que es una percepción equivocada. Las “obligaciones” familiares de muchos matrimonios celebrados cuando los cónyuges tenían entre 25 y 30 años, acaban entre los 50 y 60, una edad que con las esperanzas actuales, permite tener muchos años por delante de pleno desarrollo profesional y personal.

En el haber del incremento de la natalidad, se sitúan los nacimientos de la población inmigrante que ya hemos visto que, por el momento, no son muchos, pero que podrían crecer a medida que aumente la población extranjera. Ciertamente eso puede ser así, pero conviene no olvidar que sus aportes no podrán ser espectaculares y que además como suceso demográfico la inmigración es un fenómeno reversible.

En el debe “demográfico” de la natalidad está la mencionada reducción de las generaciones de madres potenciales, lo que les exigirá un hipotético sobreesfuerzo reproductivo que “a priori” no resultará fácil, dados los comportamientos actuales.

## 5. LAS MEDIDAS CONCRETAS

El objetivo prioritario es la conciliación de la vida familiar y laboral, prioritariamente de las mujeres, en un contexto en el que la fecundidad tendría que subir hasta un valor, digamos, en torno al 1,70 hijos/as por mujer. Eso exige, ante todo, crear un clima propicio en la sociedad española que a veces está poco acostumbrada a pensar “en común”, con el horizonte de la sociedad en su conjunto y no con el de los intereses familiares o personales.

Favorecer una disposición más adecuada a la paternidad (al derecho a la paternidad) no autoriza a realizarlo a costa del aireamiento de los peligros que para nuestra “raza” o nuestra identidad nacional puede suponer la inmigración. Exige, por el contrario, reivindicar un modelo de sociedad que en vez de entorpecer, ayude a las mujeres españolas a ejercer con libertad su derecho a la maternidad.

Las medidas fiscales establecidas <sup>■</sup> ya o que vayan a desarrollarse, están bien





en la medida que contienen una compensación al sobreesfuerzo de las mujeres trabajadoras y quizás un incentivo para la fecundidad por cuanto pueden suponer una compensación de los costes generados por la llegada de un nuevo hijo o hija. Pero no son suficientes. A partir de la Ley de Conciliación de la Vida Laboral y Familiar y del Plan Integral de Apoyo a la Familia deberían intensificarse *acciones de naturaleza laboral y asistencial*.

El Plan Integral de Apoyo a las Familias previsto para el período 2001-2004 se articula en torno a 4 grandes objetivos: incrementar la calidad de vida de las familias, fomentar la solidaridad intergeneracional, apoyar a la familia como garante de esa solidaridad y prestar apoyo a las familias en peligro de riesgo social y otras situaciones especiales.

Está previsto que estos objetivos se materialicen en 10 líneas estratégicas que den lugar a medidas de carácter normativo. Esas diez líneas son:

**1<sup>a</sup>**

Política fiscal y de rentas con acciones tendentes a compensar el coste económico y laboral de la maternidad, ayudas fiscales al empleo de familias con hijos/as y otras para favorecer su atención.

**2<sup>a</sup>**

Mejora de las prestaciones de la Seguridad Social por los hijos e hijas a través de diferentes modalidades de pago periódico y único.

**3<sup>a</sup>**

La tan anunciada política de conciliación de la vida familiar y laboral. Para lo cual es necesario el desarrollo reglamentario de la Ley aprobada en el año 2000. Es interesante la idea de establecer bonificaciones de las cuotas empresariales a la Seguridad Social con el objetivo de favorecer la integración laboral de las personas con hijos/as.

**4<sup>a</sup>**

Una política de vivienda complementaria tendente a multiplicar las viviendas de Protección Oficial, favorecer su ocupación por las familias con menos ingresos y considerar el número de hijos/as

como criterio preferencial de la adjudicación.

**5<sup>a</sup>**

Facilitar el acceso de las familias a las nuevas tecnologías.

**6<sup>a</sup>**

Revisar el derecho de familia.

**7<sup>a</sup>**

Desarrollo de los servicios de orientación y mediación familiar.

**8<sup>a</sup>**

Ayuda a las familias en situaciones especiales (en riesgo de exclusión o violencia, monoparentales con hijas o hijos pequeños, etc.).

**9<sup>a</sup>**

Favorecer el acceso a la cultura y la participación social de las familias.

**10<sup>a</sup>**

Nueva ley de protección de las familias numerosas.



El abanico de intenciones es bastante completo y en general razonable. Ahora sólo hace falta que los compromisos legislativos se cumplan y que las dotaciones presupuestarias necesarias para su desarrollo se establezcan.

Ahora bien, si es conveniente que nazcan más niños y niñas (y así lo entendemos todo el mundo), es necesario que de este objetivo se responsabilice toda la sociedad impidiendo que se penalice a las mujeres al dificultar el ejercicio pleno de su actividad profesional por el hecho de concebir un hijo o una hija. En este sentido es conveniente intensificar las campañas para terminar con el sexismo cultural de dificulta el equilibrio de las responsabilidades domésticas.

Es preciso dedicar una especial atención al trabajo a tiempo parcial para quienes lo desean y, por supuesto, asegurar la vuelta a la actividad tras los períodos de alejamiento temporal que las leyes establecen.

El tema de la asistencia social para el cuidado y atención de las hijas e hijos pequeños, se me antoja especialmente importante. Una política más generosa de creación y subvención de guarderías infantiles debe ser uno de los ejes directrices del programa. Otro, el de la vivienda en propiedad o alquiler subvencionados para jóvenes que se plantean casarse y tener descendencia.

En el ámbito de la vivienda algunos (Vinuesa) proponen ciertas medidas imaginativas como la construcción de viviendas protegidas aptas para la vida en común de familias con varios núcleos (familia vertical) que faciliten las ayudas intra-familiares y respeten la independencia personal. Se trata de dar respuesta a un fenómeno cada vez más frecuente, el de la convivencia en un mismo hogar de 3 ó 4 generaciones de personas con diferentes exigencias y necesidades.

Por último, y de la misma forma que existe un Observatorio Permanente para la inmigración, debería establecerse uno similar para el seguimiento de la fecundidad y natalidad a fin de comprobar la incidencia de las medidas que vayan implantándose. (Vinuesa, J. 2002).



# Trabajar y ser madre: la difícil conciliación

POR CONSTANZA TOBÍO.  
Universidad Carlos III de Madrid.

D E R E C H O E S P A Ñ O L

Durante buena parte del siglo XX y hasta los años sesenta –e incluso primeros setenta– se observa en Europa una clara correlación negativa entre las pautas de fecundidad y la actividad laboral femenina que se elevó al rango de teoría por parte de autores como Mincer, entre otros (Bettio y Villa 1998). Los países del Norte de Europa se caracterizaban por la más baja fecundidad y a la vez por la mayor proporción de mujeres en el mercado de trabajo. Por el contrario, en el Sur de Europa la fecundidad se mantuvo alta hasta el último cuarto de siglo, siendo la actividad femenina baja. Suecia y España representan bien estos casos extremos. En el primero de ellos, el número medio de hijos/hijas por mujer era en 1960 de 2,2 frente a 2,59 para el conjunto de Europa; en España el índice se elevaba a un 2,86 (Eurostat 1998a). Las tasas de actividad de las mujeres en los primeros años sesenta alcanzaban a la mitad de la población de más de dieciséis años en Suecia (Ministerio de Asuntos Sociales, Instituto de la Mujer 1988: 41) y a menos de un 25% en España (Casas 1987: 13). La interpretación de esa dualidad Norte-Sur se basaba generalmente en la idea de una coherencia entre las pautas demográficas y sociales de carácter tradicional, siendo las mujeres exclusivamente dedicadas al cuidado del hogar y de los hijos e hijas las más fecundas, mientras que la actividad

laboral femenina se asocia a la modernidad, de la que la menor fecundidad es característica.

La situación cambia durante los años ochenta, y ya a partir de los noventa se invierte: los países del Sur de Europa, especialmente España e Italia, son los que registran en 2001 a la vez la actividad laboral más baja entre 15 y 64 años: 50,6% y 47,5% respectivamente (Eurostat 2002a) y la menor fecundidad, aunque algo más alta que en los años anteriores: 1,25 y 1,24 respectivamente (Eurostat 2002b). Por el contrario, en el Norte de Europa las mujeres son las que más trabajan (Suecia: 74,3%) y tienen un número medio de hijos/hijas superior a la media europea (Eurostat 2002a). Pero probablemente lo más significativo del cambio de tendencia es el bajísimo nivel que alcanza la fecundidad en Italia y España, situándose muy por debajo del nivel de reemplazo de las generaciones desde hace más de quince años.

El paradójico contraste entre la hiperactividad de las mujeres del Norte, tanto en la esfera productiva como reproductiva, frente a la aparente inactividad de las del Sur puede entenderse mejor si se observa la evolución reciente de la participación de las mujeres españolas en el mercado de trabajo, así como las actitudes de las propias mujeres y de la sociedad en general ante el trabajo femenino. Las tasas





globales de actividad ocultan el fortísimo aumento de las mujeres trabajadoras entre las generaciones más jóvenes, dada la reducida actividad de las de más edad. Hay una quiebra generacional entre las mujeres de más de 40-50 años, que mayoritariamente son y han sido a lo largo de toda su vida amas de casa, y las más jóvenes que mayoritariamente se incorporan al mercado de trabajo (Garrido 1993). Hay, además, según muestran diversas investigaciones (Martínez Quintana 1992, Alberdi 1999, Cruz Cantero 1995, Tobío 2001) múltiples razones de todo tipo que inducen a las mujeres a trabajar: objetivas y subjetivas, familiares e individuales, puramente prácticas e instrumentales unas y referidas a la construcción de una nueva identidad como ciudadanas de pleno derecho otras.

Cabe plantear, por tanto, que vivimos una situación de transición entre un viejo modelo de mujer y de familia caracterizado por una acusada división de roles de género y un nuevo modelo basado en la incorporación laboral de las mujeres. Sin embargo lo que ya casi es un hecho —una nueva normalidad basada en que la mayor parte de las mujeres trabajan a lo largo de toda la vida— no ha sido todavía reconocido y asumido en la sociedad española como un cambio y un problema social que obliga a redefinir formas de organización social desde la escala micro (la vida familiar) hasta la escala macro (las políticas sociales, el trabajo, el tiempo y el espacio). La bajísima fecundidad que se observa en España, sería desde este punto de vista, un indicador de ese proceso de transición, de las contradicciones que supone y de la todavía no resuelta definición de un nuevo modelo que asuma como un dato la generalización de la actividad laboral de las mujeres.

En la primera parte de esta ponencia se trata acerca de las nuevas pautas de la actividad laboral de las mujeres, así como de las razones por las que de forma generalizada las nuevas generaciones de mujeres quieren trabajar. A continuación se analizan los discursos de las madres trabajadoras españolas acerca de las razones que explican la baja natalidad existente hoy en nuestro país y, por último, se aborda la cuestión de cómo hacen y con qué recursos cuentan para hacer posible su doble presencia en esos dos mundos todavía demasiado alejados.

## 1. NUEVOS ROLES LABORALES. ¿POR QUÉ TRABAJAN LAS MUJERES?

El trabajo extra-doméstico de las mujeres ha tenido durante largo tiempo un carácter cíclico, dependiendo de la coyuntura económica, bélica o biológica. Por ejemplo, durante la Primera o la Segunda Guerra Mundial las mujeres ocupan los puestos de trabajo, especialmente en las fábricas, que los hombres dejaban al ir al frente. En el periodo posbélico, en cambio, se observa un repliegue de las mujeres al hogar y un aumento de la fecundidad. La actividad femenina aumentaba generalmente en momentos de recuperación económica y disminuía en las fases de recesión, actuando como un factor amortiguador de los ciclos económicos. Algo

similar ocurre con los ciclos biológicos, alcanzando la actividad femenina un máximo hacia los veinticinco años y disminuyendo después durante los años de mayor fecundidad. En algunos casos después de los cuarenta o cuarenta y cinco años se producía una reincorporación de algunas mujeres al empleo, una vez que las tareas reproductivas exigían una menor dedicación. En resumen, actividad laboral y fecundidad aparecían como actividades opuestas, difícilmente compatibles.

Hasta 1981 el perfil de la actividad laboral femenina en España es todavía marcadamente tradicional. Algo más de la mitad de las mujeres entre 20-24 años están en el mercado de trabajo, pero la proporción se reduce a sólo un 30% entre las que tienen 30-34 años. Los datos de 1999 muestran que el máximo de actividad se desplaza al grupo de edad 25-29 alcanzando al 75% de las mujeres, siendo pocas las de 30-34 años que no son activas (68%). Se ha producido en los últimos veinte años un aumento muy importante de la actividad entre las generaciones que actualmente tienen menos de cuarenta años. Es especialmente significativo el incremento de actividad entre 30 y 40 años, edades en las que la mayor parte de las mujeres tienen hijos o hijas pequeñas. Si en 1981 menos de un tercio de las mujeres en ese grupo de edad eran activas, los últimos datos de 1999 muestran que ahora son más de dos tercios. (Fernández Cordón, 1999).

La pregunta que se plantea a partir de la constatación de que la mujer trabajadora constituye ya una nueva normalidad social es ¿por qué trabajan las mujeres? <sup>1</sup> Una investigación reciente sobre las madres trabajadoras españolas da algunas respuestas a esta cuestión. La actitud hacia el propio trabajo entre las entrevistadas es muy positiva. Casi dos de cada tres entrevistadas (62%) afirman que “Le gusta su trabajo y no lo dejaría por su voluntad”, frente a algo más de un tercio (38%) que dice que “Si pudiera dejaría de trabajar y se dedicaría a su familia”. El factor que más influye en la actitud hacia el trabajo es el nivel socioeconómico <sup>2</sup>. Las diferencias son muy significativas, desde un 78% de las entrevistadas de nivel alto que dicen que les gusta su trabajo a sólo un 44% de las de nivel bajo, pero resulta destacable que hasta en la situación más desfavorable, madres ocupadas en empleos de baja cualificación con al menos un hijo o hija de menos de 18 años con el que residen, casi la mitad de las entrevistadas afirman no desear dejar de trabajar.

Cuando se pregunta acerca de cuáles son las razones por las que trabajan la que se señala en primer lugar es la necesidad económica familiar con un 55% de las respuestas (razón principal), disminuyendo a un 26% cuando se acumulan las tres razones principales. En los trabajos cualitativos previos ya aparecía repetidamente y entre las mujeres de todas las clases sociales la idea de que trabajar es hoy una obligación impuesta por la necesidad económica, ya que un único ingreso no es hoy suficiente para mantener una familia. Más aún, en el origen de las familias más jóvenes se plantea el doble empleo como la situación normal. Hay, sin embargo, matices según clase social en cuanto al contenido



de esa necesidad económica. Para las mujeres de clase baja se trata de estricta necesidad, para las de clase media y alta su trabajo aparece como necesario para mantener el nivel de consumo familiar característico de su entorno.

La segunda razón que se menciona, a una distancia considerable de la anterior (14% cuando se pregunta en primera mención y 17% como acumulado de las tres razones principales), es la independencia económica individual. Se trata de una razón de índole muy diferente, aunque también tenga carácter económico. En este caso trabajar constituye una estrategia individual de las mujeres, un soporte básico que proporciona a la vez seguridad hacia el futuro en el caso de separación o divorcio y en el presente, al reforzar su posición en el interior de la familia.

La idea de independencia se asocia a una pluralidad de factores, según los resultados de la investigación cualitativa. En primer lugar a la libre decisión acerca del mantenimiento de la relación conyugal. Se dice, por ejemplo, que las mujeres que trabajan, si deciden seguir casadas es porque realmente lo desean, no condicionadas por su situación de dependencia. Pero la independencia va más allá, tiene que ver con la identidad propia, individual de las mujeres, con ser personas. El mejor indicador de esa independencia es tener un dinero propio, no tener que pedir dinero al marido, ser mantenidas.

**"Ya no hay que pasar por la humillación de pedirle dinero al marido".** (Grupo de discusión, clase baja, Madrid, 20-29 años).

La tercera razón que se menciona (9%, en la primera mención) es ejercer su profesión, lo cual tiene que ver con la secuencia lógica formación-actividad profesional. Las mujeres que han estudiado una carrera consideran que deben poner en práctica los conocimientos adquiridos, no hacerlo se percibe como un despilfarro.

### 1

Los datos empíricos que se presentan a lo largo de la ponencia se basan en Tobío, Arteta y Fernández Cordón 1996 y en Tobío, Fernández Cordón y Agulló 1998. La primera investigación es de carácter cualitativo. Fue subvencionada por el Instituto de la Mujer del Ministerio de Asuntos Sociales. La investigación se basó en veinticinco entrevistas en profundidad y seis grupos de discusión con mujeres ocupadas de 20 a 49 años con pareja y al menos un hijo o hija menor de 18 años. El trabajo de campo se realizó entre Febrero y Junio de 1995 en Madrid, Barcelona, Valencia y Bilbao. Las principales variables de segmentación fueron la edad (20-29,30-39,40-49), la clase social de la entrevistada (alta, media, baja) de acuerdo con su ocupación y la situación familiar (viviendo en pareja). Los principales temas e investigar fueron las actitudes ante la familia y el empleo, así como las estrategias prácticas para hacerlos compatibles. La segunda investigación es una encuesta cuantitativa basada en 1.200 entrevistas representativas de las madres trabajadoras españolas que residen con al menos un hijo o hija menor de 18 años. El trabajo de campo se hizo entre los meses de marzo y junio de 1998. Fue realizada en el marco del Plan Sectorial de Estudios sobre la Mujer y el Género (1996).

### 2

Determinado a partir de la ocupación de las entrevistadas.

### 3

Es el modelo de los países anglosajones como el Reino Unido, Estados Unidos o Australia y en buena medida el de los países nórdicos en la práctica donde a pesar de la importancia de las políticas de igualdad de oportunidades, de la promoción de la actividad laboral femenina y del elevado nivel que ésta alcanza, la mitad de las mujeres trabajan a tiempo parcial (Letablier 1995).

**"Fíjate, ¡tanta carrera para que después esté en su casa cocinando!"** (Grupo de discusión, clase media, Barcelona, 30-39 años).

La cuarta razón que se menciona como principal (8%, en la primera mención) es el gusto por el trabajo en sí mismo. En este caso el trabajar no tiene un carácter instrumental al servicio de otras razones sino que constituye un objetivo, una finalidad en sí mismo. Desde este punto de vista el trabajo es una actividad gratificante y placentera para quienes lo realizan. Deseo, placer en sí.

**"Me sigue gustando mi profesión, ¡Es que me apasiona!"** (Grupo de discusión, clase alta, Valencia, 40-40 años).

**"Es que me parece algo maravilloso poder trabajar"** (Grupo de discusión, clase baja, Madrid, 20-29 años).

Al preguntar en términos generales acerca de cuál es la situación ideal de la mujer que tiene hijos/hijas para la propia mujer, la mitad de las entrevistadas, se pronuncia por el trabajo a tiempo parcial mientras los hijos o hijas son pequeñas. Se puede considerar una opción intermedia que refleja la importancia que las mujeres dan a la actividad laboral –no quieren abandonarla del todo ni siquiera mientras los hijos o hijas son pequeñas– y la preocupación por la adecuada atención que ellas personalmente desean dar a sus hijos e hijas. La actitud más negativa hacia las madres trabajadoras está representada por un 21% de las entrevistadas que considera que es mejor que las madres no trabajen (para las propias mujeres), con independencia de la edad de los hijos/hijas o del tiempo de trabajo. La posición contraria es la que mantiene el 15% de la muestra para quien la situación más deseable para las madres trabajadoras es trabajar a jornada completa siempre, incluso cuando las hijas y los hijos son pequeños. Por último, hay un 13,5% que considera que la situación ideal para las madres es trabajar cuando los hijos y las hijas son algo más mayores.

El espectro ideológico y las demandas implícitas aparecen perfectamente delimitadas a través de esta pregunta. Una quinta parte, aproximadamente, de las madres trabajadoras en nuestro país adopta la posición tradicional: las madres no deben trabajar. Cabe pensar que a ello subyace una consideración acerca de las ayudas que las madres deberían recibir para poder dedicarse al cuidado de los hijos e hijas, puesto que de hecho las que manifiestan esa opinión trabajan, y lo hacen en contra de sus convicciones acerca de que lo mejor para las mujeres que tienen hijos/hijas es no trabajar. Esta posición se asocia especialmente a las entrevistadas de menor cualificación ocupacional.

La opción "trabajar cuando los hijos/hijas son más mayores" parece apuntar a un modelo secuencial de distribución entre la vida laboral y la vida familiar que existe en otros países como Alemania o Francia. La demanda implícita en este caso se orientaría a permisos parentales que hicieran posible cuidado de los hijos/hijas durante una primera etapa de su vida, posibilitando o facilitando después la incorporación laboral. Trabajar a tiempo parcial <sup>2</sup> es la situación preferida por la mayoría de las madres trabajadoras mientras las hijas/hijos





son pequeños que, sin embargo, choca con el escaso margen que la mayoría de las entrevistadas manifiestan tener para renunciar a una parte de su sueldo, en el caso de que esa posibilidad se les ofreciera. Trabajar a tiempo completo incluso cuando las hijas/hijos son pequeños aparece como deseable para una pequeña parte de la muestra que representa la opción más avanzada: descendencia y actividad laboral constituyen dos planos igualmente importantes y compatibles para la mujer.

Pero la opinión mayoritariamente positiva acerca del trabajo remunerado que las madres trabajadoras expresan cuando se pregunta acerca de las mujeres se reduce enormemente cuando se pregunta acerca de la situación ideal para los hijos/hijas. Casi la mitad de las entrevistadas considera que para los hijos/hijas lo mejor es que la madre no trabaje, al tiempo que sólo un 9,5% considera que sea lo mejor para ellos que la madre trabaje siempre a tiempo completo. Ello supone que más de un cuarto del total de entrevistadas (28,5%) manifiesta una actitud opuesta en cuanto a qué es lo mejor para la madre (trabajar) y para los hijos e hijas (que su madre no trabaje). El caso contrario –entrevistadas que afirman que para los hijos/hijas es bueno que la madre trabaje a jornada completa pero que no es deseable para la madre– es casi inexistente (menos del 1%). En el 62% de los casos hay coincidencia entre lo que se considera más deseable para la mujer y para los hijos/hijas. La no coincidencia se refiere mayoritariamente a opiniones que reflejan que para los hijos/hijas es mejor que las madres no trabajen o trabajen menos.

**TABLA 1.**  
**SITUACIÓN IDEAL RESPECTO DEL TRABAJO DE LAS MADRES PARA ELLAS Y PARA LOS HIJOS/HIJAS**

Situación ideal	(% verticales)	
	Para las madres	Para los hijos/hijas
No trabajar	21,2	47,8
Trabajar cuando los hijos/hijas son más mayores	13,5	14,1
Trabajar a tiempo parcial mientras son pequeños	50,0	28,6
Trabajar a tiempo completo incluso cuando son pequeños	15,3	9,5
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Encuesta de Compatibilización Familia-Emple

Hay, por tanto, una contradicción entre la pluralidad de razones individuales y familiares, prácticas e identitarias, que inducen a las mujeres a desarrollar una actividad laboral y la percepción de lo que es mejor para los hijos/hijas. El empleo femenino como nueva normalidad social representa la modernización; el cuidado maternal como opción que se considera preferible para los hijos/hijas representa seguramente la inercia del modelo tradicional y constituye un indicador de que la asunción de nuevos roles laborales por parte de las mujeres no se está acompañando de un nuevo modelo positivo de cuidado de la infancia.

## 2. ¿POR QUÉ ES TAN BAJA LA NATALIDAD? LO QUE DICEN LAS MADRES QUE TRABAJAN

No aparece, en general, en los discursos de las mujeres una relación directa entre el número de hijas e hijos habidos o deseables y el trabajo extra-doméstico, sino que aquél se asocia más bien a la situación económica. El número de hijos e hijas dependería, así, de la capacidad económica de las familias, dado el nivel de exigencia actual para su mantenimiento, el cual se presenta como discutible pero ejerciendo, de hecho, una influencia determinante.

**"Lo económico hace mucho. Si no tienes dinero para comprarte un piso adecuado para tener bien el niño... porque para estar metidos en un piso de 50 m<sup>2</sup>, pues no. Los niños gastan mucho, leche, pediatra, ropa, comida, gastas mucho. Los colegios. No te puedes**

**pasar con un jersey... tres meses... de un niño".** (Entrevista en profundidad, clase baja, Bilbao, 28 años).

Y lo económico establece un máximo de dos o tres hijos/hijas como número óptimo de descendientes en las circunstancias actuales.

**"Es que más de dos hijos ahora... [...] Lo que pasa es que no puedes darle a cuatro hijos lo que les vas a poder dar a dos".** (Grupo de discusión, clase baja, Madrid, 20-29 años).

**"– Si tienes un hijo, uno, y después el segundo te lo piensas y el tercero no se tiene.**

**– Uy, ni el segundo".** (Grupo de discusión, clase baja, Bilbao, 20-29 años).

Sin embargo, indirectamente hay una relación entre el número de hijos/hijas y el trabajo de la mujer, pero no de carácter inverso (a más trabajo de la mujer menor número de hijos/hijas) sino más compleja. Hay un deseo de un mayor número de hijos e hijas, pero solamente con el sueldo de la mujer no se alcanza, por lo general, un nivel económico que permita el tercer descendiente. Ahora bien, el tercer hijo o hija exige tal dedicación que hace difícil el mantenimiento del trabajo por parte de la mujer.

En resumen, el trabajo de la mujer hace posible mantener en condiciones aceptables uno o dos hijos/hijas, y no es la causa de la imposibilidad del tercer o cuarto hijo o hija, sino que sería en todo caso lo que lo haría posible si su cuidado fuera más llevadero.

**"Pensábamos dos y creemos que dos será lo mejor. Si yo no hubiese trabajado, a lo mejor hubiésemos sido tres. A lo mejor, pero tres con un sueldo no se puede hoy en día, a no ser que tengas un sueldo superextraordinario... no puedes tener tres hijos con un sueldo".** (Entrevista en profundidad, clase media, Valencia, 37 años).

Llegar a tener el primer hijo o hija es difícil, hay que pensárselo, esperar el momento oportuno, alcanzar una seguridad profesional.

**"– Sí, hay que pensárselo un poco, lo del niño.**

**– Y tener muchas ganas.**

**– Muchas ganas".** (Grupo de discusión, clase baja, Bilbao, 20-29 años).

**"O sea, fue claro para mí que yo no podía tener hijos ... ni aunque me quedara embarazada. [...] ... en mi sector es tan complicado... y tal que dije: No, yo no voy a distraerme por el tema de tener crianza".** (Entrevista en profundidad, clase alta, Madrid, 45 años).

A veces se percibe incluso como imposible porque implica elegir entre el mundo profesional y el familiar.



**"Mi madre a mi edad tenía cuatro hijos y yo no tengo ninguno, o sea que de momento yo ya he dicho «no» a una cosa. Es que es eso, tienes que elegir... Es que no puedes, claro. Me supone eso dejar al crío... y eso que encuentres una guardería que te lo tenga todo el día. O sea yo desde las siete de la mañana que me he marchado de casa, todavía no he vuelto. Tú imagínate ¡qué plan! Es que no es plan, algo tienes que decidir..."** (Grupo de discusión, clase baja, Bilbao, 20-29 años).

**"Yo tengo compañeras con treinta y cinco años, casadas, que no se atreven a tener un hijo... ¡porque no pueden! [...] Es que no se lo plantean... es un lujo que no te puedes permitir. Que es terrible, ¿no?, pero no te puedes permitir tener un hijo"**. (Entrevista en profundidad, clase alta, Madrid, 33 años)

Es frecuente que se programe el momento de tener descendencia para que sea lo más compatible posible con las actividades profesionales, hasta el extremo de aprovechar el verano, las vacaciones o la ocasión de una disminución del ritmo laboral. La natalidad aparece así como un "problema" para el trabajo cuyo impacto se intenta minimizar, como un percance que idealmente pasaría inadvertido para el mundo del trabajo. Emerge, así, una concepción del empleo como un mundo masculino y ajeno a todo lo que tiene que ver con la familia, que paradójicamente las propias madres comparten, al menos si quieren hacer una carrera profesional.

**"La niña está planificada al mes. Tiene que ser parir en septiembre para que en octubre ya me pueda reincorporar. Se me ha retrasado un mes, porque yo planeaba en agosto, pero, bueno, todavía está dentro del paréntesis"**. (Grupo de discusión, clase media, Madrid, 30-39 años).

**"[Trabaja de aparejadora] Yo veía que había un bajón en la construcción; seguíamos arriba, pero teníamos un bajón de horas, entonces tenía menos horas, en cuanto a que hay más trabajo de despacho... había mucho movimiento de papel, pero efectivo, ninguno. Entonces yo decidí... Oye, también tuve suerte y a los dos meses estaba embarazada..."** (Grupo de discusión, clase media, Barcelona, 30-39 años).

Cuando el ritmo de la natalidad no se hace depender del trabajo, los reproches son frecuentes.

4

Hay que tener en cuenta que los datos se refieren a las madres que están trabajando en el momento de hacerse la encuesta. No se consideran aquellas que están disfrutando de un permiso por maternidad o de un permiso parental. Por otra parte, algunas de las respuestas referidas al horario de trabajo pudieran estar relacionadas con reducciones de la jornada laboral en el marco de la normativa vigente sobre conciliación de la vida laboral y familiar.

**"Cuando me quedé embarazada me dijeron en el trabajo: «Qué mal te lo has planificado"'. (Grupo de discusión, clase media, Madrid, 30-39 años).**

En resumen, familia y empleo son todavía mundos separados que viven a espaldas uno del otro. Las madres de hoy están superponiendo a las viejas responsabilidades familiares (adelgazadas, reducidas) nuevas responsabilidades laborales, pero no hay todavía un modelo de compatibilidad entre ambos mundos. La primera generación de madres trabajadoras va buscando soluciones de urgencia, provisionales, no siempre las mejores sino, frecuentemente, las únicas posibles.

Hay un discurso repetido entre las madres que trabajan acerca de la "imposibilidad" de ser madre y además trabajar que refleja las tensiones que la exigencia de exclusividad de esos dos mundos genera y, seguramente, la falta de un modelo de referencia para la nueva situación. Así se expresaba, por ejemplo, Rosa, juez de primera instancia y madre de dos hijos: "No puedes ser ama de casa, madre y además trabajar; es que yo no lo concibo".

### 3. RECURSOS Y PROBLEMAS

Las políticas sociales, el mercado y la familia constituyen los tres pilares principales del sistema de bienestar (Esping-Andersen 1990, 1999; Lewis y Daly 1999, 2000). En lo que se refiere la conciliación de familia y trabajo, el reparto entre esos tres elementos acusa un agudo desequilibrio, según la experiencia de las madres trabajadoras españolas. El recurso principal con el que cuentan para compatibilizar su doble responsabilidad es la abuela materna, es decir, sus propias madres (27% de las respuestas). Si se considera que la abuela materna no siempre existe o reside en la misma localidad que su hija (sólo lo hace en poco más de la mitad de los casos, 55,8%) su importancia relativa se acrecienta. En segundo lugar, aparece el hombre, el padre, la pareja de las madres que trabajan. Si a ello se añade un 10% de respuestas que señalan como ayuda principal a otros parientes, resulta que la red familiar constituye el recurso clave para compatibilizar esos dos mundos en dos de cada tres casos. El mercado, es decir, la ayuda doméstica remunerada, representa un 9% de los casos, mientras que la presencia del estado <sup>4</sup> en cuanto apoyo a la compatibilización es prácticamente testimonial: el 1,5% de las respuestas se refiere a los servicios que ofrece el centro escolar. A ello se añade el espacio y el tiempo: vivir cerca del trabajo o del colegio y tener un horario de trabajo compatible con las responsabilidades familiares.

TABLA 2.  
QUÉ AYUDA MÁS A LAS MADRES TRABAJADORAS A HACER FAMILIA Y EMPLEO COMPATIBLE

	(%)
La ayuda de su madre	26,7
La ayuda de su marido/pareja	24,7
Vivir cerca del trabajo	13,9
La ayuda de otros miembros de la familia	10,2
La ayuda doméstica remunerada	9,2
El horario de trabajo	7,8
Vivir cerca del colegio de los niños/niñas	4,4
Los servicios que ofrece el centro escolar	1,5
Otros recursos	0,7
Nada	0,8
<b>Total</b>	<b>100</b>

Fuente: Encuesta de Compatibilización Familia-Empleo.

(Los datos se refieren a todas las madres trabajadoras que viven con al menos un hijo o hija de menos de 18 años).





Tres son los problemas principales que señalan las madres trabajadoras para hacer compatible la actividad laboral y el cuidado de los hijos e hijas. En primer lugar, las enfermedades infantiles, que el 36,5% de las entrevistadas señala como problema principal. En segundo lugar, la falta de coordinación entre los horarios laborales y escolares (23,6%) y en tercer lugar, las vacaciones escolares (20,8%). La percepción de las dificultades varía según las horas de trabajo de las entrevistadas. Para las que trabajan menos de 30 horas a la semana la falta de coordinación de los horarios laborales y escolares tiene menos importancia, aumentando en cambio la que le dan a las enfermedades de los niños y niñas. Para las que trabajan más horas, cuarenta y más a la semana, las vacaciones escolares constituyen el problema principal.

	(%)
Enfermedades de los niños/niñas	36,5
Falta coordinación horarios laborales y escolares	23,6
Vacaciones escolares	20,8
Distancia casa-trabajo	5,5
Falta ayuda pareja	6,1
Otros problemas	1,5
Ningún problema	5,5
<b>Total</b>	<b>100</b>

Fuente: Encuesta de Compatibilización Familia-Empleo.  
(Los datos se refieren a todas las madres trabajadoras que viven con al menos un hijo/hija de menos de 18 años).

El factor sorpresa, lo imprevisto y frecuentemente repentino de las enfermedades infantiles explica que sea la situación más difícil de resolver, así como una fuente de preocupación y angustia.

**“Si lo llevas a una guardería me pasa igual, si el niño tiene fiebre me llaman, Y no le puedes dejar en la guardería, o sea, te tienes que hacer cargo de él”.** (Entrevista abierta, clase media, Madrid, 40-47 años).

Para un 60% de las madres trabajadoras el cuidado de una hija o de un hijo enfermo supone algún tipo de problema. El 17,8% afirma que la dificultad es mucha, el 17,6% que es bastante y el 24,7% que es alguna. La percepción de dificultad aumenta entre las madres de hijos/hijas de menos de seis años.

El protagonismo principal en el cuidado de las hijas/hijos enfermos corresponde a las abuelas/os. En la mitad de los casos (49%) son quienes se hacen cargo de ellos mientras el padre y la madre están trabajando. Pero la segunda estrategia más utilizada para resolver estas situaciones consiste en que la entrevistada no va al trabajo (14,8%). En otros casos, se da una alternancia entre madre y padre para no ir al trabajo y cuidar a los hijos/hijas, a lo que se añade un 4,7% de casos en que lo habitual es que sea la pareja de la entrevistada quien deje de ir al trabajo para cuidarlos. Sumando los casos en que madre, padre o ambos dejan de ir al trabajo, ésta resulta ser la solución que se utiliza en más de una cuarta parte de las ocasiones (26,7%). Sin una legislación que los ampare o aporte soluciones, los efectos de esta práctica son negativos para la imagen y la posición profesional tanto de las mujeres como de los hombres que tienen hijos/hijas. El tercer recurso más habitual es la ayuda doméstica remunerada, seguido de otras personas parientes (5,1%), vecinos/as o amistades (1,4%). En ocasiones, las hijas/hijos se quedan solos en casa (3,4%).

Cuando tienen menos de seis años las soluciones para su cuidado cuando enferman varían un poco. El recurso a la ayuda remunerada se hace más importante (de un 7,3% cuando los hijos/hijas tienen de 6-11 años a un 15,1% cuando son menores de 6 años) y aumenta también algo la ayuda de los abuelos y abuelas. Disminuye en cambio la permanencia de las hijas/hijos enfermos solos en casa que es muy infrecuente pero no inexistente (menos de un punto porcentual). (Ver Tabla 4).

La Encuesta de Compatibilización Familia-Empleo aporta también información sobre la relación entre los horarios laborales y escolares. Casi un tercio (29%) de los hijos/hijas de las madres trabajadoras entran en la guardería después de que comience su jornada laboral. La falta de coordinación es todavía más acusada en la hora de salida: en un 58% de los casos los hijos/hijas salen antes de que la madre haya finalizado su jornada de trabajo. La situación no mejora, sino que empeora, cuando los niños y niñas van al colegio. Un 33% de las entrevistadas empieza a trabajar antes de que los hijos y las hijas menores de doce años entren al colegio y un 60% sale cuando sus hijas e hijos pequeños ya han terminado su jornada escolar.

¿Cómo se soluciona tal discrepancia horaria? Sorprendentemente una de cada cuatro entrevistadas que entran a trabajar antes de que abra la guardería llevan ellas mismas a sus hijos o hijas al centro escolar. En un porcentaje igual de casos es la pareja masculina quien lo hace, a continuación los abuelos/as y otras personas parientes. Cuando no hay compatibilidad horaria es la madre quien en tres casos de cada cuatro lleva a los niños/niñas al colegio. (Ver Tabla 5).

Coherentemente con lo antes señalado acerca de la todavía más acusada falta de coordinación de horarios a la salida de las guarderías, el porcentaje de madres que van a recoger a sus hijos/hijas a la guardería es menor que por las mañanas: 47%. Ese porcentaje se eleva a un 69% cuando terminan su jornada laboral antes de la hora de salida de la guardería, pero incluso en caso contrario un tercio de las entrevistadas (34%) va a recoger a las hijas/hijos pequeños del centro escolar. Si la madre cuya jornada todavía no ha finalizado cuando los hijos/hijas salen de la guardería no los va a buscar lo hacen los abuelos/as (25%), la pareja masculina (17%) o una variedad de personas desde parientes a vecinos/as, amistades, ayuda doméstica remunerada habitual o contratada específicamente para esta finalidad. (Ver Tabla 6).



Una pauta similar se repite cuando los niños y niñas van al colegio. Si los horarios de las madres son compatibles son éstas quienes mayoritariamente llevan a los niños y niñas al colegio; si no es así aparece un abanico mayor de opciones en comparación con los y las menores de cuatro años. A la pareja y los abuelos/as se añaden las niñas y niños menores de doce años que van solos y los que van con la ayuda doméstica remunerada. A la salida del colegio si la madre todavía no ha terminado de trabajar lo más habitual es que las niñas y los niños de menos de doce años vuelvan solos a casa (25% de los casos). En otros casos es la propia madre quien los recoge (18%), los abuelos/as (18%) o la ayuda doméstica (9%).

En síntesis, la incompatibilidad de horarios aparece como un problema grave que afecta a una parte muy importante de las madres trabajadoras, un tercio aproximadamente por las mañanas a la hora de entrar en los centros escolares y a más de la mitad a la hora de la salida. Pero todavía más sorprendente y preocupante es cómo se solucionan en términos prácticos esos desfases temporales. En primer lugar, son las propias madres cuyos horarios son incompatibles quienes en una proporción destacable se encargan de llevar o traer los hijos e hijas de los centros escolares, lo cual cabe pensar sea fuente de problemas, conflictos, tensiones o dificultades en su actividad laboral. En segundo lugar, aparecen los abuelos/as que en casi una quinta parte de los casos se encargan de llevar y traer a los niños y niñas de los centros de enseñanza cuando la madre no tiene disponibilidad para hacerlo. Las parejas de las entrevistadas asumen en mayor medida estas tareas cuando ellas no pueden hacerlo, más frecuentemente para llevarlos que para traerlos del colegio, por causas seguramente relacionadas con sus propias limitaciones temporales. La ayuda doméstica remunerada es otro recurso que aparece cuando la madre no puede encargarse de llevar y traer a los niños/niñas del colegio, siendo casi inexistente cuando las madres están disponibles. Por último hay que señalar que hay proporciones destacables de niñas y niños pequeños de menos de doce años que van y, sobre todo, vuelven solos del colegio, lo cual se agudiza cuando la madre tiene problemas de coordinación horaria.

Otra forma de incompatibilidad entre el mundo escolar y el laboral son las vacaciones, considerablemente más largas y diversificadas en el primero que en el segundo. Los trabajos cualitativos previos a la ECFE indicaron la existencia de una preocupación y a veces incluso una

**TABLA 4.**  
**QUIÉN CUIDA A LOS HIJOS/AS ENFERMOS QUE NO PUEDEN IR AL CENTRO ESCOLAR (1ª RESPUESTA)**  
**SEGÚN NÚMERO DE HIJOS/AS DE MENOS DE 12 AÑOS ESCOLARIZADOS**

Quién cuida	(% verticales)		Total
	Con hijos <6	Sin hijos <6	
Abuelos/abuelas	50,4	47,7	49,0
Otras personas parientes	5,1	5,0	5,1
Vecinos/as y amistades	1,8	1,0	1,4
Ayuda doméstica remunerada	15,1	7,3	11,2
La entrevistada no va al trabajo	14,1	15,6	14,8
La pareja actual no va al trabajo	3,1	6,3	4,7
Entrevistada/pareja se turnan para no ir al trabajo	7,2	7,3	7,2
La hija/hijo se queda solo en casa	0,8	5,8	3,3
Otras formas	2,3	3,5	2,9
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Encuesta de Compatibilización Familia-Empleo.  
 (chi cuadrado significativo al ,000; 2 casillas (10%) frecuencia esperada <5).  
 (Base=entrevistadas con hijos/hijas <12 años escolarizados).

**TABLA 5.**  
**QUIÉN LLEVA A LOS NIÑOS/AS A LA GUARDERÍA POR HORA DE ENTRADA EN LA GUARDERÍA EN RELACIÓN**  
**A JORNADA LABORAL DE LAS MADRES QUE TRABAJAN: ANTES O DESPUÉS DE QUE ÉSTAS EMPIECEN A TRABAJAR**

	(% verticales)		
	Antes	Después	Total
Entrevistada	75,2	24,1	59,4
Pareja	17,4	24,1	19,4
Abuelos/abuelas	2,5	18,5	7,4
Otras personas parientes	1,7	14,8	5,7
Otras formas	3,3	18,5	8,0
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Encuesta de Compatibilización Familia-Empleo.  
 (chi cuadrado significativo al ,000; 3 casillas frecuencia esperada <5).  
 (base=madres que trabajan con algún hijo/hija en guardería).

**TABLA 6.**  
**QUIÉN RECOGE A LOS NIÑOS/AS DE LA GUARDERÍA POR HORA DE SALIDA DE LA GUARDERÍA EN RELACIÓN**  
**A JORNADA LABORAL DE LAS MADRES QUE TRABAJAN: ANTES O DESPUÉS DE QUE ÉSTAS SALGAN DEL TRABAJO**

	(% verticales)		
	Antes	Después	Total
Entrevistada	34,3	68,7	47,4
Pareja	16,7	25,4	20,0
Abuelos/abuelas	25,0	1,5	16,0
Otras personas parientes	4,6	3,0	4,0
Otras formas	19,4	1,5	12,6
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Encuesta de Compatibilización Familia-Empleo.  
 (chi cuadrado significativo al ,000; 2 casillas frecuencia esperada <5).  
 (base=madres que trabajan con algún hijo/hija en guardería).

angustia ante las dificultades para resolver el cuidado de los hijos/hijas durante los periodos de vacaciones escolares en los que el padre y la madre tienen que trabajar.

...los horarios, las vacaciones escolares de tres meses, que en verano no sabes dónde dejar a los niños (...) y la verdad es que en el tiempo éste de verano es que es un desarreglo (...) es que es un desarreglo horrible, las vacaciones éstas de los niños es que son demasiado largas, es que son tres meses que son fatales para todo. (Entrevista en profundidad, madre sola que trabaja, Madrid, clase baja, 35 años).





Para la mitad de las entrevistadas resolver el cuidado de los hijos e hijas durante las vacaciones escolares supone algún tipo de dificultad. Un 10% afirma que la dificultad es mucha, un 15% que bastante y un 23% que alguna. La percepción de dificultad se agudiza entre las entrevistadas que tienen jornadas laborales más largas.

El protagonismo principal en el cuidado de los hijos e hijas durante las vacaciones corresponde a los abuelos y abuelas. En más de la mitad de los casos de hijas/hijos de menos de doce años, son ellas quienes asumen esta función. Lo más frecuente es que los niños/niñas sean llevadas a casa de los abuelos/as (33%), aunque tampoco es raro que el abuelo y la abuela vayan a la casa de sus nietos/as (20%). Cuando los abuelos/as no se encargan de esta tarea, las estrategias son muy variadas. Una de ellas es que el padre y la madre se turnen las vacaciones, solución a la que recurre el 10% de las entrevistadas. Tiene múltiples ventajas (facilidad, comodidad, gratuidad), pero también inconvenientes ya que la familia no puede disfrutar a la vez de un periodo de descanso. En otros casos las hijas y los hijos se quedan solos en casa (9%), lo cual no es seguramente la más recomendable forma de vacaciones. La ayuda doméstica remunerada es otro recurso que utiliza el 9% de las entrevistadas, a veces contratada específicamente para esta finalidad. También hay madres que llevan a sus hijos/hijas al trabajo (7%), no como solución puntual sino habitual durante las vacaciones. En ocasiones son otras personas parientes o los hermanos/hermanas mayores las que se encargan del cuidado de los hijos e hijas más pequeños y en un reducido número de casos (2%) coinciden las vacaciones de la madre y las de los hijos e hijas, generalmente cuando su trabajo tiene que ver con la enseñanza. Los niños y niñas que acuden habitualmente a actividades lúdicas organizadas por el colegio, por instituciones públicas o de carácter privado (centros de verano, campamentos, etc.) son muy pocos: 3%.

Cuando hay hijas/hijos menores de seis años, las estrategias desplegadas para solucionar el problema que plantean las vacaciones escolares son algo diferentes. El recurso a la ayuda doméstica remunerada es más importante (de un 5% a un 13%) y se reduce mucho, aunque no desaparece el porcentaje de niños/niñas que se quedan solos en casa (de un 13% a un 5%).

**TABLA 7.**  
QUIÉN CUIDA A LOS HIJOS/AS DURANTE LAS VACACIONES ESCOLARES MIENTRAS LOS PADRES TRABAJAN  
SEGÚN NÚMERO DE HIJOS/AS DE MENOS DE 12 AÑOS ESCOLARIZADOS

Quién cuida	(% verticales)		Total
	Con hijos <6	Sin hijos <6	
Los llevan a casa de los abuelos	33,8	32,6	33,2
Los abuelos/abuelas en casa de la entrevistada	20,6	19,8	20,2
Los padres/madres se turnan las vacaciones	9,9	10,3	10,1
Se quedan solos en casa	4,6	13,3	9,0
Ayuda doméstica remunerada	12,7	5,0	8,8
La entrevistada los lleva al trabajo	6,9	6,8	6,8
Los cuidan otros parientes	3,6	2,0	2,8
Coinciden las vacaciones de la entrevistada y de los hijos/hijas	1,5	3,3	2,4
Actividades lúdicas en su localidad	0,8	2,8	1,8
Los cuidan los hermanos/as mayores	1,0	1,5	1,3
Campamentos/Centros de verano	0	1,8	0,9
Otras formas	3,6	1,0	2,3
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Encuesta de Compatibilización Familia-Empleo.  
(chi cuadrado significativo al ,000; 2 casillas (7,68%) frecuencia esperada <5).  
(Base=entrevistadas con hijos/hijas <12 años escolarizados).



#### 4. CONCLUSIÓN

La conciliación de la vida laboral y familiar es un objetivo todavía por alcanzar para muchas madres y padres de hoy. Va más allá de los permisos laborales para el cuidado de personas dependientes que regula la vigente Ley de Conciliación al plantear toda una serie de problemas referidos a la efectiva participación simultánea en el empleo de ambos progenitores. Las redes de solidaridad intergeneracional están desempeñando un papel todavía escasamente reconocido (e incluso reconocido) en hacer posible la conciliación, amortiguando el impacto de nuevas prácticas sociales en unas ya obsoletas formas de organización social. El mundo del trabajo se está revelando como especialmente ciego ante la nueva realidad, lo cual está produciendo tensiones, que sufren muy especialmente las madres trabajadoras, y que no son ajenas al fenómeno preocupante de la bajísima natalidad en nuestro país.

Marguerite Yourcenar alude en su hermoso libro sobre el Emperador Adriano a un periodo histórico en el que “Los dioses ya no estaban, pero Cristo no había aparecido todavía. Hubo, de Cicerón a Marco Aurelio, un momento único en el que el hombre estaba solo”. Quizá estemos ahora en un momento así: el viejo modelo de familia basado en la división de roles de género y en la dependencia de las mujeres ha muerto –o le queda poco tiempo de vida– pero el nuevo modelo de familia y su relación con el estado y con el mundo del trabajo está todavía en gran parte por definir. Es tarea de todas y de todos hacerlo.



**REFERENCIAS**

ALBERDI, I., *La nueva familia española*, Taurus, Madrid, 1999.

BETTIO, F. y VILLA, P. "A Mediterranean Perspective on the Break-Down of the Relationship between Participation and Fertility" en *Cambridge Journal of Economics*, 22, 2, 137-71, 1998.

CASAS, I. *La participación laboral de la mujer en España*, Instituto de la Mujer, Madrid, 1987,

CRUZ CANTERO, P. *Percepción Social de la Familia en España*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1995.

DALY, M. and LEWIS, J. "Introduction. Conceptualising Social Care in the Context of Welfare State Restructuring", in *Jane. Lewis Gender, Social care and Welfare State Restructuring in Europe* (ed) Ashgate, Aldershot, 1999.

DALY, M. and LEWIS, J. "The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states", *The British Journal of Sociology*, 51, 2, 281-298, 2000.

ESPING-ANDERSEN, GÖSTA. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge, 1990.

ESPING-ANDERSEN, GÖSTA. *Social Foundations of Post-Industrial Economies*, Oxford University Press, Oxford, 1999.

EUROSTAT. *Statistiques démographiques 1995-98*, Luxemburgo, 1998a

EUROSTAT. "Labour Force Survey. Principal results 2001. EU and EFTA countries" en *Statistics in focus*, 3, 19/2002, 2002a.

EUROSTAT. "First demographic results of the demographic data collection for 2001 in Europe" en *Statistics in focus*, 3, 17/2002, 2002b.

FERNÁNDEZ CORDÓN, J.A. *Mujer y protección social: la situación sociolaboral de las mujeres*. Fundación Alternativas, Madrid, 1999.

GARRIDO, L. *Las dos biografías de la mujer en España*, Instituto de la Mujer, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1993.

INSTITUTO DE LA MUJER. *Empleo y desempleo de las mujeres en los países de la OCDE*, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1988.

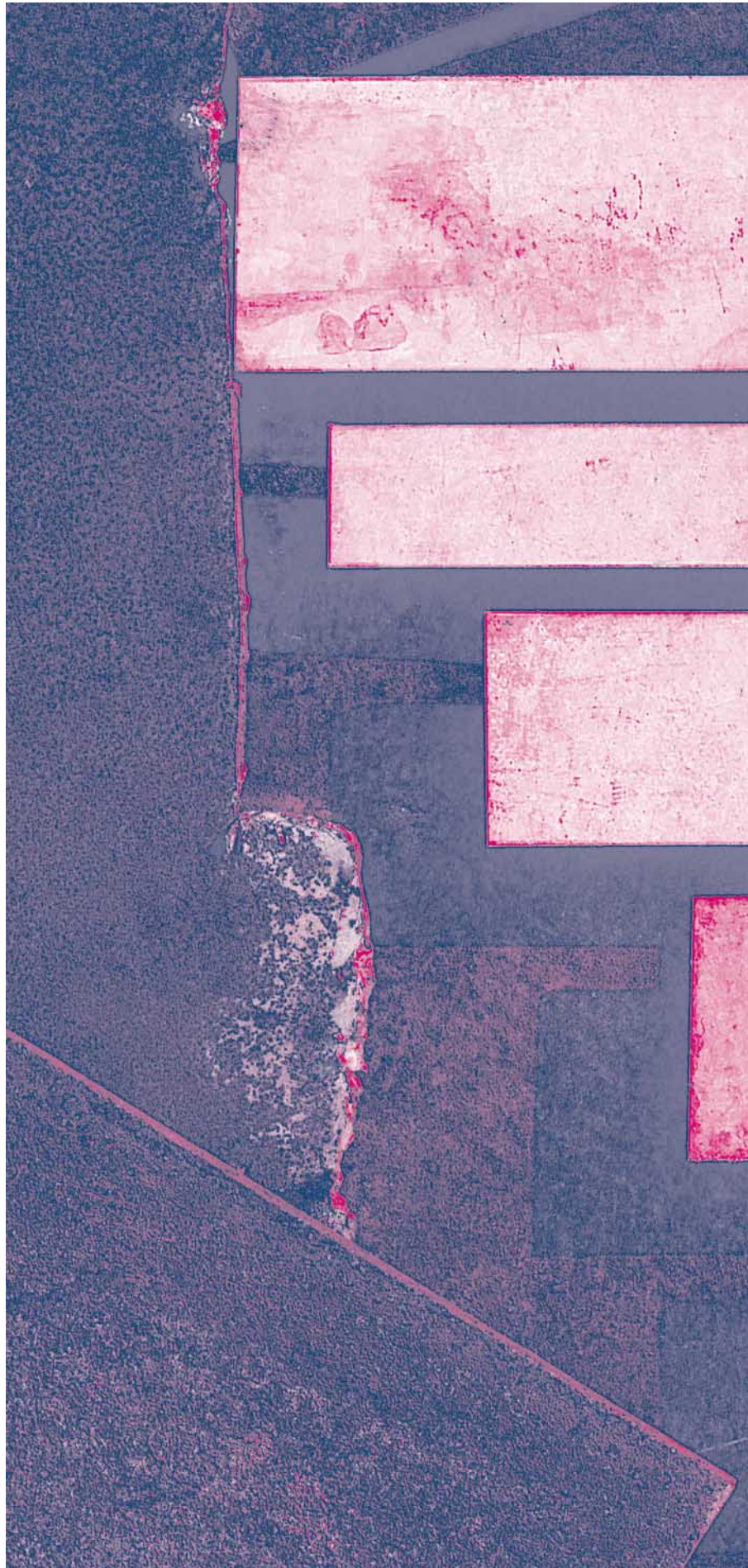
LETABLIER, M.T. "Emploi-Famille: des ajustements variables selon les pays" en *La Lettre*, Centre d'Etudes de l'Emploi, n° 37, París, 1995.

MARTÍNEZ QUINTANA, M.V. *Mujer, trabajo y maternidad. Problemas y alternativas de las madres que trabajan*, Instituto de la Mujer, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1992.

TOBÍO, C. "La familia y el empleo: prácticas y discursos de las mujeres" en Rita Radl Philip (ed.) *Cuestiones Actuales de Sociología del Género*, Centro de Investigaciones Sociológicas/Universidad de Santiago de Compostela, Madrid, pp. 129-148, 2001.

TOBÍO, C., ARTETA, Q. Y FERNÁNDEZ CORDÓN, J.A. *Estrategias de compatibilización familia-empleo. España años noventa*, Departamento de Humanidades, Ciencia Política y Sociología, Universidad Carlos III de Madrid, (informe de investigación), 1996.

TOBÍO, C., FERNÁNDEZ CORDÓN, J.A. Y AGULLÓ, A. *Análisis cuantitativo de las estrategias de compatibilización familia-empleo*, Departamento de Humanidades, Ciencia Política y Sociología, Universidad Carlos III de Madrid, (informe de investigación), 1998.





# Políticas de cuidado de personas en la Unión Europea para facilitar la conciliación entre la vida laboral y familiar

POR PALOMA DE VILLOTA.

Profesora Titular de Economía Aplicada.  
Universidad Complutense de Madrid.

El objetivo de estas páginas es poner de relieve el cambio observado desde mediados de la década de los ochenta, en varios países de la OCDE, entre el nivel de fecundidad y participación laboral femenina, conforme a las conclusiones obtenidas en los estudios más recientes. En algunos de ellos se hace hincapié en cómo la participación de las mujeres en el mercado de trabajo es casi similar a la masculina, al tiempo que presentan unos niveles de fecundidad más elevados que otros países con una participación laboral femenina menor. El desempleo juvenil masivo y la inseguridad económica de las mujeres jóvenes se baraja, en otros, como hipótesis explicativa del descenso vertiginoso de la natalidad para casos específicos como Italia y/o España.

Sin tratar de mostrar correlaciones empíricas de ningún tipo, en el tercer apartado, se hace hincapié en el camino recorrido en la puesta en práctica de políticas públicas de conciliación entre la vida familiar y laboral por los países nórdicos,

en diferentes etapas a lo largo del siglo XX. Políticas que, a la postre, quedan plasmadas en el esfuerzo económico realizado por cada país. Y, por consiguiente, puede ser objeto de análisis comparativo utilizando como parámetro de medición la cuantía del gasto público desembolsado en la provisión de servicios de atención y cuidado para las personas a lo largo del ciclo vital, cuantificado y medido proporcionalmente respecto al Producto Interior Bruto.

## I. EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN LABORAL FEMENINA DURANTE LOS ÚLTIMOS AÑOS

Durante los últimos años, en concreto desde 1990 al año 2001, la tasa de actividad de las mujeres no evolucionó de forma homogénea en el seno de la Unión Europea. España registró un crecimiento (11,1%) sólo superado por Holanda (14,4%) e Irlanda (15,1), mientras que países con altas tasas de actividad femenina como los nórdicos van



**CUADRO 1.**  
**EVOLUCIÓN DE LA TASA DE ACTIVIDAD FEMENINA (% DE 15 A 64 AÑOS) DE 1990 A 2001**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	90-01
Irlanda	42,0	42,8	43,8	45,6	46,7	47,3	48,7	51,1	52,9	55,0	56,5	57,1	15,1
Holanda	52,7	54,0	55,4	56,3	57,6	58,6	60,0	61,6	63,0	64,4	66,0	67,1	14,4
España	40,6	41,1	42,0	42,9	44,2	45,1	46,0	46,9	47,7	49,0	50,8	51,7	11,1
Luxemburgo	42,8	45,0	47,1	46,4	46,4	44,6	45,9	47,1	48,1	50,3	51,6	52,0	9,2
Bélgica	46,4	48,2	49,4	50,4	51,2	51,7	52,1	52,9	54,0	56,3	56,4	54,2	7,8
Alemania		61,0	61,0	60,8	61,3	61,3	61,4	61,8	62,2	62,9	63,2	63,8	6,8
Grecia	42,2	40,7	41,8	42,5	43,4	44,6	45,8	46,6	48,6	49,7	49,7	48,7	6,5
Portugal	58,3	60,6	59,1	59,2	59,4	59,4	60,0	61,1	62,0	62,8	63,7	64,6	6,3
Italia*				41,9	41,9	42,3	43,0	43,5	44,6	45,5	46,3	47,3	
Francia	58,1	58,5	59,2	59,8	60,3	60,8	61,1	61,2	61,8	62,2	62,3	62,0	3,9
Reino Unido	66,7	66,6	66,5	66,6	66,5	66,3	66,8	67,2	67,3	67,8	68,1	68,1	1,4
Austria*					61,4	61,8	61,2	61,5	61,6	62,1	62,1	62,5	
Finlandia	73,3	72,0	70,5	69,6	69,0	69,5	69,8	69,4	69,6	71,1	71,9	72,4	-0,9
Dinamarca	78,3	78,9	78,9	77,6	74,7	74,0	74,2	74,7	75,6	76,1	75,6	75,9	-2,4
Suecia	80,0	79,3	77,8	75,9	74,8	75,0	74,8	73,3	72,2	73,3	72,9	73,4	-6,6

 Fuente: elaboración propia a partir de *Employment in Europe, 2002*. European Commission. Bruxelles, July 2002.

(\*) Austria 1994-2001; Italia 1993-2001.

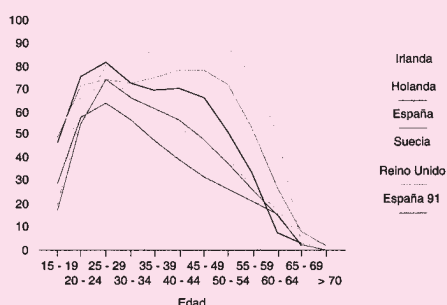
a sufrir un retroceso, Suecia pasar de una tasa de actividad femenina del 80,0% en 1990 a otra del 73,4% con una pérdida de 6,6 puntos porcentuales; y algo similar, aunque de menor envergadura, ocurrir en Dinamarca y Finlandia (2,4 y 0,9%) como registran los datos del Cuadro 1.

La representación gráfica de la tasa de actividad femenina por cohortes de edad expresa hasta qué extremo la conciliación entre la vida familiar y profesional es posible (Gráfico 1).

Es indudable que la incorporación al mercado de trabajo de las mujeres está influenciada por su ciclo vital. Si los hombres entran en el mismo una vez que han finalizado sus estudios y permanecen en él de forma ininterrumpida durante toda su vida, mientras no alcancen la edad de jubilación (a no ser que sean expulsados del mismo con anterioridad por razón de una jubilación anticipada; las mujeres con frecuencia lo abandonan y, en la mayoría de los casos, por distintos motivos de índole familiar como el matrimonio y/o el nacimiento y cuidado de los hijos e hijas, padres y madres o algún/a enfermo/a. Hay que destacar que sólo, en ocasiones, se reincorporan posteriormente una vez superada esta etapa de la vida.

Por ello, es indudable que salvo en los países nórdicos, el matrimonio, la maternidad y la presencia de hijos o hijas menores genera una disminución, contrastable empíricamente, de su participación en la actividad laboral remunerada o, incluso su abandono definitivo, debido entre otras razones a la falta de servicios públicos de cuidado, y a que hasta el momento presente los/as hijos/as y el cuidado de familiares sigue considerándose responsabilidad prioritaria de las mujeres y no de mujeres y hombres conjuntamente.

La gráfica representativa de la actividad laboral masculina a lo largo del ciclo vital, en ocasiones, difiere de la femenina. Y ello es así porque existen tres pautas de actividad laboral femenina dentro de la Unión Europea. En algunos países, se produce un máximo muy pronunciado de actividad laboral entre los 21 y 29 años de edad para decaer rápidamente como consecuencia del matrimonio y/o cuidado de hijos

**GRÁFICO 1.**  
**TASA DE ACTIVIDAD FEMENINA Y CICLO VITAL**

 Fuente: elaboración propia a partir de *Enquête sur les forces de travail, Resultats 1997*, Eurostat, Bruselas 1998, p. 25. Y para España 1991, Censo 1991.





e hijas como en Irlanda y España (véase Gráfico 3) sin que se aprecie un retorno posterior masivo al empleo, como consecuencia de este comportamiento las mujeres en su conjunto presentan todavía una baja tasa de actividad; en otros la gráfica diseña una M con el mínimo coincidente con el período de cuidado de la prole (Alemania, Reino Unido), perfil que refleja la imposibilidad de conciliación simultánea siendo sólo posible la reincorporación en años posteriores, normalmente cuando los hijos e hijas alcanzan la edad de escolarización obligatoria. Por último, queda un tercer grupo de países con una curva muy similar para ambos sexos, con forma de U invertida o de meseta, que corresponde fundamentalmente a los países nórdicos (véase el caso de Dinamarca en el Gráfico 2).

La configuración de uno u otro perfil depende, en gran medida, de la existencia de una política social y fiscal que facilite la conciliación de la vida profesional y laboral para mujeres y hombres con la adecuada provisión de guarderías, jardines de infancia, atención a personas mayores y/o discapacitadas, enfermas, etc. Aspectos que coadyuvan a la compatibilización de la maternidad y cuidado de familiares con el empleo sin que puedan olvidarse los factores institucionales y legales relacionados con permisos parentales, horarios laborales y escolares junto con otros obstáculos de carácter cultural que tampoco pueden ser ignorados. Todos conjunta y separadamente explican el perfil representativo de la actividad laboral de las mujeres, retirándose parcial o definitivamente del mercado laboral o simultaneando vida profesional y familiar durante las diferentes fases de la vida.

Irlanda y España muestran un perfil muy diferenciado desde la perspectiva de género. El perfil laboral masculino es una curva en forma de U invertida correspondiente a una tasa de actividad superior al 80% entre los 20 y los 55 años de edad (que a partir de esa edad disminuye como consecuencia de las jubilaciones anticipadas). Por el contrario, las mujeres presentan una participación en el mercado laboral muy inferior, con un máximo entre los 25 y 27 años y una retirada ostensible a partir de los 29 años sin que se aprecie en ninguno un posterior reingreso (Gráfico 3).

En el intento de buscar razones explicativas a esta huida masiva, cabe reseñar la importancia del sector informal en nuestro país y la pervivencia generalizada de patrones culturales tradicionales. En este sentido resulta sumamente interesante constatar empíricamente que al menos el 50% de la opinión pública europea considera el empleo remunerado perjudicial para el bienestar de los/las hijos/as. Y contrariamente a lo que pudiera pensarse en un principio –conforme a los tópicos imperantes en algunos países del sur de la Unión Europea como Grecia, España e Italia–, ocurre que en éstos un mayor número de encuestados/as considera positiva la conciliación en comparación con los porcentajes presentados por otros países situados en latitudes más al norte como Alemania o Austria. Esta corriente de opinión queda reflejada en el Gráfico 4 y muestra los resultados de la encuesta realizada en la primavera de 1996 en la Unión Europea (Gráfico 4).

A continuación se inserta un párrafo de este estudio en el que se plasma la perplejidad que dicho resultado provocó en quienes lo realizaron:

- Resulta sorprendente que los países del sur –Grecia, España, Portugal e Italia– posean los porcentajes más altos de personas que piensan que el hecho de que la mujer salga a trabajar “tiende a ser positivo” para el bienestar del niño. Aunque los encuestados masculinos

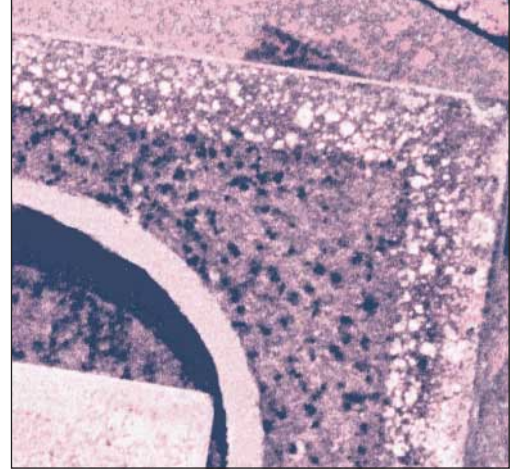
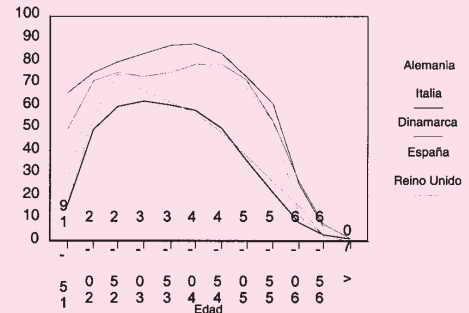
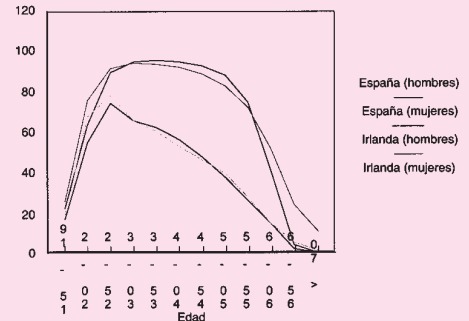


GRÁFICO 2.  
TASA DE ACTIVIDAD FEMENINA Y CICLO VITAL



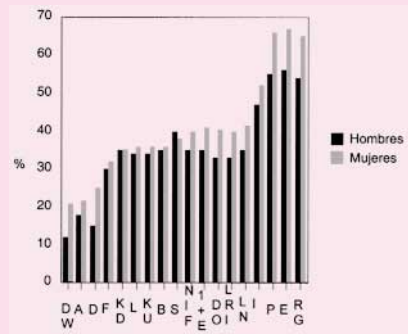
Fuente: elaboración propia a partir de *Enquête sur les forces de travail, Resultats 1997*, Eurostat, Bruselas 1998, p. 25.

GRÁFICO 3.  
TASA DE ACTIVIDAD Y CICLO VITAL



Fuente: elaboración propia a partir de *Enquête sur les forces de travail, Resultats 1997*, Eurostat, Bruselas 1998, p. 25.

GRÁFICO 4.  
SI LA MADRE SALE A TRABAJAR. ¿ESTE HECHO TIENDE A TENER UN EFECTO POSITIVO EN EL BIENESTAR DE LOS NIÑOS/AS?



Fuente. Comisión Europea: *¿Igualdad de oportunidades para las mujeres y los hombres en Europa?* Eurobarómetro 44.3. Bruselas, 1998, p. 40.



transformador paralelo, propugnado por las/los responsables políticos. Impulso propiciado mediante la modificación de los patrones culturales tradicionales de cuidado de personas en aras de la consecución de una distribución más equitativa del tiempo entre ambos sexos.

El gasto público desembolsado en servicios públicos de cuidado de hijos/as y de personas mayores puede barajarse como una hipótesis explicativa más ante el cambio de comportamiento femenino ante el empleo observado en algunos países de la Unión Europea como se sugiere en la segunda parte de esta ponencia.

## II. POSIBLES CAMBIOS EN LA RELACIÓN ENTRE EL NIVEL DE FECUNDIDAD Y PARTICIPACIÓN LABORAL FEMENINA A PARTIR DE MEDIADOS DE LA DÉCADA DE LOS OCHENTA EN ALGUNOS PAÍSES DE LA OCDE.

Diversos estudios realizados recientemente han señalado un cambio en la relación entre el nivel de fecundidad y la participación laboral femenina. Este cambio entre ambas variables se ha detectado, para mediados de la década de los ochenta en varios países de la OCDE. Es decir, se aprecia empíricamente que el nivel de fertilidad ha ralentizado su descenso en aquellos países que presentan una elevada tasa de actividad femenina. Los Gráficos 5 y 6 muestran la base empírica sobre la que el estudio de la OCDE fundamenta sus conclusiones.

En otro estudio llevado a cabo por Namkee Ahn y Pedro Mira que se titula: *A note on the changing relationship between fertility and female employment rates in developed countries*, se obtiene una conclusión semejante, al observar para diferentes países de la OCDE, durante los ochenta, la aparición de una correlación positiva entre la tasa de actividad femenina y el nivel de fecundidad.

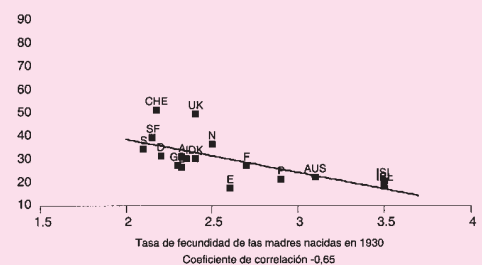
De acuerdo con las conclusiones obtenidas en su estudio, la seguridad económica de las mujeres, entendida ésta como el disfrute de una renta suficiente para gozar de autonomía económica personal, se configura de forma paulatina y creciente como una condición indispensable a la hora de tomar decisiones sobre una futura maternidad. Por ello, la alta tasa de desempleo supone una desventaja considerable al generar unos niveles de renta iguales a cero, debido a que en muchos casos no se perciben prestación por desempleo, pero incluso suponiendo que la percibieran, su situación económica no podría nunca ser considerada como estable.

La aseveración de Thorvaldur Gylfason aludiendo a la monetización del cuidado de las familias, la existencia de una tasa de fecundidad relativamente alta junto una participación laboral femenina también elevada, resume, de forma acertada y concisa, la evolución sueca desde los inicios de la década de los sesenta con una incorporación paulatina y constante de las mujeres en el mercado de trabajo.

En España, un estudio reciente titulado: *La protección Social de las Mujeres*, elaborado por el Consejo Económico y Social pone de relieve cómo la fecundidad se distribuye de manera diferente de acuerdo con la edad de la madre y su participación en el mercado de trabajo. Hace hincapié para 1997 en cómo las mujeres inactivas, de 25 a 29 años, acumulaba el mayor número de nacimientos, 194 por 1.000, mientras que para las activas la mayor parte de nacimientos se concentra a una edad más avanzada, entre los 32 y 34 años, con 82 nacimientos por cada 1.000 mujeres (Cuadro 2), percibiendo una mayor fecundidad entre las

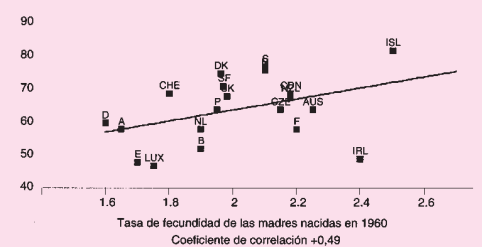
inactivas, incluso en la evolución seguida durante los últimos años o, más exactamente, desde 1990 a 1997 (véase Gráfico 7).

GRÁFICO 5.  
RELACIÓN ENTRE NATALIDAD Y TASA DE ACTIVIDAD FEMENINA 1964



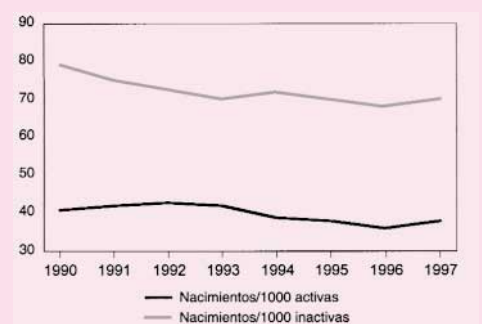
Fuente. OCDE *A Caring World. The New Social Policy Agenda*, París, 1999, p. 17.

GRÁFICO 6.  
RELACIÓN ENTRE NATALIDAD Y TASA DE ACTIVIDAD FEMENINA 1994



Fuente. OCDE *A Caring World. The New Social Policy Agenda*, París, 1999, p. 17.

GRÁFICO 7.  
FERTILIDAD DE LAS MUJERES ENTRE 20 Y 44 AÑOS SEGÚN SU ACTIVIDAD ECONÓMICA, 1990-1997 (NÚMERO DE NACIMIENTOS POR 1.000 MUJERES)



Fuente: INE, *Movimiento Natural de la Población; Encuesta de Población Activa*.

5

La protección Social de las Mujeres. Informe 4/2000. Consejo Económico y Social. Madrid 2000, p. 84

6

Diane Saynsbury.



El Informe del Consejo Económico y Social obtiene una conclusión diferente a la obtenida en los estudios mencionados y considera válido, para seguir explicando en la actualidad el vertiginoso descenso de la fecundidad en España, aludir a la relación negativa observada en otras décadas entre participación laboral femenina y tasa de fecundidad. Y dice textualmente:

- Este es uno de los factores que explican la continuada caída de la tasa de fecundidad en España desde 1976. El análisis de la fertilidad de las mujeres entre 20 y 44 años en los últimos años informa de que las mujeres que no están integradas en el mercado laboral tienen muchos más hijos/as que las activas. Así, entre 1990 y 1997 el número de nacimientos de mujeres inactivas prácticamente duplica al de las activas, situándose en 1997 el número de nacimientos en 72 y 38 nacimientos por 1.000 mujeres respectivamente.

Añadiendo a continuación:

- Estos datos ilustran someramente la asociación entre participación laboral de las *mujeres* y sus estrategias reproductivas, y reflejan que la posposición de la maternidad y la reducción del tamaño de la familia son fenómenos estrechamente relacionados con la creciente integración laboral femenina <sup>5</sup>.

Planteamiento que no contempla la correlación positiva existente entre ambas variables en diferentes países de la OCDE, a partir de la década de los ochenta. Países que presentan elevadas tasas de actividad femenina sin que la fecundidad haya disminuido o, al menos, de manera tan vertiginosa como en España e Italia. Cambio de tendencia entre ambas variables puesta de relieve por los estudios comentados anteriormente.

El desenfoque del análisis puede proceder de no considerar cómo afecta el desempleo a la tasa de fecundidad y de no comparar la caída de la natalidad en España con otros países en los que no ha ocurrido así y las mujeres se han incorporado al empleo con mayor intensidad.

Para terminar con este apartado, quiero enfatizar que la posibilidad o imposibilidad de conciliación de la vida profesional (empleo) con la familia, depende, en buena medida del diseño del Estado de bienestar. Es decir, si éste se ha efectuado contemplando una perspectiva de género como, desde mediados del siglo XX e incluso antes, se efectuó en algunos países europeos. Suecia, por ejemplo, desde la década de los treinta intentó frenar la caída de la natalidad mediante la prestación de los servicios

**CUADRO 2.**  
**NACIMIENTOS SEGÚN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA DE LA MADRE, POR GRUPOS DE EDAD, 1997**

Grupos (edad)	(Número de nacimientos por 1.000 mujeres)	
	Nacimientos 1.000 activas	Nacimientos 1.000 inactivas
De 20 a 24 años	10,0	43,2
De 25 a 29 años	50,6	193,9
De 30 a 34 años	82,4	137,4
De 35 a 39 años	32,0	45,2
De 40 a 44 años	4,5	7,0

Fuente: INE, *Movimiento Natural de la Población; Encuesta de Población Activa*.

**CUADRO 3.**  
**PRESTACIONES SOCIALES PARA LA FUNCIÓN FAMILIA ATENCIÓN DE HIJOS E HIJAS (COMO UN % DEL PIB)**

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
BI	3,1	2,7	2,3	2,3	2,3	2,5	2,3	2,4	2,4p	2,4
DK			3,4	3,5	3,6	3,8	4,1	4,0	3,9	3,9
D	2,5	1,9	1,8	2,2	2,3	2,3	2,2	2,2	2,8p	2,9p
D-90	2,5	1,9	1,8	1,9	2,0	2,0	2,0			
EL			1,6	1,7	1,7	1,7	2,0	1,9	1,9	1,9
E	0,7	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4p	0,4p
F	2,9	2,8	2,5	2,4	2,4	2,6	2,6	2,9	2,9	2,9
IRL	1,7	2,4	2,1	2,2	2,2	2,2	2,3	2,2	2,3	2,2
I	1,4	1,2	1,1	1,0	1,0	0,9	0,9	0,8	0,8	0,9
L	2,6	2,1	2,4	2,4	2,5	2,9	3,1	3,2	3,2	3,2
NL	2,6	2,2	1,7	1,7	1,6	1,6	1,5	1,4	1,3p	1,1p
A	3,3	3,0	2,7	2,7	3,0	3,2	3,5	3,3	3,1	2,9
P			1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1p
FIN	1,9	2,6	3,3	3,9	4,3	4,2	4,6	4,2	3,9	3,7p
S						4,6	4,6	3,9	3,7	3,6
UK			2,0	2,2	2,7	2,8	2,4	2,4	2,4	2,4p
EU-15						2,2	2,1	2,1	2,3 P	2,3
EUR-II			1,8	1,8	1,9	2,0	1,9	2,0	2,2p	2,2
IS				2,5	2,5	2,4	2,4	2,4	2,3	2,3
NO			2,8	3,1	3,5	3,6	3,7	3,8	3,5	3,4p

Fuente: EUROSTAT. *Social Protection Expenditure and Receipts, Data 1980-1997*. Bruselas, 2000, p. 58.

de cuidado de las personas por el sector público. Política continuada durante las décadas siguientes hasta finalizar el siglo, y aunque la crisis de los noventa cuestionó de alguna manera su existencia, no pudo tambalear, afortunadamente, los cimientos de su edificación <sup>6</sup>.

### III. GASTOS SOCIALES O ANÁLISIS DE LA POLÍTICA SOCIAL DESDE LA PERSPECTIVA DE CONCILIACIÓN ENTRE TRABAJO REMUNERADO Y FAMILIA

Es indudable que el grado de participación femenina en el mercado de trabajo se interrelaciona con el nivel de implantación de una política social adecuada que posibilite la conciliación de la vida profesional y laboral, junto con la existencia de medidas de carácter institucional tales como horarios escolares adecuados, etc.

El Cuadro 3 muestra la opción escogida por cada país en la evolución de los gastos sociales para el cuidado de hijos e hijas, referido al Producto Interior Bruto.



En el caso de España se puede apreciar una reducción drástica durante el periodo, con una brusca pérdida de peso específico durante el primer quinquenio de la década de los ochenta, que perdura hasta el momento actual. Italia muestra una reducción paulatina año tras año pero sin llegar a la exigüidad del caso español.

Qué duda cabe que el gasto público desembolsado para el cuidado de niños y niñas favorece la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, pero este objetivo no se alcanza igualmente cuando se opta por transferencias económicas que cuando se prestan servicios públicos de atención a la infancia ya sea mediante guarderías o asistencia a domicilio por parte de personas especializadas.

Es posible apreciar la importancia relativa que cada país otorga a esta función, mediante una rápida ojeada al Gráfico 8.

En primer lugar, y en posición predominante, figuran en 1997 Dinamarca, Finlandia, Suecia y Noruega con un gasto social para el cuidado de la familia igual o superior al 3,4% de su Producto Interior Bruto (PIB); en segundo término, Luxemburgo, Alemania, Austria, Francia (entre 3,2 y 2,9%) y los cuatro siguientes, ofrecen una situación que podríamos calificar de intermedia, con un esfuerzo económico entre 2,3 y 1,5% del PIB que enumerados por orden decreciente de gasto son: Bélgica, Reino Unido, Irlanda y Grecia. Los restantes muestran un esfuerzo económico inferior o igual al 1,1 % del PIB, llamando la atención la nimiedad de las cifras correspondientes a Italia y España con 0,9 y 0,4% de su PIB.

El informe de la OCDE: *A caring World. The New Social Policy Agenda*<sup>7</sup>, señala que:

- “El gasto en servicios sociales familiares (que incluye el cuidado de hijos) es generalmente pequeño en la mayoría de los países de la OCDE con la notable excepción de los países nórdicos. Sin embargo estos totales brutos son difíciles de interpretar, ya que el cuidado de los niños se apoya de muchas formas diferentes. En Francia, los gastos impositivos son importantes (véase OCDE, 1996j); Australia paga una prestación monetaria para los servicios de cuidado –de hijos–, el Reino Unido proporciona un “rea libre” en la mayoría de las prestaciones internas de trabajo, reduciendo con ello el coste neto de cuidado de hijos”.

Por tanto, la interrelación entre política laboral, presupuestaria y social es inevitable en cualquier análisis riguroso de la realidad socioeconómica y por quienes detentan responsabilidades políticas.

### Opciones del gasto social por cuidado de niños y niñas

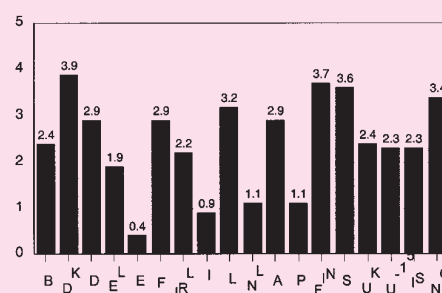
Como se ha visto en el apartado anterior, el gasto público desembolsado para el cuidado de niños/as en la Unión Europea difiere de un país a otro, pero una vez adoptado como parte de la política pública, se suscita un segundo problema de gran trascendencia desde la perspectiva de género, al buscar respuesta a las preguntas: ¿en qué se gastan estas partidas presupuestarias? y/o ¿cuáles son las prioridades de este gasto social? Es incuestionable que todas las medidas no coadyuvan en igual medida a la conciliación entre la vida familiar y laboral y que no resulta indiferente que se establezcan transferencias económicas (permisos remunerados maternales, parentales o sólo para el padre –por ejemplo, el mes de papá en Suecia– tendente a un reparto más equitativo en el trabajo de cuidado que intenta cambiar la división sexual del trabajo en el interior de la familia);

o que se presten servicios de atención a la infancia y a personas discapacitadas, mayores dependientes en centros de cuidado permanente de día o que la atención se dispense a domicilio por personas especializadas.

Todas estas alternativas, hipotéticamente factibles, cuando existe voluntad política para ejecutarlas, exigen una reflexión profunda por parte de las distintas fuerzas sociales y un debate a fondo tanto en un nivel político como social. Quienes detentan responsabilidades políticas no pueden seguir por más tiempo dando la espalda e ignorando la realidad en la que discurre la vida diaria de las mujeres con una doble jornada laboral cuando participan activamente en el mercado de trabajo.

Puede ocurrir que la atención y cuidado de personas no se perciba colectivamente como una actividad social y esta falta de sensibilidad que acompaña a una deforme percepción de la realidad socioeconómica actual, se refleje en la política presupuestaria, con escasas asignaciones destinadas a su consecución. Lamentablemente esta actitud persiste en España y, en menor medida, en Italia lo que evidencia, en última instancia, que en ambos países estas tareas permanecen todavía invisibles, al margen del sistema de Contabilidad Nacional y del debate político. Se mantienen en el ámbito privado, familiar sin que verdaderamente interesen a la esfera pública o, al menos, no en la medida suficiente para exigir un esfuerzo económico acorde con su envergadura.

GRÁFICO 8.  
GASTOS SOCIALES DE APOYO A LA FAMILIA (COMO % PIB). 1997



Fuente: elaboración propia a partir de EUROSTAT. *Social Protection Expenditure and Receipts, Data 1980-1997*, Brussels, 2000, p. 58.

7

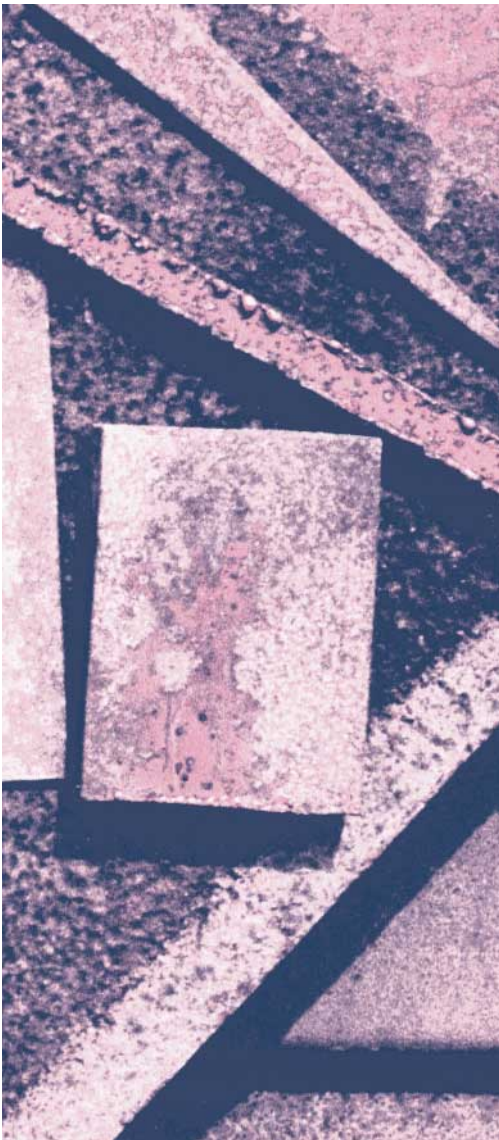
(Un mundo de cuidados. El programa de la Nueva Política Social). Comisión Europea Dirección General V.



**CUADRO 4.**  
**EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS SOCIALES PARA LA ATENCIÓN DE PERSONAS MAYORES (COMO % DEL PIB)**

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Bélgica	6,8	7,3	7,4	7,8	8,0	8,5	8,5	8,6	8,6p	8,6
Dinamarca			10,6	10,7	10,7	11,0	12,3	12,2	12,3	12,0
Alemania	10,8	11,1	10,6	10,6	10,8	11,1	11,2	11,6	11,6p	115,5p
Alemania-90	10,8	11,1	10,6	10,3	10,3	10,7	10,7			
Grecia			9,3	8,8	8,8	9,0	8,9	9,2	9,5	9,8
España	6,2	7,5	7,4	7,6	8,0	8,4	8,4	8,6	8,7p	8,7p
Francia	8,1	9,4	9,5	9,8	10,1	10,5	10,5	10,8	11,0	11,0
Irlanda	4,7	5,0	4,3	4,4	4,4	4,3	4,1	3,7	3,4	3,2
Italia	8,3	10,3	11,2	11,6	12,6	12,8	13,0	12,8	12,9	13,4p
Luxemburgo	8,0	6,6	6,7	6,9	7,1	7,1	7,1	7,4	7,2	7,1
Holanda	7,5	8,5	9,9	9,9	10,1	10,2	9,8	9,6	9,6p	9,3p
Austria	9,0	9,9	10,0	10,0	10,1	10,5	10,8	10,9	10,9	10,6
Portugal			4,8	5,2	5,5	6,1	6,1	6,6	6,9	7,0p
Finlandia	6,1	7,3	7,3	8,4	9,4	9,7	9,4	9,2	9,4	8,7p
Suecia						13,1	12,7	12,0	12,4	12,3
Reino Unido			8,2	8,8	9,3	9,5	9,3	9,2	9,3	9,1p
EU-15						10,6	10,6	10,7	10,8p	10,7
EU 11			9,8	10,0	10,4	10,7	10,7	10,9	11,0p	11,0
Islandia				4,7	4,9	5,0	5,0	5,1	5,0	5,1
Noruega			8,4	8,5	8,8	8,7	8,7	8,5	6,2	8,3p

Fuente: EUROSTAT. *Social Protection Expenditure and Receipts, Data 1980-1997*. Bruselas, 2000, p. 57.



Ahora bien, en otras ocasiones, cuando se asignan partidas presupuestarias suficientes para la provisión de servicios de cuidado, es necesario, analizar a posteriori si estas asignaciones contemplan los intereses de las mujeres como se comentaba anteriormente en los análisis de presupuesto desde la perspectiva de género. Debe subrayarse que ser a cuanto menos desafortunado que este esfuerzo económico se dilapidara en el apuntalamiento de unos esquemas obsoletos, postulados por una ideología defensora del ama de casa tradicional de la familia burguesa (con un único perceptor de ingresos y portador, en exclusiva, de derechos sociales directos), al margen de las vivencias reales de la mayoría de las mujeres del siglo XXI tanto en la Unión Europea como en el resto del mundo.

#### **Gasto social de atención a personas mayores**

Con relación al gasto público español, dedicado a personas mayores, debe subrayarse que es una partida presupuestaria fundamental como consecuencia del envejecimiento progresivo de su población y del número de votos que representa este colectivo en cualquier contienda electoral, su evolución desde la década de los ochenta no es negativa –como ocurría con el gasto social de atención y cuidado de la infancia– y presenta un crecimiento en torno a 2,5 puntos porcentuales del PIB, desde los inicios de la década de los ochenta como muestra el Cuadro 4.

Pese a esta evolución favorable, el resultado obtenido, medido en la cobertura de atención al colectivo, resulta a todas luces insuficiente, si se compara con otros países de la Unión Europea. (Véase Cuadro 5).



**CUADRO 5.**  
EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS SOCIALES PARA LA ATENCIÓN DE PERSONAS MAYORES (COMO % DEL PIB)

	% de >65 años en cuidado institucional	% de mayores recibiendo servicios de cuidado a domicilio
Austria	4,7 (O)	3,0 (O)
Bélgica	4,0 (S)	6,0 (O)
Dinamarca	5,7 (O)	17,0 (O)
Finlandia	7,2 (O)	24,0 (O)
Francia	3,0 (S)	7,0 (S)
Alemania	5,0 (R)	3,0 (S)
Grecia (!)	0,5 (S)	
Islandia	Alto (R)	Alto (R)
Irlanda	5,0 (S)	3,0 (S)
Italia	2,0 (S)	1,3 (R)
Holanda	10,0 (S)	8,0 (O)
Noruega	7,1 (O)	14,0 (O)
Portugal	5,0 (R)	1,5 (R)
España	2,8 (O)	1,0 (S)
Suecia	5,4 (O)	13,0 (O)
Reino Unido	5,1 (O)	13,0 (O)

Fuente: European Commission (DG V/D/5): *Care in Europe*, Brussels, 1998, p. 35.

(O): OCDE. Datos para 1986-94.

(S): ANTONEN, SIPII. 1996. *Datos para 1985-92, excepto Bélgica: 1981.*

(R): Informe de expertos. Datos para: 1994 para Alemania, 1995 para Islandia y 1994 para Portugal.

(...): 20 proyectos piloto sobre cuidado a domicilio en marcha y 112 que comenzaron en 1998.

Pese a esta escasa cobertura, la red de expertos/as europea considera que la carencia de servicios sociales para este colectivo de edad, en algunos países continentales o del sur, no afecta con la misma intensidad al empleo femenino como la ausencia de servicios de atención a niños y niñas.

#### IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

Es indudable que, de acuerdo con la evolución observada durante los últimos lustros en los niveles de fecundidad en diferentes países de la OCDE no es posible seguir sosteniendo que la maternidad es un obstáculo para la integración y permanencia de las mujeres en el empleo porque se constata empíricamente que en otros países no ocurre así. Además si esto fuera cierto, la escasa participación laboral de las españolas e italianas debería acompañarse de una natalidad más elevada, lo que tampoco es cierto.

El desplome de la tasa de fecundidad en España se debe explicar sobre la base de otros parámetros de análisis, tales como la tasa de desempleo femenino y masculino como apuntan Ahn y Mira y en la escasez de servicios públicos de cuidado de las personas a lo largo del ciclo vital que impide la monetización del cuidado como ocurriera en Suecia en décadas anteriores.

Lo que no parece razonable es seguir imputando el desplome de la natalidad al aumento de la participación femenina en el mercado de trabajo, ni mantener afirmaciones fundamentadas en la percepción de una correlación negativa entre ambas variables, cuando con datos contrastados empíricamente se observa lo contrario en diversos países de la OCDE, a partir de la década de los ochenta.

Por último, me gustaría hacer hincapié en otro punto interrelacionado con la conciliación entre la vida laboral y familiar, para evitar el peligro de abandono del mercado de trabajo tras los periodos de cuidado de hijos e hijas. Los dictados de la directriz 22 del cuarto pilar de la Cumbre de Luxemburgo para reforzar las políticas de igualdad de oportunidades apuntan en esta dirección y determinan que:

- Los Estados miembros prestarán especial atención a la situación de las mujeres y de los hombres que desean reincorporarse a la vida activa remunerada tras una ausencia y, a tal fin, estudiarán la manera de suprimir progresivamente los obstáculos que dificultan esa reincorporación.





# Urbanismo, vivienda y sociedad

(políticas sociales  
de integración)

POR ÁNGEL GARCÉS.

Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Zaragoza.

mujer a una vivienda adecuada tiene como consecuencia la violación de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, como el derecho a la igualdad ante la ley, el derecho a la vida, el derecho a la seguridad de la persona, el derecho al trabajo, el derecho a la salud y el derecho a la educación.

Este modesto trabajo, basado en el análisis del ordenamiento jurídico español, pretende estudiar la situación actual, que impide a muchos ciudadanos y ciudadanas el acceso a una vivienda digna. Dicha situación va a ser analizada a la luz de algunas cuestiones que plantean la legislación urbanística y la normativa específicamente destinada a asignar ayudas para acceder a una vivienda. Las siguientes líneas contribuirán a explicar las razones que han propiciado el actual de estado de cosas y se propondrán algunas soluciones. Todo ello pretende redundar en beneficio de los más desfavorecidos de la sociedad y, obviamente, de las mujeres sin recursos <sup>1</sup>.

## II. BREVE REFERENCIA A ALGUNOS DE LOS PROBLEMAS ACTUALES DEL URBANISMO

En primer lugar hay que proclamar, sin ningún género de dudas, la disociación existente entre las políticas urbanísticas actuales y la resolución de los problemas que plantea en la actualidad la consecución del objetivo constitucional relativo al derecho ciudadano a una vivienda digna y adecuada. En los Municipios en los que se ha dado un fuerte movimiento especulativo se ha demostrado la inviabilidad de los dos grandes principios que inspiran las reformas legislativa liberales de los últimos años. En efecto, ni es cierto que el aumento espectacular en la construcción de viviendas suponga una reducción automática del precio de las mismas (sobre todo como consecuencia de que en ciertos Municipios el mercado de la vivienda actúa más conforme a la idea de inversión en un activo financiero que a la de adquisición de un bien de primera necesidad) ni es cierto que un aumento del suelo urbanizable (es decir,

### 1

El trabajo no analiza las ayudas sociales o propias del sistema de acción social que pueden tener por objeto algunas cuestiones relacionadas con la habitabilidad de la vivienda. Así, por ejemplo, los sistemas autonómicos de prestaciones sociales han regulado un sistema de ayudas de urgencia, cuyo objeto puede ser el de cubrir el pago de alquileres, recibos de la luz u obras absolutamente necesarias con la habitabilidad de la vivienda de personas y familias indigentes. La gestión de estas ayudas corresponde, por regla general, a los Municipios. Asimismo, y en el marco de los llamados ingresos de inserción o rentas mínimas, se pueden establecer algunas obligaciones en el acuerdo de inserción social con objeto de que los beneficiarios de la prestación mantengan la vivienda en unas condiciones básicas y elementales de habitabilidad.

## I. INTRODUCCIÓN

La Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en su Resolución 1997/19 (cuyo título es “la mujer y el derecho a una vivienda adecuada y a la tierra y a la propiedad”), recuerda no sólo que los prejuicios y discriminaciones que por motivos de sexo se incluyen en muchos ordenamientos jurídicos impiden que las mujeres ejerzan y mantengan su derecho a una vivienda digna sino también que la violación del derecho de la





del suelo potencialmente susceptible de transformación urbanística) comporte una minoración inmediata de los precios de los suelos dispuestos para la edificación. Es más, son múltiples los ejemplos en los que la construcción masiva de viviendas arrincona la promoción de viviendas de protección oficial y margina del mercado inmobiliario a los más desfavorecidos.

Y ello es así porque se olvida, en ocasiones, que en el mercado del suelo y, por tanto, en las valoraciones de los distintos tipos de suelo, confluyen factores que no pueden analizarse desde una perspectiva exclusivamente economicista. A tal efecto, es preciso recordar que en la valoración del suelo existente en una zona del Municipio, aunque esté clasificado legalmente del mismo modo, entran en juego toda una serie de apreciaciones que enraízan con la jerarquización socialmente sentida de ese ámbito espacial.

Desde el ámbito de la sociología urbana, ya se ha puesto de manifiesto que no existe, al menos a corto plazo, una correspondencia directa entre la dinámica económica, la dinámica geográfica y la dinámica inmobiliaria. Así, por ejemplo, en las grandes urbes o en municipios con una importante atracción turística, nos hemos encontrado con el significativo dato de que situaciones de escaso crecimiento demográfico han coexistido con un fuerte crecimiento inmobiliario, que, a su vez, ha sido en ocasiones independiente de la propia dinámica del crecimiento económico.

Ahora bien, si nos ceñimos más concretamente al ámbito de lo que es propiamente el objeto de este trabajo, debemos hacer especial hincapié en la definición del urbanismo como función pública o como un conjunto de funciones públicas. No obstante, hay que dotar de contenido a una expresión (función pública) sobre la que incluso se asentaron las leyes urbanísticas preconstitucionales. A tal efecto, me parece especialmente acertado lo dicho en la Ley valenciana 6/1994, de 25 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística al afirmar que “lo propio del urbanismo es procurar el uso del suelo de acuerdo con el bienestar

común”. No obstante, este principio orientador de la actuación urbanística queda casi siempre postergado ante la visión de racionalidad científico-técnica del urbanismo o ante los problemas de índole estético-formal. Pero, sobre todo, esto es consecuencia de la “privatización” encubierta de esta función pública que supone el dejar la ejecución del planeamiento y su desarrollo en manos de los grandes promotores inmobiliarios. Por ello, postulamos una concepción del urbanismo como mecanismo de transformación social, lo que equivale a realzar su carácter de proceso social y su consideración como una disciplina que está estrechamente vinculada ya no sólo con la arquitectura o la ingeniería sino también con las ciencias sociales y las ciencias políticas. Dicho de otro modo, el objetivo del urbanismo, desde esta perspectiva, debe ser guiar el cambio urbano dentro de un sistema social en evolución.

Para conjugar función pública e iniciativa privada deberíamos recordar que el estatuto de la propiedad urbana implica un conjunto de derechos, pero también de deberes y, por ello, la función social de la propiedad no sólo condiciona su ejercicio sino que delimita su contenido. “La propiedad obliga”, decían con lacónica precisión los redactores de la Constitución de Weimar<sup>2</sup>. Ahora bien, si la propiedad urbana se convierte en un derecho cargado de deberes sociales es porque el derecho subjetivo –vinculado al libre albedrío de los sujetos– cede ante el derecho objetivo –ante lo establecido en la norma correspondiente por los poderes públicos competentes–. Es más, la actual concepción de función pública debería ceder ante una noción amplia de servicio público, caracterizada por la idea de que los poderes públicos garantizan la consecución de determinados derechos sociales con independencia de los vaivenes del mercado, aunque ello no suponga ni monopolio de la actividad por la Administración Pública ni tan siquiera prestación pública de la actividad.

En suma, el urbanismo debe plantearse no como una función pública que se ocupa simplemente de las meras agregaciones de individuos, sino como una



2

El art. 153 de este texto de 1919 decía concretamente en su último inciso: “La propiedad obliga. Su uso ha de constituir al mismo tiempo un servicio para el bien general”.

3

Algunas obras de interés que pueden consultarse son las siguientes:

- DAVIDOFF, Paul. “Advocacy and Pluralism in Planning”, en *Journal of the American Institute of Planning*, nº 131, pp. 186-197.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón. *Manual de Derecho Urbanístico*, Ed. Abella, 16.ª ed., 2001.
- HARVEY, David. *The Urban Experience*, Blackwell, Oxford, 1989.
- NAREDO, José Manuel. *La burbuja inmobiliario-financiera en la coyuntura económica reciente (1985-1995)*, Siglo XXI Editores, Madrid, 1996.
- SÁNCHEZ DE MADARIAGA, Inés. *Introducción al urbanismo (conceptos y métodos de la planificación urbana)*, Alianza Editorial, Madrid, 1999.
- CASTELLS, Manuel. *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*, Alianza Editorial, Madrid, 1995.

4

Un buen ejemplo de desarrollo normativo de las competencias autonómicas en materia de vivienda es el caso canario, que se ha concretado en los siguientes reglamentos:

- Decreto 69/2002, de 20 de mayo, por el que se establece y regula el programa canario de viviendas de protección de régimen especial destinadas a satisfacer el déficit de vivienda en determinados municipios con desarrollo turístico.
- Decreto 70/2002, de 20 de mayo, por el que se regula la gestión por la Comunidad Autónoma de Canarias de las medidas de financiación protegida en materia de vivienda y suelo para el Plan 2002-2005, previstas en el Real Decreto 1/2002, de 11 de enero.
- Decreto 75/2002, de 3 de junio, por el que se regula y auxilia la autoconstrucción de viviendas.
- Decreto 76/2002, de 3 de junio, por el que se regula la concesión de subvenciones destinadas a promoción de viviendas de nueva construcción que se califiquen como protegidas al amparo del Real Decreto 1/2002, de 11 de enero.



función pública destinada a analizar y propiciar la organización e integración de las personas en la comunidad. O dicho de otro modo, si el urbanismo se configura como una función pública es porque, junto a su incidencia en bienes e intereses privados, existen intereses de índole pública vinculados a valores sociales, que ni siquiera tienen por qué coincidir con el interés de la mayoría.

No obstante, realidad y deseo divergen, como de costumbre, y por ello, no resulta extemporáneo afirmar que, en los últimos años, se ha producido una regresión legislativa en toda Europa, centrada en los siguientes puntos:

**A** Desaparición de ciertos mecanismos de redistribución, con la consiguiente atribución al mercado de los aspectos esenciales de la ejecución del planeamiento, así como la resolución de cuantos problemas plantee la injusta distribución previa de la propiedad urbana.

**B** Las autorizaciones sobre grandes proyectos se atribuyen a instancias políticas y no administrativas.

**C** Se admite un urbanismo flexible o por sorpresa, caracterizado porque los pactos con los promotores inmobiliarios prevalecen sobre el planeamiento, dado que pueden alterar o modificar lo previamente aprobado desde instancias estricta y exclusivamente públicas.

A ello hay que unir que el planeamiento urbanístico sigue basado en políticas extensivas, de mero crecimiento, con el consiguiente olvido de todo lo relativo a la rehabilitación, y que las tareas de redacción de los planes apenas inciden en la cuestión del hábitat, porque la normativa vigente exige una documentación que gira todavía sobre la tiranía de los metros cuadrados <sup>3</sup>.

### III. SUCINTA REFERENCIA A LA NORMATIVA SOBRE VIVIENDA

El Estado, a través del Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, ha regulado el vigente *Plan cuatrienal 2002-2005*, que fija las normas básicas de acceso a la vivienda protegida y su financiación por parte de la Administración del Estado. En concreto, establece la normativa referente a condiciones y precios máximos, ingresos de los destinatarios y sistemas de financiación.

El Plan unifica las diferentes modalidades en una categoría única de vivienda protegida, con unas condiciones legales de precios, suelo y coste total.

En lo referente a su ámbito de aplicación, éste comprende:

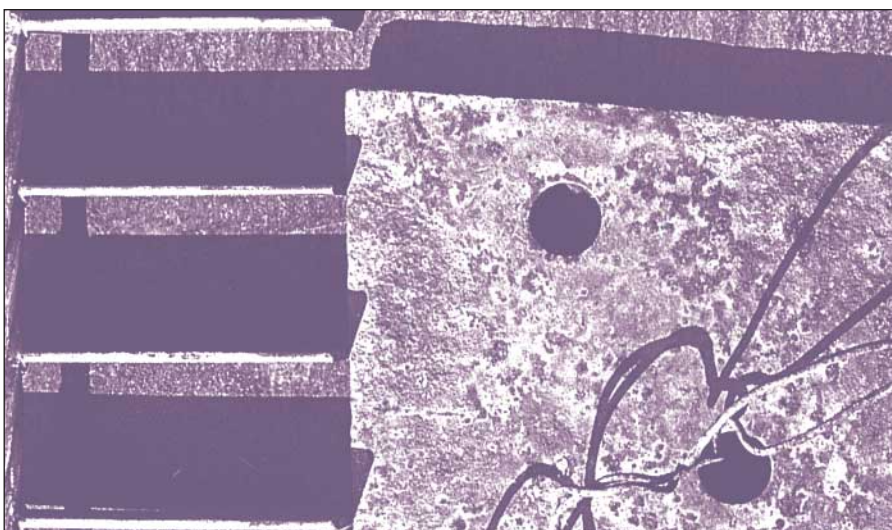
- La promoción privada de vivienda protegida para alquiler, venta o uso propio y las condiciones de la compraventa de este tipo de vivienda.
- La promoción pública para alquiler, acogida a sistemas de cofinanciación.

- La compra de vivienda existente, libre o protegida, nueva, usada o rehabilitada para uso propio o alquilada a entidades sin ánimo de lucro.
- La rehabilitación de áreas urbanas degradadas.
- La urbanización del suelo para edificar, con una reserva de vivienda protegida.

Por otro lado, este Plan se complementa con los planes de las CC.AA., que cuentan con financiación propia y estatal, asignada a través de convenios. Se establece el mecanismo de fijación del tipo de interés y se posibilita la firma de convenios con entidades de crédito para la concesión de préstamos cualificados y ayudas directas. A tal efecto, cabe recordar que las Comunidades Autónomas gozan de plenas competencias legislativas –y, por ende, ejecutivas– en esta materia, con independencia de la legitimidad de las regulaciones e intervenciones estatales, que se apoyan en otros títulos competenciales, especialmente los vinculados a la política económica general y, más en concreto, a las bases de la ordenación del crédito, tal como se establece en la Sentencia del Tribunal Constitucional 152/1988, de 20 de julio. De ahí que corresponda a las Comunidades Autónomas las competencias directamente implicadas con la ejecución de la normativa promulgada desde las diferentes instancias y, por tanto, a ellas les compete, por ejemplo, calificar las viviendas de protección oficial, resolver los expedientes de ayudas y estímulos de acceso a la vivienda o conceder la cédula de habitabilidad. Obviamente, la regulación autonómica existente propicia en muchas ocasiones una descentralización de algunas de estas competencias de gestión en los entes locales <sup>4</sup>.

Por último, cabe recordar que el referido Plan para el cuatrienio 2002/2005 persigue los siguientes objetivos básicos, directamente vinculados con la consecución de determinados objetivos sociales:

- Apoyar prioritariamente a las personas con menos ingresos, así como a los colectivos más desfavorecidos en la adquisición de una vivienda.





- Potenciar las viviendas en régimen de alquiler como una medida que posibilite la movilidad laboral.
- Facilitar a las personas jóvenes el acceso a la primera vivienda.
- Mejorar las ayudas a las familias con hijos/as permitiendo su acceso a viviendas de mayor superficie
- Mejorar las condiciones de acceso a las viviendas para las familias que tienen a su cargo personas mayores o con minusvalías.

#### IV. MECANISMOS DE REGULACIÓN DEL MERCADO DEL SUELO Y DE LA VIVIENDA CON CONTENIDO SOCIAL

Uno de los grandes problemas que se plantean en el medio urbano es el de la aglomeración de personas de rentas bajas en los cascos antiguos de las ciudades, en los que se da un evidente grado de deterioro o degradación de los inmuebles que habitan. Deben adoptarse medidas destinadas a garantizar no sólo la pervivencia, sino la mejora de las condiciones de las personas que residen en estos ámbitos. Para ello pueden adoptarse las siguientes medidas:

- Evitar la declaración de ruina de esas edificaciones e imponer órdenes de ejecución destinados a conservar y consolidar las referidas construcciones. Para la consecución de este fin, algunas leyes autonómicas prevén que cuando el coste de las obras supere el 50% del valor del edificio, excluido el suelo, en vez de la declaración de ruina, la Administración subvencione el exceso del deber de conservación, esto es, costee las obras que sobrepasen dicho 50%. A la hora de elegir la opción correspondiente deberán prevalecer los condicionantes de carácter social. A tal efecto, es preciso recordar que la declaración administrativa de ruina comporta la extinción de las relaciones arrendaticias<sup>5</sup>.
- Creación de áreas especiales de conservación, que impliquen la realiza-

ción de inspecciones periódicas que permitan obtener un conocimiento exacto del grado de conservación de los inmuebles con objeto de adoptar e imponer las correspondientes órdenes de ejecución en caso de que se aprecie un cierto grado de deterioro o degradación<sup>6</sup>.

Otra de las cuestiones esenciales del nuevo urbanismo es el de la intervención sobre los mecanismos de regulación del mercado del suelo. A tal efecto, y dado los problemas de financiación que históricamente arrastran nuestros Municipios, la intervención sobre el suelo acaba planteándose como una fuente de ingresos y, en ningún caso, como un centro de imputación de gastos. Sin embargo, existen mecanismos para intervenir sobre el mercado del suelo que se caracterizan por su indudable dimensión social. Entre ellos, podemos destacar los siguientes:

- La constitución de patrimonios públicos del suelo que deben ser destinados a la construcción de viviendas sometidas a algún régimen jurídico de protección pública o a otros usos de interés social. A tal efecto, se contempla incluso que las Administraciones cedan directamente, por precio inferior al de su valor urbanístico o con carácter gratuito, el dominio de estos terrenos a favor de entidades privadas sin ánimo de lucro, para destinarlos a usos de interés social que redunden en beneficio de los respectivos Municipios.
- La expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad de aquellos solares y terrenos sin edificar que no son incorporados al proceso edificatorio –o de urbanización, en su caso– en los plazos establecidos en la legislación urbanística o en el planeamiento vigente.

#### V. UNA IDEA NOVEDOSA: LOS INFORMES SOCIALES EN LA ELABORACIÓN DE ALGUNOS PLANES URBANÍSTICOS

Resulta ya frecuente la incorporación al equipo redactor del Plan General de

profesionales relacionados con el estudio y el análisis de la incidencia que va a tener sobre la población el fenómeno de la ordenación urbanística. Bien es verdad, no obstante, que las y los profesionales que intervienen desde esta perspectiva son fundamentalmente geógrafos/as y sociólogos/as. La paulatina incorporación de profesionales, como las y los trabajadores sociales, al equipo redactor del Plan urbanístico vendrá condicionada por la superación de las perspectivas tradicionalmente presentes en la elaboración del planeamiento. Por ello, debemos predicar la necesidad de intervenir desde la perspectiva de un modelo que va más allá de la zonificación o regulación por suelos y que debe afectar a sistemas generales de carácter convivencial distintos a los de las simples infraestructuras.

Para ello, habrá que buscar, en primer lugar, aquel tipo de plan que, por su objeto y por el espacio físico afectado, permita un mejor encaje de los profesionales anteriormente aludidos. Este instrumento de planeamiento bien podría ser el Plan Especial de Reforma Interior (PERI), pues se encamina a la descongestión o renovación de usos del suelo urbano y, por lo tanto, a la transformación de un espacio ya habitado. La actual regulación legislativa de los PERI, y su asimilación a la documentación y contenidos de los Planes Parciales (típico instrumento de expansión urbanística y crecimiento de la edificación, pues su objeto es la regulación de un sector del suelo urbanizable), los orientan en su elaboración hacia una racionalidad puramente técnico-constructiva, obviando la incidencia de sus determinaciones sobre la población, máxime cuando la legislación

5

Véase, a tal efecto, lo dispuesto, por ejemplo, en los arts. 186.2 y 192 de la Ley Urbanística de Aragón.

6

Véase, a tal efecto, las medidas previstas en los arts. 29 y ss. del RD 1/2002, así como lo dispuesto en el art. 190 de la Ley Urbanística de Aragón.

7

La Sentencia hace referencia al Reglamento de Planeamiento Urbanístico, aprobado por el Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio.



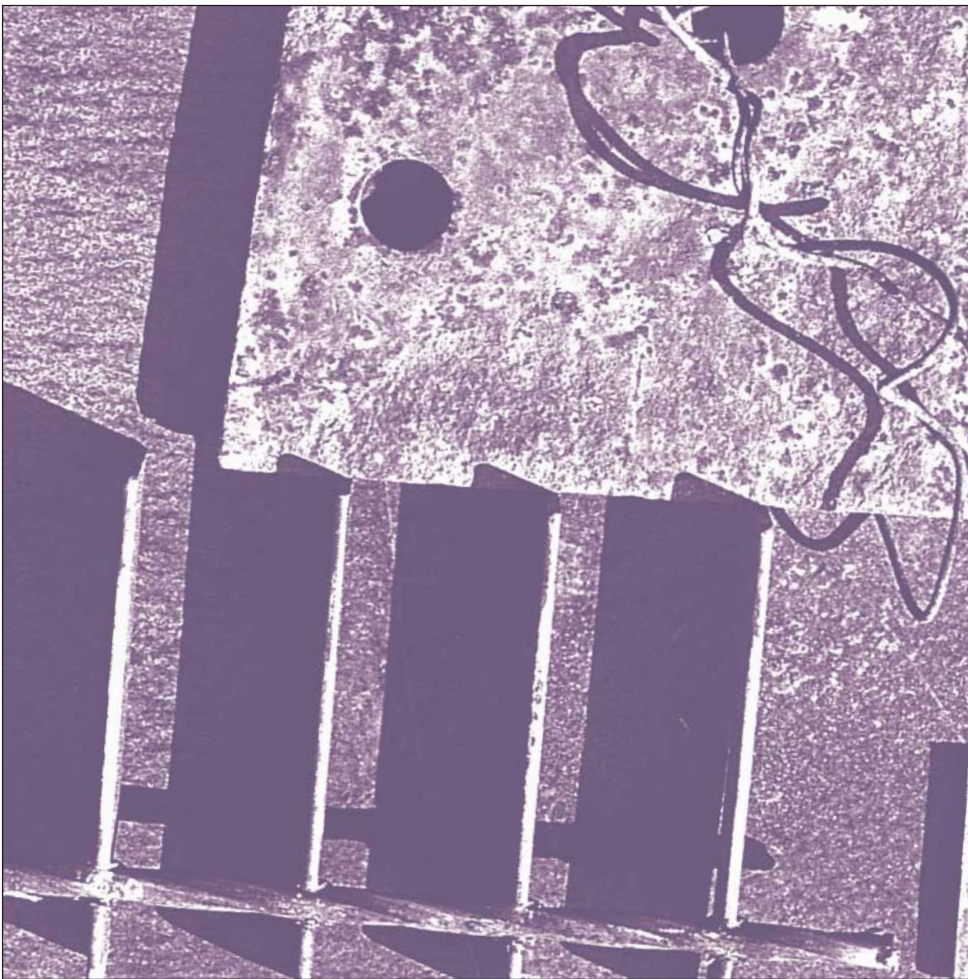
existente prevé en ciertos casos “un derecho al retorno” de los habitantes de esas zonas una vez que ha concluido la ejecución sistemática del PERI. A tal efecto, cabe recordar que la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de abril de 1989 ya dijo en relación a la aprobación de los planes que “dentro de este procedimiento destaca por su importancia la participación ciudadana –arts. 9.2 y 105.a) de la Constitución– que

neamiento –art. 151.2 RP– y también en ciertos casos de Planes Especiales de Reforma Interior –art. 147.3 RP–. En el primer supuesto la intensificación de la participación ciudadana tiene su razón de ser en que se trata de elegir un modelo territorial general como marco de convivencia. En los casos de Planes Especiales de Reforma Interior, la publicación del art. 125.1 resulta necesaria si aquéllos afectan a barrios consolida-

Reforma Interior está integrada por la memoria (una especie de exposición de motivos del Plan), los planos de información y de ordenación (estos últimos de indudable valor normativo), los catálogos (destinados a proteger ciertos bienes inmuebles por su valor histórico o cultural), las normas urbanísticas, el plan de etapas y la evaluación de los costes de urbanización y de implantación de servicios. Sería conveniente proponer la inclusión de un nuevo documento de contenido esencialmente social, destinado a valorar las afecciones del PERI en la población existente en esas zonas.

No obstante, deberíamos recordar que el procedimiento de tramitación de los diferentes tipos de planes prevé una fase de información pública en la que se concreta la participación ciudadana. La necesidad de hacer asequible el lenguaje técnico y de que los anhelos de ciudadanía se hagan oír ante la Administración requiere la conversión inicial de la información pública en información al público. Por ello, es preciso a veces la existencia de un “traductor”, de una persona que traduzca el lenguaje administrativo, el lenguaje burocrático y el lenguaje técnico de los planes a palabras y expresiones entendibles por el común de la ciudadanía. No obstante, esta fase se produce en un momento en el que ya se ha elaborado el plan y, por tanto, en el que ya se ha predeterminado la configuración general del territorio. Dicho de otro modo, lo que se ofrece al público es una decisión global sólo susceptible de rectificación en detalle. Por ello, deberían potenciarse los debates o encuestas previas en la fase de elaboración del planeamiento, que es el momento propicio para conciliar las tensiones sobre las diferentes opciones en juego. A tal efecto, bien podemos afirmar que nunca como hasta ahora se habían reconocido tantos derechos a la ciudadanía, pero nunca como hoy las ciudadanas y ciudadanos se habían visto tan poco reconocidos en esos derechos.

Los llamados informes sociales –o, en su caso, la parte de contenido social que habría que introducir en los documentos exigidos en la actualidad por



ha de dotar al plan de legitimación democrática. Y por ello se estimula la participación a través de un conjunto de trámites de información pública y además mediante un debate previo a la elaboración del Plan: ésta es la exposición pública de los trabajos cuando su elaboración haya adquirido el suficiente grado de desarrollo –art. 125.1 del Reglamento de Planeamiento (RP)<sup>7</sup>. Este debate previo resulta necesario, por una parte, en la formación de los Planes Generales o de las Normas Subsidiarias y Complementarias de Pla-

dos incidiendo sobre su población. En estos planes se proyectan operaciones que implican, como gráficamente ha indicado la doctrina, intervenciones quirúrgicas que afectan a un cuerpo vivo, a una población que puede verse desplazada por la remodelación proyectada.

Pero para que ello sea posible deberá superarse la visión tecnocrática del plan, que se encuentra plasmada en la documentación exigida por la normativa vigente. En la actualidad, la documentación de los Planes Especiales de





el ordenamiento jurídico— deberían servir, por un lado, para motivar la toma de decisiones, esto es, para explicar y justificar determinadas cuestiones de alcance discrecional (por ejemplo, la necesidad de determinados servicios en una determinada zona y su posible influencia sobre el medio social) pero también, por otro lado, para explicar con carácter “prospectivo” cuáles van a ser las consecuencias sobre la población del proceso de desarrollo urbanístico que abre el plan. Esta dimensión “prospectivista” será esencial en el futuro, dado que un plan de urbanismo sobrevive a la coyuntura política que condiciona su redacción y aprobación. En ese sentido, el plan, como organismo vivo, que va a ser objeto de sucesivas modificaciones y de estructurales revisiones, requeriría, asimismo, de un permanente proceso de “auditoría social”, es decir, de un análisis detallado de cuáles son las consecuencias de su ejecución sobre la ciudadanía y cuál es el grado de cumplimiento o de acierto de las previsiones que se formularon en su día.

El mecanismo de incorporación al ordenamiento jurídico de estos estudios sociales podría hacerse perfectamente desde la legislación autonómica, incluso a través de normas de carácter reglamentario. A tal efecto cabe recordar lo expuesto en la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de abril de 1996, en la

que se admitió la introducción a través de disposiciones reglamentarias autonómicas de nuevos informes en el procedimiento destinado a acreditar la conveniencia de la implantación de una construcción de utilidad pública en suelo no urbanizable. En este sentido, la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001, de 11 de julio, refuerza además las competencias autonómicas en materia de urbanismo y, en concreto, en lo relativo al planeamiento urbanístico.

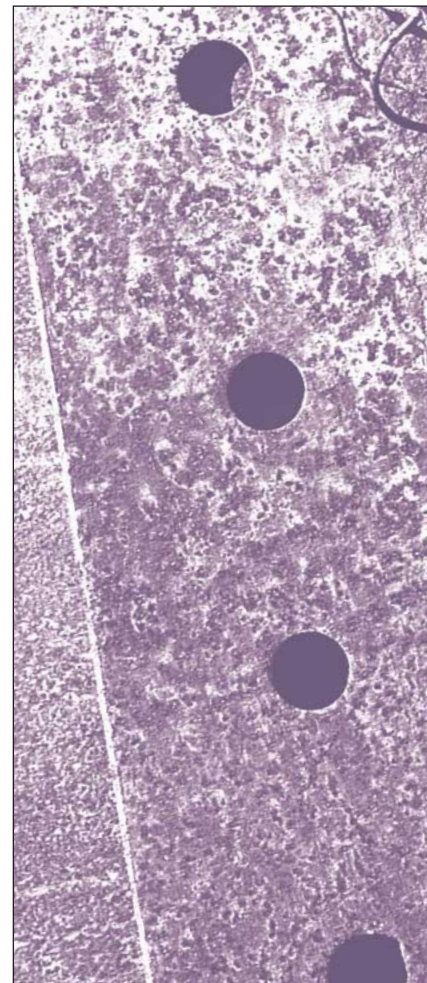
## VI. MEDIDAS DE POLÍTICA DEMOGRÁFICA. EL TRATAMIENTO DEL MEDIO RURAL

El reciente Decreto 346/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno de Aragón por el que se aprueba el Reglamento de Territorio y Población de las Entidades Locales de Aragón, establece en su artículo 54 una serie de medidas de política demográfica, que han de ejecutar los Municipios, con objeto de mantener o recuperar su población, cuando su disminución progresiva ponga en peligro la continuidad de servicios públicos básicos o haga temer por su pervivencia futura como comunidad. A tal efecto, cabe recordar que, frente a los principios que inspiran la legislación urbanística, basados en la idea de la “falta de suelo”, el gran problema que

afecta a muchas comarcas aragonesas es el de la “falta de población”.

Con objeto de paliar este déficit demográfico, el referido Decreto permite el establecimiento de condiciones especiales para la cesión y adjudicación de la utilización de los bienes municipales, motivando los criterios de rentabilidad e interés social que las justifican. Como requisito mínimo obligado se establece, como no podía ser de otra manera, la residencia efectiva y continuada de quienes se acojan a esas condiciones especiales.

Por último, con respeto a los límites inherentes al principio de legalidad en materia tributaria —y, en consecuencia, de conformidad con los supuestos expresamente previstos en las Leyes—, se dispone que las Ordenanzas fiscales municipales puedan establecer tarifas específicas y reducciones y bonificaciones que tengan en cuenta criterios de apoyo a la natalidad y a la familia y a la conciliación de la vida familiar y laboral.





# CIUDAD Y VIVIENDA: UNA REFLEXIÓN SIETE AÑOS DESPUÉS DE LA CUMBRE DE ESTAMBUL

DERECHO ESPAÑOL

POR BLANCA LOSCERTALES.

Profesora Titular de Geografía.  
Universidad de Zaragoza.

1

PEGUY, CH. *El dinero*, Madrid, 1973, p. 73, afirma: “Solo se habla de igualdad y vivimos en la más monstruosa desigualdad económica que haya sido vista nunca en la historia del mundo”, citado por BALLESTEROS, J. *Postmodernidad: decadencia o resistencia*, Madrid, 1994, p. 46.

2

Sobre este asunto puede verse información de sumo interés en la siguiente dirección: <http://habitat.aq.upm.es>.

3

La primera conferencia de Naciones Unidas se celebró en Vancouver (Canadá) en 1970. La celebración de la segunda Cumbre de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos “Habitat II” en Estambul en junio de 1996 puso de manifiesto los fuertes cambios que se habían producido en el mundo y la problemática derivada.

4

UNITED NATIONS. DEPARTMENT OF PUBLIC INFORMATION, *Press Summary of Agenda 21*, Capítulo I, “Social and Economic dimensions. Promoting Sustainable Human Settlements”, New York, 1994.

5

El denominado Programa de Acción de Copenhague fue el fruto de dicha Cumbre.

6

V. GEORGE, P. *Compendio de Geografía Económica*, París, 1966, afirma que ningún hecho social puede analizarse sin tener en cuenta aspectos económicos y al revés.

## 1. CARACTERIZACIÓN DE LA SITUACIÓN

La desigualdad social y espacial en las ciudades y la dificultad de acceso a la vivienda, para una gran parte de su población, son cuestiones de rabiosa actualidad<sup>1</sup>; su gravedad justifica la necesidad de desarrollar determinadas actuaciones para conseguir una cohesión social cada vez mayor y la regeneración integral de determinados sectores de las ciudades<sup>2</sup>.

Han transcurrido casi siete años desde la celebración de la Cumbre de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos –Habitat II– en Estambul<sup>3</sup>, en la que una vez más salieron a la luz las grandes diferencias socioeconómicas y territoriales que afectan al mundo y la problemática existente en los asentamientos; especialmente la atención se centró en analizar la dificultad que tiene una gran parte de la población para acceder a una vivienda y todavía se agrava más este hecho, si se contemplan las carencias cualitativas en las mismas que impiden a la persona vivir con dignidad.

El problema de la vivienda ya había sido planteado en otras Conferencias auspiciadas por Naciones Unidas y se habían propuesto determinadas actuaciones para su mejora suscritas por el Estado Español; cabe citar la Cumbre sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992<sup>4</sup> o la Cumbre sobre Desarrollo Social de Copenhague en 1995<sup>5</sup>.

En muchos países de Europa del Este, del antiguo territorio de la Unión Soviética, o del Tercer Mundo, las guerras, los conflictos étnicos y religiosos, los desastres naturales o el masivo éxodo, del campo a las ciudades, a los campos de refugiados, o a otros lugares, son algunos de los factores que han dado lugar a situaciones dramáticas y cabe mencionar el grave problema que ha supuesto para la población la imposibilidad de contar con un alojamiento en condiciones.

Estamos en el mundo de la globalización que es a su vez muy contrastado. A cualquier escala de referencia considerada, crece la dualidad social y económica<sup>6</sup>.





Ésta queda patente entre el ámbito desarrollado y subdesarrollado, el campo y la ciudad (que en la actualidad se atenúa al aparecer grandes regiones urbanas difusas y al generalizarse el proceso de urbanización, que supone la generalización de un modo de vida urbano) o en el interior de la ciudad, marcada por una fuerte segregación social y espacial <sup>7</sup>.

La falta de alojamientos es una importante carencia cuantitativa, patente si analizamos el número de personas sin techo, pero existen también graves deficiencias de carácter cualitativo, en la dotación de equipamientos en los edificios y viviendas: las derivadas de la degradación originada por el paso del tiempo, siempre que no se hayan realizado las actuaciones adecuadas para su rehabilitación y renovación, las debidas a la mala calidad de los materiales o a la falta de equipamientos y espacio.

La Unión Europea incluye como objetivos de su política urbana la sostenibilidad y la cohesión social. Así lo refleja la Comunicación de la Comisión Europea de mayo de 1997 *Hacia una nueva política urbana para la Unión Europea* o el *Marco de actuación para un desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea* aprobado en octubre de 1998 que incluye los criterios de actuación y la aplicación de los fondos y que fue debatido en el Foro Urbano celebrado en Viena un mes más tarde. Desde 1999 algunas cuestiones, como la atención a los barrios desfavorecidos cobró un gran interés y se convirtió en tema de debate internacional. La importancia de la cohesión social urbana y del desarrollo urbano sostenible son en la actualidad objetivos prioritarios.

## 2. LA SEGREGACIÓN SOCIOESPACIAL EN LA CIUDAD

Las ciudades no constituyen un espacio uniforme ni por su morfología, ni por sus funciones ni por su sociedad <sup>8</sup>. La fuerte relación que se establece entre la sociedad y el espacio, genera lo que algunos investigadores sociales han denominado *formación socioespacial* <sup>9</sup> y ciertamente si se consideran los contrastes en los equipamientos de un barrio o en sus edificios y viviendas, el paisaje material urbano adquiere formas muy diferentes.

En su origen se encuentran las características socioeconómicas de la población que lo ocupa y lo ha producido; ello confirma que las fronteras entre unas y otras áreas de la ciudad, no son sólo físicas sino también sociales.

Cuando en un área urbana, central o periférica, sus viviendas son deficientes y existen graves carencias de otra clase de equipamientos y reside una población marcada por la marginalidad <sup>10</sup>, suele aparecer un espacio segregado socioespacialmente, un “ghetto” <sup>11</sup> o un “barrio desfavorecido” <sup>12</sup> que no tiene un carácter inamovible <sup>13</sup>.

A veces se trata de barrios que nunca tuvieron buenas condiciones de habitabilidad y que incluso se sitúan en espacios no planificados; otras veces son áreas urbanas degradadas <sup>14</sup>. Desde los primeros momentos de la industrialización y sobre todo durante la segunda mitad del siglo XX, especialmente entre 1950 y 1970, se fueron realizando diferentes actuaciones encaminadas a corregir la situación existente.

En un principio se pensaba que el problema de estos lugares se debía especialmente a la existencia de viviendas de mala calidad y por ello las actuaciones realizadas eran urbanísticas y arquitectónicas. Desde 1990 fueron apareciendo políticas integradas: sociales, económicas y espaciales, que han contado, y ello es muy importante, con la participación de las personas afectadas. Generalmente son más respetuosas con el entorno urbano y están más en la línea de unas actuaciones encaminadas a la sostenibilidad de la ciudad.

Un ejemplo claro de lo que acabo de exponer son los “cascos antiguos” o “centros históricos” de muchas de nuestras ciudades españolas, marcados por una fuerte dualidad, con una parte plenamente integrada en el espacio urbano y otra marginal, fruto de la degradación social y espacial que se extiende sobre una parte más o menos extensa de los mismos <sup>15</sup>. En estos sectores, sus casas en ruinas y muy deterioradas, albergan a una población sin recursos y con múltiples problemas; muchas veces se trata de inmigrantes o de otras minorías étnicas como la población gitana; en otras ocasiones son predominantemente mujeres ancianas

7

V. JULIUS WILSON, W. *When work disappears. The world of the New Urban Poor*. New York, 1996, p. 19.

8

V. URRUTIA, V. *Para comprender qué es la ciudad. Teorías Sociales*, Pamplona, 1999, p. 37 y ss. La segregación socioespacial urbana fue tema central en la investigación realizada por la Escuela de Ecología de Chicago desde los primeros decenios del siglo XX.

9

V. REYNAUD. *Société, espace et justice*, PUF, París, 1986. *passim*.

10

Para BALLESTEROS, J., op. cit. p. 43, la realidad de la marginación es un hecho muy complejo, supone la falta de reconocimiento de los derechos básicos de determinados grupos sociales y la existencia de carencias muy diversas; los afectados no cubren ni siquiera las necesidades básicas. Añade que en este sentido GOFFMAN afirma que: “el marginado es aquél que estando presente es tratado como ausente”.

11

Los ghettos urbanos son muy variados y se han formado en diferentes ciudades y en diferentes épocas. Muchas veces acogen a minorías y aunque hay ghettos de opulencia, generalmente están marcados por una fuerte marginalidad social y espacial y con una población inmersa en el círculo vicioso de la pobreza con gravísimos problemas sociales.

12

Sobre barrios desfavorecidos y ghettos urbanos de marginalidad puede encontrarse una amplia referencia bibliográfica, especialmente de origen anglosajón, pudiéndose ver a modo de ejemplo JULIUS WILSON, W. op. cit., p. 25 y ss. V. también ZÁRATE MARTÍN, A. *El espacio interior de la ciudad*, Madrid, 1991, p. 97 y ss.

13

Durante muchos años Harlem en la ciudad de Nueva York, fue considerado como el prototipo del ghetto americano. Las políticas abordadas en los últimos años por el ex alcalde de la ciudad GIULIANI, han producido la renovación, rehabilitación y refuncionalización de esta área urbana y han modificado su paisaje urbano.

14

HALL, P. *Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX*, Ed. Española, Barcelona, 1996, p. 24 y ss. La Primera Revolución industrial fue seguida de la aparición de fuertes contrastes sociales y espaciales y de condiciones de vida muy penosas para un amplio sector de la población urbana que obligó a los diferentes gobiernos a tomar medidas encaminadas a su corrección. V. también CHUECA GOITIA, F., *Breve Historia del urbanismo*, Madrid, 1968, p. 165 y ss.

15

MINISTERIO DE FOMENTO en Anexo I “Selección de Buenas Prácticas”, del Informe Nacional de España. II Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos. Hábitat II. Estambul. 1996, págs. 105 y ss. Las políticas abordadas para la renovación integral y rehabilitación de los centros históricos de algunas ciudades españolas, como Barcelona o Girona, fueron seleccionadas como buenas prácticas en dicha conferencia.





—solteras o viudas— que viven solas y constituyen uno de los grupos de riesgo ante la pobreza <sup>16</sup>.

Las políticas de renovación urbana o de rehabilitación han ido generalmente seguidas por otros procesos, como la gentrificación, que supone una nueva ocupación del espacio por una población de mayor nivel adquisitivo y la consiguiente expulsión de las clases menos afortunadas. Y no siempre se solucionan para estos grupos sus problemas de vivienda en los nuevos espacios que se les asignan para vivir.

La población se instala o permanece en determinadas áreas marginales centrales o periféricas porque en ellas encuentra la oferta de viviendas más baratas, acorde con sus débiles ingresos; algunos de sus habitantes residen en caravanas o en chabolas, que se han levantado de forma ilegal y por medio de la autoconstrucción y se encuentran ubicadas, en ocasiones, solares vacíos que han surgido tras la demolición de edificios o de antiguas fábricas o almacenes o en áreas de muy débil calidad ambiental, como sucede en los cinturones de infravivienda que rodean a muchas de las grandes aglomeraciones urbanas de los países del Tercer Mundo.

La población que ocupa estas áreas y el resto de las y los habitantes urbanos, suelen dejar patentes los sentimientos de topofobia o topofilia que establecen con el lugar. La degradación de sus edificios, el hacinamiento en unos o la falta de ocupantes en otros, el consumo o el tráfico de estupefacientes realizado incluso por menores, el alcoholismo, la violencia que conduce incluso a la muerte, el paro o la generalizada delincuencia, son algunos de sus principales problemas y determina que sus residentes expresen en ocasiones su rechazo y el deseo de cambiar de lugar, pero esto es casi siempre imposible. La gente de otros lugares evita estos espacios por la inseguridad que perciben.

### 3. EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN ESPAÑA

Las Constituciones de muchos países del mundo, reconocen que el derecho a una vivienda digna es responsabilidad de los poderes públicos y que constituye uno de los derechos sociales básicos, pero los

responsables de los diferentes ámbitos coinciden al afirmar que todavía queda un largo camino por recorrer <sup>17</sup>.

Las personas, según su edad, clase social, características familiares y culturales o el ámbito geográfico en el que habitan, sienten de muy diferente manera esta necesidad básica, lo que ha condicionado que las medidas llevadas a cabo para intentar resolver la cuestión hayan sido múltiples. Así pude comprobarlo personalmente en la Conferencia de Naciones Unidas sobre asentamientos Humanos celebrada en Estambul en 1996. Un delegado de un país africano, afirmaba confundido, que deberían celebrarse dos cumbres paralelas, una para los países del Norte y otra para los países del Sur, dadas las diferentes necesidades reales y percibidas en los equipamientos básicos en la vivienda y la imposibilidad de cubrirlas.

La vivienda es también tema central en la política de la Unión Europea y, aunque la situación es más favorable que la que se observa en otros muchos lugares del mundo, existen fuertes diferencias entre unos y otros países <sup>18</sup>.

El problema de la vivienda no afecta por igual a todos los grupos sociales. Un claro exponente es el fuerte incremento de la población “sin hogar”, “sans abri”, o “homeless” en los países de la Unión Europea: son personas que han llegado a esta situación por muy diferentes motivos y constituyen uno de los principales problemas sociales a los que los poderes públicos tienen que hacer frente; la desigualdad socioeconómica acusada, se manifiesta también en el espacio en la aparición de bolsas de pobreza, de áreas segregadas, de auténticos ghettos marcados por la exclusión.

En España, la problemática en torno a la vivienda, ocupa un lugar central en los diferentes medios de comunicación y es objeto de debate social y de confrontación política en todas las Comunidades Autónomas <sup>19</sup>.

Los diferentes grupos sociales y asociaciones reclaman que se favorezca una mayor facilidad para la adquisición de la vivienda, terminar con la especulación y que se arbitren las medidas oportunas para frenar el excesivo incremento de su precio o que se estudien los factores determinantes de este hecho <sup>20</sup>.

**16**

ROMERO GONZÁLEZ, J., PÉREZ ESPARCIA, J. y GARCÍA ROCA, J. *Desigualdades y nueva pobreza en el Mundo Desarrollado*, Madrid, 1992, p. 91 y ss.

**17**

ARIAS SALGADO, R. en “Presentación” al informe antes citado, p. 9, recoge que conseguir una vivienda adecuada para todos fue uno de los objetivos fundamentales de la Cumbre.

**18**

TRILLA, C. *La política de vivienda en una perspectiva europea comparada*, Barcelona, 2001, *passim*. Esta interesante aportación analiza el problema de la vivienda y las políticas adoptadas para su corrección en el ámbito de los países de la Unión Europea, haciendo una mención especial de la situación española. Aporta asimismo numerosos gráficos y datos estadísticos.

**19**

En España deben contemplarse las diferencias existentes en materia de suelo y ordenación territorial en las 17 Comunidades Autónomas. La Constitución de 1978 estableció sus competencias en materia de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda. En los años siguientes se transfirió a las diferentes Comunidades Autónomas todo el parque de suelo y vivienda promovido por el Estado, que no estuviese cedido en propiedad, así como los terrenos y edificaciones complementarias y obras en construcción y los correspondientes recursos económicos para la conservación y reposición del patrimonio inmobiliario; se transfirieron también los funcionarios y oficinas que la Administración del Estado tenía en las diferentes provincias.

**20**

V. LOSCERTALES PALOMAR, B. “El acceso a la vivienda en la Unión Europea. Un techo que no cubre a todos”, en *Acciprensa Análisis*, n.º 171, Diciembre de 2002.



El auge recientemente alcanzado en la construcción de viviendas o en la rehabilitación de otras ya construidas, no significa que no existan todavía graves problemas y metas por conseguir. A la sociedad española le preocupan cuestiones tan diversas como el elevado peso del precio del suelo, que representa al menos entre un 37 y un 50 % del precio total de la vivienda, la escasa representación de las viviendas de protección oficial y el retroceso progresivo de su peso porcentual en el conjunto de la construcción, especialmente por el encarecimiento del precio del suelo y la reducida superficie de las mismas.

Hay otras cuestiones que se añaden a las anteriores, como la falta de viviendas disponibles para alquiler privado y la práctica inexistencia del denominado alquiler social, o el endeudamiento, que a veces dura una gran parte de la vida de las personas, a causa de las elevadas hipotecas necesarias para acceder a la compra de una vivienda cuyos precios se han disparado.

Las familias tienen que destinar a su amortización y al pago de los intereses una parte cada vez más importante de sus ingresos: un 50,9 % del salario medio, que se eleva en las capitales de provincia hasta un 63%<sup>21</sup>.

Este hecho supone la reducción del consumo de otros bienes, duraderos y no duraderos y limita en cierta medida la libertad personal para realizar algunas opciones personales como casarse y formar una familia.

#### 4. POBLACIÓN Y VIVIENDA

El análisis de la situación de la vivienda en nuestro país y de la problemática derivada, no puede llevarse a cabo sin tener en cuenta otras cuestiones como la dinámica natural y migratoria de la población y la caracterización de las estructuras demográficas, tanto desde una perspectiva biológica como socioeconómica. Sólo de este modo puede captarse con profundidad la magnitud del problema y su repercusión. La evolución de la población y de la estructura familiar incide directamente en las necesidades cuantitativas y cualitativas de la vivienda. En los últimos años, la

estructura biológica de la población española se asemeja cada vez más a los modelos demográficos de nuestro entorno europeo y las estructuras socioeconómicas están marcadas por una fuerte dualidad y contraste.

El fuerte y progresivo estancamiento en el crecimiento de la población, el descenso del número de jóvenes, el comportamiento de la población ante la natalidad y la fecundidad, el aumento de la esperanza de vida al nacer, el envejecimiento de la población, el incremento de población dependiente por la cúspide, son hoy temas centrales de todas las ciencias sociales interesadas por las cuestiones socioeconómicas y demográficas y también objeto de análisis y preocupación desde diferentes ámbitos sociales y políticos.

Las ciudades reflejan cada vez con más claridad la polarización social en su espacio urbano; las clases y estratos menos favorecidos, entre los que se cuentan gran número de inmigrantes, se reúnen en determinadas áreas y tienen graves dificultades para conseguir una vivienda en condiciones adecuadas para poder vivir con dignidad. Además no siempre el hecho de disponer de una vivienda, puede evitar la exclusión y segregación socioespacial.

En los centros históricos de muchas de nuestras ciudades se ha producido el deterioro y la destrucción de inmuebles de elevado valor patrimonial. Este proceso es en muchos casos de carácter irreversible y se ha debido a la progresiva huella dejada por el paso del tiempo en inmuebles en los que no se había invertido lo necesario o a la especulación incontrolada que ha ido generalmente acompañada de políticas centradas en la renovación urbana, haciendo tabla rasa de lo anterior.

La expulsión de la población residente de las áreas renovadas al abordarse estas actuaciones, genera graves problemas sociales. Ante situaciones de este tipo, se alzan voces desde diferentes sectores sociales que solicitan la mejora de las condiciones de vida y vivienda y reclaman el derecho a permanecer en los lugares en los que siempre habían vivido, para ellas y ellos mismos o para

otras familias. Otro hecho importante es la proliferación reciente de actuaciones de carácter integrado, encaminadas a frenar los problemas sociales y espaciales y a conservar los valores patrimoniales<sup>22</sup>.

La escasa dotación de una oferta de viviendas asequible a los sectores más débiles de la sociedad, como las personas sin recursos, entre las que se encuentran determinados estratos de la población de edad más elevada –especialmente mujeres– y jóvenes con trabajo precario, es un gravísimo problema. Carecen de dinero para comprar una vivienda y las de alquiler son muy escasas y caras, una inversión a fondo perdido; el alquiler social es en España casi inexistente. Todo ello genera una falta de alternativas que permitirían paliar los problemas de vivienda.

La imposibilidad de acceder a una vivienda tiene unas consecuencias muy graves y es uno de los factores que incide más negativamente en la emancipación de las personas jóvenes y es también un importante factor de que actualmente la edad media de acceder al matrimonio sea más elevada<sup>23</sup>.

También es uno de los factores que puede determinar la decisión de no tener descendencia, o al menos de retrasarla, o de que ni siquiera, aunque algunas personas lo deseen, puedan plantearse la posibilidad de optar por una familia numerosa; ciertamente existe una dificultad objetiva como es el reducido espacio de la vivienda a la que tienen acceso, dadas sus posibilidades económicas<sup>24</sup>.

Todo lo expuesto sirve para agudizar la gravedad de la situación de la población española, tan necesitada de incrementar su natalidad y de rejuvenecer su estructura demográfica. A estos hechos hay que añadir otros que caracterizan a nuestra sociedad, como el incremento de hogares monoparentales por fallecimiento de uno de los cónyuges, divorcios o separaciones o la proliferación de hogares en los que sólo vive una persona; son en muchas ocasiones mujeres y ancianas, por la mayor esperanza de vida en la mujer; en otras ocasiones se trata de personas solteras





que viven solas o de otras, sea cual sea su estado civil, que por motivos laborales residen separadas de su familia. Esta situación es cada vez más frecuente dada la gran movilidad laboral. Todo ello plantea la necesidad de adaptar la oferta y la tipología de la vivienda a esta nueva realidad social.

Desde muy diferentes instancias se alzan voces que reclaman que termine la especulación del suelo, que se incremente la oferta de viviendas de protección oficial, o que se ayude a las familias numerosas, de modo que el mayor número de hijos e hijas, sea criterio preferente de cara a optar a una vivienda de protección oficial y que ésta sea adecuada por su tamaño. El Gobierno Central y las diferentes Administraciones Autonómicas deben arbitrar las oportunas medidas para favorecer el acceso a la vivienda como una parte clave e ineludible de su política social y de ayuda a la familia.

Si el discurso se orienta en otro sentido, en la sociedad y en la economía española se han producido también recientemente determinadas circunstancias favorables que facilitan y animan a la compra de una vivienda, pero no todos los españoles y españolas pueden beneficiarse de esta situación; no hay que olvidar que nuestra sociedad es muy contrastada desde una perspectiva socioeconómica y que existen muchas familias con graves carencias de recursos económicos o inmersos en el denominado “cuarto mundo”.

La bajada de los tipos de interés, o la mejora de la renta y del empleo de un amplio sector de la población, son también importantes factores que han permitido acceder a la vivienda e incluso han favorecido que muchas de las mismas hayan sido adquiridas como segundas residencias, especialmente en las áreas turísticas, tanto litorales como interiores y rurales, vinculándose a las nuevas modalidades y espacios turísticos y a la multifuncionalidad de nuestro espacio rural.

Se trata en ocasiones de viviendas de nueva planta, que se integran en urbanizaciones, pero también de viviendas de tipo residual. Después de formar parte durante años del parque de viviendas deshabitadas, han sido rehabilitadas

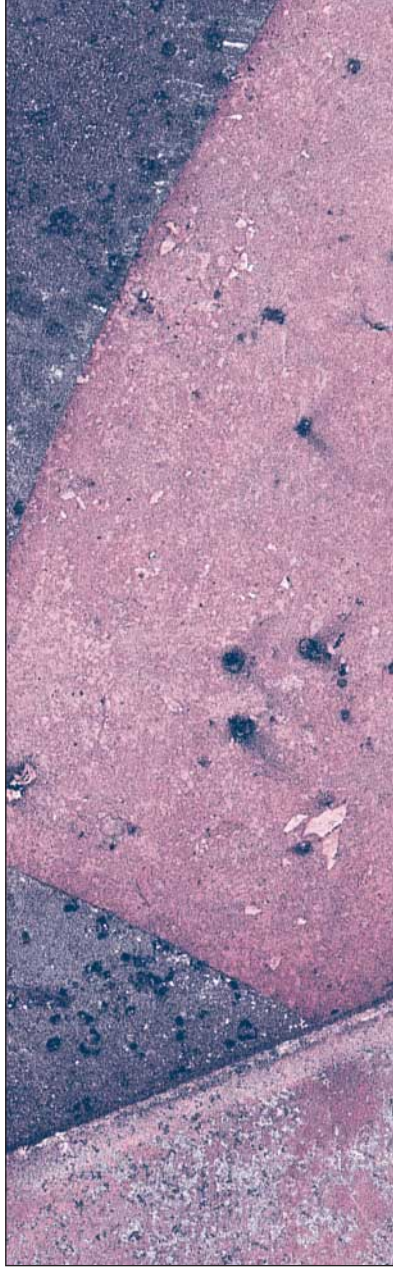
por sus antiguos moradores y moradoras y sus descendientes o compradas por gente sin conexión previa ni con el lugar ni con la vivienda; en nuestro espacio rural muchos de los asentamientos han cambiado su aspecto, generando un nuevo paisaje sin duda mucho más cuidado y atractivo. Este hecho ha favorecido la conservación de nuestro patrimonio arquitectónico rural y de sus edificios y viviendas.

La compra de una vivienda responde en muchas ocasiones a la consideración de que es una inversión rentable, una forma de ahorro segura; la compra-venta de inmuebles para la especulación es otra de las prácticas más extendidas y que sin duda agrava el problema de la vivienda por el progresivo encarecimiento del precio a que esta actuación da lugar.

En los últimos años, según dan noticia diferentes fuentes de información, los precios de las viviendas han tenido un incremento mucho mayor que el experimentado por los ingresos familiares; esto produce un impacto muy negativo en la economía familiar, y condiciona que la población sea cada vez más pobre o con menos posibilidades para adquirir este bien. El problema en general se agrava en las grandes ciudades.

## 5. VIVIENDA Y CICLO DE VIDA Y FAMILIAR

Las necesidades respecto del tipo de vivienda se relacionan muy directamente con el ciclo de vida de las personas y familias. No son iguales las necesidades ni en lo que se refiere a localización, tamaño, equipamientos, en la fase de constitución de la familia, en la de expansión, en la de la denominada familia estable, o cuando ésta inicia una etapa de disminución en su número de miembros por la emancipación de los hijos e hijas que, además va unida a la madurez y al progresivo envejecimiento del cabeza de familia y su cónyuge. Este hecho condiciona los sucesivos cambios de domicilio que efectúan muchas familias o las actuaciones en la vivienda para adaptarla a la nueva situación y necesidades<sup>25</sup>.



21

La agencia de noticias Europa Press, el 9 de enero de 2003 recogió estos datos tomados del Banco de España y del Ministerio de Fomento y referidos al tercer trimestre de 2002.

22

Todas estas cuestiones han dado lugar a la promulgación progresiva de una normativa adecuada para el fomento y ayuda a la rehabilitación integral.

23

El Consejo Económico y Social, órgano consultivo del Gobierno de la Nación, en un informe emitido el 24 de noviembre de 2002 sobre la situación de la juventud afirmaba que la subida de los precios de la vivienda se había convertido en una pesadilla para los y las jóvenes que quieren comprar un piso.

24

Europa Press. *La Gaceta de los Negocios*. En el editorial titulado “Vivienda: un obstáculo”, de 13 de enero de 2003, asegura que la problemática es tan grave que se ha convertido en un obstáculo para la libertad de las ciudadanas y ciudadanos españoles.

25

ZÁRATE MARTÍN, A., op. cit. p. 36 y ss.



Existen modelos teóricos que explican también las preferencias espaciales en relación con el ciclo de vida familiar<sup>26</sup>. Los procesos recientes antes mencionados que afectan a los centros históricos, tienen efectos espaciales y sociales; atraen a una nueva población generalmente joven, de elevado poder adquisitivo, personas solteras o sin descendencia. Muchos de ellas volverán a cambiar de lugar de residencia cuando se modifiquen sus circunstancias familiares.

## 6. EL PARQUE DE VIVIENDAS Y SUS FORMAS DE TENENCIA

El número de viviendas ha conocido en España un notable incremento durante la segunda mitad del siglo XX; los datos de antigüedad de la vivienda son muy expresivos<sup>27</sup>. Un 6,1% de las mismas son anteriores a 1900, un 13,5% habían sido construidas entre 1901 y 1940, un 14,4% entre 1941 y 1960, un 47,6% entre 1960 y 1980 y un 18,3% entre 1980 y 1990. Entre 1960 y 1970 se produjo en España una fuerte construcción de viviendas. Cabe apuntar que una importante consecuencia es que nuestro parque de vivienda es más moderno que el existente en otros países de Europa.

En España existen un total de 19,3 millones de viviendas; descontando las segundas residencias y las vacías, hay 329 viviendas por cada 1.000 habitantes; si se tiene en cuenta el parque total, el número se eleva a 485. Esta relación es muy inferior a la que tienen otros países de la Unión Europea y en ocasiones supone que muchas personas se reúnan bajo un mismo techo, incluso de forma involuntaria. Así sucede entre la población procedente de países del Tercer Mundo. Por el contrario España es el país en el que entre 1996 y 2000 se han construido más viviendas por habitante: 7,83 por cada 1.000 habitantes.

Se entiende por forma de tenencia la relación, jurídica o no, en virtud de la cual la persona ocupante de una vivienda se vincula a ella. Las diferentes formas de tenencia de la vivienda son uno de los más claros reflejos de las políticas seguidas por cada país para favorecer el acceso a la misma. Las dos formas de tenencia predominantes en Europa son

la propiedad y el alquiler. Los países del Norte y del Centro de Europa han favorecido políticas de viviendas orientadas al alquiler, privado o de carácter social, frente a los países del ámbito mediterráneo en los que la tenencia de la vivienda en régimen de propiedad es la forma más extendida.

### 1 Viviendas en régimen de propiedad

En España, las viviendas en régimen de propiedad representan un porcentaje muy elevado –un 86 %– cifra que contrasta con el porcentaje mucho más débil de otros países del ámbito Comunitario como Alemania o Suiza con un 37 y un 31 % respectivamente. Dicho de otro modo, España tiene en términos relativos un parque de alquiler muy inferior al de otros países europeos.

Desde 1960 la vivienda en propiedad ha experimentado un notable y progresivo incremento por diversos factores como el acceso a la propiedad de los inquilinos/as o el incremento del precio de los alquileres, que no ha favorecido su desarrollo; a ello hay que añadir la concesión de diferentes tipos de ayuda, como las desgravaciones fiscales, para comprar una vivienda. Disponer de una vivienda propia tiene aspectos positivos, ya que da seguridad a la población, es garantía de cohesión social, asegura la



conservación de edificios y viviendas, aunque no siempre se realiza la inversión suficiente para su mantenimiento por falta de medios económicos.

La bonanza económica y las hipotecas baratas, ha animado a la población española a incrementar la demanda de viviendas y a pagar enormes y desproporcionados precios por la compra de un piso. La escasez de suelo urbanizable es sin duda la principal causa de que los precios del suelo y de la vivienda se hayan incrementado de manera considerable<sup>28</sup>; tampoco el elevado precio del suelo favorece la construcción de viviendas de protección oficial.

### 2 Viviendas en alquiler

La realidad socioeconómica actual en la que destacan las heridas abiertas por el paro y la nueva pobreza, la desestructuración familiar, la existencia de grupos minoritarios segregados y con escasos recursos –inmigrantes o no–, la dificultad económica de determinados estratos demográficos como las personas ancianas o jóvenes –por las bajas pensiones o por la falta de acceso a un trabajo bien remunerado y por su precariedad– u otros hechos diversos, como el incremento de la movilidad espacial de la población por motivos laborales, tienen su origen en la sociedad servoindustrial y en su dinámica económica y social.

La situación existente debe orientar las políticas de vivienda a incrementar la oferta de las viviendas de alquiler privado a un precio razonable y asequible y potenciar las políticas adecuadas para el relanzamiento o la instauración casi *ex novo* en nuestro país de una oferta de viviendas de alquiler social.

El alquiler privado es todavía muy importante en otros muchos países europeos y su peso fue todavía mayor hasta la segunda mitad del siglo XX. Su reducción pone de manifiesto una relación inversa con respecto al incremento de las viviendas en régimen de propiedad.

Las viviendas en régimen de alquiler han dado lugar en todos los países a





26

LABORDE, P. *Les espaces urbains dans le monde*, Nathan Université, s.l., 1994, p. 146.

27

MINISTERIO DE FOMENTO. op. cit. p. 53.

28

GALINDO, C., en *El País Economía*, p. 65, viernes 24 de mayo de 2002. Recoge unas palabras del Presidente del Gobierno que fueron pronunciadas durante la clausura de un acto organizado en Madrid por la Asociación de Promotores y Constructores de España. Dada la carestía del suelo, tan solo una mínima parte se destina a la vivienda social, como lo demuestra que la construcción de viviendas de protección oficial sea solo de un 5%. La búsqueda de la máxima rentabilidad es la principal causa de este hecho. El presidente de la Asociación afirmó: “estamos cerca del límite de acceso a la vivienda de una buena parte de la población”.

29

V. TRILLA, C. op. cit. p. 64. Algunos países, como Reino Unido, Holanda y Alemania, arrojan valores porcentuales más elevados que la media.

30

V. TRILLA, C. op. cit. p. 72.

31

Puede tomarse a modo de ejemplo para establecer esta comparación la ciudad norteamericana caracterizada por la extensión de sus áreas degradadas; o los cinturones de infravivienda en los que habita una gran parte de la población urbana de muchas ciudades del Tercer Mundo.

32

V. En el informe cit., p. 58 y ss. El texto resume con claridad las políticas estatales de vivienda en España desde 1976.

numerosos problemas en su parque de edificios y viviendas especialmente debidos a las limitaciones de la renta impuestas a los propietarios/as en beneficio de los inquilinos/as; se redujeron las inversiones orientadas al mantenimiento de los edificios y esto explica la degradación espacial y la consecuente marginalización social en los cascos históricos de gran número de ciudades.

En el conjunto de la Unión Europea, las viviendas en alquiler alcanzan un valor porcentual medio de un 39%, muy inferior al 61% que representa el parque de viviendas en régimen de propiedad; en los países mediterráneos tienen el menor peso porcentual y sin embargo en ellos, las vivienda en propiedad alcanzan los máximos valores. El caso de España es claramente expresivo, ya que tan solo asciende a un 12%<sup>26</sup>.

Las viviendas de alquiler social son de propiedad pública o estrechamente conectadas a este sector y están fuera de mercado. El alquiler social tuvo un importante auge en muchos países europeos al finalizar la Segunda Guerra Mundial, alcanzando una importante representación porcentual en el conjunto de los alquileres. Esta fórmula, que en España ha sido siempre muy poco significativa y que actualmente representa solo un 2%, elevando a un 14% el censo total de las viviendas en alquiler, ha ido decreciendo desde los años sesenta en todo el ámbito Comunitario.

Estas viviendas suelen estar muy deterioradas y pueden dar lugar a la aparición de procesos de segregación socioespacial. En ellas viven grupos de escasos recursos como personas ancianas, en paro, inmigrantes y minorías étnicas; son los denominados grupos de riesgo y de marginación.

Disponer de una vivienda en régimen de propiedad no es equivalente a disfrutar de unos niveles socioeconómicos más elevados, como tampoco puede afirmarse que las mayores proporciones de alquiler social y privado se correspondan con los niveles más bajos de renta y de desarrollo de los países; al contrario, existe una correlación directa bastante generalizada entre el predominio del alquiler como forma de tenen-

cia de la vivienda y el PIB *per cápita* más elevado<sup>27</sup>.

## 7. LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA

Las políticas de vivienda, constituyen un importante factor y su impacto es patente, ya que condicionan la evolución de la demanda y de la oferta; ello significa por ejemplo que, cuando el sistema de ayudas se modifica, lo hacen también la oferta y la demanda de viviendas. Los diferentes países arbitran fórmulas encaminadas a incrementar o mejorar la oferta en general, o a desarrollar determinados segmentos de la misma, como las viviendas de carácter social, tanto en el caso de la construcción de viviendas de nueva planta, como en las rehabilitaciones.

El problema de la vivienda ha orientado en los países europeos la elaboración de planes de actuación en materia de vivienda, buscando de una parte paliar las diferencias existentes entre países, y de otra, tomar medidas correctoras para facilitar el acceso a la vivienda a las personas, familias y minorías con dificultades graves causadas por diferentes motivos como la falta de trabajo, la pertenencia étnica o la clase social. También buscan solucionar otras cuestiones, como el incremento de las y los sin techo. Todos estos problemas, que no son inexistentes en nuestras ciudades, se agravan mucho más en otros ámbitos del mundo<sup>28</sup>. La intervención pública en materia de vivienda ha sido una constante en España<sup>29</sup>.

El incremento de la renta y de las exigencias de la población respecto a su vivienda, o el crecimiento demográfico y los cambios sociales, orientan también la oferta y su tipología. Así por ejemplo, el acceso a la vivienda en régimen de propiedad se ha beneficiado del bajo tipo de interés, de las facilidades para obtener un crédito o de la disminución de la presión fiscal.

La actuación sobre los alquileres ha sido otro instrumento clave de la política de viviendas en España en particular y en el resto de los países europeos. El control del precio de los alquileres y su congelación desde los primeros años del siglo XX, favoreció la permanencia de los arrendatarios/as en los inmuebles, pero tuvo como contrapartida el progresivo deterioro de los mismos.



Una adecuada política de vivienda es una parte esencial de toda política social, ya que disponer de una vivienda es uno de los requisitos para poder conseguir una aceptable calidad de vida.

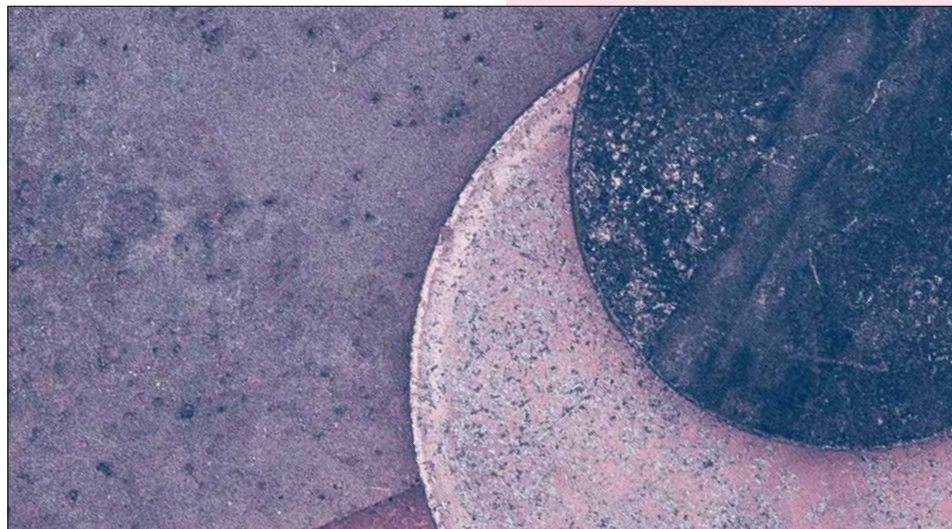
## 8. EL PLAN DE VIVIENDA 2002-2005

El reciente Plan de vivienda 2002-2005, persigue objetivos de marcado carácter social, encaminados a solucionar las carencias generadas por la situación socioeconómica existente; entre ellos cabe citar, aumentar las ayudas a los sectores más débiles y con menos ingresos de la sociedad para que puedan acceder a una vivienda, facilitar a las personas más jóvenes el acceso a la primera vivienda y mejorar las ayudas a las familias con descendencia. Para lograrlos considera la necesidad de incrementar la oferta de viviendas en régimen de alquiler, medida que también es necesaria para facilitar la movilidad laboral y que a su vez viene exigida por ella. Para el correcto cumplimiento del plan se ha desarrollado el correspondiente aparato normativo <sup>33</sup>.

## 9. CONCLUSIÓN

Todo lo expuesto me permite afirmar que las condiciones de vida en la vivienda son muy contrastadas sea cual sea la escala espacial de análisis considerada; utilizando la aportación de la Geografía Social alemana en el campo de las funciones fundamentales equivale a decir que los diferentes grupos humanos realizan de muy diferente manera sus funciones básicas <sup>34</sup>.

En el ámbito desarrollado, a pesar de que existen notables diferencias, mucha gente tiene cubierta esta necesidad básica, aunque, las graves dificultades de acceso a la vivienda para determinados grupos, les hace depender de los servicios sociales disponibles, lo que genera que muchos países se replanteen de nuevo el alquiler social o arbitren fórmulas encaminadas a facilitar el acceso a la propiedad de la vivienda para personas o familias con bajos ingresos, o encaminadas a dar alojamiento a las y los “sin techo”; en definitiva, se potencian diferentes programas encaminados a mejorar las con-



diciones de alojamiento para determinados colectivos o en zonas especialmente necesitadas.

En España existen problemas cuya solución requiere realizar diferentes actuaciones para mejorar las carencias existentes y sobre todo para abaratar los costos y disminuir la participación del precio del suelo en el precio final de la vivienda. Los pisos en venta son caros y el alquiler escaso <sup>35</sup>, aunque las diferencias en el precio de la vivienda, tanto en venta como en alquiler, son muy acusadas entre unas y otras ciudades o entre las diferentes Comunidades Autónomas <sup>36</sup>. En algunas de las mismas ya se han comenzado actuaciones encaminadas a paliar la situación <sup>37</sup>.

Existen otras causas que han contribuido al encarecimiento de las viviendas, como el incremento de los costos salariales de la mano de obra o el considerar la compra de una vivienda como forma de inversión, convirtiéndose en “un sector refugio de ahorradores” que al amparo de los bajos intereses bancarios existentes, tratan de sacar rentabilidad a su dinero con la compraventa de las mismas.

Otro dato preocupante es el elevado porcentaje de los ingresos destinado al pago de las hipotecas y su duración, que es lo mismo que afirmar que muchas familias se endeudan para toda su vida al tener que pagar precios desorbitados por la compra de una vivienda <sup>38</sup>. Por ello debe favorecerse un acceso a la vivienda que sea menos gravoso para los sectores de la población con rentas medias y bajas.

**33**

Entre otras normativas de regulación pueden citarse el Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 2002-2005, también la Orden FOM/268/2002, de 11 de febrero, sobre convocatoria y selección de entidades de crédito y regulación de otros aspectos relacionados con los Convenios entre las mismas y el Ministerio de Fomento para la financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan de Vivienda 2002-2005 (BOE 14 de febrero de 2002) o la Orden FOM/738/2002, de 27 de marzo, por la que se declaran municipios singulares a efectos del Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 2002/2005 (BOE 6 de abril de 2002).

**34**

MAIER, J., PAESLER, R., RUPPERT, K., y SCHAFER, F. *Geografía Social*, Madrid, 1987, p. 84 y ss.

**35**

Así lo expresaba *El País Economía*: “Pisos caros para la compra y alquiler escaso”. Viernes 24 de mayo de 2002, p. 65.

**36**

Las estadísticas del Ministerio de Fomento son muy interesantes. Pueden consultarse en la red. [www.mfom.es](http://www.mfom.es)

**37**

A modo de ejemplo cabe citar que recientemente ha comenzado en Barcelona la inscripción para el acceso a 1.055 apartamentos de alquiler para jóvenes en los que los precios se han estudiado para que nadie de la franja con pocos recursos quede excluido.

**38**

FIGOLS, P., “El precio de la vivienda se duplica en cinco años en Zaragoza”, en *Heraldo de Aragón*, 17 de noviembre de 2002, afirma “que ningún barrio se salva de la locura de la subida de precios de la vivienda” o que algunos factores, como la ubicación de un centro comercial, han contribuido a elevar el precio.





### FUNDAMENTO Y LÍMITES CONSTITUCIONALES DE LAS MEDIDAS DE ACCIÓN POSITIVA

**María Ángeles Martín Vida. *Fundamento y límites constitucionales de las medidas de acción positiva.*** Madrid, Civitas, D.L. 2003. 252 páginas.

En esta obra se analiza cuál es el fundamento jurídico-normativo que justifica, en el marco de la Constitución Española de 1978 y del Derecho comunitario, el empleo de las medidas de acción positiva en favor de los miembros de colectivos tradicionalmente discriminados (en particular de las mujeres), a partir de un estudio exhaustivo del principio de igualdad, en sus vertientes formal y real, y de la prohibición de discriminación del artículo 14 de la Constitución. Asimismo se definen, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español y del Tribunal de justicia de las Comunidades Europeas y de la doctrina de los autores más importantes que han trabajado este tema dentro y fuera de España, cuáles son los límites a los que tales medidas (en sus distintas modalidades) han de someterse para ser legítimas. La obra incluye un análisis de la terminología empleada en España para referirse a este tipo de medidas y a las distintas formas que pueden revestir, así como una referencia a la problemática específica que plantean las cuotas electorales femeninas. Este libro se convierte,

pues, en una obra de consulta obligada para todos aquellos y todas aquellas que trabajan, desde la teoría o desde la praxis, temas de igualdad y de no discriminación, y en particular, para todos los interesados en descubrir hasta qué punto las críticas que se hacen al polémico instrumento de las acciones positivas son consistentes desde una perspectiva constitucional y de Derecho comunitario.

### María José Lopera Castillejo

*La mujer militar: sus derechos laborales y prestaciones sociales*

### LA MUJER MILITAR: SUS DERECHOS LABORALES Y PRESTACIONES SOCIALES

**María José Lopera Castillejo. *La mujer militar: sus derechos laborales y prestaciones sociales.*** Madrid, Civitas, 2002. 159 páginas.

Se abordan, en esta obra, cuestiones jurídicas de máxima relevancia para afrontar, adecuadamente, el proceso de profesionalización de las Fuerzas Armadas, donde se pretende garantizar la plena aplicación del principio de igualdad por la legislación militar actual, que deja eliminada cualquier discriminación entre uno y otro sexo, con el fin de consolidar la presencia femenina en creciente aumento. Se parte, así, del análisis de la Ley 17/1999, del Régimen del Personal Militar, incluidas sus modificaciones y desarrollos más recientes (Reglamento de Destinos, aprobado por RD 431/2002, de 10 de mayo), con detenimiento en aquellos aspectos que afectan decisiva-

mente al trabajo de la mujer militar, pero que, sin duda, atañen también al hombre, por tratarse de derechos y prestaciones sociales que corresponden al militar profesional, independientemente de su sexo. Son materias relativas al disfrute de los permisos o licencias, reducciones de jornada por guarda legal, excedencias por cuidado de hijos y de familiares, abordándose además, desde la vertiente de la protección social, las prestaciones por hijos a cargo, por maternidad común y múltiple, en las que se detecta la existencia de importantes lagunas jurídicas que, por plantear problemas aplicativos, han hecho necesario construir, en este estudio, diferentes propuestas interpretativas y ensayar posibles soluciones.



### DIEZ TEMAS DE GÉNERO

**María Elósegui Itxaso. *Diez temas de género. Hombre y mujer ante los derechos productivos y reproductivos.*** Madrid, Ediciones Internacionales Universitarias, 2002. 293 páginas.

Diez temas de género analiza el concepto de género que subyace en los documentos de la ONU, y su influencia en un cambio de mentalidad a nivel internacional, que se hace sentir en las legislaciones de todos los países del mundo en materias de familia, igualdad de sexos, reparto de roles entre hombres y mujeres... y la perspectiva de análisis es la filosofía del derecho.

Así, se exponen los tres tipos de modelos de relaciones entre hombres y mujeres: El primer modelo es el no igualitario, que considera que la mujer es distinta e inferior al hombre. El segundo es el propugnado por varios tipos de feminismo, que abogan bien por la igualdad absoluta, bien por una diferencia abismal entre los sexos; y, en ambos casos, entienden la igualdad de la mujer como liberalización de las funciones reproductivas, ensalzando su papel en la esfera pública o laboral. El hombre se liberaría también del ejercicio de la paternidad.

Esta obra considera deficientes ambos modelos, y aboga por un tercer paradigma: el de la corresponsabilidad o interdependencia de hombres y mujeres tanto en el espacio privado, compartiendo la educación, crianza de los hijos y las tareas domésticas, como en el espacio público.

En definitiva, plantea la necesidad de la conciliación entre derechos productivos y reproductivos tanto para los hombres como para las mujeres.



### IGUALDAD DE TRATO ENTRE HOMBRES Y MUJERES EN EL ÁMBITO LABORAL. LA APORTACIÓN DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.

Jornadas celebradas en San Lorenzo de El Escorial, 12 y 13 de diciembre de 2000. Instituto de la Mujer, Madrid, 2002. 189 páginas. (Debate; 38).



Contiene:

- Discriminaciones en materia de retribución. Beatriz Quintanilla Navarro. Profesora Titular de Derecho de Trabajo y Seguridad Social. Universidad Complutense de Madrid. Herramientas para detectar la discriminación salarial. La valoración de puestos de trabajo. Carme Martínez Costa. Profesora Titular del Departamento de Organización de Empresas. Universidad Politécnica de Cataluña.
- La sanción administrativa del acoso sexual. José Fernando Lousada Arochena. Magistrado de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Galicia.
- La conciliación de la vida laboral y familiar. Normativa y jurisprudencia nacional y comunitaria. Amparo Ballesster Pastor. Profesora de Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Universidad de Valencia.
- La protección de la maternidad:
- Prevención de riesgos. Eduardo Martín Toval. Inspector de Trabajo y Seguridad Social. Condiciones de trabajo y alteraciones de la reproducción: necesidad de potenciar políticas de prevención. Neus Moreno Saenz. Responsable del Departamento de Salud Laboral de CC.OO. de Cataluña.
- Protección de la salud de la trabajadora gestante. Josefina Galindo Sánchez. Inspectora de Trabajo y Seguridad Social.
- Seguridad y salud en el trabajo y protección de la maternidad. Mario Grau Ríos. Consejero Técnico del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.
- Anexo.com (2000) 466 Final. Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas.



### MUJERES JÓVENES: EL AVANCE HACIA LA IGUALDAD

Seminario realizado en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (UIMP), del 17 al 21 de septiembre de 2001. Instituto de la Mujer, Madrid, 2002. 183 páginas. (Debate; 36).

Contiene:

- Un nuevo modelo de relaciones hombre y mujer. José Antonio Marina.
- Juventud, erradicación de la violencia contra la mujer y protección de las víctimas. M<sup>a</sup> Jesús Muniáin.
- Jóvenes, erradicación de la violencia contra la mujer y protección de las víctimas. Elena Bustillo Suárez.
- La participación social de las mujeres según los medios de comunicación. Elvira Altés.
- La especial vulnerabilidad de las mujeres jóvenes en el mercado laboral. Luis Enrique Alonso y Lucía Torres Salmerón.
- Imagen corporal y construcción de la subjetividad. Isabel Martínez Benlloch.
- Mujeres jóvenes: el avance hacia la igualdad. Anna Mercadé i Perrando.
- Juventud y asociacionismo. Teresa Isabel Nuevo España.
- Avances y limitaciones en la construcción de la igualdad. María José Díaz-Aguado.

- La violencia de género en la juventud. Manuel Martín Serrano.
- El rol de la mujer en la empresa del siglo XXI. Nuria Chinchilla.
- La construcción de la igualdad y la prevención de la violencia contra la mujer desde su juventud. María José Díaz-Aguado.
- Sobre la violencia doméstica. Enrique Arnaldo Alcubilla.
- Las nuevas demandas de las mujeres jóvenes. Inés Alberdi.
- Mujeres jóvenes: avances, limitaciones y propuestas para la igualdad. María Dolores Merino Chacón.



### LA CIUDAD COMPARTIDA. CONOCIMIENTO, AFECTO Y USO

María-Ángeles Durán. *La ciudad compartida. Conocimiento, afecto y uso*. Madrid, Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España, 1998. 245 páginas.

El contenido se adentra en una cuestión todavía poco explorada: las ciudades y la mujer.

El urbanismo a pesar de tener una plasmación material y constructiva clara en las ciudades siempre es el fondo de una especulación de carácter filosófico y responde no sólo a criterios urbanísticos sino también de organización social.

La fundación de una ciudad conlleva siempre un complejo conjunto de elementos: un elemento

jurídico que condiciona su estatus y su organización, un elemento racional y planificador que dibuja su trazado, una serie de intereses que propician el establecimiento y que incluyen desde elementos estratégicos y comerciales hasta razones higiénicas y un fundador que normalmente será el héroe honrado por su unidad. No hay otra historia que refleje mejor a hombres y mujeres que la de las ciudades: su historia es en gran medida la historia de la humanidad.

Aunque hay muchas publicaciones sobre urbanismo, ciudades y arquitectura muy pocas están escritas desde la perspectiva de las mujeres, a pesar de que la ciudad tiene una gran importancia en la vida de las mujeres porque refleja la forma de vida de sus habitantes. Por eso este libro es innovador, porque habla de ciudades compartidas por hombres y mujeres pero desde una perspectiva de género.

A través del mismo nos permiten adentrarnos y conocer uno de los múltiples campos que conlleva la política de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, en cuya promoción todas y todos debemos caminar unidos.

Este libro culmina además un proyecto, "Urbanismo y mujer", financiado por la Unión Europea a propuesta de diferentes instituciones, el Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España, el Colegio Oficial de Arquitectos de Castilla-La Mancha y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

En la Cumbre Mundial de Habitat, celebrada en Estambul en 1996, se debatieron temas relevantes sobre los aspectos humanos, las ciudades, las carencias de las megápolis, el acceso a la vivienda y los problemas de los entornos edificados y en el participaron un gran número de mujeres que apostaron por el reconocimiento internacional del derecho a la vivienda y la necesidad de introducir la perspectiva género a la hora de abordar la definición de las ciudades.