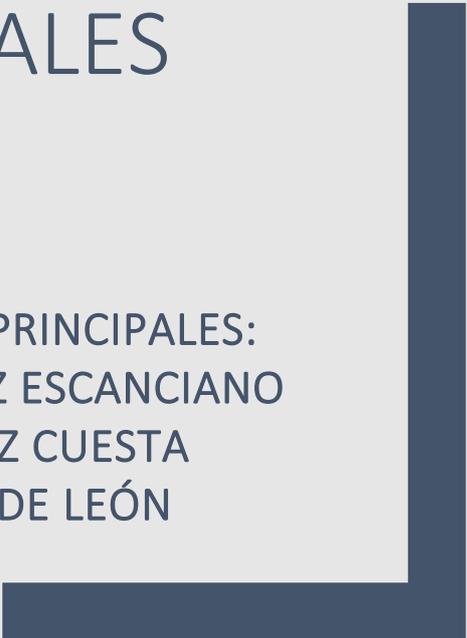


ESTUDIO SOBRE LA  
RELACIÓN ENTRE MUJER Y  
POBREZA VINCULADO CON  
LOS OBJETIVOS DE LA RED  
DE INCLUSIÓN SOCIAL PARA  
LA DIRECCIÓN GENERAL DE  
DIVERSIDAD FAMILIAR Y  
SERVICIOS SOCIALES

INVESTIGADORAS PRINCIPALES:  
SUSANA RODRÍGUEZ ESCANCIANO  
HENAR ÁLVAREZ CUESTA  
UNIVERSIDAD DE LEÓN



## **I.- INDICADORES ECONÓMICOS DE POBREZA FEMENINA O FACTORES QUE INFLUYEN SOBRE ELLA**

**Cristina Gutiérrez López**

### 1.- POBREZA

1.1.- Encuesta de condiciones de vida

1.2.- Ingreso mínimo vital (IMV)

### 2.- SALARIOS

### 3.- DESEMPLEO

### 4.- CONCLUSIONES

## **II.- DISCRIMINACIONES MÚLTIPLES E INTERSECCIONALES DESDE UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO. ANÁLISIS DEMOGRÁFICO**

**Raquel Domínguez Fernández**

### 1. INTRODUCCIÓN.

### 2. INTERSECCIONALIDAD Y FORMAS DE DISCRIMINACIÓN ASOCIADAS.

### 3. LA DISCRIMINACIÓN INTERSECCIONAL COMO HERRAMIENTA PARA EL ANÁLISIS DE LA DISCRIMINACIÓN QUE SUFREN LAS MUJERES: ALGUNOS EJEMPLOS.

#### 3.1. Pobreza.

3.1.1. Feminización de la pobreza en España.

3.1.2. La necesidad de enfoques alternativos para el estudio de la pobreza por género.

3.1.3. Asentamientos informales.

#### 3.2. Diversidad étnico-racial.

3.2.1. Etnia gitana.

#### 3.3. Discapacidad.

3.3.1. Violencia.

#### 3.4. Edad.

3.4.1. Violencia.

#### 3.5. Entorno de residencia.

3.5.1. Mercado Laboral.

3.5.2. Violencia.

### 4. CONCLUSIONES Y BUENAS PRÁCTICAS.

## **III.- EL ARRAIGO DE LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL: EN EL PUNTO DE MIRA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LAS SOCIEDADES DEL SIGLO XXI**

**Natalia Ordóñez Pascua**

### 1.- INTRODUCCIÓN.

### 2. POBREZA Y DESARROLLO INTEGRAL.

2.1.- El respeto a la dignidad humana como premisa básica: reconocimiento en el ordenamiento español.

2.2.- Marco básico europeo de protección.

2.2.1. Intervención institucional de la UE.

2.2.2.- Financiación de la pobreza: El papel de los Fondos Europeos.

### 3. LAS DIMENSIONES DE LA POBREZA EN ESPAÑA: ESTRATEGIAS DE AFRONTAMIENTO Y LÍNEAS DE ACTUACIÓN.

3.1. La medida de la pobreza.

3.2. Pobreza y acceso a una vivienda digna.

- 3.2.1. Ayudas financieras.
- 3.2.2. Subsidiación de préstamos convenidos.
- 3.2.3. Programas de acceso a una vivienda digna.
- 3.2.4. Programas de incremento de oferta de vivienda en alquiler.
- 3.2.5. Programas de mejora a la accesibilidad y erradicación de la infravivienda.
- 3.2.6. Programa de ayuda al pago del seguro de protección de la renta arrendaticia.
- 3.3. El derecho básico del acceso a la salud en condiciones de igualdad.
- 3.4. El adecuado acceso a las nuevas tecnologías como vía de escape a la exclusión.
- 3.5. La privación material y social.
- 3.6. Trabajo precario y ausencia de recursos: vidas precarias.
- 3.7. Pobreza y género: incidencia sobre el colectivo de mujeres.
- 4. DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL Y RESPUESTA AUTONÓMICA FRENTE A LOS PRINCIPALES EFECTOS DE LA POBREZA.
  - 4.1. Marco genérico de prestaciones y ayudas de carácter nacional.
  - 4.2. Afrontamiento de las situaciones de pobreza desde el ámbito territorial.
    - 4.2.1. Medidas de lucha contra la pobreza en las regiones menos desarrolladas.
      - a) Acceso a una vivienda digna.
      - b) La educación como palanca para evitar la pobreza.
      - c) Calidad de vida: otras ayudas y servicios.
    - 4.2.2. Medidas de lucha contra la pobreza en las regiones en transición
      - a) Acceso a una vivienda digna.
      - b) La educación como palanca para evitar la pobreza.
      - c) Calidad de vida: otras ayudas y servicios.
    - 4.2.3. Medidas de lucha contra la pobreza en las regiones más favorecidas.
      - a) Acceso a una vivienda digna.
      - b) La educación como palanca para evitar la pobreza.
      - c) Calidad de vida: otras ayudas y servicios.
  - 4.3. Brecha digital vs vulnerabilidad y exclusión.
- 5. CONCLUSIONES.
- 6. BUENAS PRÁCTICAS Y PROPUESTAS DE ACTUACIÓN.

#### **IV.- LA POBREZA LABORAL FEMENINA. CERRANDO BRECHAS**

**Susana Rodríguez Escanciano**

##### **1.- CONTEXTO ECONÓMICO Y SOCIAL. ALGUNAS CIFRAS DE INTERÉS SOBRE MUJERES POBRES QUE TRABAJAN.**

1.1.-La escasez retributiva como desventaja más expresiva. Dificultades para cubrir las necesidades vitales.

1.2.- Discriminaciones múltiples e interseccionales.

1.3.- Apunte de tareas pendientes.

##### **2.- OBSTÁCULOS PARA EL ACCESO A UN EMPLEO BIEN REMUNERADO.**

2.1.- El uso torticero del principio de libertad de reclutamiento. La discriminación algorítmica.

2.2.- Inexistencia de puestos de trabajo prohibidos para las mujeres. Posibilidad de discriminaciones veladas.

- 2.3.- Criterios de selección aparentemente neutros. Especial referencia al currículum de vida anónimo como instrumento de utilidad.
- 2.4.- Segregación horizontal. Escaso peso de las medidas de acción positiva a la hora de establecer preferencias.
- 2.5.- La inexistencia de cuotas de reserva.
- 2.6.- La debilidad y dispersión de las políticas de fomento del empleo femenino. Algunos avances desde la Ley de Empleo.
  - 2.6.1.- El Real Decreto Ley 1/2023.
  - 2.6.2.- El Real Decreto 818/2021.
  - 2.6.3.- El Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno 2023.
  - 2.6.4.- El fomento del empleo femenino a través de cláusulas convencionales sobre jubilación forzosa.
  - 2.6.5.- Las medidas de fomento del empleo femenino desde la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público: escasa materialización.
    - a) Preparación del contrato.
    - b) Adjudicación del contrato.
    - c) Condiciones de ejecución.
  - 2.6.6.- La intervención de las Comunidades Autónomas.
- 2.7.- El distintivo de igualdad.
- 3.- “SOBREFEMINIZACIÓN” DE LAS OCUPACIONES RELACIONADAS CON CUIDADOS. EL TRABAJO CON ESCASOS DERECHOS Y NULA PROMOCIÓN.
  - 3.1.- Auxiliares a domicilio.
  - 3.2.- Cuidadoras no profesionales.
  - 3.3.- Los cuidados en el domicilio al margen de la Ley de Dependencia Las empleadas de hogar.
- 4.- SEGREGACIÓN VERTICAL: EL DENOSTADO TECHO DE CRISTAL.
  - 4.1.- La neutralidad solo aparente de los sistemas de clasificación profesional y las fugas al análisis correlacional.
  - 4.2.- Perfiles y puestos. La realidad de la discriminación salarial.
    - 4.2.1.- La igualdad salarial formal.
    - 4.2.2.- Puestos de igual valor: posibles justificaciones de las diferencias salariales.
    - 4.2.3.- El registro salarial.
    - 4.2.4.- Auditorías salariales.
    - 4.2.5.- El cumplimiento de las Directivas 2023/970 y 2019/1152.
    - 4.2.6.- La subida del salario mínimo interprofesional y la regulación de unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea.
  - 4.3.- La configuración objetiva de los sistemas de ascensos: declaraciones programáticas.
  - 4.4.- Carencias formativas, la brecha digital tecnológica y el distintivo de igualdad de género en i+d+i.
  - 4.5.- La sobrecualificación femenina. La debilidad de las acciones para su reversión.
  - 4.6.- Disponibilidad versus atención familiar. Los tímidos pasos a favor de la corresponsabilidad.
  - 4.7.- Teletrabajo y conciliación: dos variables difíciles de combinar.

5.-TRABAJO A TIEMPO PARCIAL NO DESEADO: IMPACTO ADVERSO DE GÉNERO Y BIPOLARIZACIÓN SEXUAL.

6.- ACOSO SEXUAL Y POR RAZÓN DE SEXO: ÚLTIMAS NOVEDADES.

6.1.- La Ley Orgánica de Igualdad.

6.2.- El Convenio 190 de la OIT.

6.3.- La Ley Orgánica 10/2022.

6.4.- La Ley 4/2023.

7.- CONCLUSIONES.

8.- BUENAS PRÁCTICAS.

## **V.- LOS SERVICIOS SOCIO-ASISTENCIALES DESTINADOS A LAS MUJERES EN SITUACIÓN DE ESPECIAL VULNERABILIDAD**

**Beatriz Agra Viforcós**

1.- INTRODUCCIÓN.

2. LEGISLACIÓN DE IGUALDAD.

2.1. La transversalidad del enfoque de género y las vías para su garantía.

2.2. La discriminación múltiple e interseccional.

2.2.1. Hipótesis de discriminación múltiple previstas en la legislación de igualdad.

2.2.2. El concreto caso de la mujer rural.

A) La mujer rural en la Ley Orgánica de Igualdad y en la Ley de desarrollo sostenible del medio rural.

B) La mujer rural en las leyes autonómicas de igualdad.

2.3.- La especial atención a la conciliación de la vida familiar y laboral y al fomento de la corresponsabilidad.

2.4. Las mujeres y la feminización de la pobreza en las políticas de inclusión y bienestar social.

2.5. Los servicios sociales en las leyes de igualdad.

3. LEGISLACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES.

3.1. Los servicios sociales ante la histórica situación de desigualdad entre mujeres y hombres.

3.2. La igualdad y la perspectiva de género como componentes esenciales del sistema.

3.2.1. La promoción de la igualdad y la lucha contra la discriminación sexual.

3.2.2. La transversalidad del enfoque de género.

3.3. Los intereses femeninos en la gestión de los servicios sociales.

3.4. La mujer y el objetivo de la igualdad en la definición del catálogo de servicios sociales.

3.4.1. Servicios sociales orientados a la mujer.

3.4.2. Servicios sociales y víctimas de violencia de género.

a) Servicios y prestaciones: interconexión entre legislación contra la violencia de género y legislación de servicios sociales.

b) Otras previsiones.

4. PROPUESTA DE CATÁLOGO DE SERVICIOS SOCIALES PARA LA MUJER.

5. CONCLUSIONES.

6. BUENAS PRÁCTICAS.

## **VI.- EMPRENDIENDO EN FEMENINO: DIFICULTADES Y PROPUESTAS DE ACTUACIÓN**

**M<sup>a</sup> de los Reyes Martínez Barroso**

1.- PERSPECTIVA DE GÉNERO, EMPRENDIMIENTO E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN EL PLAN ANUAL PARA EL FOMENTO DEL EMPLEO DIGNO 2023.

2.- MEDIDAS ESTRATÉGICAS DE IMPULSO DEL TRABAJO AUTÓNOMO.

3.- DEMOGRAFÍA Y EMPRENDIMIENTO: DOS VARIABLES ESPECIALMENTE INTERRELACIONADAS EN EL MEDIO RURAL.

3.1.- El emprendimiento y la mejora de los servicios, infraestructuras y equipamientos al servicio de la repoblación y recuperación del medio rural.

3.2.- Medidas de impulso de la presencia de la mujer en el medio rural.

3.3.- Los estatutos autonómicos de mujeres rurales: avances y cuestiones pendientes.

3.4.- Incentivos económicos asociados a la titularidad compartida de las explotaciones agrarias.

4.- EMPRENDIMIENTO Y MANTENIMIENTO DEL TRABAJO AUTÓNOMO DE LAS MUJERES: SUPERANDO OBSTÁCULOS.

4.1.- La promoción de la igualdad de género en el trabajo autónomo como objetivo transversal y estratégico. Principales líneas de actuación.

4.2.- Economía social y Tercer Sector como palanca para la incorporación de las mujeres al trabajo autónomo. Su potencial para el desarrollo rural.

5.- OTROS INCENTIVOS AL TRABAJO POR CUENTA PROPIA. ALGUNAS EXPERIENCIAS.

5.1.- Programa estatal de apoyo empresarial a las mujeres (PAEM) y principales líneas de subvención públicas y privadas.

5.2.- Ayudas específicas al emprendimiento femenino.

5.3.- Plataforma WEgate.

5.4.- Programa Desafío Mujer Rural.

5.5.- Programa Innovatia 8.3.

5.6.- Escuela de Emprendedoras Juana Millán como ejemplo de buenas prácticas.

5.7.- Tarifa plana para autónomos y bonificaciones de cuotas.

5.8.- Incentivos para la contratación.

5.9.- Algunas iniciativas autonómicas.

5.9.1.- Programa Emega para el fomento del emprendimiento femenino en Galicia.

5.9.2.- Medidas para favorecer la conciliación de la vida laboral, familiar y personal de las mujeres autónomas en Cantabria.

5.9.3.- Emprendimiento con perspectiva de género en Andalucía. Instituto Andaluz de la Mujer y Plan Estratégico de Subvenciones de la Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo para el periodo 2023-2025 en Andalucía.

6.- CONCLUSIONES.

7.- BUENAS PRÁCTICAS.

## **VII.- MUJER Y POBREZA: VÍAS PARA SU PROTECCIÓN SOCIAL**

**Henar Álvarez Cuesta**

1.- INTRODUCCIÓN.

2.- EL INGRESO MÍNIMO VITAL.

2.1.- Personas beneficiarias y titulares de la prestación.

- 2.2.- Requisitos exigidos.
- 2.3.- El contenido de la prestación.
- 2.4.- Nacimiento y duración del ingreso mínimo vital.
- 2.5.- Obligaciones de las personas beneficiarias.
- 2.6.- Compatibilidad e incompatibilidad con otras prestaciones.
- 3.- LAS RENTAS DE INGRESOS MÍNIMOS AUTONÓMICAS DESDE UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO.
- 4.- EL ENCAJE DE LAS RENTAS AUTONÓMICAS Y EL INGRESO MÍNIMO VITAL.
- 5.- LAS PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS POR INVALIDEZ Y VEJEZ.
  - 5.1.- La “invalidez” no contributivas.
  - 5.2.- La jubilación no contributiva.
- 6.- LOS SUBSIDIOS POR DESEMPLEO.
  - 6.1.- Requisitos comunes de acceso.
  - 6.2.- Subsidios vinculados a la pobreza femenina.
  - 6.3.- La duración de los subsidios y su cuantía.
- 7.- PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA DE LAS MUJERES EN EL MUNDO RURAL: EL SUBSIDIO AGRARIO Y LA RENTA AGRARIA.
- 8.- LA RENTA ACTIVA DE INSERCIÓN.
- 9.- LAS PRESTACIONES FAMILIARES.
  - 9.1.- La asignación económica por hijo o menor acogido a cargo con discapacidad.
  - 9.2.- Prestación económica de pago único a tanto alzado por nacimiento o adopción de hijo en varios supuestos especiales de familias.
  - 9.3.- Prestación por parto o adopción múltiples.
- 10.- PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS QUE ATIENDEN A LA CARENCIA DE RENTAS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO.
- 11.- OTRAS PRESTACIONES SOCIALES CON PERSPECTIVA DE GÉNERO.
- 12.- CONCLUSIONES Y BUENAS PRÁCTICAS.

## **VIII.- POBREZA Y SALUD**

### **Inés Casado Verdejo**

- 1.- DETERMINANTES SOCIALES DE LA SALUD.
  - 1.1.- Introducción.
  - 1.2.- Desigualdades en salud.
  - 1.3.- Desigualdad económica y desigualdad sanitaria.
  - 1.4.- Pobreza y salud autopercebida.
  - 1.5.- Pobreza y salud mental.
  - 1.6.- Otros indicadores de salud asociados a la pobreza.
  - 1.7.- Propuestas para la reducción de las desigualdades en salud asociadas a determinantes sociales.
- 2.- DETERMINANTES SOCIALES DE LA ALIMENTACIÓN.
  - 2.1.- Introducción.
  - 2.2.- Alimentación y salud.
  - 2.3.- Pobreza y alimentación.
  - 2.4.- Interrelaciones entre pobreza, alimentación y salud.
  - 2.5.- Propuestas de actuación sobre los determinantes sociales de la alimentación para reducir sus repercusiones sobre la salud.
- 3.- EL GÉNERO COMO DETERMINANTE DE LA SALUD INTEGRAL DE LA MUJER.
  - 3.1.- El género como determinante de salud.

- 3.2.- El género como determinante de pobreza.
  - 3.3.- El género como determinante de la alimentación.
  - 3.4.- Diferencias de salud entre hombres y mujeres.
  - 3.5.- Interrelaciones entre el género, la pobreza y la salud integral de la mujer.
- 4.- CONCLUSIONES Y BUENAS PRÁCTICAS: PROPUESTAS PARA REDUCIR LAS REPERCUSIONES DE LOS DETERMINANTES SOCIALES SOBRE LA SALUD INTEGRAL DE LA MUJER INCLUYENDO LA PERSPECTIVA DE GÉNERO.

## **I.- INDICADORES ECONÓMICOS DE POBREZA FEMENINA O FACTORES QUE INFLUYEN SOBRE ELLA**

**Cristina Gutiérrez López**

**Profesora de Economía financiera y contabilidad**

**Universidad de León**

### **1.- POBREZA**

Entre los datos oficiales que pueden mostrar la situación de pobreza de la población española y el sesgo por género, es de especial relevancia, por un lado, la información recogida por la **Encuesta de Condiciones de Vida** desarrollada por el Instituto Nacional de Estadística (en adelante, INE) y que forma parte de las operaciones estadísticas armonizadas para los países de la Unión Europea, por otro, los datos disponibles sobre el impacto del **ingreso mínimo vital**.

#### **1.1. - Encuesta de condiciones de vida**

Se trata de una encuesta con periodicidad anual, dirigida a una muestra de unos 13.000 hogares, y que, en base a los ingresos del año anterior, señala que en 2022 (último año disponible y, por tanto, según datos de ingresos en 2021) un 26% de la población estaba en riesgo de pobreza o exclusión social (ese porcentaje es más conocido como tasa AROPE, acrónimo relativo a *at risk of poverty and/or exclusion*) y que un 7,7% de la población se encuentra en situación de carencia material y social severa.

La población en riesgo de pobreza o exclusión social es aquella que está en alguna de estas situaciones: a) en riesgo de pobreza, atendiendo a sus bajos ingresos, b) en carencia material severa (con carencia en ciertos elementos de una lista recogida por el INE), c)

## **1. INTRODUCCIÓN**

Inmersos en lo que los expertos han venido a llamar segunda globalización, la Agenda 2030 se propone lograr prosperidad económica, desarrollo social y protección ambiental para todos los países. Esta Agenda aborda, en dos de sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, los aspectos vertebradores de este trabajo: erradicación de la pobreza (ODS 1) y el logro de la igualdad de género (ODS 5). La Agenda define unos indicadores para seguir el alcance de cada una de las metas que concretan los objetivos y, para el caso de España, podemos encontrar los datos de cada uno de estos indicadores en el Instituto Nacional de Estadística (INE) (<https://www.ine.es/dyngs/ODS/es/index.htm>).

La ONU indica que la pobreza tiene rostro de mujer ya que es un hecho conocido que afecta, tanto en países desarrollados como no desarrollados o en vías de desarrollo, especialmente a las mujeres y a las niñas. Se trata de un fenómeno conocido como la *feminización de la pobreza* que, debido a la pervivencia de los roles de género y el sistema patriarcal, refleja cómo el colectivo femenino sufre más las consecuencias de la pobreza aumentando la brecha de género que, a su vez, genera más pobreza económica.

En España los niveles de pobreza femenina se han agudizado con las crisis económicas del 2008 y 2020, evidenciando las desigualdades que sufre el colectivo al intensificarse las situaciones de pobreza. El índice ClosinGap 2023, que mide el impacto económico de la brecha de género a partir de 5 grandes categorías (empleo, educación, conciliación, salud y bienestar y digitalización) en las que intervienen 28 variables clave, nos presenta una radiografía clara de la situación. Así, aunque la brecha muestra cierta mejoría en el año 2022, con respecto al 2020 y sobre todo en relación con el 2021, lo cierto es que aún existe una brecha cuantificada en 35.3, siendo aún mayor en el medio rural.

Partiendo de estas bases, el presente estudio tiene como **finalidad** fundamental conocer, desde el punto focal de la relación existente entre mujer y pobreza, las principales discriminaciones interseccionales que se sufren desde el género. A través de este se ha tratado de:

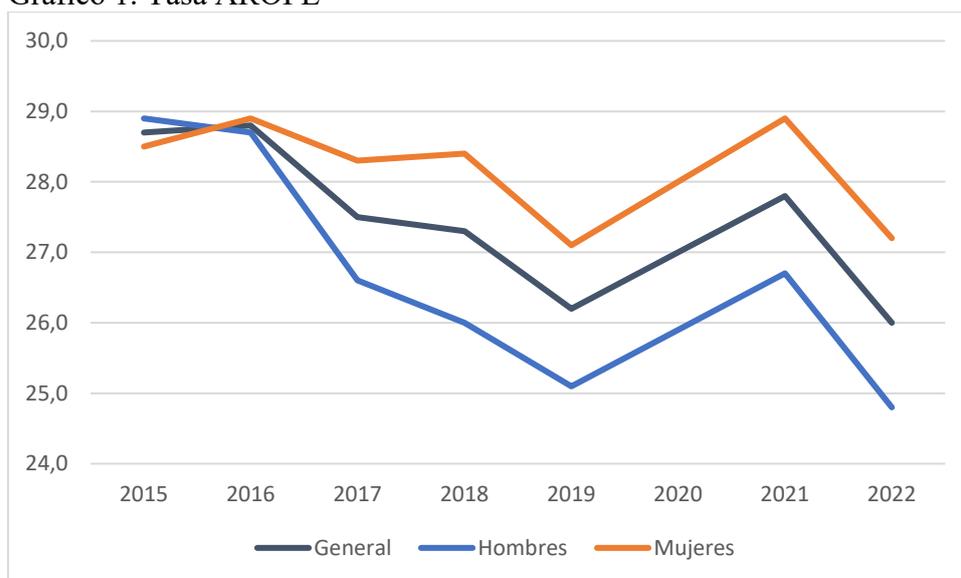
- Delimitar el concepto de discriminación interseccional
- Identificar los principales tipos de discriminación interseccional que afectan a las mujeres en España
- Analizar algunas de las discriminaciones interseccionales que afectan a las mujeres en España
- Seleccionar los elementos más relevantes de cada tipo y proponer recomendaciones y propuestas de mejora
- Identificar buenas prácticas en la lucha contra la discriminación interseccional hacia las mujeres

Se ha realizado un abordaje del tema basado en el **análisis teórico** de la discriminación interseccional, tipo y alcance, utilizando para ello fuentes secundarias. De esta forma, se ha tratado de delimitar el concepto de discriminación interseccional, especialmente de la ejercida contra la mujer, y se ha profundizado en la identificación y análisis de los principales tipos en España.

en hogares sin empleo o con baja intensidad en el empleo, es decir, donde sus miembros en edad de trabajar (por tanto, no se calcula para personas de 65 o más años) lo hicieron menos del 20% del total de su potencial de trabajo durante el año de referencia.

La evolución de la tasa AROPE que muestra el gráfico 1, y que se cifra, como se ha indicado anteriormente, en un 26% en 2022, visibiliza importantes diferencias por género, tal que en mujeres se sitúa más de dos puntos porcentuales por encima de la de hombres (27,2% frente a 24,8%); estas diferencias se han ido claramente profundizando a partir de 2017, mientras que los años previos los resultados por género eran más similares.

Gráfico 1. Tasa AROPE



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (INE)

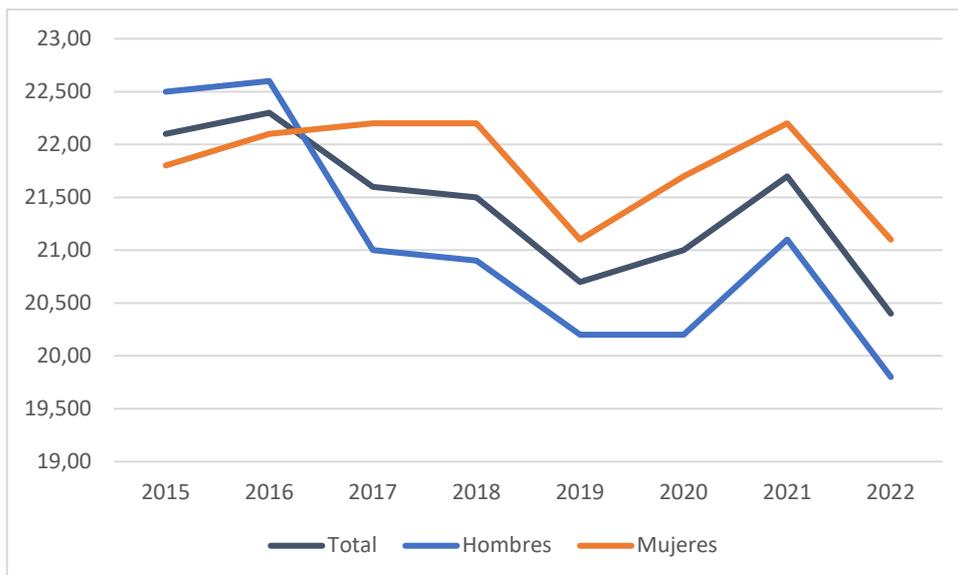
Si desglosamos AROPE en las tres situaciones previamente citadas que indican situación de riesgo de pobreza, podemos observar lo siguiente.

En primer lugar, en cuanto a las *personas que viven con bajos ingresos*, en la encuesta de 2022 el ingreso medio por persona se situó en 13.008 € (referido a datos de 2021), fijándose el umbral de riesgo de pobreza en el 60% de la mediana de los ingresos por unidad de consumo (una unidad de consumo es una persona viviendo sola, un hogar con dos adultos son 1,5 unidades de consumo). Esa renta mediana, que refleja la cifra de ingresos que ocupa la posición central de todos los datos recogidos, era de 16.814 € y, por tanto, el umbral de pobreza en hogares de una persona se situaba en 10.088 € (21.150 € en hogares con dos adultos y un niño).

Resulta evidente que al crecer los ingresos por persona, la mediana se situará previsiblemente en cifras más altas, aumentando así el umbral de riesgo de pobreza. La mediana está condicionada por tanto por el nivel de renta pero también por cómo se distribuye entre la población. A título de ejemplo, en hogares unipersonales el umbral de pobreza ha crecido desde 9.535 € en 2021 a los 10.088 € de 2022 antes mencionados.

El gráfico 2 recoge, tanto en términos totales como desglosados por género, el porcentaje de población en riesgo de pobreza, con un 21,1% de mujeres frente a un 19,8% de hombres en 2022, desafortunadamente confirmando que las mujeres se enfrentan a condiciones económicas más adversas que los hombres.

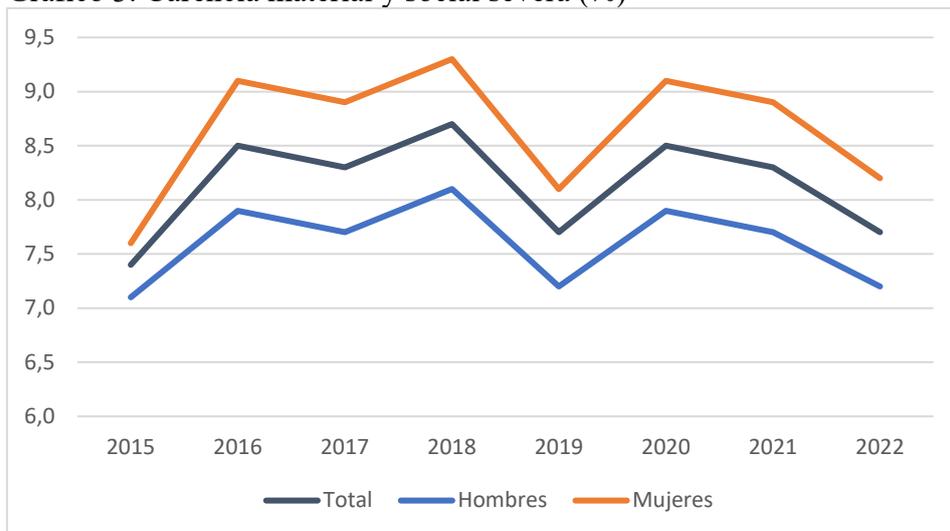
Gráfico 2. Población en riesgo de pobreza (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (INE)

En segundo lugar, según datos de la encuesta de 2022, un 8,2% de las mujeres sufren *carencia material y social* severa frente a un 7,2% de los hombres. En el gráfico 3 se aprecia sin ambages que este diferencial es persistente durante todo el período de estudio.

Gráfico 3. Carencia material y social severa (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (INE)

Para considerar que alguien se encuentra en esta situación de carencia material y social severa ha de carecer de varios elementos (al menos 7 de 13) que reflejan carencias relativas al hogar y/o a la persona y que se resumen en el cuadro 1.

Cuadro 1. Elementos indicadores de carencia material y social severa

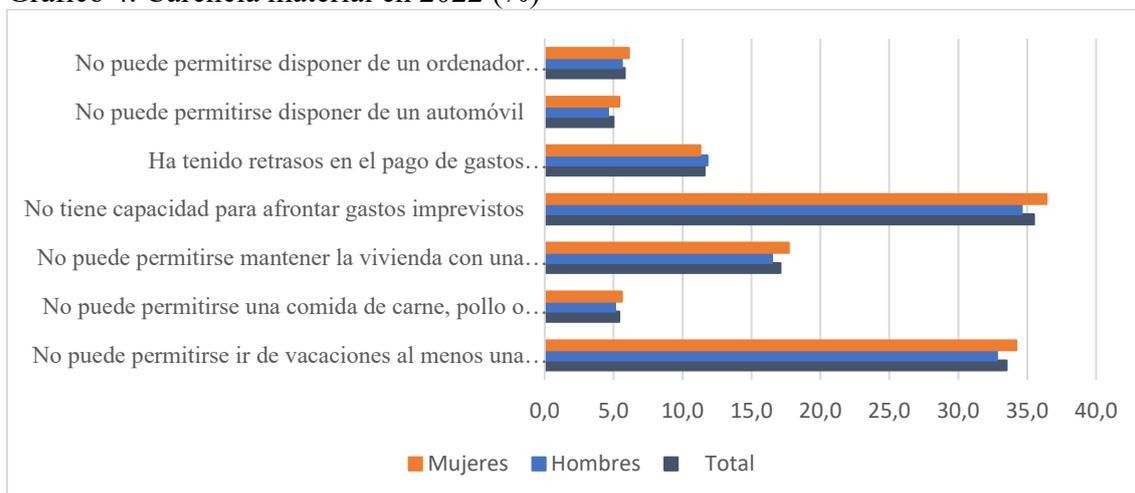
Nivel hogar	Nivel persona
1.No poder permitirse ir de vacaciones al menos una vez al año.	1.No poder sustituir ropa estropeada por nueva
2.No poder permitirse una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días.	2.No poder permitirse tener dos pares de zapatos en buen estado.

<p>3.No poder permitirse mantener la vivienda con la temperatura adecuada.</p> <p>4.No tener capacidad para afrontar gastos imprevistos (700 euros).</p> <p>5.Haberse retrasado en el pago de gastos vinculados a la vivienda o en compras a plazos en los últimos 12 meses.</p> <p>6.No poder permitirse disponer de automóvil.</p> <p>7.No poder sustituir muebles viejos o estropeados.</p>	<p>3.No poder permitirse reunirse con amigos/familia para comer o tomar algo al menos una vez al mes.</p> <p>4.No poder permitirse participar en actividades de ocio con regularidad.</p> <p>5.No poder permitirse gastar una pequeña cantidad de dinero en sí mismo.</p> <p>6.No poder permitirse conexión a internet.</p>
--	---

De manera más específica, se produce carencia material severa cuando se carece de al menos cuatro de nueve elementos (en línea con la Estrategia Europea 2020) que incluyen los seis primeros nivel hogar del cuadro 1, así como no poder permitirse disponer de teléfono, televisor en color y lavadora.

En las tablas de INEbase se publican unos indicadores agregados de carencia material contruidos a partir de siete conceptos: los seis primeros nivel hogar incluidos en el cuadro 1, y no poder permitirse disponer de un ordenador personal. A este respecto, como se aprecia en el gráfico 4, salvo en el concepto relativo a tener retrasos en el pago de gastos vinculados a la vivienda, donde el porcentaje de hombres es superior al de mujeres (reflejo de que son ellos los gestores principales de la unidad familiar y a los que consecuentemente se asocian los impagos), en todos los demás elementos la carencia material es superior en poco más o menos de un punto porcentual en mujeres.

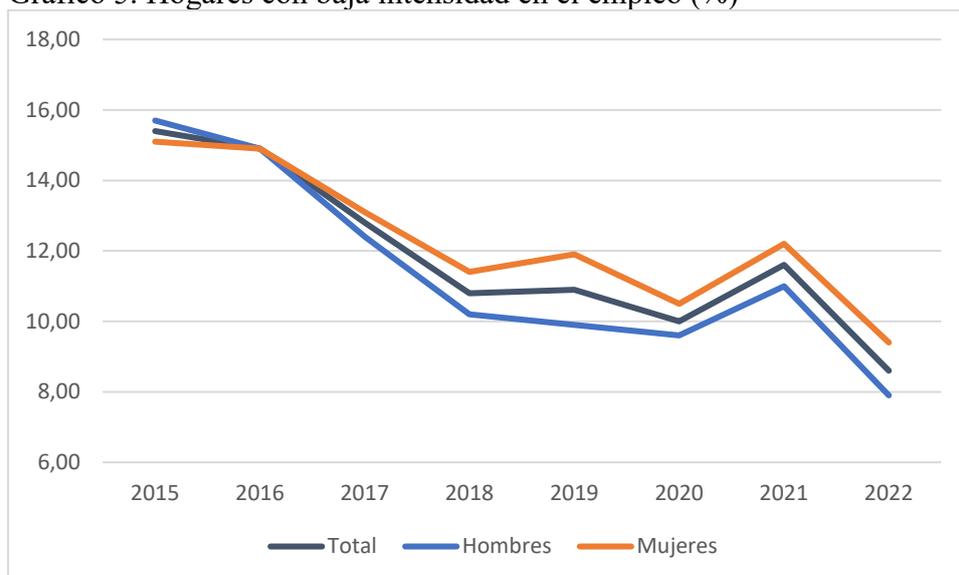
Gráfico 4. Carencia material en 2022 (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (INE)

En tercer lugar, respecto a *la baja intensidad en el empleo*, que se produce en hogares en los que sus miembros de 18 a 64 años (excluyendo los estudiantes de 18 a 24 años, los jubilados o retirados, así como las personas inactivas entre 60 y 64 cuya fuente principal de ingresos del hogar sean las pensiones) lo hicieron menos del 20% del total de su potencial de trabajo durante el año de referencia, en 2022 el 9,4% de mujeres vive en hogares con baja intensidad en el trabajo, frente a un 7,9% de hombres.

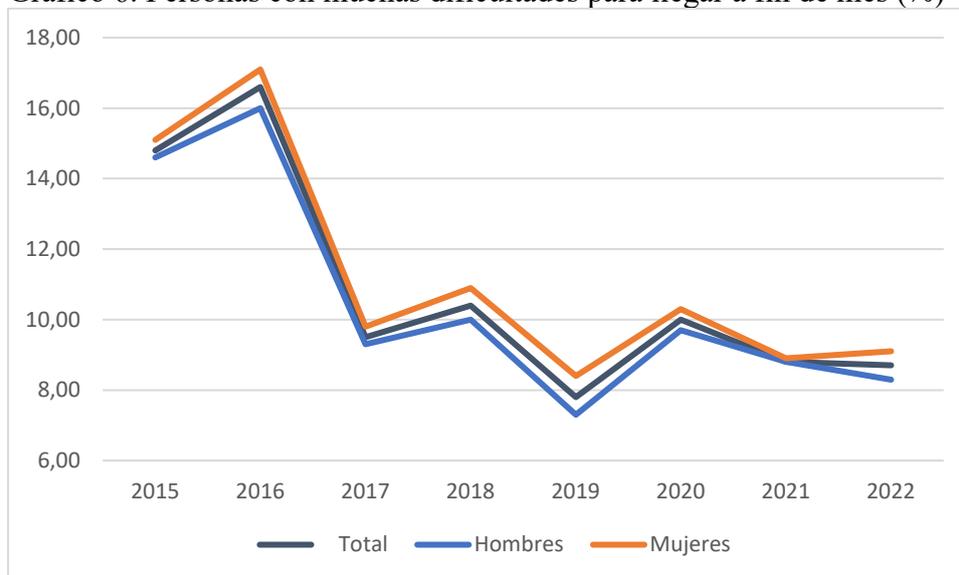
Gráfico 5. Hogares con baja intensidad en el empleo (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (INE)

Suplementariamente a la tasa AROPE y a los tres conceptos definitorios de ese riesgo de pobreza o exclusión social, es interesante abundar específicamente en la carencia material, donde se refuerzan las diferencias por género si analizamos el porcentaje de *personas con muchas dificultades para llegar a fin de mes*. Si bien, como muestra claramente el gráfico 6, este porcentaje de población se ha reducido significativamente en los últimos años (del 14,8% en 2015 al 8,7% en 2022), la diferencia por género se mantiene: medio punto porcentual, en 2015 con un 15,1% de mujeres con esta precariedad frente a un 14,6% de hombres, y en 2022 9,1% de mujeres y 8,3% de hombres.

Gráfico 6. Personas con muchas dificultades para llegar a fin de mes (%)

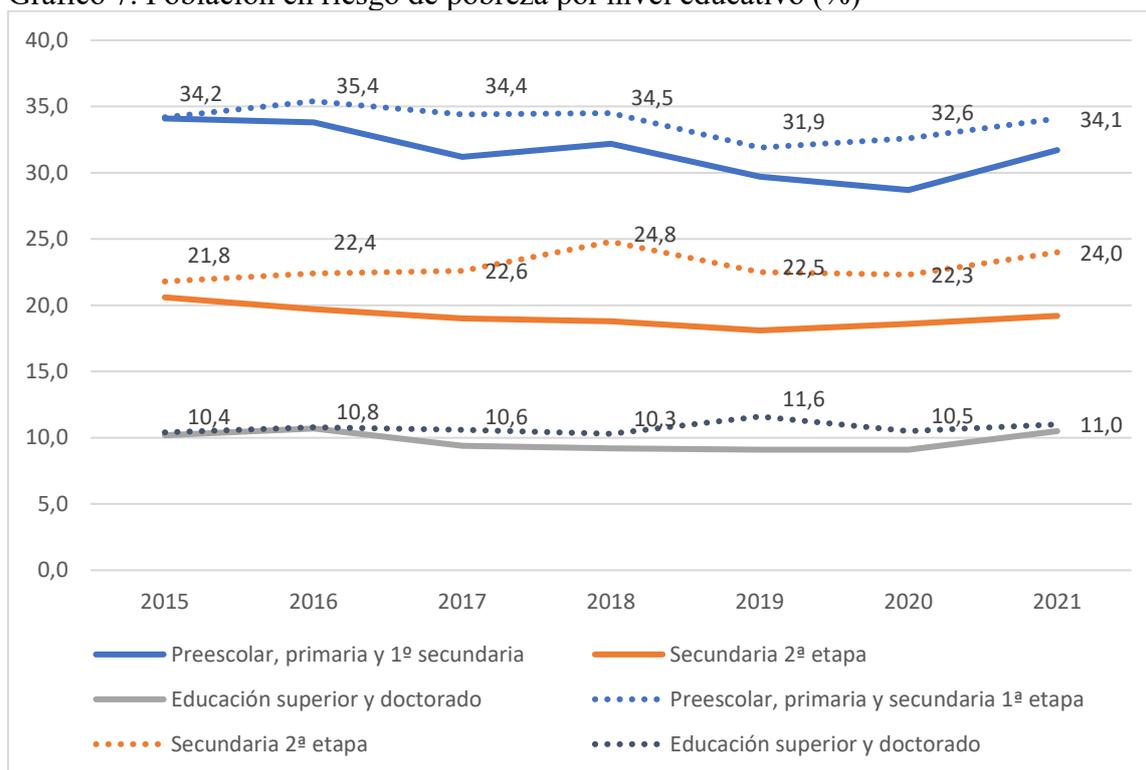


Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (INE)

Por último, complementando el análisis del riesgo de pobreza a fin de vincularlo con otros indicadores sociales, parece relevante evaluar su relación con la formación y específicamente mostrar el porcentaje de **población en riesgo de pobreza relativa por nivel de educación**.

Como es previsible y muestra el gráfico 7, la pobreza golpea de manera más dura a los estratos sociales con menor formación, tal que educación y pobreza tienen una relación inversa. Los individuos con un nivel educativo que incluye estudios de preescolar, primaria, y la primera etapa de secundaria, sufren las tasas de riesgo de pobreza más altas (34,1% en mujeres y 31,7% en hombres en 2021). En el caso de contar con estudios de la segunda etapa de secundaria, los porcentajes de población en riesgo pobreza se reducen pero siguen siendo notablemente más altos en el caso de las mujeres: 24% frente al 19,2% de los hombres. Por último, la población en dificultades económicas no solo es porcentualmente inferior sino que la brecha de género casi desaparece cuando se tienen estudios superiores y/o doctorado: 11% en mujeres y 10,5% en hombres.

Gráfico 7. Población en riesgo de pobreza por nivel educativo (%)



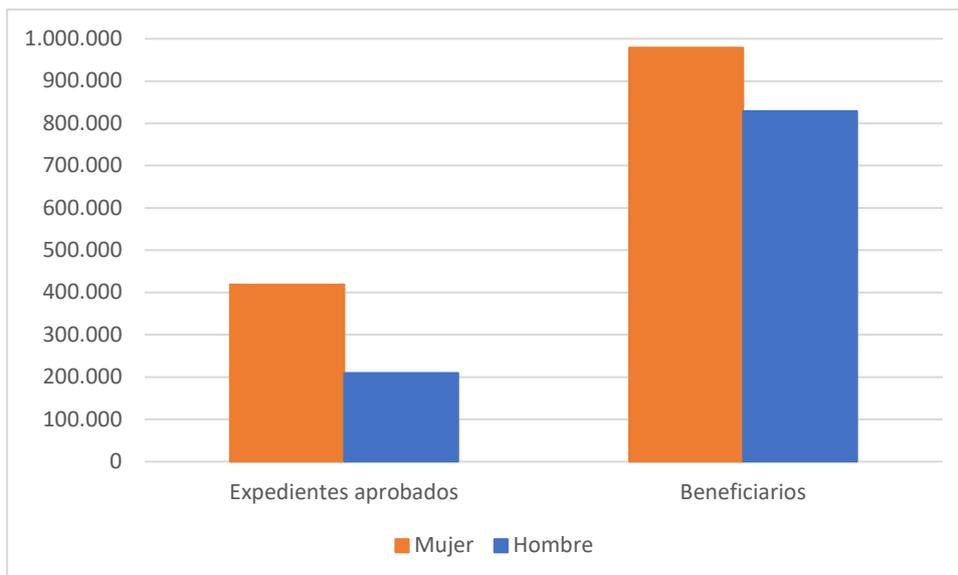
Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (INE)

Nota: la línea continua recoge datos de hombres y la discontinua de mujeres

## 1.2. - Ingreso mínimo vital (IMV)

Esta prestación, aprobada por Real Decreto Ley 20/2020 de 29 de mayo, dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que viven solas o están integradas en una unidad de convivencia y carecen de recursos económicos básicos para cubrir sus necesidades básicas, ha sido aprobada hasta el momento (desde junio de 2020 a mayo de 2023) para un total de 627.957 expedientes, de los cuales la titularidad en un 66,66% de los casos corresponde a mujeres. Además, como se observa en el gráfico 8, un 54,16% de los beneficiarios finales mujeres.

Gráfico 8. Datos acumulados IMV (junio 2020-mayo 2023)



Fuente: Ministerio de inclusión, seguridad social y migraciones

Si desglosamos estos datos por provincias podremos aproximarnos de manera indirecta a esta situación de dificultades económicas en la población en función del núcleo de residencia y valorar si se producen diferencias y se observan perfiles distintos. Para ello, en la tabla 1 se han calculado, en términos porcentuales, tanto los expedientes de solicitud del IMV resueltos favorablemente como el número de beneficiarios (columnas 2 y 4, respectivamente), cifrando dichos porcentajes en base a su peso sobre el total nacional y visualizando así si el impacto del IMV se asemeja al peso poblacional de cada provincia (columna 1).

Tabla 1. Datos IMV por provincias

CC.AA.	PROVINCIA	% sobre población total (1)	Expedientes aprobados (% total nacional) (2)	% mujeres en titular expediente (3)	Beneficiarios (% total nacional) (4)	% mujeres en beneficiarios (5)
Andalucía	Almería	1,56	2,39	61,49	2,66	52,34
	Cádiz	2,61	5,35	72,03	5,40	54,34
	Córdoba	1,61	3,08	72,49	3,23	53,65
	Granada	1,94	3,53	68,93	3,62	53,03
	Huelva	1,11	1,60	75,38	1,60	55,04
	Jaén	1,29	2,45	70,40	2,73	52,76
	Málaga	3,65	4,61	72,59	4,47	55,18
	Sevilla	4,08	7,79	76,30	8,25	53,71
Aragón	Huesca	0,47	0,35	57,95	0,40	52,62
	Teruel	0,28	0,26	45,14	0,30	51,66
	Zaragoza	2,05	1,97	61,92	1,96	54,00
Principado de Asturias		2,09	2,68	66,68	2,16	56,92
Islas Baleares		2,51	1,24	59,21	1,20	53,42
Canarias	Las Palmas	2,38	2,44	68,93	2,00	57,24
	S.C.Tenerife	2,22	2,59	69,01	2,03	57,34

Cantabria		1,22	1,03	70,48	0,94	55,62
Castilla la Mancha	Albacete	0,81	0,90	68,91	0,95	53,81
	Ciudad Real	1,02	1,24	68,39	1,30	54,40
	Cuenca	0,41	0,26	57,64	0,28	52,83
	Guadalajara	0,57	0,32	61,24	0,37	54,39
	Toledo	1,52	1,29	62,05	1,44	53,20
Castilla y León	Ávila	0,33	0,37	57,77	0,39	52,54
	Burgos	0,74	0,46	57,83	0,49	53,60
	León	0,93	1,00	65,21	0,92	55,39
	Palencia	0,33	0,33	59,86	0,35	52,92
	Salamanca	0,68	0,72	69,07	0,70	55,42
	Segovia	0,32	0,26	59,02	0,29	52,86
	Soria	0,19	0,09	59,32	0,10	51,30
	Valladolid	1,09	0,88	63,07	0,90	53,76
	Zamora	0,35	0,38	62,63	0,35	53,92
Cataluña	Barcelona	12,06	5,46	56,59	5,46	53,39
	Girona	1,68	1,29	49,81	1,51	51,87
	Lleida	0,93	0,63	50,78	0,72	52,55
	Tarragona	1,76	1,43	52,21	1,59	53,22
Cdad. Valenciana	Alicante	4,06	4,48	64,39	4,51	53,56
	Castellón	1,26	1,24	60,95	1,34	53,44
	Valencia	5,54	5,34	67,51	5,27	55,03
Extremadura	Badajoz	1,39	2,37	74,76	2,41	54,95
	Cáceres	0,81	1,10	68,65	1,07	53,75
Galicia	La Coruña	2,34	2,19	68,92	1,87	55,47
	Lugo	0,67	0,63	69,44	0,61	55,45
	Ourense	0,63	0,61	69,70	0,56	54,97
	Pontevedra	1,97	1,55	73,09	1,49	56,11
Madrid		14,25	9,17	67,96	9,47	54,56
Murcia		3,23	3,88	61,75	4,37	52,90
Cdad.Foral de Navarra		1,40	1,10	60,63	1,04	54,88
País Vasco	Álava	0,70	0,75	54,86	0,60	53,42
	Gipuzkoa	1,51	1,10	56,47	0,77	52,90
	Bizkaia	2,40	2,12	62,85	1,56	55,69
La Rioja		0,67	0,73	58,14	0,74	53,19
Provincias Autónomas	Ceuta	0,17	0,44	63,09	0,58	51,87
	Melilla	0,18	0,49	58,62	0,67	52,25

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de inclusión, seguridad social y migraciones y del INE

NOTA: las cifras de IMV son acumuladas desde que entró en vigor. Los datos de población corresponden a 31 de diciembre de 2022.

En la columna (2) se observa que es Madrid la Comunidad Autónoma donde más expedientes de solicitud de IMV se han aprobado (9,17%), seguida de Barcelona (5,46%). Sin embargo, como muestra la columna (1), el peso poblacional de ambas provincias en el total nacional es muy superior a dicho indicador de pobreza, pues se sitúa en 14,25% y

12,06%, respectivamente. Las otras tres provincias que acumulan más del 5% de solicitudes concedidas de IMV son Sevilla, Cádiz y Valencia; mientras que en Valencia la cifra se asemeja al porcentaje poblacional de dicha provincia en el total nacional, en los otros dos casos es notablemente superior al peso poblacional. Todas estas cifras que surgen de la comparación de las columnas (1) y (2) se corroboran si contrastamos las columnas (1) y (4), es decir, población vs. beneficiarios del IMV.

De la tabla 1 resulta igualmente interesante observar las diferencias de género por provincias que recogen las columnas (3) y (5), especialmente la primera de estas. Los datos contenidos en esas columnas indican qué porcentaje de los titulares de los expedientes solicitados y de los beneficiarios, respectivamente, son mujeres. Es relevante destacar que en todas las provincias andaluzas salvo Almería y Granada más del 70% de los titulares de los expedientes aprobados son mujeres. También por encima del 70% se encuentran Badajoz y Pontevedra. En el otro extremo, donde el reparto hombre-mujer es más similar, destaca el caso de las provincias catalanas, donde este indicador se sitúa en torno al 50%.

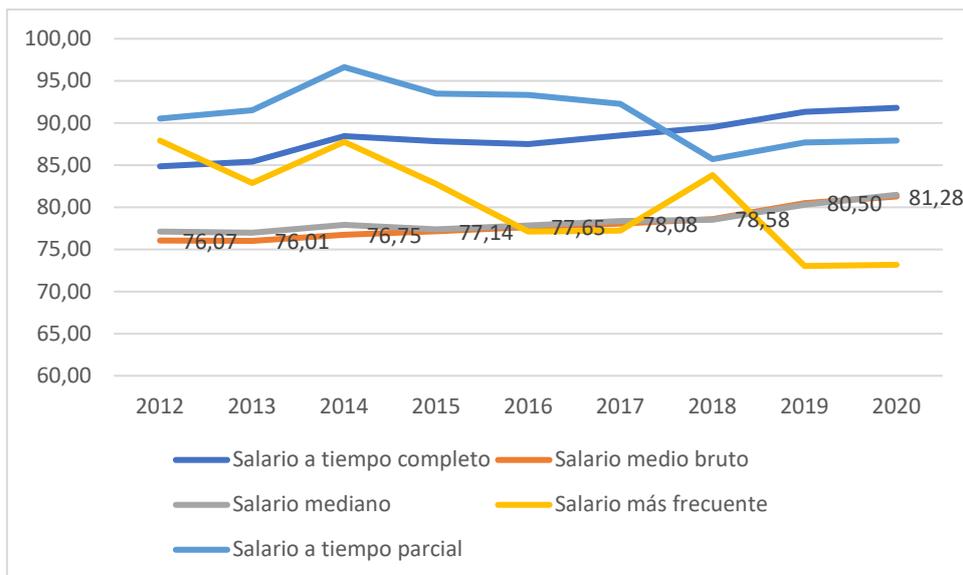
## 2.- SALARIOS

Según datos de la **Encuesta de Estructura Salarial** del INE, que recoge medidas resumen de la ganancia bruta anual de los trabajadores por cuenta ajena (en concreto, salario anual medio, salario mediano, salario modal<sup>1</sup>), se muestra en el gráfico 9 la relación del salario de la mujer respecto al del hombre (expresado en porcentaje y, por tanto, en base 100). Es importante destacar que el salario medio bruto (para el que se han especificado los porcentajes en el gráfico), pese a resultar una medida muy sintética de la situación, debe siempre evaluarse con precaución y complementarse con otros indicadores pues por sí solo ofrece una información poco precisa que no matiza diferencias entre actividades económicas y suele verse condicionado por una distribución irregular donde predominan trabajadores con salarios bajos.

Gráfico 9. Salario anual (cociente mujeres/hombres)

---

<sup>1</sup> Como es conocido, media, moda y mediana son tres medidas estadísticas de posición central que, aunque numéricamente pudieran coincidir, no reflejan la misma información. La media es el dato que representa el cociente entre la suma los registros y el número de estos, la moda se refiere al dato más repetido, y la mediana al ocupa la posición central. Así, si disponemos de cinco datos sobre ingresos anuales (13.000 13.000 14.000 14.500 y 16.000), la media sería 14.100 (la suma de los cinco registros dividida entre cinco), la moda sería 13.000 y la mediana 14.000.



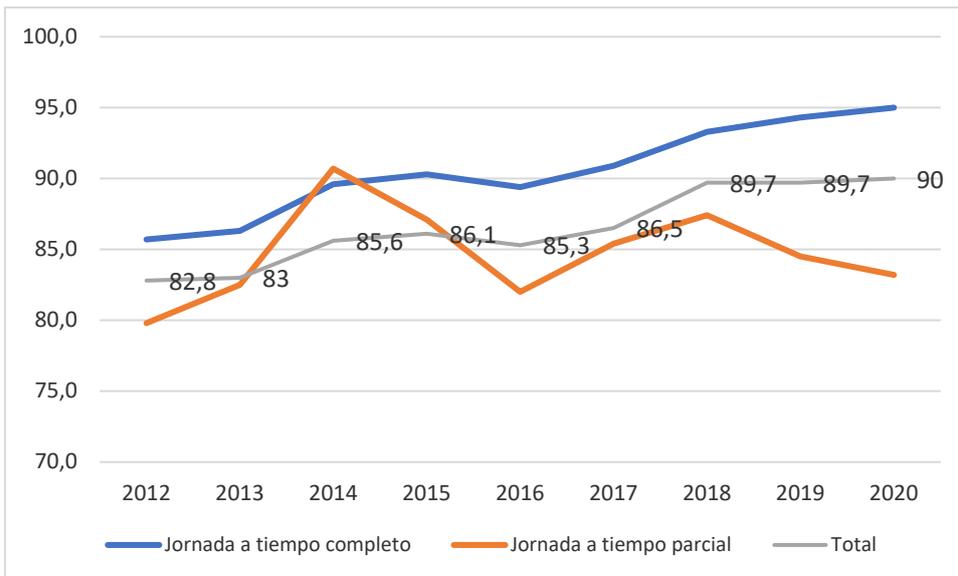
Fuente: Encuesta de estructura salarial (INE)

Nota: se ha seleccionado 2012 como fecha de inicio del periodo mostrado por ser el año de aprobación de la reforma laboral bajo gobierno el Partido Popular.

En 2020, el salario medio bruto anual de las mujeres representaba un 81,28% de los hombres; de manera simplista, por cada 100 € de ingreso en caso de los hombres, las mujeres ingresan 81,28 euros. Como se observa en el gráfico, en tres indicadores (salario a tiempo completo, medio bruto y mediano), la brecha salarial se ha reducido en los ocho años indicados, pues el cociente mujeres/hombres es superior al final del periodo, es decir, se aproxima más a 100 y, por tanto, a la equiparación salarial. Sin embargo, si atendemos a la moda (el salario más frecuente), en 2020 el de las mujeres (13.531,7 euros) representa el 73,18% el de los hombres, cuando en 2012 la proporción era superior (87,19 %). Este cociente mujer/hombre también ha disminuido, aunque en menor medida, en el salario a tiempo parcial, que era un 90,54% en 2012 y un 87,92% en 2020.

En términos de **salario por hora**, indicador que recoge mejor las particularidades sobre el tipo de jornada y/o de contrato, el gráfico 10 muestra que la brecha se ha reducido: como se constata con las cifras, el salario/hora de las mujeres representa en 2020 un 90% del de los hombres, frente al 82,8% que representaba en 2012. En el caso de trabajos a jornada completa, el salario/hora de las mujeres ha subido de 2012 a 2020 del 85,7% al 95% en proporción al masculino, y en general la tendencia ha sido siempre ascendente. Finalmente, en caso de jornada parcial se observa una tendencia no constante, con el mejor dato en 2014; en 2020 el cociente mujeres/hombres es de 83,2%.

Gráfico 10. Salario/hora (cociente mujeres/hombres)

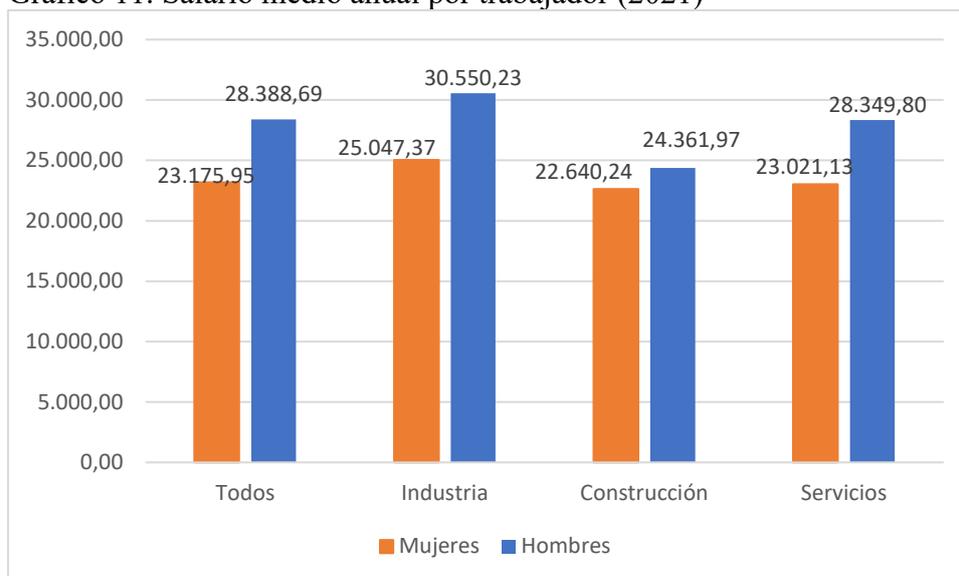


Fuente: Encuesta de estructura salarial (INE)

Complementariamente, abundando en el anteriormente referido salario medio bruto anual, donde la remuneración de las mujeres representaba un 81,28% de la de los hombres, la Encuesta Anual de Estructura Salarial nos permite desgranar las diferencias por género atendiendo al **sector productivo** (gráfico 11), con una brecha salarial general de más de 5.000 euros a favor de los hombres.

Específicamente, y siempre con todas las cautelas que impone el análisis de cifras medias (que no recogen adecuadamente la distribución de las rentas y la dispersión y posibles grandes diferencias entre los salarios de unos trabajadores y otros), el salario medio de los hombres fue en 2021 de 28.388 euros frente a los 23.175 euros de las mujeres. Por grandes sectores, los salarios en el sector servicios se asemejan a dichas medias generales, son superiores en industria e inferiores en la construcción. Por su parte, la brecha general en torno a 5.000 euros se acorta notablemente en construcción (algo menos de 2.000 euros superior para los hombres).

Gráfico 11. Salario medio anual por trabajador (2021)



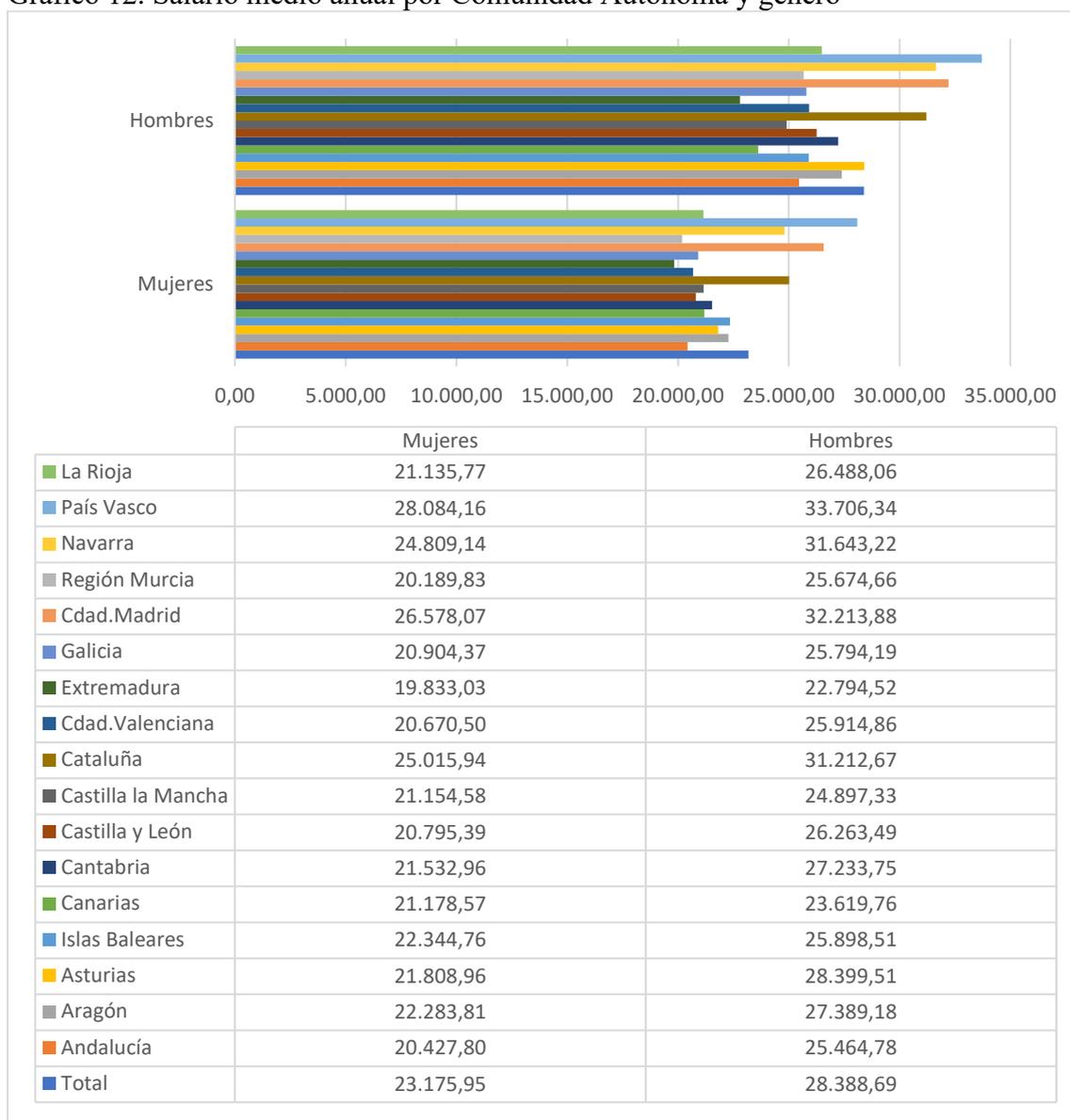
Fuente: Encuesta de estructura salarial (INE)

Ese salario medio nacional (28.388 euros para hombres y 23.175 para mujeres) esconde grandes diferencias si se analiza en términos regionales. Así, el gráfico 12 sintetiza visual y numéricamente el salario medio por Comunidad Autónoma, desglosado por género, en 2021.

En cifras absolutas, los menores salarios se dan en Extremadura, Canarias y Castilla la Mancha, regiones todas ellas donde el salario medio anual masculino no alcanza los 25.000 euros. En el caso de las mujeres, la Comunidad con el salario más bajo (Extremadura) no llega a los 20.000 €.

Evaluando la brecha salarial, la diferencia media del país es de 5.212 euros, produciéndose diferenciales muy superiores en Navarra (más de 6.800 euros a favor de los hombres), Asturias (6.590) y Cataluña (6.196 euros).

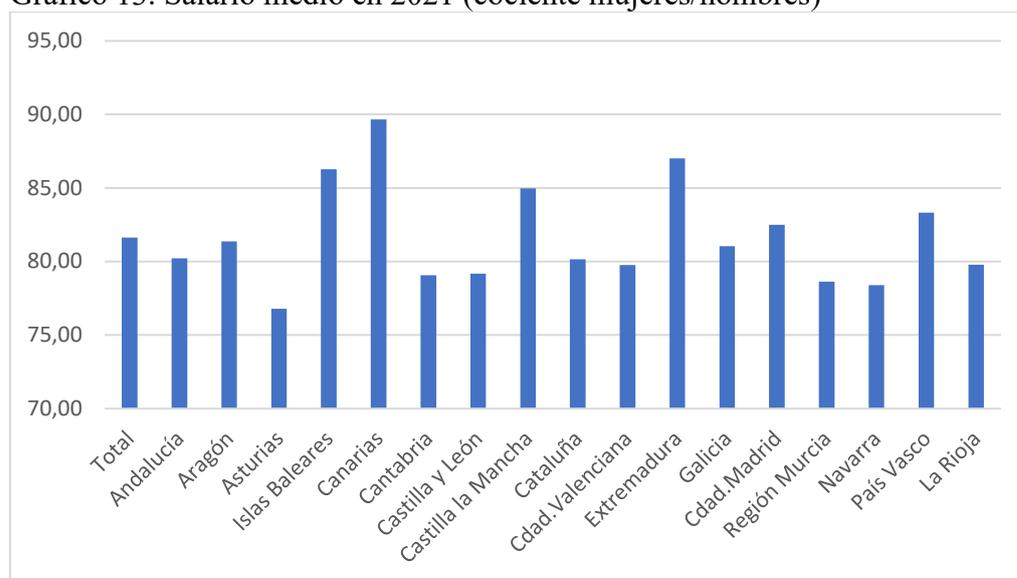
Gráfico 12. Salario medio anual por Comunidad Autónoma y género



Continuando con el análisis regional y aportando más información sobre los registros de salario medio en cifras absolutas (euros), podemos retomar, como en el gráfico 9 anterior, la evaluación de la proporción que supone el salario de las mujeres frente a los hombres. El gráfico 13 refleja nuevamente las cifras de 2021, y destaca la comunidad canaria como

aquella donde se observa menos brecha salarial en términos porcentuales, pues el salario de las mujeres “solo” está poco más del 10% por debajo del de los hombres (concretamente, es un 89,66% del de estos). Las diferencias más acusadas se observan en Asturias (76,79%), Región de Murcia y Navarra, algo por encima del 78% estas últimas. Este doble análisis sobre brecha salarial regional de los gráficos 12 y 13 evidencia la forma alternativa de evaluar el diferencial en el salario medio de hombres y mujeres (cifras absolutas vs. porcentajes), arrojando resultados no siempre coincidentes si pretendemos establecer cierta suerte de clasificación regional sobre este tema.

Gráfico 13. Salario medio en 2021 (cociente mujeres/hombres)



Entrando en un mayor nivel de detalle y respondiendo a los **sectores de actividad** de la CNAE-2009, la brecha de género no ajustada a las características individuales, calculada como la diferencia entre el salario bruto por hora de los hombres y el de las mujeres, expresado como porcentaje del salario bruto por hora de los hombres, se muestra en la tabla 2.

Tabla 2. Brecha salarial de género en salario/hora por sector económico (%)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Industria, construcción y servicios, excepto actividades de los hogares como empleadores y organizaciones extraterritoriales	17,8	17,2	14,0	12,9	13,8	12,6	11,2	8,5	8,5
Industria, construcción y servicios (excepto Administración Pública, defensa, seguridad social obligatoria)	18,7	17,8	14,9	14,1	14,8	13,5	11,9	9,4	9,4
Negocios	23,9	23,4	19,9	19,9	19,9	18,2	16,9	15,0	15,0
Industrias extractivas	15,0	10,8	-9,8	-	12,6	-4,7	-8,3	16,1	20,3
Industria manufacturera	23,6	22,4	19,1	19,0	18,1	16,6	17,0	14,7	14,7

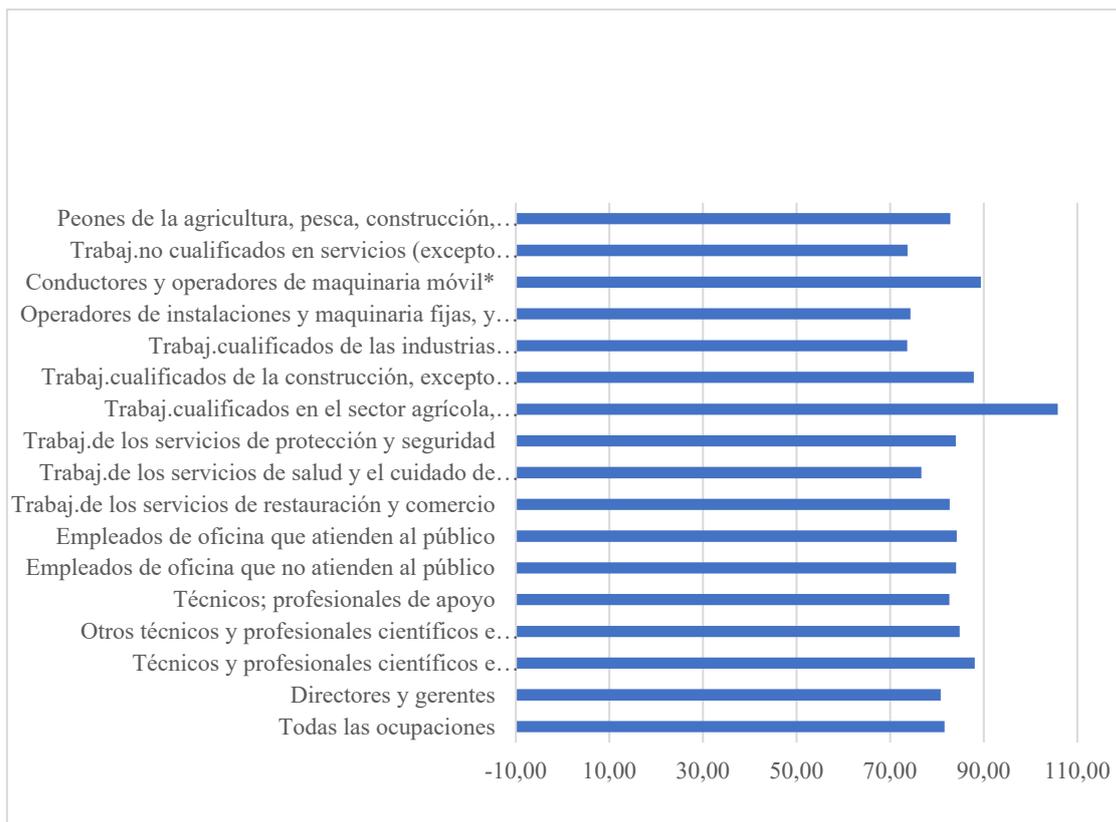
Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado	13,2	15,2	17,3	15,8	12,2	15,9	15,1	12,7	12,7
Suministro de agua, actividades de saneamiento, gestión de residuos y descontaminación	16,4	15,5	13,5	14,2	12,4	12,3	10,5	8,0	8,0
Construcción	4,5	5,0	-3,5	2,3	-0,7	-2,1	-8,3	-6,1	-6,1
Comercio al por mayor y al por menor, reparación de vehículos de motor y motocicletas	25,9	25,6	21,8	21,0	22,1	19,9	19,8	15,7	15,7
Transporte y almacenamiento	11,3	12,0	12,0	7,9	7,7	8,4	5,8	2,1	2,1
Hostelería	18,1	15,2	12,1	12,5	13,5	8,3	7,5	6,8	6,8
Información y comunicaciones	16,9	16,6	13,7	12,8	12,5	11,0	12,0	8,6	8,6
Actividades financieras y de seguros	21,9	22,6	18,1	17,6	19,0	16,1	15,0	13,2	13,2
Actividades inmobiliarias	19,4	21,4	18,0	21,3	20,3	10,8	14,9	13,8	13,8
Actividades profesionales, científicas y técnicas	23,6	20,5	19,8	19,4	20,4	22,3	18,7	20,5	20,5
Actividades administrativas y servicios auxiliares	15,0	14,6	14,6	16,7	16,3	15,3	16,9	12,0	12,0
Administración Pública y defensa; Seguridad Social obligatoria	10,5	12,1	6,6	5,1	6,9	6,2	6,3	1,5	1,5
Educación	11,3	9,5	7,9	5,9	9,2	9,7	9,6	11,8	11,8
Actividades sanitarias y de servicios sociales	25,9	24,9	22,0	22,7	24,6	23,5	22,3	21,4	21,4
Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento	14,7	11,3	17,2	15,5	11,2	9,4	10,8	7,2	7,2
Otros servicios	19,5	15,8	12,5	17,5	14,4	16,3	11,8	13,6	13,6

Fuente: Estadísticas del mercado laboral. Eurostat

La tabla visibiliza de forma muy evidente que hay claras diferencias salariales a favor de los hombres que, en algunos sectores superan el 20% (actividades profesionales, científicas y técnicas; actividades sanitarias y de servicios sociales) o el 15% (comercio al por mayor y al por menor; negocios). Por el contrario, solo en Industrias extractivas y Construcción al por mayor el diferencial favorece a las mujeres, si bien la tasa de empleo de mujeres en estos sectores apenas supera el 0,1 y el 1%, respectivamente.

Continuando con la comparativa salarial y con relación al **grado de ocupación**, el gráfico 14 recoge los datos para el 2021, último año disponible, del cociente del salario de las mujeres frente a los hombres.

Gráfico 14. Ganancia media anual por trabajador por grupo de ocupación en 2021 (cociente mujeres/hombres)



Fuente: elaboración propia.

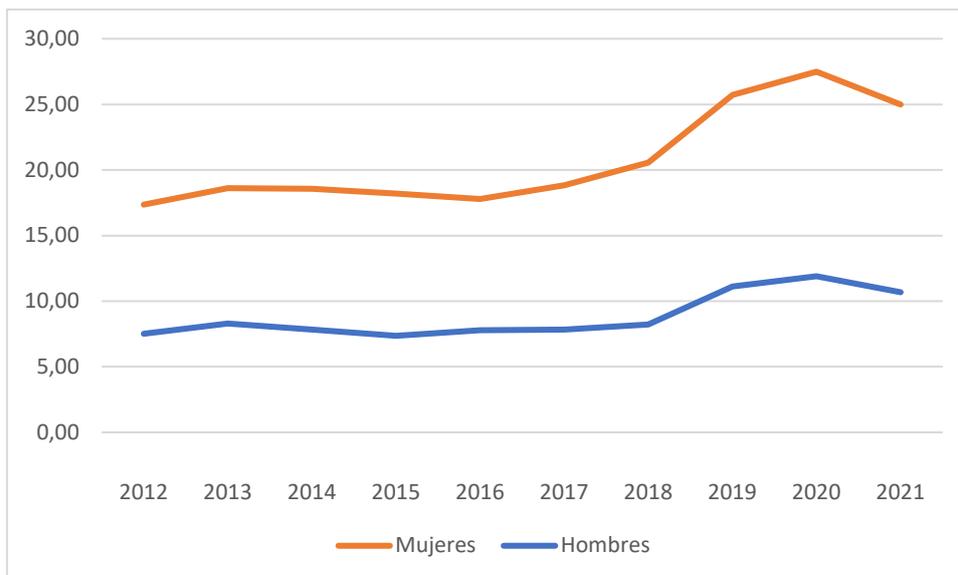
Nota: no figura el dato sobre *ocupaciones militares* por baja muestra.

\* cifra sujeta a mucha variabilidad

Cabe destacar que en todos los casos salvo uno (Trabajos cualificados agrícolas, ganaderos, forestales o pesqueros, donde los datos no son fiables por estar sujetos a alta variabilidad) se aprecia una clara brecha de género, especialmente notable en Trabajos cualificados en industrias manufactureras, y no cualificados en servicios, donde el salario bruto medio anual de las mujeres representa solo un 73,61% y un 73,75% del de los hombres, respectivamente.

Respecto al **Salario Mínimo Interprofesional (SMI)**, que, para el período mostrado en el gráfico 15, ha ido en ascenso desde los 8.979,60 euros en 2012 hasta los 13.370 euros en 2021 (último año al que se refiere la encuesta del INE, si bien en 2023 el SMI se ha incrementado hasta alcanzar los 15.120 € anuales), el siguiente gráfico muestra la proporción de hombres y mujeres cuyos salarios no superan al SMI. Como se observa, 2020 fue el año con mayor diferencia entre ambos (15,59 puntos porcentuales) y esa brecha está en 14,31 puntos en 2021 (el sueldo de un 25% de las trabajadoras no supera el SMI, mientras que esta circunstancia se produce en un 10,69% de trabajadores).

Gráfico 15. Trabajadores/as cuyo salario no supera el SMI (%)



Fuente: Encuesta de Estructura Salarial (INE)

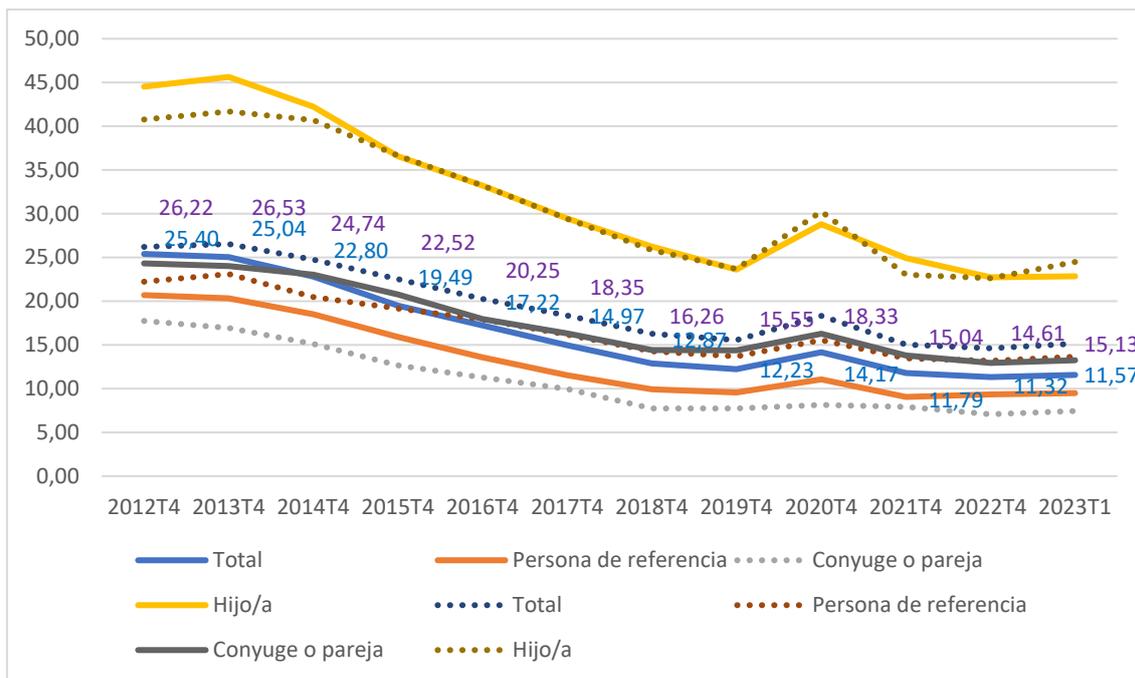
### 3.- DESEMPLEO

De la **Encuesta de Población Activa**, que el INE realiza con periodicidad trimestral, resulta de particular interés la tasa de desempleo<sup>2</sup>, que el gráfico 16 muestra detallándose con línea continua los datos relativos a hombres y con línea discontinua los de mujeres. En cada caso, se aportan cuatro indicadores<sup>3</sup>: la media por género, la de la persona de referencia y, según parentesco con la persona de referencia, su cónyuge, e hijo/hijastro (los datos del INE incluyen también otros parientes y personas no emparentadas).

Gráfico 16. Tasa de desempleo por género

<sup>2</sup> Para la EPA, se consideran parados a las personas de al menos 16 años que durante la semana de referencia (la semana anterior a la fecha en que se hace la entrevista) hayan estado simultáneamente sin trabajo (sin empleo por cuenta ajena o por cuenta propia), en búsqueda de empleo (han tomado medidas al respecto, han hecho gestiones, etc.) y están disponibles para trabajar (en condiciones de comenzar a hacerlo en un plazo de dos semanas a partir del domingo de la semana de referencia). También son parados las personas que, en el mismo tramo de edad, están paradas pero ya han encontrado trabajo al que se incorporarán en fecha posterior a la semana de referencia. Asimismo, son parados las personas ausentes del trabajo a consecuencia de una suspensión por regulación de empleo que no crean poder incorporarse a la empresa y que hayan buscado trabajo y estén disponibles para desempeñarlo.

<sup>3</sup> La EPA es una encuesta de periodicidad trimestral dirigida a los hogares. Cada persona que reside en la vivienda encuestada ha de responder al cuestionario. Si alguna no pudiera hacerlo, lo hará en su lugar el informante de la vivienda, que será la persona, preferiblemente de 18 años o más, que las personas que viven en la vivienda decidan.



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Población Activa (INE)

Específicamente, el gráfico incluye las cifras de desempleo masculinas (del 25,4% a finales de 2012 al 11,57% del primer trimestre de 2023) así como las de desempleo femenino (26,22% y 15,13% en esas mismas fechas). Ambas líneas siguen, a rasgos generales, trayectorias parecidas durante la década mostrada.

Dada la generalidad de esas cifras, es conveniente reseñar cuanto menos los datos por provincias; a tal fin, la tabla 3 concreta las tasas de actividad, desempleo y empleo a finales de 2022. Estas cifras, por cuanto a tasa de paro se refiere (2), son comparables con los niveles nacionales de desempleo masculino (11,32%) y femenino (14,61%) del gráfico anterior y que encabezan la tabla.

Tabla 3. Tasas de actividad, desempleo y empleo (2022) por género

	Tasa de actividad (1)			Tasa de desempleo (2)			Tasa de empleo (3)		
	Total	M	H	Total	M	H	Total	M	H
<b>Total Nacional</b>	58,52	53,79	63,53	12,87	14,61	11,32	50,99	45,93	56,34
<b>Albacete</b>	59,05	50,08	68,11	11,00	12,83	9,65	52,55	43,66	61,54
<b>Alicante</b>	60,21	55,23	65,37	15,21	17,58	13,15	51,05	45,52	56,78
<b>Almería</b>	61,28	54,16	68,33	16,06	20,95	12,22	51,44	42,81	59,98
<b>Álava</b>	59,33	55,10	63,86	7,81	7,39	8,21	54,69	51,03	58,62
<b>Asturias</b>	50,45	46,56	54,76	14,39	14,39	14,39	43,19	39,86	46,88
<b>Ávila</b>	55,66	52,07	59,19	12,00	15,28	9,16	48,98	44,11	53,76
<b>Badajoz</b>	56,96	51,57	62,58	18,82	23,64	14,69	46,24	39,38	53,39
<b>Balears, Illes</b>	61,05	55,25	66,98	10,91	11,70	10,23	54,39	48,78	60,13
<b>Barcelona</b>	61,28	57,21	65,71	10,15	10,26	10,04	55,07	51,34	59,12
<b>Bizkaia</b>	56,75	50,38	63,71	8,96	9,12	8,83	51,66	45,79	58,08
<b>Burgos</b>	58,75	54,27	63,21	7,41	8,93	6,11	54,39	49,42	59,35
<b>Cáceres</b>	52,82	47,07	58,64	15,41	18,08	13,24	44,68	38,56	50,88
<b>Cádiz</b>	53,90	48,77	59,21	25,02	28,02	22,47	40,41	35,11	45,91
<b>Cantabria</b>	54,26	50,04	58,75	10,34	12,79	8,11	48,65	43,64	53,99
<b>Castellón</b>	55,79	52,57	59,12	13,58	14,06	13,13	48,21	45,17	51,36

<b>Ciudad Real</b>	56,13	48,80	63,69	20,79	26,96	15,92	44,47	35,64	53,55
<b>Córdoba</b>	54,66	50,26	59,32	17,66	19,75	15,79	45,01	40,34	49,95
<b>Coruña, A</b>	53,13	50,53	55,99	10,11	10,56	9,66	47,76	45,19	50,58
<b>Cuenca</b>	55,15	49,94	60,19	8,02	11,43	5,28	50,73	44,23	57,01
<b>Gipuzkoa</b>	54,74	50,91	58,88	8,57	10,43	6,84	50,05	45,61	54,85
<b>Girona</b>	61,47	56,33	66,74	8,54	9,09	8,06	56,22	51,21	61,36
<b>Granada</b>	56,90	49,16	64,93	19,65	21,79	17,97	45,72	38,45	53,26
<b>Guadalajara</b>	64,64	60,98	68,18	10,49	11,54	9,57	57,86	53,94	61,65
<b>Huelva</b>	54,57	50,78	58,51	21,77	31,47	13,01	42,69	34,80	50,90
<b>Huesca</b>	56,56	50,60	62,41	8,91	10,54	7,60	51,52	45,27	57,66
<b>Jaén</b>	51,32	43,63	59,14	17,66	20,62	15,44	42,25	34,63	50,01
<b>León</b>	50,82	48,13	53,66	7,78	8,40	7,18	46,87	44,09	49,80
<b>Lleida</b>	58,24	54,25	62,12	9,47	10,23	8,84	52,72	48,70	56,63
<b>Lugo</b>	52,32	49,83	54,96	8,41	9,07	7,78	47,92	45,31	50,68
<b>Madrid</b>	63,21	59,31	67,54	11,51	13,49	9,57	55,93	51,30	61,08
<b>Málaga</b>	57,17	53,69	60,89	19,37	21,38	17,48	46,10	42,21	50,24
<b>Murcia</b>	59,66	53,07	66,32	12,89	15,35	10,91	51,96	44,92	59,09
<b>Navarra</b>	59,33	54,70	64,12	10,09	10,58	9,66	53,35	48,91	57,92
<b>Ourense</b>	47,61	45,64	49,74	11,64	12,58	10,70	42,07	39,90	44,42
<b>Palencia</b>	55,84	50,37	61,56	8,50	8,77	8,27	51,10	45,96	56,47
<b>Palmas, Las</b>	60,90	55,95	66,01	13,28	14,08	12,57	52,81	48,07	57,71
<b>Pontevedra</b>	53,97	49,40	58,94	11,70	13,14	10,39	47,66	42,91	52,82
<b>Rioja, La</b>	59,71	55,23	64,40	8,60	9,42	7,86	54,58	50,03	59,34
<b>Salamanca</b>	54,45	49,52	59,72	10,42	11,96	9,05	48,77	43,60	54,31
<b>S.C.Tenerife</b>	57,21	52,08	62,60	16,01	19,21	13,22	48,05	42,08	54,32
<b>Segovia</b>	58,10	52,87	63,36	7,23	8,46	6,20	53,90	48,40	59,43
<b>Sevilla</b>	58,14	52,57	64,08	16,06	18,07	14,31	48,80	43,07	54,91
<b>Soria</b>	58,05	54,78	61,23	7,87	6,59	8,98	53,48	51,17	55,73
<b>Tarragona</b>	57,22	54,13	60,40	9,81	10,23	9,43	51,60	48,59	54,71
<b>Teruel</b>	54,86	53,14	56,54	9,73	14,09	5,73	49,52	45,65	53,30
<b>Toledo</b>	61,31	54,96	67,61	15,28	20,75	10,87	51,93	43,56	60,26
<b>Valencia</b>	59,57	54,08	65,43	12,26	14,78	10,03	52,27	46,09	58,86
<b>Valladolid</b>	54,83	49,61	60,41	7,88	8,76	7,12	50,51	45,26	56,11
<b>Zamora</b>	50,83	47,13	54,56	14,09	16,57	11,92	43,67	39,32	48,06
<b>Zaragoza</b>	59,34	54,14	64,91	9,48	11,50	7,67	53,71	47,92	59,93
<b>Ceuta</b>	63,97	57,17	70,45	30,55	36,73	25,76	44,43	36,17	52,31
<b>Melilla</b>	58,60	54,16	63,40	21,20	27,27	15,59	46,17	39,39	53,52

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Población Activa (INE)

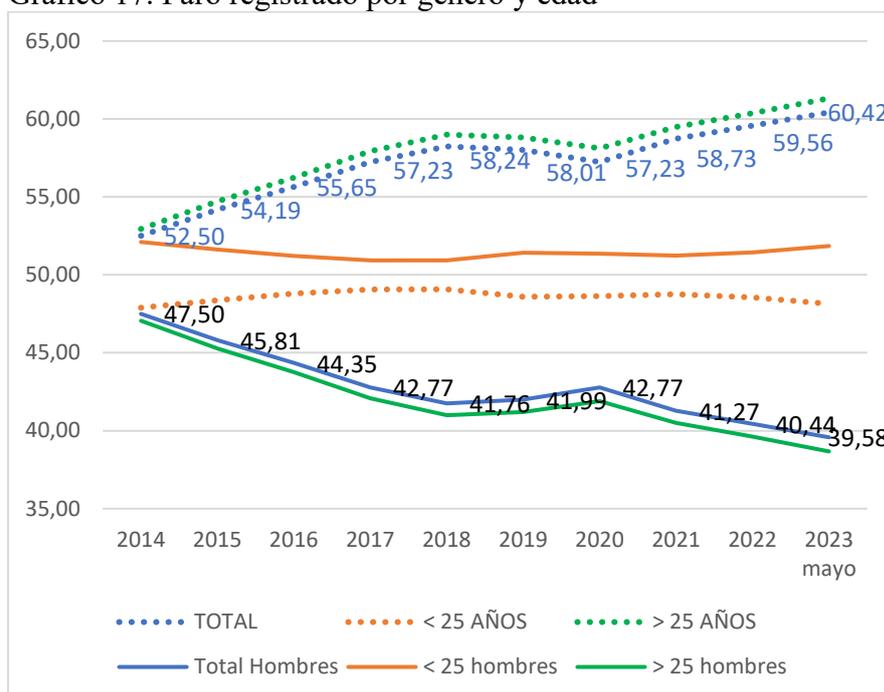
M: mujer; H: hombre

Como es bien sabido, la población activa (oferta de trabajo del país) comprende a aquellas personas en edad de trabajar que están empleadas o en proceso de búsqueda de empleo; en porcentaje, relaciona a dichas personas con la población de 16 o más años, obteniéndose así la tasa de actividad. Por su parte, la tasa de desempleo (empleo) relaciona a la población desocupada (ocupada) con la población activa. La tasa de empleo u ocupación muestra la demanda de trabajo. La población inactiva sería aquella compuesta por menores de 16 y por aquellos que no desean realizar actividad productiva (jubilados, personas que no están en búsqueda de empleo o con intención de trabajar, como pusieran ser personas que atienden el hogar o estudiantes). Más allá de este desglose

conceptual, conviene recordar que la definición de parado, desocupado o desempleo difiere entre la EPA y los datos de paro registrado

Abordando esa doble aproximación de qué se entiende por parado, es preciso consultar las estadísticas del **Servicio público de empleo estatal (SEPE)**, que ofrecen los datos de los inscritos como demandantes de empleo. El gráfico 17, donde el trazo continuo se refiere a hombres y el discontinuo a mujeres, muestra el porcentaje que comportan ambos en las cifras de paro registrado, tal que juntos suman siempre 100. En términos globales y sin distinción de edad (los porcentajes se muestran en el gráfico), en los últimos años entre el 52 y el 50% del paro registrado corresponde a mujeres. No obstante, hay importantes distinciones por edad: hay menos desempleo femenino que masculino en menores de 25 años y obviamente es mayor a partir de dicha edad.

Gráfico 17. Paro registrado por género y edad



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SEPE

Más allá de estas tasas globales, y siguiendo con datos del SEPE, de casi 1.669.000 beneficiarios totales de alguna prestación a finales de mayo 2023, más de 921.000 eran mujeres (tabla 4). En todas las prestaciones a excepción de la contributiva hay más mujeres beneficiarias que hombres.

En términos de desempleo, de 714.000 beneficiarios totales, más de 400.000 eran mujeres (un 55,90%). Es interesante además observar el perfil por edad; a este respecto, solo es inferior el número de mujeres que el de hombres en los perceptores de la prestación por desempleo de un tramo de edad: de 16-19 años. En el extremo opuesto, entre las personas que “cobran el paro” en el tramo de 25 a 44 años, más del 65% son mujeres.

Tabla 4. Beneficiarios/as de prestaciones por desempleo por tipología y género (mayo 2023)

Prestación Contributiva	Subsidio por Desempleo	Renta Agraria	Subsidio Agrario	Renta Activa de Inserción

EDA D	PERSO NAS	% M	Total	% M	Total	% M	Tota l	% M	Tota l	% M	Total	% M
16-19	3.851	44, 38	964	33, 82	1.945	31, 62	163	20, 25	0		779	94, 35
20-24	49.093	48, 21	33.25 7	43, 18	11.78 6	55, 62	1.69 9	29, 25	0		2.351	96, 04
25-29	105.746	54, 14	76.47 2	49, 61	22.45 5	67, 32	4.14 0	42, 73	0		2.679	90, 74
30-34	135.379	57, 38	90.78 9	51, 70	33.74 5	71, 12	7.66 6	51, 89	0		3.179	87, 01
35-39	144.330	59, 24	90.02 0	52, 73	41.35 5	70, 55	8.76 7	61, 23	483	59, 83	3.705	86, 40
40-44	160.751	58, 17	93.02 5	51, 45	50.84 9	66, 35	8.80 5	65, 07	3.98 2	70, 19	4.090	82, 67
45-49	185.333	57, 21	91.18 3	49, 94	46.79 8	61, 38	8.67 4	66, 11	7.68 6	71, 60	30.99 2	66, 25
50-54	223.299	56, 54	77.60 9	50, 90	91.85 6	55, 44	10.6 36	65, 88	17.0 01	71, 53	26.19 7	63, 60
55-59	307.451	53, 00	74.37 5	48, 56	178.3 80	50, 12	12.9 41	65, 23	26.9 57	70, 15	14.79 8	68, 15
60 y más	353.715	52, 95	70.95 8	46, 74	235.4 21	51, 74	10.3 55	66, 59	25.4 70	68, 68	11.51 1	68, 70
<b>TOT AL</b>	<b>1.668.94 8</b>	<b>55, 24</b>	<b>698.6 52</b>	<b>49, 98</b>	<b>714.5 90</b>	<b>55, 99</b>	<b>73.8 46</b>	<b>61, 55</b>	<b>81.5 79</b>	<b>70, 05</b>	<b>100.2 81</b>	<b>69, 76</b>

Nota. Nótese la inexistencia de subsidio agrario para menores de 34 años.

Si atendemos al esquema geográfico de dichas prestaciones, desglosadas por categoría y género, en la tabla 5 podemos mostrar nuevamente el total de beneficiarios de estas prestaciones y qué porcentaje son mujeres desglosando los datos no solo por tipo de ayuda sino por provincia.

Siguiendo el análisis del subsidio por desempleo, si a nivel general en un 55,99% lo perciben mujeres, es interesante destacar que en pequeño puñado de provincias ese porcentaje no llega al 50%: Cádiz, Granada, Asturias, León y Zamora. Por comunidades, Asturias (que no llega) y Canarias (50,73%) muestran cifras similares de hombres y mujeres.

Tabla 5. Beneficiarios/as de prestaciones por desempleo por provincia, tipología y género

Provinci as y CC.AA.	TOTAL	% M	Prestación Contributiva		Subsidio por Desempleo		Renta Agraria		Subsidio Agrario		Renta Activa de Inserción	
			Total	% M	Total	% M	Total	% M	Total	% M	Total	% M
Almería	36.547	51, 36	16.59 8	43, 24	14.00 1	57, 59	2.11 6	50, 52	1.65 3	56, 32	2.179	70, 31
Cádiz	65.911	54, 20	18.36 5	48, 26	29.77 4	49, 45	4.86 9	61, 68	5.97 7	72, 63	6.926	69, 16
Córdoba	56.335	58, 81	11.77 5	46, 57	16.46 6	51, 11	11.6 74	60, 72	13.4 08	74, 97	3.012	69, 46

Granada	54.652	55,06	14.193	48,62	19.971	49,02	9.063	61,02	7.785	70,26	3.640	66,02
Huelva	31.606	57,77	9.443	46,39	9.783	50,55	4.874	71,62	5.586	73,83	1.920	68,70
Jaén	46.820	56,58	9.463	42,83	12.720	52,23	11.298	58,20	10.917	68,81	2.422	70,52
Málaga	70.631	56,27	24.341	50,70	30.129	52,83	5.224	69,68	5.762	74,38	5.175	68,87
Sevilla	111.000	58,16	28.885	49,05	40.012	52,43	15.423	64,18	19.615	74,48	7.065	69,40
Andalucía	473.502	56,34	133.063	47,62	172.856	51,76	64.541	62,43	70.703	72,59	32.339	68,99
Huesca	5.682	56,72	3.292	52,40	2.159	62,16					231	67,53
Teruel	3.220	53,66	1.581	50,28	1.521	55,95					118	69,49
Zaragoza	26.573	58,61	13.888	54,18	11.460	62,79					1.225	69,71
Aragón	35.475	57,86	18.761	53,54	15.140	62,01					1.574	69,38
Asturias, Principado de	29.962	52,32	13.079	53,89	14.930	49,20					1.953	65,59
Baleares	21.368	54,45	11.665	50,69	8.813	57,57					890	72,81
Las Palmas	48.953	51,90	19.978	49,52	24.885	51,22					4.090	67,60
S.C.Tenerife	44.606	51,85	16.852	50,24	23.919	50,21					3.835	69,18
Canarias	93.559	51,88	36.830	49,85	48.804	50,73					7.925	68,37
Cantabria	17.049	54,50	7.770	52,39	8.125	54,72					1.154	67,16
Albacete	15.476	57,51	6.109	49,29	8.135	60,77					1.232	76,79
Ciudad Real	19.026	56,11	6.361	47,38	10.720	57,50					1.945	76,97
Cuenca	6.315	55,84	2.877	52,38	3.105	57,00					333	74,77
Guadalajara	8.282	57,27	4.131	51,08	3.773	62,23					378	75,40
Toledo	26.530	56,05	10.220	48,05	14.508	58,96					1.802	77,91
Castilla-La Mancha	75.629	56,48	29.698	49,00	40.241	59,09					5.690	76,99
Ávila	5.182	53,32	2.076	49,95	2.768	52,89					338	77,51

Burgos	9.847	57, 28	4.752	53, 49	4.636	60, 12					459	67, 76
León	13.077	51, 27	5.359	53, 65	6.956	47, 90					762	65, 22
Palencia	3.898	56, 26	1.839	56, 93	1.852	54, 37					207	67, 15
Salamanca	9.984	54, 70	4.128	52, 42	5.217	54, 46					639	71, 36
Segovia	3.702	55, 70	1.946	54, 16	1.607	55, 94					149	73, 15
Soria	1.904	57, 14	1.029	54, 91	806	58, 81					69	71, 01
Valladolid	13.165	56, 03	6.539	54, 49	5.885	56, 36					741	66, 94
Zamora	5.392	52, 47	2.199	54, 25	2.820	48, 97					373	68, 36
Castilla y León	66.151	54, 60	29.867	53, 70	32.547	53, 77					3.737	68, 88
Barcelona	158.290	53, 91	90.299	49, 04	62.549	59, 55					5.442	69, 96
Girona	21.607	54, 85	11.855	49, 73	8.868	60, 23					884	69, 68
Lleida	11.649	53, 18	6.814	45, 82	4.361	62, 39					474	74, 26
Tarragona	24.717	55, 15	12.228	49, 53	11.241	59, 83					1.248	67, 95
Cataluña	216.263	54, 11	121.196	48, 98	87.019	59, 80					8.048	69, 87
Alicante	70.558	54, 79	28.051	49, 80	36.326	56, 11					6.181	69, 76
Castellón	22.877	57, 68	10.417	50, 18	11.287	63, 02					1.173	72, 89
Valencia	96.889	54, 92	43.945	48, 45	46.106	58, 86					6.838	69, 99
Comunidad Valencia	190.324	55, 21	82.413	49, 13	93.719	58, 29					14.192	70, 13
Badajoz	44.504	57, 79	10.308	53, 31	18.202	60, 69	6.036	55, 65	7.137	51, 93	2.821	74, 94
Cáceres	24.184	56, 50	5.809	53, 66	10.188	56, 76	3.269	54, 94	3.739	56, 65	1.179	72, 18
Extremadura	68.688	57, 34	16.117	53, 43	28.390	59, 28	9.305	55, 40	10.876	53, 55	4.000	74, 13
A Coruña	30.627	53, 88	13.518	51, 51	15.337	54, 77					1.772	64, 28
Lugo	8.210	53, 11	3.476	53, 51	4.300	51, 98					434	61, 06
Ourense	8.745	54, 69	3.343	52, 80	4.787	54, 71					615	64, 88

Pontevedra	30.941	55,44	13.245	53,27	15.829	56,24					1.867	64,01
Galicia	78.523	54,51	33.582	52,54	40.253	55,04					4.688	63,95
Madrid, Cdad. de	169.916	55,12	96.364	51,37	67.382	58,85					6.170	72,77
Murcia, Región de	54.651	54,24	26.740	46,53	23.751	59,65					4.160	72,86
Navarra, Cdad. Foral	15.870	57,47	8.883	52,49	6.377	63,10					610	70,98
Álava	7.679	56,84	4.437	55,24	2.925	58,70					317	62,15
Bizkaia	26.333	53,59	13.646	52,81	11.310	53,84					1.377	59,26
Gipuzkoa	13.766	54,75	8.087	52,87	5.186	57,06					493	61,26
País Vasco	47.778	54,45	26.170	53,24	19.421	55,43					2.187	60,13
Rioja, La	8.335	56,96	4.480	50,85	3.544	63,52					311	70,42
Ceuta	3.381	53,98	993	46,73	1.926	54,15					462	68,83
Melilla	2.524	51,94	981	43,93	1.352	55,18					191	70,16
TOTAL	1.668.948	55,24	698.652	49,98	714.590	55,99	73.846	61,55	81.579	70,05	100.281	69,76

Nótese la existencia de renta agraria y subsidio agrario solo en las comunidades de Andalucía y Extremadura.

#### 4.- CONCLUSIONES

A la luz de estas reflexiones, cabe extraer las siguientes conclusiones:

Los datos muestran sin ambages que existe una relación entre género y pobreza que se materializa tanto en una mayor carencia de medios materiales y sociales, como en una baja intensidad en el empleo, mostrando ambos elementos la situación de mayor vulnerabilidad y precariedad para las mujeres. Estos factores vinculados al nivel de ingresos en general, y en concreto a trabajar un porcentaje de tiempo no suficientemente significativo y/o afrontar limitaciones (asunciones de ciertos gastos) en el hogar y en la vida personal, se ve aliviado cuando el nivel educativo nos presenta mujeres con mayor y mejor formación, tal que en ese caso la brecha se difumina.

Con todo, las medidas diseñadas para prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social confirman, tanto por los peticionarios como por los destinatarios, que son las mujeres quienes se integran en unidades de conveniencia enfrentadas a las mayores dificultades económicas y con carencia de recursos.

Complementariamente, el salario como principal fuente de ingresos sintetiza con claridad una brecha que, de manera simplista (en cifras que obviamente deben analizarse con un nivel de detalle superior y toda la cautela debida) nos muestra que por cada 100 € de ingreso para los hombres, las mujeres solo reciben 81,28 euros, y que, de media, perciben

5.000 euros menos al año, diferencias que se agudizan en ciertos sectores productivos. Por si estos datos no fueran suficientemente claros, el sueldo de una de cada cuatro mujeres estaba por debajo del salario medio interprofesional en 2021, mientras que “solo” el 10,69% de los hombres se encontraba en tal disyuntiva.

Por último, ahondando en el mercado laboral, la lacra del desempleo golpea con mayor fuerza a las mujeres, situando las tasas de paro en torno al 15% frente al 11,57% en el caso de los hombres, y correspondiendo las cifras de paro registrado en un 60% a mujeres. Estos análisis generales no esconden importantes diferencias en el territorio español, apuntando al efecto de los entornos más rurales, menos industriales y con mayor despoblación como los escenarios de brechas más profundas.

## II.- DISCRIMINACIONES MÚLTIPLES E INTERSECCIONALES DESDE UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO. ANÁLISIS DEMOGRÁFICO

Raquel Domínguez Fernández

Profesora de Geografía Física

Universidad de León

### 1. INTRODUCCIÓN

El primero de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 pretende poner fin a la pobreza en todas sus formas y una de sus metas, la 1.4, habla de garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los más vulnerables, tengan los mismos derechos. Sin embargo, el informe Progreso en los Objetivos de Desarrollo Sostenible: el panorama de género 2023, elaborado conjuntamente por ONU Mujeres y ONU DESA, que proporciona un análisis del progreso en materia de igualdad de los 17 ODS, indica que aproximadamente el 8% de la población femenina mundial, más de 340 millones de niñas y mujeres, vivirán en pobreza extrema en 2030. Además, 236 millones de mujeres y niñas pasarán hambre o deficiencia alimentaria frente a los 131 millones de hombres y niños que estarán en la misma situación.

Por otra parte, la igualdad de género está incluida de forma transversal en la Agenda 2030 y, además, el ODS 5 tiene como compromiso específico lograr la igualdad y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas. Este objetivo hace referencia a la discriminación basada en el género, a la violencia contra las mujeres, al trabajo de cuidado no remunerado, a los derechos sobre la tierra, a la salud sexual y al liderazgo de las mujeres.

La Agenda define unos indicadores para seguir el alcance de cada una de las metas que concretan los objetivos y, para el caso de España, podemos encontrar los datos de cada uno de estos indicadores en el Instituto Nacional de Estadística (INE) que en INEbase (<https://www.ine.es/dyngs/ODS/es/index.htm>) nos presenta tablas y gráficos de cada uno de los indicadores para diferentes momentos.

El hecho de que la pobreza afecte más a las mujeres y a las niñas es un fenómeno conocido como la *feminización de la pobreza*, se trata de un concepto acuñado en los años 70 del siglo XX que refleja cómo el colectivo femenino sufre más las consecuencias de la pobreza aumentando la brecha de género que, a su vez, genera más pobreza económica. Según la ONU, tanto en países desarrollados como no desarrollados o en vías de desarrollo, la pobreza tiene rostro de mujer (Observatorio de igualdad y empleo, 2020). La pervivencia de los roles de género y el sistema patriarcal provocan desigualdades sociales, culturales y económicas que generan dicha pobreza (Espino, 2021).

En España hay **5,27 millones de mujeres en riesgo de pobreza**; el 19% las mujeres están en desempleo; su tasa de actividad es un 22% inferior a la de los hombres; el 24% de las mujeres están ocupadas a tiempo parcial, frente al 7,3% de la tasa masculina. La diferencia salarial entre hombres y mujeres es del 22,4%; y, como resultado de la brecha de género en las pensiones, la existente en la tasa de riesgo de pobreza y/o exclusión social entre la población mayor es del 16,4%. Los datos siguen mostrando que las mujeres se enfrentan a un mayor riesgo de exclusión y pobreza en España que los hombres. Así, muchas mujeres se siguen enfrentando a barreras de diferente tipo, como la formación, el cuidado de personas dependientes, etc., que la sociedad identifica con su género. Nos encontramos ante dos desigualdades interconectadas que vulneran derechos de las mujeres: la pobreza aumenta la brecha de género y la desigualdad de género provoca, a su vez, pobreza. Además, los niveles de pobreza de las mujeres en España se han agudizado con las dos crisis económicas de los años 2008 y 2020, que evidencian las

desigualdades a las que sufren las mujeres al intensificarse las situaciones de pobreza del colectivo.

El índice ClosinGap 2023, que mide el impacto económico de la brecha de género a partir de 5 grandes categorías (empleo, educación, conciliación, salud y bienestar y digitalización) en las que intervienen 28 variables clave, nos presenta una radiografía clara de la situación de la brecha de género aún existente en España.

Tabla 1. Principales resultados Índice ClosinGap

Años	2020		2021		2022	
	Índice	Brecha	Índice	Brecha	Índice	Brecha
Global	64.1	35.9	63.3	36.7	64.7	35.3
Empleo	65	35	66.1	33.9	67.2	32.8
Educación	67.9	32.1	67.9	32.1	71.1	28.9
Conciliación	44	56	40.8	59.2	41.4	58.6
Salud y Bienestar	84.5	15.5	84.4	15.6	84	16
Digitalización	71.3	28.7	71.4	28.6	75	25

Los datos nos muestran cómo la paridad en el empleo ha aumentado debido a un incremento del liderazgo de las mujeres en empresas y a la menor brecha en las pensiones, sin embargo, el empleo precario ha disminuido menos para las mujeres que para los hombres. La educación ha mejorado debido a tasas muy positivas para las mujeres en aspectos como el abandono escolar, la educación terciaria y la formación de adultos, quedando aún por mejorar el mayor acceso de las mujeres a carreras STEM. En cuanto a la conciliación, aunque se ha incrementado, sin haber llegado a los niveles prepandemia, sigue siendo la categoría con mayor brecha. El área de salud es donde hay más paridad, pero se muestra una tendencia no favorable para las mujeres debido principalmente a dos variables: riesgo de pobreza o exclusión y el número de años con buena salud debido a la esperanza de vida. El indicador de digitalización ha mejorado, incrementado las mujeres las habilidades informáticas y el número de profesionales en este ámbito (ClosinGap, 2023).

En cuanto a los efectos de la brecha de género en el mundo rural se ha evidenciado (ClosinGap, 2022) que las desigualdades de género se suman de manera incremental o interseccional a las que sufren las personas, mujeres y hombres, que residen en el medio rural, lo que supone un importante coste de oportunidad en el ámbito personal y familiar y también en el conjunto de la economía y la sociedad. En el informe de ClosinGap para el mundo rural el análisis se centró en cuatro dimensiones: demografía, formación, participación y condiciones laborales y conciliación.

La realidad demográfica del ámbito rural español, con pérdida de peso de la población rural en los últimos años, sobre todo femenina (tasa de masculinización en torno al 101,3), se traduce en una tasa de dependencia que es mayor en las mujeres rurales (0,35 frente a 0,33 en las mujeres urbanas o 0,28 en los hombres rurales), con un acusado envejecimiento más prevalente entre las mujeres, con una tasa de paro muy alta en relación al contexto europeo y también con brecha de género también superior a la europea. Existe una mayor precariedad laboral de la mujer rural a pesar de que el nivel de formación es cada vez mayor, sobre todo entre las jóvenes gana peso la formación superior, siendo el nivel de estudios muy superior al masculino. Centrándonos en el sector agrícola, las mujeres ejercen con mayor frecuencia como trabajadoras cualificadas, pero desempeñan menos puestos de dirección, con tasas de temporalidad (60,9% frente al 52%) y de parcialidad (13,9% frente a 5,3%) superiores a la de los hombres. En cuanto al trabajo autónomo es más común entre las mujeres, sin asalariados a su cargo y con explotaciones

de menor tamaño. Su participación en las explotaciones agrarias familiares las suele mantener alejadas de la toma de decisiones (3 hombres por cada mujer como titulares de la explotación). El turismo rural aparece como ejemplo de liderazgo femenino ya que representan el 59,5% del total de los propietarios. Existe una mayor brecha en la conciliación en el medio rural y está, sobre todo, vinculada a las tareas domésticas (ClosinGap, 2022).

Partiendo de estas bases, el presente estudio tiene como **finalidad** fundamental conocer, desde el punto focal de la relación existente entre mujer y pobreza, las principales discriminaciones interseccionales que se sufren desde el género. A través de este se ha tratado de:

- Delimitar el concepto de discriminación interseccional
- Identificar los principales tipos de discriminación interseccional que afectan a las mujeres en España
- Analizar algunas de las discriminaciones interseccionales que afectan a las mujeres
- Seleccionar los elementos más relevantes de cada tipo y proponer recomendaciones y propuestas de mejora
- Identificar buenas prácticas en la lucha contra la discriminación interseccional hacia las mujeres

Se ha realizado un abordaje del tema basado en el **análisis teórico** de la discriminación interseccional, tipo y alcance, utilizando para ello fuentes secundarias. De esta forma, se ha tratado de delimitar el concepto de discriminación interseccional, especialmente de la ejercida contra la mujer, y se ha profundizado en la identificación y análisis de los principales tipos en España.

## 2. INTERSECCIONALIDAD Y FORMAS DE DISCRIMINACIÓN ASOCIADAS

En el momento actual aún existen muchas situaciones, como hemos ya esbozado, en que las mujeres siguen siendo discriminadas. Esta exclusión se agrava o tiene consecuencias distintas, exponenciales, cuando junto con el hecho de ser mujer confluyen otros motivos de discriminación como presentar una discapacidad, tener color de piel diferente, otra nacionalidad, clase social...Este análisis resulta interesante ya que plantea que los movimientos sociales de los diferentes colectivos que han sido discriminados históricamente han dejado de lado a las personas en las que recae más de una forma de discriminación.

Cuando en la misma persona están presentes dos o más elementos de discriminación se habla de: discriminación doble, triple, múltiple, compuesta o interseccional. Cuando estos dos o más elementos se interrelacionan dando lugar a una profundización en la discriminación, se trata de discriminación interseccional (Crenshaw, 1989; Cho et al., 2013; Aguilar, 2023). Fue la jurista estadounidense Kimberle Crenshaw la que a finales de los 80 oficialmente acuñó el término, desde los estudios jurídicos y el feminismo negro. para definir los elementos que ya habían sido desarrollados previamente en cuanto a la interrelación de la multiplicidad de factores de discriminación. La idea de la interseccionalidad parte de la consideración del género y la raza y, así, la autora propone la interseccionalidad como una metodología para entender y explorar la dinámica de las identidades que coexisten en una persona –por ejemplo, mujer e indígena– y los sistemas de opresión –patriarcado y racismo– que causan discriminación (Crenshaw, 1989).

La introducción de este concepto ha tenido un gran impacto en distintas disciplinas y ha sido trabajado por autores de distintos lugares del mundo (Hill Collins, 2009; Crenshaw, 2012; Cho et al, 2013), resultando crucial para la defensa de los derechos de las mujeres

y siendo una aportación de los feminismos no hegemónicos. Así, muchas mujeres no pertenecientes al grupo privilegiado, desde distintos ámbitos y en diferentes épocas han tenido claro que su identidad sexual, combinada con su identidad racial, constituían una única situación vital.

La interseccionalidad queda recogida en la Declaración de Eliminación de Violencia contra la Mujer de la ONU de 1993 y se va incluyendo en las sentencias de la justicia internacional a lo largo del siglo XXI. No obstante, en el contexto de la UE no se utiliza y se habla de discriminación múltiple (Frías, 2022). En España se puede rastrear la idea de la interseccionalidad en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres que en su artículo 20, c) dispone que: “Al objeto de hacer efectivas las disposiciones contenidas en esta Ley y que se garantice la integración de modo efectivo de la perspectiva de género en su actividad ordinaria, los poderes públicos, en la elaboración de sus estudios y estadísticas, deberán: [...] c) Diseñar e introducir los indicadores y mecanismos necesarios que permitan el conocimiento de la incidencia de otras variables cuya concurrencia resulta generadora de situaciones de discriminación múltiple en los diferentes ámbitos de intervención

Este concepto «no significa la suma de las capas discriminatorias (...) sino, que conecta unas con otras, provocando entre sí una sinergia, lo cual forma una única forma de discriminación» (Serra, 2017: 366-67), se trata de un tipo específico de discriminación dado por la intersección. Otro elemento fundamental de la discriminación interseccional, que hace más fácil percibir si hay más de una causa de discriminación, es la simultaneidad (Cavalcante, 2018).

Aunque el concepto es relativamente reciente, los procesos de interseccionalidad han funcionado desde hace mucho tiempo (Brah, 2012), pero este análisis de la discriminación desde la interseccionalidad supone una nueva forma de entenderla, especialmente la centrada en el género, ya que supone una visión más amplia, con una mayor heterogeneidad y que permite detectar las desventajas mayores o diferentes, según casos, que padecen mujeres que se encuentran en un cruce de discriminaciones.

Muy ligados al concepto de discriminación interseccional aparecen en los estudios, informes e investigaciones los conceptos de discriminación múltiple y discriminación compuesta (Rey, 2008). La Comisión Europea sobre discriminación múltiple, en un informe elaborado en el 2007 hacía suyas las definiciones de Makkonen (2002) que diferencia entre discriminaciones múltiples, compuestas e interseccionales:

a) Una *discriminación múltiple* tiene lugar cuando una persona es tratada de modo distinto y peor que otra (discriminada) por diferentes factores en diversos momentos. La víctima reúne varias experiencias de discriminación (sufridas en diferentes momentos y ocasionadas por factores diversos), por lo que también podría llamarse a esta forma de discriminación “acumulativa”, o “doble” (o “triple”, etc.) (Rey, 20089). En este caso, la discriminación contra la persona es debida a factores que no actúan de forma simultánea ni de forma conjunta o interactiva,

b) Una *discriminación compuesta* hace referencia a situaciones en las que uno varios factores de discriminación se añaden a otro/s produciendo una barrera o dificultad añadida a la/s ya existente/s. La posibilidad de que una mujer inmigrante encuentre trabajo acorde con su formación se reduce mucho si el mercado de trabajo segrega por género (tipos de empleos reservados a varones) y por nacionalidad (empleos disponibles sólo para nacionales). En esta forma de discriminación los diferentes factores sí intervienen a la vez, al contrario de lo que ocurría en la múltiple, pero no pierden su especificidad y forman una experiencia diferenciada al actuar de forma conjunta.

c) Una *discriminación interseccional* es aquella en la que diversos factores de discriminación interactúan simultáneamente, produciendo una forma específica de

discriminación. El ejemplo que propone Rey (2008, 264) es ilustrativo: “la discriminación de una mujer gitana es el resultado de la combinación entre el género y el grupo étnico, pero un resultado peculiar, genuino, que, debido a los particulares estereotipos sociales negativos, es diferente de la discriminación que sufren tanto las mujeres no gitanas como los varones gitanos”.

En resumen, en la discriminación múltiple varios motivos de discriminación actúan por separado, pueden tratarse como motivos “independientes”, en la compuesta uno de los motivos de discriminación se ve agravado por uno o más motivos de discriminación y la interseccional varios motivos actúan e interactúan entre sí al mismo tiempo, son inseparables y dan lugar a tipos particulares de discriminación. Igualmente, se observan diferencias geográficas en el empleo de unos u otros términos, así en el mundo anglosajón se ha impuesto el uso de discriminación *interseccional*, mientras que en Europa continental predomina el uso de *discriminación múltiple* (La Barbera, 2015). En todo caso, aunque los términos son diferentes en muchas ocasiones se usan asociados o de forma indistinta (Frías, 2022) como si fuesen sinónimos, lo que Makkonen (2002) denominó desorganización conceptual. En español, se han utilizado variedad de términos, existiendo cierta confusión conceptual a la cual algunos trabajos en el marco de la Unión Europea han contribuido, al confundir los conceptos de discriminación múltiple, combinada e interseccional (Rey Martínez, 2008).

Utilizar la expresión discriminación interseccional en vez de discriminación múltiple debe ser considerada un compromiso con la difusión de la idea de interrelación entre las distintas formas de discriminación, reforzando que no pueden ser interpretadas separadamente. Como afirma Makkonen (2002:58): “El beneficio más importante de un enfoque interseccional es la habilidad de desvelar formas y manifestaciones de discriminación anteriormente no identificadas. No obstante, otros autores (Rey, 2013) que tampoco están de acuerdo con el uso indiferenciado de expresiones múltiple e interseccional proponen elegir la nomenclatura discriminación múltiple, por su uso difundido en las instituciones europeas, su reconocimiento en el diccionario y por ser más expresiva en español. No obstante, en los últimos años la Unión Europea ha hecho mención expresa a la discriminación interseccional, como en la resolución de 2011 sobre igualdad entre mujeres y hombres al citar las mujeres de las minorías, en la resolución de 2013 sobre los aspectos de género de las estrategias de inclusión de las mujeres de etnia Romaní y en el informe de 2016 sobre discriminación interseccional, igualdad de género y leyes antidiscriminación en la Unión Europea.

### **3. LA DISCRIMINACIÓN INTERSECCIONAL COMO HERRAMIENTA PARA EL ANÁLISIS DE LA DISCRIMINACIÓN QUE SUFREN LAS MUJERES: ALGUNOS EJEMPLOS**

Podemos definir la discriminación como un proceso social que aumenta la desigualdad, tratando a personas o colectivos de forma inferior a otras y privándolos del acceso a derechos fundamentales. Es decir, discriminar es tratar injustamente a alguien por el mero hecho de pertenecer a un grupo social distinto, basado en prejuicios o valoraciones negativas (López et al. 2022). La mayoría de las mujeres están expuestas a discriminación por su género, pero esta se agrava con la confluencia de otros factores como la raza y el color de la piel, la edad, la etnicidad, el idioma, la ascendencia, la orientación sexual, la religión, la clase socioeconómica, la capacidad, la cultura, la localización geográfica, el estatus como migrante...

La interseccionalidad se puede ver como una herramienta que nos permite estudiar, entender y responder a las formas en que el género se cruza con otros factores dando lugar a experiencias sustantivamente singulares y diferentes de opresión y privilegio.

Para abordar este tipo de análisis partimos de la premisa de que las personas estamos formadas con un conjunto de identidades múltiples, a modo de capas, que son fruto del contexto social, natural y de la historia. Los individuos pertenecen a varias comunidades al mismo tiempo a la vez y pueden experimentar opresiones y privilegios de manera simultánea. El análisis de la discriminación interseccional tiene como objetivo revelar las variadas identidades, exponiendo los tipos de discriminación y desventajas que se dan como consecuencia de la combinación de identidades.

### 3.1. Pobreza

La relación entre discriminación y pobreza no es nueva y ya a finales de los años 60 Thurow (1969) los describe como problemas gemelos, concluyendo al analizar los datos de la población de Estados Unidos que la discriminación produce pobreza y limita las oportunidades. De forma general, los estudios en los que se trata la relación discriminación-pobreza entienden que la primera es causa de la segunda, pero algunos trabajos evidencian que en determinadas ocasiones también sucede lo contrario. No obstante, son aún pocos los estudios que relacionan expresamente pobreza y discriminación.

Centrándonos en el tema que nos ocupa existen múltiples investigaciones sobre la discriminación de las mujeres y también sobre la pobreza de las mujeres, pero aún son pocos los que abordan la interrelación entre ambos temas. Género y pobreza son dos desigualdades interconectadas, la pobreza aumenta la brecha de género y esta, a su vez, la pobreza. Los estudios que abordan estos aspectos realizan el estudio desde dos aproximaciones: bien abordando la feminización de la pobreza, constatando que las mujeres son más pobres que los hombres, bien orientando el análisis a la relación entre el empobrecimiento y el género (Valls et al., 2014), observándose que la metodología convencional puede no medir bien las desigualdades por razón de género.

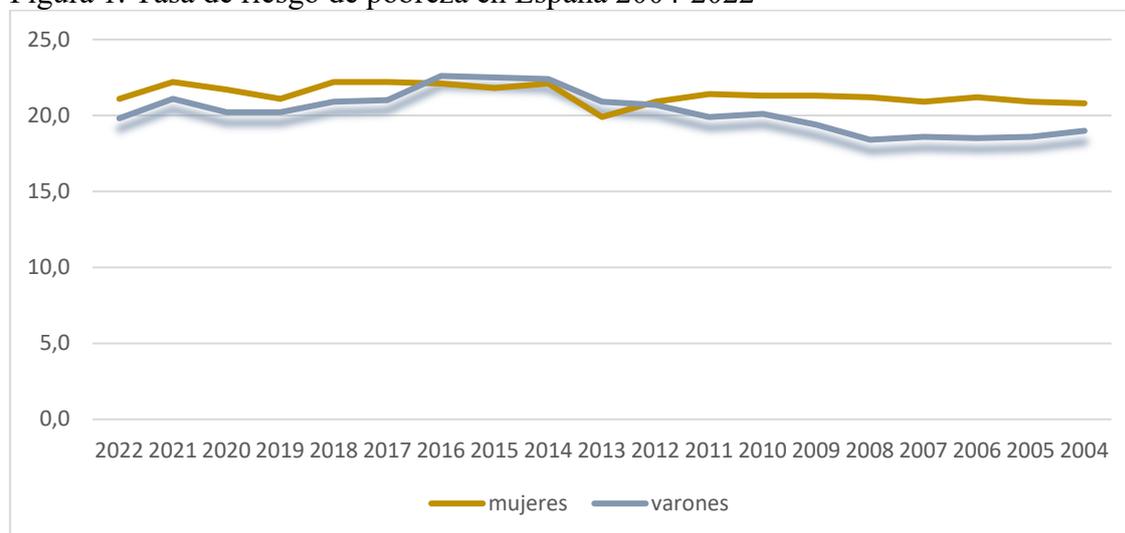
#### 3.1. 1. *Feminización de la pobreza en España*

Al abordar el estudio de la pobreza uno de los objetivos es saber qué parte de la población se encuentra en esta situación y al estudiar el impacto del género sobre la pobreza normalmente se actúa de igual forma, calculando el % de individuos cada género que vive por debajo del umbral de pobreza. El gráfico 1 muestra la evolución de ese porcentaje en los últimos años en España, observándose, de forma global, un aumento de la incidencia de la pobreza en ambos géneros. Por tramos observamos un incremento de la pobreza mayor en el trienio 2009-2011, a consecuencia de la crisis económica y una reducción de la pobreza femenina en el 2011-2013, que en ese tiempo siguió aumentando en los hombres.

Los datos del 2022 que aparecen en la *Encuesta de condiciones de vida* del INE muestran que la tasa de pobreza o exclusión social mejoró con respecto al 2021 en 1,8 puntos. Esta tasa está formada por tres indicadores y todos ellos experimentan cierta mejoría respecto al año anterior, así el riesgo de pobreza o exclusión social baja del 21,7% al 20,4%; el porcentaje de personas que sufre carencia material severa pasa del 8,3 al 7,7 % y la ciudadanía en situación de baja intensidad en el empleo -personas en edad de trabajar que lo hicieron menos del 20% del total de su potencial- pasó del 11,6% al 8,6%). No obstante, hay más mujeres que hombres en [riesgo de pobreza](#) o exclusión social (el 21,1 % frente

al 19,8 % de varones), tienen ingresos más bajos en relación al conjunto de la población (1,3 puntos); el 8,2 % padece carencia material y social severa (un punto más que los hombres) y un 9,4 % vive en hogares con baja intensidad en el trabajo (frente al 7,9 % de los varones). Dentro del grupo de mujeres los datos son peores para el grupo de mujeres mayores de 65 años, que han aumentado el riesgo de pobreza (ha pasado del 19,6 % de 2021 al 20,6 % de 2022).

Figura 1. Tasa de riesgo de pobreza en España 2004-2022

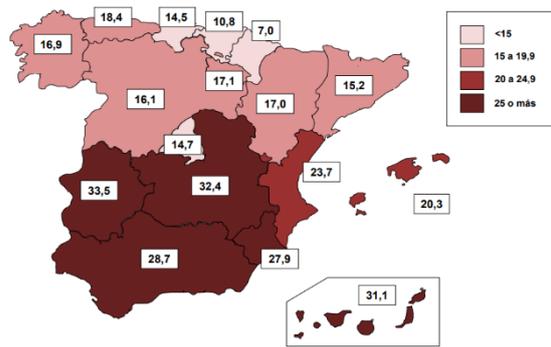


Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de Condiciones de Vida.

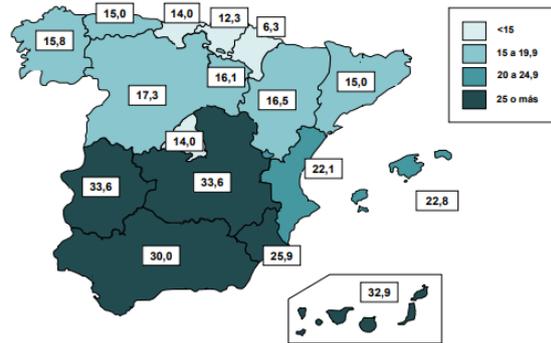
En todo caso, tal y como indican Valls et al. (2014), en el 2006 se observó la máxima diferencia, de 3 puntos porcentuales, y en determinados momentos las tasas de pobreza según el género se han equiparado progresivamente hasta el equilibrio casi absoluto registrado en 2012. De esta forma, los datos no apuntan a un proceso de feminización de la pobreza si entendemos este como una gran diferencia de las tasas de pobreza de hombres y mujeres en detrimento de estas últimas, o como una evolución a lo largo del tiempo que aumente las tasas de pobreza de las mujeres respecto a las de los hombres.

En lo que refiere a la localización territorial de la pobreza según género se observa que las Comunidades Autónomas (CCAA) del sur de España (Extremadura, Castilla-La Mancha, Canarias, Andalucía y Murcia) son las que presentan mayores tasas de pobreza tanto masculina como femenina, en torno al 30% de la población. Estas cinco CCAA concentran el 47,6% de los hombres y el 45,4% de las mujeres que sufren pobreza en España. En el lado contrario están las CCAA del norte, como Navarra y el País Vasco, con una afectación de una tercera parte. Al observar los mapas vemos que no hay diferencia por género y sólo existe cierta diferencia, 2 puntos, en Illes Balears y Asturias.

Figura 2. Riesgo de pobreza entre las mujeres



Riesgo de pobreza entre los



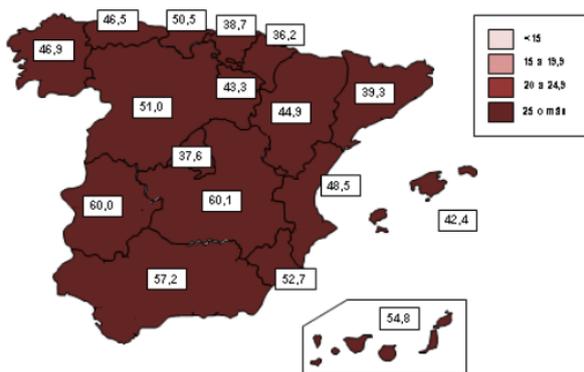
hombres

Fuente: Valls et al. (2014)

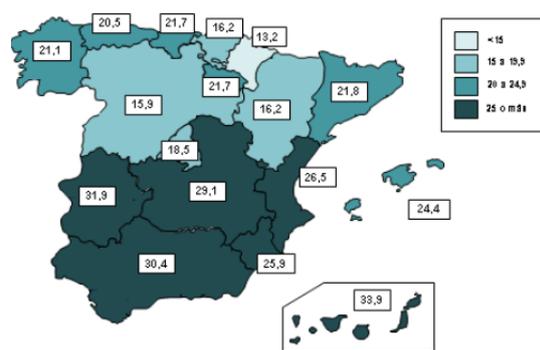
### 3.1.2. La necesidad de enfoques alternativos para el estudio de la pobreza por género

El estudio realizado por Valls et al (2014) muestra que la metodología empleada presenta limitaciones para estudiar la pobreza desde una perspectiva de género y propone un nuevo modelo basado en el análisis de la pobreza desde la autonomía de los individuos, de tal forma que se rompa el impacto del hogar en la estadística. En ella se estudia la relación con la pobreza de cada individuo si fuera analizado únicamente con los ingresos que genera él mismo y no en función de la renta de otros miembros de su hogar. La aplicación de esta metodología evidencia la existencia de una desigualdad de género ante la pobreza y la existencia de una mayor dependencia de la población femenina respecto al grupo familiar. De esta forma, casi la mitad de las mujeres españolas (47,4%) serían pobres si vivieran en solitario, un porcentaje dos veces superior al de los hombres (23,8%) y la intensidad de la pobreza sería muy superior entre ellas en caso de vivir solas, puesto que un número sustancial de mujeres no tiene acceso ningún tipo de ingresos.

Figura 3. Riesgo de pobreza entre las mujeres



Riesgo de pobreza entre los



hombres

Fuente: Valls et al. (2014)

Igualmente, con este método los datos indican que en todas las CCAA son las mujeres las que sufren un mayor riesgo de pobreza, cuando mediante la metodología convencional solamente eran nueve de las diecisiete. La desigualdad entre hombres y mujeres bajo este nuevo análisis es notable.

### 3.1.3. Asentamientos informales

Se entiende que los asentamientos informales es la expresión más extrema de la exclusión residencial. El informe Ker de la Fundación Cepaim (2022), al incorporar la perspectiva de género e interseccional (López Carmona, 2019), nos proporciona información relevante para conocer el impacto de la situación de la discriminación en el colectivo femenino que vive en asentamientos informales en España.

Si analizamos el tiempo de residencia en este tipo de asentamientos las disparidades por género saltan a la vista, pues la cronicidad es más elevada entre las mujeres (el 36% de ellas reside en asentamientos desde hace más de 5 años y más del 16% lo hace entre 3-5 años; ellos, sin embargo, muestran cifras de 24,5% y el 15,5% respectivamente) y las estancias cortas en estos lugares son más habituales en hombres que en mujeres (15,4% frente a 9%).

En cuanto a la edad de las personas se observa que aumenta el tiempo de residencia conforme avanza la edad, de los habitantes con más de 5 años de residencia en esos lugares solo el 11,4% es población joven y el 70,6% de ellos tienen edad más avanzada. Dentro de estos asentamientos la población reside fundamentalmente en estructuras temporales (43,2%), en edificios no convencionales (33,4%) y el 11,1% en edificios ocupados inadecuados o en lugares que superan los estándares de hacinamiento. En el tipo de asentamientos se observa diferencia por género ya que la mayor parte de los hombres habitan en estructuras temporales (45,5%), siendo esta la segunda opción más escogida por las mujeres (34,1%) que suelen residir en edificios no convencionales (41%). La presencia de mujeres en edificios ocupados inadecuados (12%) o en lugares con gran hacinamiento (11,4%) es superior a la de los hombres (10,9% y 11,1% respectivamente). Todos los habitantes de estos lugares tienen intención de salir de la situación residencial en la que habitan observándose que hay una mayor proporción de hombres que han buscado una alternativa habitacional que de mujeres (72,2% y 65,3% respectivamente). Mayoritariamente no tienen estudios (33,3%), o estos son básicos (32,5%) y las mujeres están aún en situación peor ya que son el 41% las que no tienen estudios.

Con respecto a la situación laboral, la mayor parte de las personas trabajan sin contrato (37,4%) siendo el segundo grupo más relevante, el de las personas que se encontraban paradas cuando contestaron la encuesta, pero que habían trabajado antes (32,2%). Según género la situación mayoritaria los hombres es trabajando sin contrato (40,9%) y en el caso de las mujeres paradas que han trabajado antes (42,5%).

En cuanto al nivel de ingresos se indica en el estudio que la mayoría de las personas encuestadas tenían unos ingresos muy precarios, el 47,1% dispone de menos de 600€ al mes y tan sólo el 11,9% dispone de más de 1.000 € mensuales para sobrevivir.

Si atendemos a la salud también se observan diferencias por género ya que las mujeres manifiestan peor estado de salud que los hombres, ya que, la proporción de hombres sin ninguna patología diagnosticada es del 86,8% y la de mujeres del 79,9%. Además, se observa una mayor prevalencia de enfermedades físicas en las mujeres que en los hombres (18,6% y 11,8% respectivamente).

Para hombres y mujeres, las dos principales causas de discriminación son las mismas (nacionalidad y color de piel), no obstante, los hombres perciben más discriminación que las mujeres por motivos económicos, laborales y relacionados con la clase social y las mujeres por la etnia, el idioma, la cultura y la religión, así como, por el lugar de residencia.

### **3.2. Diversidad étnico-racial**

Son numerosas las mujeres que se enfrentan a lo largo de su vida a la combinación de la discriminación racista y sexista. Esta discriminación interseccional por la combinación

de racismo y sexismo afecta específicamente a las mujeres migrantes de determinados orígenes étnicos, sobre todo a las negras, pero también a determinadas etnias como la gitana. Para analizarla se ha de cuestionar e identificar cómo los privilegios sociales de determinados grupos basados en el origen racial y étnico provocan la exclusión, subordinación y discriminación de otros grupos sociales pertenecientes a otro origen racial y étnico (Frías, 2022). Esta discriminación que sufren las mujeres no es simétrica y no está basada en un único motivo (la raza o el sexo) sino que es específica de las mujeres en un determinado origen racial y étnico, a la que no se enfrentan los hombres de su mismo origen racial/étnico o las mujeres blancas o de otro origen raza/étnico.

Los marcos legislativos de los países, por lo general, únicamente regulan la discriminación racista o sexista (por separado) y no su intersección. Sin embargo, los organismos internacionales han comenzado a reconocer y establecer recomendaciones que animen a los países a prestar especial atención a la interseccionalidad de la discriminación. Así, los casos de discriminación interseccional han sido tratados y resueltos favorablemente por sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Frías, 2022).

### **3.2.1. Etnia Gitana**

La población gitana está considerada como la mayor minoría étnica de Europa, siendo Europa Central y Oriental el lugar de residencia de la mayor parte de la comunidad gitana. Se estima que hay entre 10 y 12 millones de personas gitanas, pero es complicado determinar el número exacto debido a las diferencias que existen entre los datos estadísticos. El estudio realizado por FOESSA (2019) sobre la situación de la población gitana en España muestran una situación de desigualdad en el acceso a derechos económicos y sociales, con claras brechas de género. A pesar de los avances en el proceso de integración social de la comunidad gitana es evidente que aún una gran parte, sobre todo las mujeres, están por debajo de los niveles de vida medios de la ciudadanía española y arrastran una serie de problemas que les impide abandonar la exclusión. En la actualidad, son muchos los factores que dificultan su plena participación en la sociedad, destacando la discriminación de que es debida al género, al origen étnico y al bajo nivel de formación académica (Domínguez et al., 2004).

El Consejo de Europa en su Recomendación de política general nº 13 de la ECRI sobre la lucha contra el antigitanismo y las discriminaciones contra los romaníes/gitanos de 2011, recomendaba a los gobiernos de los Estados miembros que, con el fin de luchar contra el antigitanismo y las discriminaciones contra la población gitana, aseguren la promoción de la mujer gitana y sus derechos, y combatan “la doble discriminación de la que puede ser víctima”<sup>4</sup>

Así, en el estudio comparado sobre la situación de la Población Gitana en España en relación con el empleo y la pobreza llevado a cabo por De La Rica (2019) queda de manifiesto que la tasa de desempleo de las mujeres pertenecientes a la sociedad mayoritaria es del 16%, en cambio, las mujeres gitanas representan una tasa de paro del 60%. Además, un 42% de mujeres gitanas refiere que se han sentido discriminadas en diferentes áreas en lo que respecta a lo laboral.

La Fundación Secretariado Gitano ha identificado la discriminación del pueblo gitano en los informes anuales que publica y, como parte de estos, se ha documentado la discriminación que sufren las mujeres gitanas. Así, En el Informe Discriminación y

---

<sup>4</sup> Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia. 2011. Recomendación de política general Nº 13 de la ECRI sobre la lucha contra el antigitanismo y las discriminaciones contra los romaníes/gitanos, párrafo 17, c).

Comunidad Gitana 2016, de un total de 154 casos, han sido identificadas 149 mujeres gitanas víctimas de discriminación racial o étnica. En el informe de 2017, de un total de 202 casos, han sido identificadas 142 mujeres gitanas víctimas de discriminación racial o étnica. Estos datos muestran la necesidad de analizar la articulación de género y discriminación racial o étnica (Fundación Secretariado Gitano, 2017) ya que en muchos casos confluyen en ellas una situación particular y diferente a la de las mujeres no gitanas y a la de los hombres gitanos, esto es, discriminación interseccional.

Se puede rastrear esta idea de la interseccionalidad en el feminismo gitano o feminismo romaní y la denuncia de la forma específica de discriminación que enfrentan las mujeres gitanas. Estudios académicos, asociaciones de mujeres gitanas y activistas han planteado el problema de la discriminación múltiple que sufren las mujeres gitanas, y se han celebrado diversos congresos de feminismo romaní que abordan esta cuestión (Fundación del Secretariado Gitano, 2017).

De esos trabajos se concluye que se ha de tener en cuenta que las mujeres gitanas se enfrentan a discriminación tanto dentro como fuera de sus comunidades ya que han de cumplir con determinados roles de género y, además, fuera de sus propias comunidades existe un imaginario social negativo y una serie de estereotipos sobre la mujer gitana. Si bien no es la única, la interacción entre el género y la etnia, constituye la principal característica de la discriminación interseccional hacia las mujeres gitanas. Algunos estudios realizados desde el Secretariado Gitano han tratado de identificar los casos de discriminación interseccional de la mujer gitana y han proporcionados guía para identificar estos casos de discriminación interseccional, habiendo detectado un mayor número de experiencias, sin tener datos concretos, de esta forma discriminación en el acceso a bienes y servicios, salud, educación y empleo.

### **3.3. Discapacidad**

La interseccionalidad entre discapacidad y género tiene elementos de discriminación que se convierten en una importante barrera social, existiendo aspectos concretos que no se observan en otros colectivos, ni en el conjunto de las personas con discapacidad ni tampoco en las mujeres sin discapacidad. La discriminación interseccional que sufren las mujeres con discapacidad se manifiesta de distintos modos, entre ellos la intensificación, desde el punto de vista social, de las características de fragilidad femenina asociadas a ellas. Hanna y Rogovsky (2008) identifican tres aspectos como los más relevantes para comprender la discriminación interseccional que enfrentan las mujeres con discapacidad: el sexismo, la discriminación contra personas con discapacidad y lo que denominan factor adicional. Este factor adicional es, en realidad, un conjunto de factores que especialmente a este colectivo: la inadecuación social; el cuidado de las personas con discapacidad, inadecuación para cumplir su rol social (símbolo sexual y pareja).

A nivel mundial las mujeres con discapacidad suponen un 19,2% frente al 12% de los hombres (OMS y Banco Mundial, 2011) y en España un 57,8% de las personas que tienen discapacidad son mujeres (INE, 2022), pudiéndose afirmar que sufren un grado de exclusión mayor que los varones, sufriendo una doble discriminación: por el género y por la propia discapacidad. Las mujeres con discapacidad se concentran mayoritariamente en dos tramos de edad: el que comprende la población adulta, de entre los 35-64 años, con el 41% de mujeres y a partir de la edad de jubilación (65 años y más) que concentra el 49% de las mujeres con discapacidad (ODF, 2018). La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad hace referencia a la condición especial de la mujer y niña con discapacidad. Se parte del concepto de igualdad entre hombres y mujeres como base de la no discriminación (art. 5) y, a la vez, (art. 6) se reconocen las múltiples formas de

discriminación que conlleva ser mujer con discapacidad pidiendo a los estados que adopten las medidas necesarias que garanticen la igualdad (ONU, 2006).

Otro aspecto a tener en cuenta es la ruralidad, ya que en los escasos estudios que abordan el tema en España se indica que hay más población discapacitada reconocida en el entorno rural que en el urbano (11,7% frente al 8,6% de la población de contextos urbanos) (OED, 2018; Charroalde y Fernández, 2006 y Quezada y Huete, 2017). A la discriminación por ser mujer con discapacidad se ha de unir la escasez e inadaptación de los recursos en el medio rural (Charroalde y Fernández, 2006).

Según el último informe del Observatorio de la Discapacidad Física -ODF- (<https://www.observatoriodiscapacitat.org/>) sobre discapacidad y mercado de trabajo, en España, las mujeres con discapacidad presentan un 38,9 % menos de actividad, un 32,3 % menos de tasa de empleo y un 7,6 % más de paro que las mujeres sin discapacidad. También el salario anual de las mujeres con discapacidad es un 15,5 % menor. De hecho, sólo trabaja el 15,9% de las mujeres con discapacidad en edad de trabajar.

En el acceso al mercado laboral lo tienen más difícil ya que las diferencias laborales entre hombres y mujeres con discapacidad son claras y dependen del grupo de edad al que hagamos referencia, así las mayores diferencias se observan en el retraso de la mujer discapacitada a su primera experiencia laboral. En el caso de los varones con discapacidad esta se produce principalmente entre los 16-19 años (28%) mientras que en las mujeres se da predominantemente (36%) entre los 20-24 años. Igualmente, resulta significativo que las mujeres ocupadas con discapacidad tienen un nivel de estudios superior al de los hombres (el 8,5% tienen titulación universitaria, reduciéndose la cifra en 5 puntos en el caso de los hombres) aunque los hombres discapacitados con estudios universitarios son porcentualmente mayores que las mujeres con discapacidad.

Por otra parte, los derechos sexuales y reproductivos están comprometidos en las mujeres con discapacidad. En España uno de los principales incumplimientos de los derechos reproductivos tiene que ver con la esterilización, que no en todos los casos es consentida. En muchos casos las familias solicitan la incapacitación legal de la mujer con discapacidad y posteriormente se realiza la esterilización. No obstante, en España aún nos faltan datos sobre este fenómeno y las investigaciones realizadas lo han abordado con un enfoque cualitativo.

Además de desventajas económicas y profesionales, las mujeres con discapacidad también sufren más violencia de género. La Macroencuesta de Violencia contra la Mujer (2019) define 6 tipos de violencia de género, y en todos ellos siempre es más elevada entre las mujeres con discapacidad, presentando hasta un 8,2 % más de violencia física y/o sexual, un 8,8 % más de violencia psicológica emocional y un 7,3 % más de violencia económica.

Dentro de este colectivo se ha de tener especial cuidado con aquellas personas dentro del grupo que son más vulnerables ya que presentan una serie de características que multiplican la discriminación: niñas, mujeres severamente afectadas, mujeres que no pueden representarse a sí mismas, residentes en ámbitos rurales, inmigrantes, etc.

Todo ello teniendo en cuenta que las mujeres discapacitadas son un colectivo muy afectado por la pobreza extrema, un 40 % superior que la de los hombres con discapacidad y tres veces más alta que el resto de la población. Dentro del grupo las más afectadas son las que tienen discapacidad intelectual las más afectadas por la escasez de ingresos, oportunidades laborales y acceso a prestaciones (Huete, 2013).

Las mujeres con discapacidad experimentan invisibilidad interseccional por no corresponder al prototipo de los grupos a los que pertenece, el de mujeres y de personas con discapacidad, y, en consecuencia, no ser plenamente reconocidas como miembros de estos grupos.

### 3.3.1. Violencia

Las mujeres vienen reivindicando sus derechos de forma muy activa en las últimas décadas, haciendo visibles los problemas de violencia que sufre el colectivo y aprobando políticas públicas para erradicar la violencia contra la mujer y la defensa de sus derechos (Cobo, 2011). Sin embargo, en el colectivo de las mujeres con discapacidad estos avances no son tan claros, con obstáculos para acceder a servicios sanitarios, sociales, policiales y judiciales y ausencia de estadísticas, programas, planes y políticas que incluyan las variables discapacidad y mujer (Fundación CERMI Mujeres, 2021).

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OH-CHR, 2012) afirma que:

la violencia contra las mujeres y niñas con discapacidad abarca la violencia practicada en forma de fuerza física, coacción legal, coerción económica, intimidación, manipulación psicológica, engaño y desinformación, y en la cual la ausencia de consentimiento libre e informado constituye un componente fundamental (p. 3).

Existe toda una serie de mitos en el imaginario colectivo sobre la mujer discapacitada que recoge la Fundación CERMI (2022) y que es necesario erradicar:

- El mito de la deshumanización. Seres inferiores, no son capaces de sentir.
- El mito de la mercancía dañada. Por tanto, tienen menos valor.
- El mito de la insensibilidad al dolor.
- El mito de la amenaza de la discapacidad. Son consideradas como una amenaza para la sociedad, especialmente las que tienen una discapacidad psíquica.
- El mito de la indefensión. Imagen de debilidad que propicia el ser víctima.

Por otra parte, aunque existe una abundante producción científica sobre la problemática social de la violencia contra la mujer, tanto en el ámbito internacional como nacional, sin embargo, la violencia contra las mujeres con discapacidad sigue siendo un tema poco estudiado. En todo caso, conocer la magnitud de la violencia contra las mujeres con discapacidad es fundamental para cambiar esta realidad y, sin embargo, la gran escasez de estadísticas fiables sobre este aspecto en las diferentes escalas evidencia la invisibilidad del problema, observándose una ausencia de datos comparables de violencia sexual contra mujeres con discapacidad y las demás mujeres y ausencia de metodología clara al afrontar la toma de datos sobre violencia sexual en mujeres con discapacidad. Para España disponemos de algunos datos de este tipo en la Macroencuesta de violencia contra la mujer que, aunque existente desde 1999, desde 2006 incluye variables sobre la violencia que soportan las mujeres con discapacidad de 16 o más años residentes en España. Se ha realizado una recopilación y extracción de los datos proporcionados por la Macroencuesta de Violencia contra la Mujer de 2006, 2011, 2015 y 2019 y un resumen de estos aparecen en la Tabla 2

Tabla 2. Resultados de la Macroencuesta de violencia contra la mujer

	2006	2011	2015	2019
Número de mujeres participantes	32420	7898	10171	9568
Mujeres participantes con discapacidad	1654	1572	458	555
% de mujeres con discapacidad maltratadas por su pareja	21.1	44.8	8.1	20.9

Si comparamos la evolución entre las dos últimas, 2015 y 2019, observamos que se ha incrementado en los últimos años. También se desprende de la encuesta que las mujeres con discapacidad acreditada han sufrido violencia sexual fuera de la pareja a lo largo de sus vidas en mayor proporción (10,3%) que las mujeres sin discapacidad acreditada (6,2%). Igualmente, existe una prevalencia de la violencia en la pareja a lo largo de la vida mayor entre las mujeres con discapacidad acreditada que entre las mujeres sin discapacidad acreditada (el 20,7% de las mujeres con discapacidad acreditada ha sufrido violencia física o sexual de alguna pareja frente al 13,8% de las mujeres sin discapacidad acreditada). En España, desde el año 2012 al 2020 han sido asesinadas 520 mujeres por sus parejas, exparejas o desconocidos; y de éstas, 65 eran mujeres con discapacidad (Ministerio de Igualdad, s.f.).

La explicación al por qué las mujeres con discapacidad sufren mayor violencia sexual están recogidas en el trabajo de Cavalcante (2018: 21-22) indicando que están íntimamente relacionadas con la imagen negativa que el agresor construye de la mujer con discapacidad:

- I) la visión estereotipada sobre las mujeres con discapacidad, que le hacen creer al agresor que las mujeres que son incapaces de tomar decisiones o de presentar una denuncia y ser creídas, lo que puede llevar al agresor a intentar desacreditar la historia de la víctima, dificultando que la mujer con discapacidad sea creída (Gobierno Vasco, 2012) y originándole una sensación de impunidad;
- II) la percepción de que ellas oponen menos resistencia a la violencia (Junta de Andalucía, sin fecha). Ante una mujer con discapacidad, el agresor puede suponer que ella se adecua a esas características, debido a la imagen victimizada que la sociedad construye en torno a las personas con discapacidad (Arnau, 2005);
- III) la percepción del cuerpo de la mujer con discapacidad como una “mercancía dañada”. Algunos estudios apuntan que socialmente, los casos de violencia sexual cuyas víctimas son mujeres con discapacidad pueden ser considerados como un ataque a un bien jurídico de menor. Esto se relaciona directamente con la objetificación del cuerpo femenino, lo que banaliza la violencia (Almeida, 2016);
- IV) la posición de autoridad y cuidado que puede ejercer sobre la víctima y el aislamiento y la exclusión social que experimentan algunas mujeres con discapacidad, como las que viven en instituciones (Ramiro, 2005). Al vivir en instituciones de salud sus referentes masculinos no se restringen a personas de su círculo familiar y social, incluyendo también a cuidadores y personal sanitario. Muchos realizan actividades que exigen un contacto íntimo, como ducharla y vestirla, además de ejercer una relación de poder y jerarquía sobre la víctima, y se valen de eso para cometer el delito (Gobierno Vasco, 2012). Muchas víctimas sienten miedo a denunciar y con ello romper con el contacto social o los cuidados que recibe del agresor (López, 2007);
- V) La sobreprotección familiar, tratándolas como niñas (Benedet y Grant, 2014), controlando sus cuerpos con discursos y actitudes de rechazo ante la intención de las mujeres de practicar actividades sexuales (Cruz, 2012) y la denegación de educación sexual (Gesser y Nuernberg, 2014). Las familias tratan a las mujeres con discapacidad como si no fuesen adultas, negándoles a salir de noche, tener pareja o vivir su sexualidad y disponer de su propio cuerpo. Eso les dificulta reconocer qué es apropiado en una relación consentida y les dejan menos oportunidades de aprender qué les gusta o no sexualmente y establecer

límites en cuanto a eso (Howland et al, 2001). Las familias y los profesionales en contacto con la mujer con discapacidad no reconocen su actitud represiva como una limitación a los derechos de la mujer, encubriéndola bajo la excusa de protección.

- VI) La denegación de educación sexual de parte de las familias, educadores y profesionales sanitarios. La denegación de educación sexual intenta evitar el interés sobre el asunto e impedir que ellas sean sexualmente activas, pues hay un mito de que la educación sexual despierta su sexualidad inocente y dormida. Pese a que muchas mujeres con discapacidad hayan sido expuestas a profesionales de la salud a lo largo de toda su vida, estos profesionales frecuentemente las atienden sin ofrecerles información sexual (Cruz, 2004). Además, cuando se dialoga sobre sexualidad, se suele centrar en temas como el reproche a actitudes consideradas inadecuadas, la prevención de abusos sexuales o asuntos de carácter fisiológico, sin una preocupación por abordar el placer o una vida sexual sana (Gesser y Nuernberg, 2014). También se asocian a ellas mitos sociales de carácter diametralmente opuesto, como que son hipersexualizadas, presentando deseos incontrolables y exagerados, o que son seres asexuados, deshumanizándolas. Además, algunos estudios indican que, de modo general, las familias de hombres con discapacidad se muestran más dispuestas a que estos ejerzan su interés erótico-sexual en relaciones de pareja, al contrario de lo que ocurre con las mujeres (Cruz, 2004).
- VII) la dificultad al intentar denunciar el agresor (Díaz, 2013) debido a las barreras de acceder a la justicia (Carignano y Palacios, 2012). Los obstáculos para denunciar una violación y ser creída son enfrentados por las mujeres de modo general, pero, al tratarse de mujeres con discapacidad, esa dificultad se intensifica. Igualmente, una de las dificultades de las mujeres con discapacidad de denunciar proviene del apoyo que necesitan para hacerlo, lo que se convierte en un problema cuando su interlocutor no trata la violencia sufrida como un delito, la minimiza, o considera mejor no exponer a la víctima a un proceso judicial, desincentivándola a denunciar. Estas actitudes contribuyen a la disminución de los índices de denuncias, la impunidad de los agresores y son un incentivo para que se sigan cometiendo delitos de carácter sexual.

En el caso de las mujeres con discapacidad, además de los actos de violencia sexual contra las mujeres, son también habituales la esterilización forzosa, los procedimientos e intervenciones médicas realizadas sin su consentimiento libre e informado, incluyendo los relacionados con los anticonceptivos y el aborto (ONU, 2016). A las mujeres con discapacidad incapacitadas judicialmente se les deniega el derecho a elegir sobre su vida sexual y reproductiva con apoyos (Cruz, 2012) y, al ser una práctica legal y socialmente aceptada, no se entiende como una violencia. Esterilizar a una mujer con discapacidad contrariamente a su voluntad significa no solo denegarle la posibilidad de ser madre, en caso de que ese sea su deseo, sino también el derecho a la autodeterminación de su propio cuerpo, a la integridad física, a la libertad y a la no discriminación. Es un ejemplo evidente de la discriminación interseccional que sufren las mujeres con discapacidad, pues representa una demostración de discriminación a la que no suelen estar expuestos los hombres con discapacidad o las demás mujeres (Makkonen, 2002), además de una práctica legitimada por muchos Estados y por la sociedad basándose en distintos argumentos, entre ellos la prevención de abusos sexuales (Serra, 2017). Sin embargo, esterilizar para prevenir abusos sexuales es incoherente y contraproducente, pues puede mascarar la violencia sexual (Bujan, 2016). Además, cabe resaltar que la esterilización

forzosa es utilizada como instrumento para reprimir el derecho de la mujer con discapacidad a decidir sobre su propio cuerpo. Si bien la esterilización forzosa en España ha sido derogada por la Ley Orgánica 2/2020, es una práctica discriminatoria bastante habitual. Tan solo en una década se realizaron más de un millar de esterilizaciones forzosas a personas con discapacidad; la mayoría fueron mujeres (BOE, 2020) y entre éstas, la mayor parte eran mujeres y niñas con discapacidad intelectual o psíquica (Fundación CERMI Mujeres y Foro Europeo de la Discapacidad, 2018).

### **3.4. Edad**

El tipo de exclusión relacionada con la edad se denomina “edadismo”, una postura que afecta tanto a hombres como a mujeres, pero que en el caso de las mujeres está especialmente castigado. Este concepto fue acuñado en los años 60 por Robert Butler para hacer referencia a la discriminación hacia las personas mayores simplemente por ser viejas, actitudes que en numerosas ocasiones pasan desapercibidas por estar naturalizadas. La OMS en el Informe Mundial sobre el Edadismo (2021) lo define como los estereotipos (lo que pensamos), los prejuicios (cómo nos sentimos) y la discriminación (cómo actuamos) hacia las personas debido a su edad. A pesar de que es un problema del que aún se habla poco, tiene un fuerte impacto en nuestra salud y bienestar y el informe estima que una de cada dos personas son edadistas contra las personas mayores.

La población mundial está envejeciendo rápidamente, experimentando lo que se ha venido en llamar una revolución de la longevidad. Así, se prevé que el número de personas de 80 años o más pase de 143 millones en 2020 a 426 millones en 2050. En España, según los datos del Instituto Nacional de Estadística, la población mayor de 65 años representa un 19% de la población total estimándose que supondrá el 31,4% de la población en 2050.

Por otro lado, la esperanza de vida al nacer de las mujeres supera en 4,8 años a los hombres y, por lo tanto, en edades avanzadas el porcentaje de mujeres es mayor que el de los hombres y por ello se habla de feminización del envejecimiento. En España, la esperanza de vida al nacer para los hombres es de 80,43 años y para las mujeres es de 86 y el porcentaje de hombres mayores de 65 años representan un 8,4% del total de la población en 2020, las mujeres mayores de 65 años representaban un 11%.

La percepción sobre las mujeres mayores tiene connotaciones aún más negativas marcadas por lo que supone ser anciana en una sociedad machista. En el ideario colectivo el valor social de las mujeres ha estado ligado a su belleza, juventud y capacidad para ser madres y esposas, lo que hace que las mujeres mayores, que han perdido estos valores, estén infrarrepresentadas en las actuaciones sociales y asuman un papel secundario cargado de estereotipos.

Otro aspecto para tener en cuenta es la diferencia entre el ámbito urbano y rural ya que el entorno rural está muy envejecido y masculinizado, más cuanto más pequeño es el núcleo. Sin embargo, las mujeres de más de 65 años que viven en el mundo rural son esenciales para el mantenimiento y pervivencia del arraigo con el mundo rural.

El propio concepto de edad mayor es complejo, ya que tiene significados y sentidos diferentes según el contexto y el propósito y, además, su significado es diferente en los diversos países. Varios estudios internacionales utilizan la edad cronológica relativa a los requisitos de jubilación y pensión como un umbral para la edad mayor. En cuanto a la consideración de persona mayor en las mujeres se suele utilizar también con frecuencia el envejecimiento biológico y cronológico.

La intersección entre la discriminación por razón de edad y género produce formas de desigualdad únicas, que incluyen estereotipos negativos que combinan edadismo y sexismo. Es frecuente que se espere de las mujeres mayores que cuiden gratuitamente de

otros antes de ser consideradas improductivas y una carga. La feminización del envejecimiento conlleva repercusiones importantes tanto para la igualdad de género como para los derechos de las personas de edad. Las mujeres son la mayoría de las personas de edad y, además, aumentará su proporción a nivel mundial. Sin embargo, las aportaciones y las experiencias de las mujeres de edad continúan siendo ampliamente invisibles y relegadas. Aunque los marcos normativos internacionales y de derechos humanos disponen garantías y herramientas importantes para la promoción y la protección de los derechos de las mujeres, las cuestiones y las dificultades específicas a las que se enfrentan las mujeres de edad no se visibilizan de manera suficiente (Mahler, 2021:23).

En múltiples ocasiones la discriminación en las mujeres mayores puede quedar oculta por la falta de datos desglosados por sexo y edad. La falta de datos y estadísticas es un gran obstáculo para el desarrollo de políticas y programas con perspectiva de género y de edad. Las consecuencias de las desventajas acumuladas durante el transcurso de la vida se incrementan con la edad: menores niveles de educación y de oportunidades de aprendizaje, menos ahorros, activos y bienes, además de pensiones bajas o ninguna en absoluto. Esto lastra el disfrute de sus derechos en la edad avanzada y muchas de ellas han de depender de otros para satisfacer sus necesidades básicas, lo que limita su independencia y aumenta el riesgo de padecer violencia, maltrato y descuido. La erradicación de la desigualdad de género y la discriminación en todas las etapas de la vida, desde la infancia hasta la edad avanzada, es esencial para que las generaciones de mujeres de edad actuales y futuras vivan con dignidad y puedan disfrutar sus derechos humanos (Mahler, 2021:23). En España se observa claramente que el desproporcionado trabajo en cuidados no remunerados que asumen las mujeres tiene implicaciones importantes cuando llegan a edades avanzadas, así, según las estadísticas del Instituto Nacional de la Seguridad Social, mientras que los hombres cobran una pensión de 1.258 euros al mes, las mujeres mayores cobran de media 835 euros.

En cuanto a la atención sanitaria, la discriminación estructural de género hace que las mujeres mayores tengan menor acceso a los servicios de salud y peores diagnósticos, debido a que muchos patrones de sintomatología de enfermedades están basados en datos masculinos y a que se admiten como normales a determinada edad síntomas que no se exploran adecuadamente. Por otro lado, en las mujeres mayores hay un mayor riesgo de soledad y de falta de apoyos y cuidados, según la encuesta de hogares del INE de 2019, el 72% de las personas mayores que viven solas son mujeres. Esto es debido a la mayor esperanza de vida que los hombres, pero también a que las mujeres mayores que se quedan viudas se vuelven a casar en menor medida que los hombres. La pandemia de COVID-19 agravó las desigualdades existentes y sus efectos fueron particularmente negativos en la exclusión social, la soledad y las cuestiones de salud mental entre las mujeres de edad. Algunos factores agravaron aún más estos efectos, como el estado civil, vivir en zonas rurales y remotas, vivir con una discapacidad, la pobreza, la orientación sexual e identidad de género, ser inmigrante o afrodescendiente.

#### **3.4.1. Violencia**

Especialmente importante es el tema de la violencia de género hacia las mujeres mayores en las relaciones de pareja. La Macroencuesta de Violencia contra la Mujer (2019) nos proporciona algunos datos sobre la incidencia de la violencia de género en relación con la edad. Por un lado, se muestra que el 8,5% de las mujeres de 65 años o más ha sufrido violencia física y/o sexual de alguna pareja a lo largo de la vida, frente al 16,1% de las mujeres que tienen entre 16 y 64 años. La encuesta también refleja que el 22,9% de las mujeres mayores de 65 años ha sufrido algún tipo de violencia psicológica frente al 34,9% de las mujeres que tienen entre 16 y 64 años. Sin embargo, el mismo informe señala que esta menor prevalencia se debe a una menor incidencia de la violencia de parejas pasadas.

Es decir, si tenemos en cuenta las relaciones de pareja actuales, vemos que el 4,4% de las mujeres mayores de 65 años ha sufrido violencia física o sexual alguna vez en la vida por parte de su pareja actual, el 10,1% violencia emocional y el 5,2% violencia económica. Las mujeres entre 16 y 64 años muestran una incidencia algo más baja: el 2,6% ha sufrido violencia física o sexual, el 8,1% violencia emocional y el 2,5% violencia económica.

Otro de los aspectos reseñables que se recogen en la encuesta y que también aparecen en otros estudios es que las mujeres mayores piden menos ayuda ante situaciones de violencia que las mujeres jóvenes. Los estudios realizados indican que muchas veces las mujeres mayores no identifican la violencia, no saben dónde pedir ayuda o entienden que es muy tarde para poder salir de esa situación de violencia.

El estudio realizado por HelpAge España (2021) identifica las características más importantes en la violencia de género hacia las mujeres mayores:

- Relaciones muy marcadas por los roles de género. Las mujeres mayores españolas empezaron sus relaciones en un periodo en el que las leyes eran abiertamente discriminatorias hacia las mujeres, reforzaban los roles de género, se negaban derechos básicos a las mujeres y que, incluso, las relaciones sexuales eran una obligación conyugal (y, por tanto, dentro del matrimonio no se reconocía la violación). El papel de la educación y la religión con la creencia de la indisolubilidad del matrimonio y la idea de que todo lo que ocurre en el hogar debe permanecer en el ámbito privado hacen que para las mujeres mayores sea más difícil tomar la decisión de separarse o pedir ayuda para salir de una relación violenta.
- Larga duración de la violencia (física, psicológica, sexual o económica). Aunque la violencia en la pareja puede aparecer o intensificarse en momentos determinados, lo habitual es que sea violencia que se ha vivido durante muchos años. Esto supone un gran impacto en la salud física y mental, un mayor desgaste, mayor habituación y resignación y menores posibilidades de recuperación. Según el “Estudio sobre las mujeres mayores de 65 años víctimas de violencia de género” realizado por Cruz Roja, el 40% de las mujeres encuestadas llevaba 40 años y más sufriendo violencia, el 27% entre 20 y 30 años. Estas situaciones crean una sensación de fracaso vital y que ya es tarde para empezar una nueva vida e iniciar nuevos proyectos.
- Algunos estudios apuntan a que la violencia física o sexual puede tener menor incidencia al llegar a edades avanzadas, pero la violencia de baja intensidad está muy normalizada. Esta situación es consecuencia del entorno social en que han vivido y se manifiesta, por ejemplo, en un trato despectivo, el control de las relaciones personales o el impedimento a trabajar o realizar actividades fuera de casa. Además, muchos estudios evidencian que las mujeres mayores muestran una gran resistencia al cambio ante situaciones de larga duración ya que no tienen ni han tenido poder para tomar sus propias decisiones, no siendo sus opiniones ni valoradas ni aceptadas.
- Asumir el rol de madres y esposas y no tener un empleo remunerado ha impedido a muchas mujeres contar con sus propios ingresos. El “Estudio sobre las mujeres mayores de 65 años víctimas de violencia de género” indica que seis de cada diez mujeres encuestadas señalaron que el maltratador les impedía tomar decisiones relacionadas con la economía familiar y/o realizar compras de forma independiente. Esta dependencia económica hace que sea más difícil romper con el maltratador y aumenta el riesgo de precariedad y pobreza.
- Algunas investigaciones señalan que un elemento específico de la violencia que experimentan las mujeres mayores es la desvalorización constante basada que la

intersección entre el edadismo y el machismo. Frases como “estás vieja, ya no sirves para nada”, basadas en estereotipos edadistas y agresiones verbales como “estás vieja, eres fea” fundamentadas en la imposibilidad de seguir cumpliendo con los estereotipos y roles asignados al sexo femenino son ejemplos claros.

La revolución de la longevidad es una oportunidad que se puede transformar en condena, se trata no solo de vivir más sino mejor.

### **3.5. Entorno de residencia**

Son múltiples los estudios que demuestran que los habitantes del medio rural se enfrentan a mayores dificultades, para acceder a oportunidades laborales, conectividad y servicios públicos y/o de cuidados, y que se agravan cuando interactúan con la variable género. A la hora de afrontar la discriminación de la mujer rural nos encontramos con un problema que no es baladí y es la propia definición de ruralidad. Diferentes estudios marcan la ruralidad en diferentes umbrales por lo que estudios comparativos son difíciles de realizar. Así nos podemos encontrar trabajos que marcan la ruralidad, atendiendo a criterios únicamente poblacionales, en los 20.000 habitantes, otros en 15.000, en 10.000, 5.000 y 2.000. En todo caso, se observa que las mujeres que habitan en entornos no urbanos sufren una doble discriminación, la del género y la de entorno de residencia.

Las brechas de género en el ámbito rural no responden a causas biológicas, sino que son producto de construcciones, convenciones o prácticas sociales que forman parte del imaginario colectivo. El informe Closingap 2022, sobre el coste de oportunidad de la brecha de género en el medio rural, constata que las desigualdades de género se suman de forma incremental o interseccional a las desigualdades que sufren todas las personas - que residen en entornos no urbanos.

En la UE los 61 millones de personas entre 15 y 64 años que vive en zonas mayoritariamente rurales sufre una mayor pobreza y la exclusión social que en las ciudades: sólo el 18,4% tiene titulaciones de enseñanza superior y cerca del 14% se enfrenta a tasas de empleo que no llega a la mitad de la media europea. En España, la tasa AROPE (indicador europeo de riesgo de pobreza o exclusión social) está por encima del 35%, muy lejos de la tasa urbana.

#### **3.5.1. Mercado laboral**

La precariedad laboral femenina se agudiza en el medio rural, así si nos centramos en el mercado laboral los datos confirman que las mujeres rurales tienen menor presencia que los hombres (tasas de empleo del 51,6% en mujeres y 60,6% en hombres, además, las que sí trabajan lo hacen en peores condiciones, están sobrerrepresentadas en la franja de ingresos bajos (400-1.000 €), en los contratos temporales, los fijos-discontinuos y en las jornadas parciales. El Diagnóstico de la Igualdad de Género en el Medio Rural (2021) y los informes de FADEMUR (Federación de Asociaciones de Mujeres Rurales) (<https://fademur.es/fademur/8m-rural-2023/>) identifican como principales datos de la discriminación los siguientes:

1. Precariedad laboral femenina. El Índice de Participación de mujeres y hombres en el tipo de contrato refleja la distribución entre los sexos en cada categoría contractual, desvelando desigualdades de género. En todas las categorías existe un desequilibrio a favor de los hombres. El tipo de contrato que mayor equilibrio denota es el indefinido, conformado por un 42,3% de mujeres frente al 57,7% de hombres. En sentido contrario, la categoría contractual que mayores

desequilibrios muestra según sexos es la correspondiente al tipo fijo-discontinuo, donde las mujeres suponen el 30,1% y los hombres el 69,9% restante.

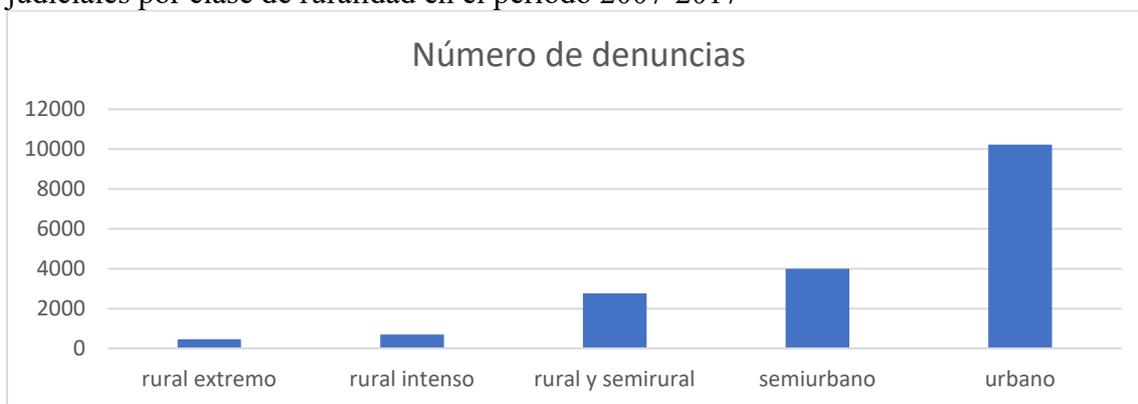
2. Segregación vertical. La presencia de mujeres en cargos de responsabilidad del medio rural es muy escasa pese a que muchas mujeres rurales están sobrecualificadas, más de 7 puntos mayor que los hombres entre el grupo de 35-49 años y más de 14 en el grupo de 20-34 años. Por ejemplo, en las cooperativas las mujeres representan cerca del 25% de la base social, pero solo el 3,5% de los integrantes de los consejos rectores.
3. Segregación horizontal. Con la existencia de trabajos feminizados como los cuidados o el sector agroalimentario. El 78,5% de las mujeres rurales que trabajan lo hacen en el sector servicios, pero el mercado laboral al que pueden acceder es tan escueto que se han convertido en uno de los grupos sociales más afectados por el desempleo, con una tasa cercana al 42%.
4. Trabajo invisible: El trabajo de las mujeres en el sector primario todavía es, en muchas ocasiones, invisible. A pesar de que existe una Ley de Titularidad Compartida desde hace años, los Gobiernos la han impulsado de forma desigual y, en todos ellos, de forma insuficiente.
5. Menor acceso al negocio agrario con una infrarrepresentación femenina y alejadas de la toma de decisiones. Las mujeres tienen menos explotaciones agrarias que los hombres y, además, son de menor tamaño, por lo que acceden a menos ayudas. En España, las mujeres representan el 37,3% de las personas receptoras de las ayudas directas de la PAC, recibiendo, de media un 36,67% menos que los hombres. Lo mismo ocurre con las ayudas para los programas de desarrollo rural: el diferencial económico entre géneros llega a un 23,66% de las ayudas, viéndose perjudicadas las mujeres. En este aspecto se observan grandes diferencias desde el punto de vista territorial (Closingap, 2022)
6. Sobrecarga de cuidados. Las mujeres rurales viven en primera persona la carga y la falta de reconocimiento del trabajo doméstico no remunerado. Las mujeres rurales dedican más tiempo al cuidado familiar que los hombres (60,64% frente a un 39,36%) y, a la vez, dedican casi el triple del tiempo que ellos a las tareas domésticas (67,13% frente a 32,87%). Según el Diagnóstico de la igualdad de género en el medio rural 2021 al analizar el total de personas que conviven con alguien en situación de dependencia, del total de mujeres convivientes se declaran cuidadoras principales el 85,6% de ellas y los hombres un 26,8%.

Las desigualdades observadas en el acceso de las mujeres rurales al mercado laboral se incrementan al hacerlo el grado de ruralidad.

### **3.5.2. Violencia**

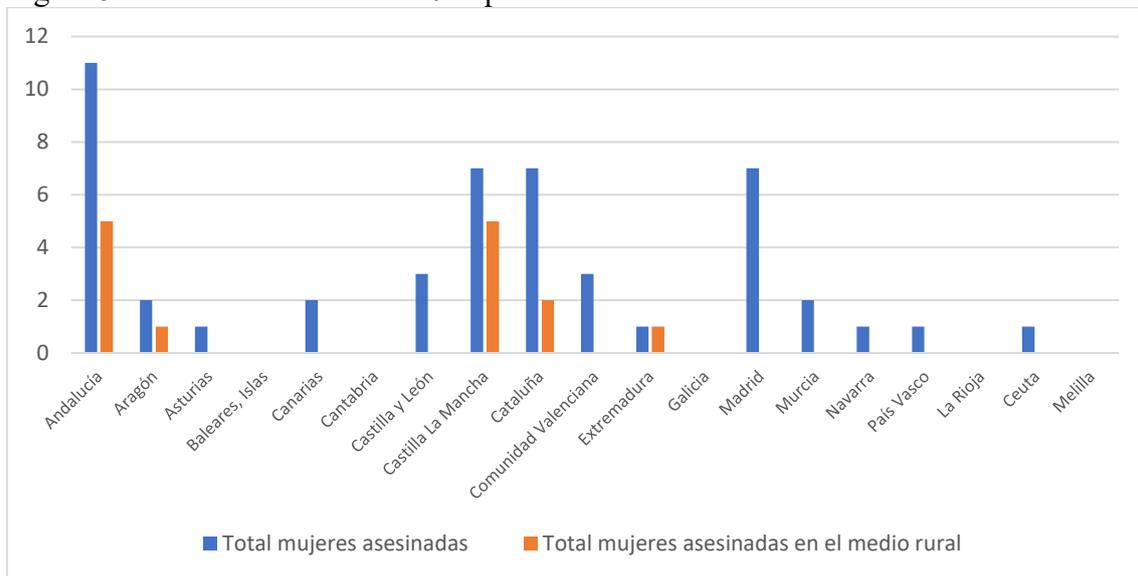
Si nos centramos en la violencia contra las mujeres se comprueba que el entorno de residencia impone diferencias según el gradiente de ruralidad. Teniendo en cuenta el estudio realizado por la Fundación Matrix, referidos a partidos judiciales de España en el período 2007-2017 en base a las denuncias presentadas por violencia de género en el ámbito de la pareja o expareja, se observa que el número de denuncias aumenta a lo largo del gradiente de ruralidad (Figura 4). Acotando más el tema se ha analizado la proporción de denuncias respecto a la población de mujeres de 15 o más años y se definieron cuatro tasas en función del grado de violencia de baja a moderada a intensa extrema, observándose que el grado de ruralidad está correlacionado con la clase de violencia. En el medio rural predominan las clases de tasas baja-moderada a alta y, por el contrario, en el ámbito urbano predominan las clases de tasas muy alta a extrema (<https://fundacionmatrix.es/violencia-de-genero-y-ruralidad-en-espana/>).

**Figura 4.** Número promedio de denuncias por violencia de género de los partidos judiciales por clase de ruralidad en el periodo 2007-2017



En cuanto a los feminicidios en el medio rural, según datos del observatorio de violencia de género en el medio rural de FADEMUR, en el 2022, el 28,7% del total de las víctimas de violencia machista fueron asesinadas en municipios de menos de 15.000 habitantes y el 20,41% se produjeron en municipios de menos de 4.000 habitantes. En cuanto al rango de edad para ese mismo año, no hay víctimas asesinadas en el medio rural, si en el ámbito urbano y la media de edad de las víctimas rurales y urbanas es muy similar a la media nacional 44 frente a 43. Si nos fijamos en la tasa de denuncia se acercó al 50% en el medio rural lo que supuso un aumento significativo con respecto a los datos del año anterior que habían denunciado menos del 28% de las mujeres rurales asesinadas.

**Figura 5.** Víctimas mortales en 2022 por violencia machista



Fuente: Observatorio de violencia de género en el medio rural FADEMUR 2022

Atendiendo a los datos de la figura anterior se deduce que el medio rural de España mucho menos violento que el urbano y presenta más áreas libres de homicidios machistas y menores tasas de feminicidios.

## 5. CONCLUSIONES Y BUENAS PRÁCTICAS

Como conclusiones y recomendaciones cabe señalar las siguientes:

La agenda 2030, que plantea 17 objetivos con 169 metas referidas a los ámbitos económico, social y ambiental, reconoce que el mayor desafío mundial en la actualidad es erradicar la pobreza, objetivo 1, afirmándose que sin ello no se puede lograr un desarrollo sostenible. Otro de esos objetivos, el 5, y todas las metas que lo desarrollan, busca lograr la igualdad de mujeres y niñas. Sin embargo, los estudios que valoran la consecución de los objetivos indican que estamos aún muy lejos de conseguirlo. Por otra parte, ambos objetivos están interrelacionados apareciendo en muchas ocasiones de forma conjunta.

Existen diferencias conceptuales para designar aquellas situaciones de discriminación en las que actúan dos o más elementos: discriminación doble, triple, múltiple, compuesta o interseccional. Se entendiéndose que la idea de *discriminación interseccional* recoge mejor la interconexión entre las diferentes formas de discriminación y la singularidad que suelen llevar pareja, reforzando la idea de que no pueden ser interpretadas separadamente (ya que los resultados serían diferentes). Sin embargo, el problema de la designación no es pequeño ya que a la vez que es necesario dejar claro que se entiende con cada término, no hay consenso entre los diferentes autores y organismos:

- Pueden existir varios tipos de discriminación sobre un mismo individuo y según cómo se produzcan -simultánea, de forma conjunta, de forma inseparable- se habla de discriminación múltiple, compuesta o interseccional. Sería necesario un acuerdo sobre la terminología a emplear para garantizar objetividad en los análisis comparados.
- El análisis de la discriminación de la mujer desde la interseccionalidad supone una nueva forma de entenderla, ya que supone una visión más amplia y que permite detectar las desventajas mayores o diferentes, según casos, que padecen mujeres que se encuentran en un cruce de discriminaciones. Se trata de una metodología para abordar los estudios diferente que aún no está lo suficientemente extendida.
- Existe una notable carencia de datos en España sobre la magnitud, alcance y tipología de las discriminaciones interseccionales ejercidas sobre la mujer. La recopilación y el tratamiento de datos para identificar y actuar mejor contra este tipo de discriminación sigue siendo un desafío porque, a pesar de la existencia de evidencia cualitativa, la falta de datos dificulta la identificación y reconocimiento de este tipo de discriminación. Se plantea como necesario fortalecer las competencias de las instituciones y organizaciones sobre cómo recopilar y procesar datos relacionados con la discriminación interseccional.

Género y pobreza son dos desigualdades interconectadas ya que la pobreza aumenta la brecha de género y esta, a su vez, la pobreza. Los estudios que abordan estos aspectos muestran diferentes enfoques y proporcionando datos significativos:

- La pobreza tiene rostro de mujer y a nivel mundial la pobreza afecta más a las mujeres y a las niñas, existe una feminización de la pobreza, con previsiones de que en el futuro esa brecha sea aún mayor. Es necesario que los países actúen en las causas que generan esta situación para poder cumplir los objetivos marcados por la Agenda 2030.
- Según la metodología que se siga en los estudios los resultados pueden variar ya que en múltiples ocasiones los datos utilizados enmascaran la mayor dependencia de la población femenina respecto al grupo familiar. Si nos basamos en los individuos y rompemos el impacto del hogar en la estadística los datos para España son aún más graves que con la metodología tradicional. Sería conveniente explorar cómo los análisis estadísticos en ocasiones minimizan determinadas

realidades a la vez que se observa la necesidad de contar con datos más desagregados.

- Entendiendo que los asentamientos informales son la expresión de la exclusión residencial que tiene su base en la pobreza y analizando los datos que tenemos para España se observa que la cronicidad en ellos es mayor en las mujeres. Se trata de mujeres sin estudios o muy básicos, que muchas veces cuando trabajan lo hacen sin contrato y que tienen peor estado de salud que los hombres que también habitan en estos asentamientos. Habría que ser conscientes de los matices que incluye el género para tratar de solucionar estas situaciones de exclusión de la mujer.

La discriminación interseccional por la combinación de racismo y sexismo afecta específicamente a las mujeres migrantes de determinados orígenes étnicos, pero también a mujeres nacionales de etnias minoritarias como la gitana. Estudios realizados con la etnia gitana en España ponen de manifiesto que:

- Existen evidencias de una discriminación interseccional en las mujeres gitanas que se caracteriza principalmente, sin excluir otros posibles factores, por la interacción del género y la etnia, aunque faltan datos que lo cuantifiquen. Se necesitan datos que concreten esta discriminación con el fin de conocer el alcance y poder actuar.
- La tasa de paro es muy superior a la de las mujeres que pertenecen a la sociedad mayoritaria. Se necesitan estadísticas más específicas que permitan medir el peso, por ejemplo, de la economía sumergida y crear, contando con las propias comunidades, programas de formación enfocados a la capacitación laboral de las mujeres gitanas.
- La discriminación femenina en la etnia gitana va más allá de lo laboral y sufren esta discriminación tanto dentro de sus comunidades, al tener que asumir determinados roles, como fuera de ellas, al existir un imaginario colectivo con estereotipos negativos sobre la mujer gitana. Se ha de actuar desde la formación e implicando a las afectadas tanto dentro como fuera de las comunidades.

La interseccionalidad entre discapacidad y género tiene elementos de discriminación que se convierten en una importante barrera social, existiendo aspectos concretos que no se observan en otros colectivos y que intensifican, de manera general, la idea de fragilidad femenina. Los trabajos realizados sobre el tema reflejan que:

- A nivel mundial las mujeres con discapacidad son más que los hombres, son fundamentalmente adultas o mayores y viven mayoritariamente en entornos rurales. Se ha de tener en cuenta este aspecto en todas las políticas y programas de desarrollo rural, incluyendo la visión de género.
- Su actividad laboral y la tasa de empleo es menor que la de los hombres con discapacidad, aunque su nivel de estudios es mayor y su incorporación al mercado laboral es más tardía. Programas de educación y formación que mitiguen la sobreprotección que se tiene, a nivel familiar y social, con las mujeres discapacitadas.
- Uno de los aspectos fundamentales en el tema de las mujeres discapacitadas tiene que ver con los derechos sexuales y reproductivos que se están incumpliendo en muchas ocasiones. Se necesitan datos sobre este fenómeno ya que las investigaciones realizadas lo han abordado mayoritariamente con un enfoque cualitativo.
- La violencia de género, en todos sus tipos, es mayor en las mujeres con discapacidad. No existen estudios que vinculen ambas realidades y proporcionen un conocimiento relevante, la escasa información existente

procede de estudios genéricos de violencia contra las mujeres que incluyen entre las variables tratadas la discapacidad, pero faltan análisis de detalle. Conocer su alcance es fundamental, pero no se cuenta con estadísticas suficientemente fiables ni con la escala adecuada por lo que se considera necesario la recopilación de este tipo de datos. También se plantea como imprescindible realizar campañas de educación y sensibilización social que acaben con los estereotipos sobre la sexualidad de las mujeres discapacitadas.

- El colectivo de mujeres con discapacidad está muy afectado por la pobreza extrema. Es necesaria la detección de estas situaciones y la creación de programas que la afronten.

En plena revolución de la longevidad, con una clara feminización del envejecimiento, el edadismo, la exclusión relacionada con la edad, sigue plenamente vigente a nivel mundial, adquiriendo características propias y singulares en las mujeres.

- Diversos estudios concluyen que la invisibilidad es lo que mejor define la situación de las mujeres mayores en todos los niveles: presencia en medios, estudios, datos, políticas y programas... Habría de fomentarse la recopilación de datos desagregados que permitiese el estudio y la investigación desde una perspectiva interseccional sobre la discriminación sobre las mujeres mayores.
- La interseccionalidad nos permite comprender como el envejecimiento está condicionado por el género, la vejez en la mujer se percibe con connotaciones más negativas que en los hombres. Habría que poner en marcha campañas específicas para eliminar el edadismo en la sociedad, sobre todo en las mujeres, fomentando una imagen distinta y más positiva de la vejez femenina.
- Las trayectorias vitales de las mujeres que en muchas ocasiones han abandonado su carrera laboral para dedicarse al cuidado de la familia conllevan una mayor dependencia económica y riesgo de pobreza en las edades avanzadas. Se ha de trabajar en reforzar las carreras de cotización de las mujeres a lo largo de la vida e incrementar las pensiones no contributivas.
- La sobrecarga que supone el cuidado de familia y personas dependientes recae de forma mayoritaria en las mujeres. Se trata de un trabajo no remunerado que impide otros posibles desarrollos y que la sociedad asume que ha de ser asumido por la mujer. En este sentido, se debería de disponer de más recursos públicos para crear programas específicos de cuidado de tal forma que las mujeres mayores dejen de asumir el rol de cuidadoras principales en el entorno familiar.
- Los estudios demuestran deficiencias en la atención sanitaria de las mujeres mayores, con un menor acceso a los servicios de salud, peores diagnósticos y tratamientos inadecuados. Cabría mejorar en el ámbito de la salud la formación con perspectiva de edad; incluir las voces y las experiencias de las mujeres mayores en los estudios sanitarios para poder diagnosticar mejor y apostar por una atención centrada en la persona, profesionalizando y revalorizando el sector de los cuidados
- Son muchas las mujeres mayores que han sufrido violencia de género, estando acostumbradas a ocultarlo y a asumirlo como normal. En numerosas ocasiones esta situación se ha prolongado en el tiempo. Es necesario fomentar el estudio y la investigación sobre la discriminación y la violencia de género en las mujeres mayores y diseñar campañas de sensibilización y prevención de la violencia de género que visibilicen la realidad de las mujeres mayores y en las que ellas puedan reconocerse y sentirse interpeladas.

Las mujeres que viven en entornos rurales muestran una mayor discriminación por el entorno de residencia. En un momento en que los entornos rurales están de actualidad por los problemas que soportan son muchos los estudios parciales que abordan el tema de la mujer en el ámbito rural:

- A la hora de comparar los datos de los diferentes estudios hay que tener en cuenta que no siempre la definición de lo que es rural parte de los mismos parámetros, pudiendo encontrar englobados en la condición de ruralidad realidades muy diferentes. No es fácil solucionar este problema ya que las realidades territoriales son muy diversas.
- Las mujeres que viven en entornos rurales tienen menor presencia en el entorno laboral y trabajan con peores condiciones que los hombres, dando lugar a un mayor índice de pobreza y exclusión social. La presencia en cargos de responsabilidad es muy escasa, aunque muchas estén sobrecualificadas y es muy frecuente el trabajo invisible en el sector primario y la sobrecarga de cuidados en el entorno familiar. Necesidad de estadísticas detalladas en las diferentes escalas, reconocimiento del trabajo realizado en el entorno familiar (como cuidadora o en el sector primario) y formación enfocada a las mujeres rurales
- Diferentes estudios muestran que el medio rural presenta un alto riesgo estructural de violencia de género y que los datos estadísticos esconden una brecha importante entre la violencia registrada y la real. Es necesario disponer de datos y educar y sensibilizar sobre este aspecto con el foco puesto en la mujer rural. Programas de protección enfocados al ámbito rural

Como ejemplo de buenas prácticas, cabe mencionar:

La identificación de los proyectos de interés con las buenas prácticas en materia de discriminación interseccional se ha realizado a partir de fuentes secundarias. Para la selección y el análisis de las prácticas se han tenido en cuenta los siguientes criterios:

- Promueven actuaciones que velan porque se cumpla el principio de igualdad, trabajando para eliminar la discriminación femenina
- Permiten identificar, visibilizar y, en su caso denunciar, situaciones de discriminación múltiple y/o interseccional contra la mujer
- Impulsan el desarrollo normativo y reglamentario en materia de igualdad de género
- Tienen evidencias de su efectividad
- Muestran transparencia en la información y la comunicación

Dado que afortunadamente son muchos los ejemplos de buenas prácticas en el tema de la discriminación contra la mujer, la selección que se ha realizado ha tenido en cuenta que afecten a diferentes intersecciones de discriminación femenina y que tengan escalas diferentes en cuanto a tamaño y ámbito de actuación:

**a) La Fundación Secretariado Gitano en España, que se ha elegido por contribuir a la lucha contra la discriminación en la intersección mujer y etnia.**

La Fundación Secretariado Gitano (FSG) es una organización social intercultural sin ánimo de lucro dedicada al desarrollo social de la comunidad gitana en España y Europa. Comenzó su actividad de promoción de la inclusión de la población gitana y defensa de su identidad cultural en los años 60, aunque no se constituyó jurídicamente hasta 1982. Promueve el acceso de la comunidad gitana a los derechos, servicios, bienes y recursos sociales en igualdad de condiciones con el resto de la ciudadanía. Su ámbito geográfico de actuación es España, con una red que cubre el territorio de tal forma que tiene 54 sedes en las principales ciudades y repartidas por 14 Comunidades Autónomas. Entre los

valores que defienden está la igualdad y entre los principios que rigen su actuación la no discriminación ([https://www.gitanos.org/quienes\\_somos/mision\\_estrategia.html.es](https://www.gitanos.org/quienes_somos/mision_estrategia.html.es)).

*Promueven actuaciones que velan porque se cumpla el principio de igualdad, trabajando para eliminar la discriminación femenina.* La Fundación Secretariado Gitano en España (que trabaja con la población gitana), tiene una larga experiencia en la discriminación interseccional a la que se enfrentan las mujeres gitanas. La Fundación trata este tipo de discriminación dentro de su servicio de igualdad, a través de un protocolo específico que estudia la existencia de diversos motivos de discriminación cuando detecta la discriminación que sufren las mujeres gitanas y pone a disposición un servicio jurídico para interponer denuncias, en caso de ser necesario.

*Permiten identificar, visibilizar y, en su caso denunciar, situaciones de discriminación múltiple y/o interseccional contra la mujer.* a contribución que se ha articulado a través de muy diferentes vías: aportando conocimiento mediante la realización de estudios e investigaciones; realizando campañas de sensibilización social; incidiendo sobre las políticas y sobre los decisores públicos; promoviendo redes y partenariados. Han construido bases de datos, análisis y estudios, como es el caso de una guía sobre discriminación interseccional publicada en 2017 que ofrece una aproximación teórica al concepto, aborda el contexto jurídico y se ponen ejemplos de la discriminación que sufren las mujeres gitanas

*Impulsan el desarrollo normativo y reglamentario en materia de igualdad de género.* trabaja en red con otras asociaciones, y ha contribuido a integrar la definición de discriminación múltiple e interseccional en la propuesta de ley integral de tratamiento de datos en España.

*Tienen evidencias de su efectividad.* La fundación refuerza su trabajo llevando ante los tribunales los casos de discriminación y de odio antigitano y aportando una defensa jurídica sólida y un acompañamiento en integral de las víctimas en todo el proceso. Desde el secretariado son conscientes de que las mujeres gitanas se enfrentan a barreras sociales muy complejas, por lo que necesitan una atención y acompañamiento especializados, como el que brindan las técnicas de Igualdad que trabajan en el marco del programa *Calí, por la igualdad de las mujeres gitanas* de la FSG. El Informe del Secretariado de 2022 recoge 38 casos de discriminación interseccional.

*Muestran transparencia en la información y la comunicación.* La Fundación tiene entre sus principios la transparencia, poniendo a disposición del conocimiento público a través de su [página web](https://www.gitanos.org/quienes_somos/financiacion_transparencia.html.es) ([https://www.gitanos.org/quienes\\_somos/financiacion\\_transparencia.html.es](https://www.gitanos.org/quienes_somos/financiacion_transparencia.html.es)) los resultados del trabajo, los recursos económicos empleados y la procedencia de estos

#### **b) Lideresas de Villaverde, por su trabajo en la intersección mujer y mayores.**

Colectivo de mujeres que surgieron en 2014 en el barrio de Villaverde (Madrid) al identificar un estudio del Ayuntamiento de Madrid (2013) la brecha de género en las juntas directivas de los centros de mayores, están formadas casi exclusivamente por hombres a pesar de que la mayoría de las asociadas eran mujeres. En el proceso de empoderamiento individual y colectivo y de cohesión del grupo participa el Espacio de Igualdad Clara Campoamor de Villaverde a través de talleres y programas de empoderamiento, sensibilización y coliderazgo.

*Promueven actuaciones que velan porque se cumpla el principio de igualdad, trabajando para eliminar la discriminación femenina.* El objetivo inicial de las Lideresas fue implicar a las mujeres en el proceso de toma de decisiones y fomentar su participación en las asambleas de los centros de mayores. A partir de este punto de partida, el grupo ha

continuado su labor en diversos campos y ha extendido su ideario a numerosas actividades que tienen la misión de fomentar la perspectiva de género y contribuir a visibilizar las particularidades de las mujeres mayores en el marco general de la lucha por un mundo más igualitario.

*Permiten identificar, visibilizar y, en su caso denunciar, situaciones de discriminación múltiple y/o interseccional contra la mujer.* Participan en diversas iniciativas (imparten talleres de liderazgo a otras mujeres, realizan encuentros intergeneracionales en escuelas, colaboran con centros sociales...) entre las que destaca el programa de radio *Con mayor voz*.

*Impulsan el desarrollo normativo y reglamentario en materia de igualdad de género.*

*Tienen evidencias de su efectividad.* **#ConMayorVoz** es un programa de radio creado en 2016 para promover el empoderamiento de las mujeres mayores en materia de comunicación y radio digital. El programa está estructura en tres ejes fundamentales: dar visibilidad a la mujer, mejorar la participación de las mujeres mayores y dar a conocer el tejido asociativo del distrito.

*Muestran transparencia en la información y la comunicación.*

**c) Proyecto Alba. ASPAYM Castilla y León, por su trabajo en la intersección mujer, discapacidad y ruralidad.**

Se trata de un proyecto que está financiado por el Fondo Social Europeo e incluido dentro del programa de precapacitación e inserción laboral de mujeres en situación de especial vulnerabilidad de la Junta de Castilla y León. El proyecto pretende mejorar la empleabilidad del colectivo y alejarlas de las situaciones de vulnerabilidad y exclusión social a través del fomento de las relaciones sociales, personales y laborales.

*Promueven actuaciones que velan porque se cumpla el principio de igualdad, trabajando para eliminar la discriminación femenina.* El proyecto Alba busca el empoderamiento y la inserción sociolaboral de mujeres con discapacidad en el medio rural.

*Permiten identificar, visibilizar y, en su caso denunciar, situaciones de discriminación múltiple y/o interseccional contra la mujer.* El proyecto Alba busca superar las discriminaciones existentes en la intersección mujer, discapacidad y ruralidad. Con las acciones desarrolladas se pretende superar las disparidades existentes como las altas tasas de paro (que en el caso de las mujeres con discapacidad son del 22,4%, siete puntos más que en la población sin discapacidad), los salarios más bajos o las barreras para el acceso a recursos de capacitación.

*Impulsan el desarrollo normativo y reglamentario en materia de igualdad de género.* La a contratación de mujeres con discapacidad a través del proyecto Alba lleva consigo una serie de **beneficios fiscales** significativos. Así, se pueden beneficiar de bonificaciones a la seguridad social por contratos indefinidos y temporales; acceder a subvenciones directas de las comunidades autónomas por contratos indefinidos y adaptaciones al puesto de trabajo y obtener una deducción considerable en el impuesto de sociedades.

*Tienen evidencias de su efectividad.* Durante el año 2020 participaron en el proyecto desarrollado desde ASPAYM Bierzo (Camponaraya, León) 10 mujeres, de las cuales 3 consiguieron un puesto de trabajo y 1 ha tenido una mejora de empleo.

*Muestran transparencia en la información y la comunicación.* En su página web (<https://www.aspaymcytl.org/inicio/transparencia/cumplimiento/>) aparece la información relativa a las auditorias de cuentas, memorias de actividades, presupuestos y plan de igualdad.

**d) Delegación del Gobierno Contra la Violencia de Género,** se ha elegido por el esfuerzo que realizan por proporcionar datos sobre las diferentes discriminaciones sufridas por las mujeres. Se destaca, sobre todo, la información estadística

proporcionada por la Macroencuesta de violencia contra la mujer, ya que los datos para el conocimiento del alcance de muchas de las discriminaciones interseccionales provienen de esta encuesta, si bien se necesitaría más desagregación de datos. Aunque está centrado en la violencia de género, como hemos visto, la violencia sufrida por las mujeres es una constante en la mayoría de las discriminaciones interseccionales (<https://violenciagenero.igualdad.gob.es/violenciaEnCifras/home.htm>).

*Promueven actuaciones que velan porque se cumpla el principio de igualdad, trabajando para eliminar la discriminación femenina.* En su portal se encuentran numerosos estudios que aportan información sobre distintas discriminaciones interseccionales, también encontramos muchos de los datos cuantitativos que nos permiten conocer estas realidades, aunque como ya se ha dicho se necesitarían más datos y mayor desagregación.

*Permiten identificar, visibilizar y, en su caso denunciar, situaciones de discriminación múltiple y/o interseccional contra la mujer.* Todos los informes y datos que encontramos en la página web permiten identificar y visibilizar situaciones de discriminación múltiple o interseccional contra la mujer, partiendo del eje de violencia proporcionan información sobre muchas discriminaciones de género.

*Impulsan el desarrollo normativo y reglamentario en materia de igualdad de género.* El Ministerio colabora de forma muy activa en el desarrollo de normativa en temas de igualdad de género

*Tienen evidencias de su efectividad.* Sus datos y trabajos son muy utilizados en todos los estudios de discriminación interseccional contra la mujer, además podemos encontrar mucha documentación en la que se hace referencia a la discriminación femenina desde la interseccionalidad.

*Muestran transparencia en la información y la comunicación.* [https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index.html](https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index.html)

### **III.- EL ARRAIGO DE LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL: EN EL PUNTO DE MIRA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LAS SOCIEDADES DEL SIGLO XXI**

**Natalia Ordóñez Pascua**

**Profesora Contratada Doctora Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social**

**Universidad de León**

#### **1.- INTRODUCCIÓN**

La pobreza no constituye un problema nuevo de las sociedades actuales; la marginación, la miseria y las desigualdades sociales son, desgraciadamente, cuestiones de carácter estructural perpetuadas a lo largo de la historia.

No es posible determinar una única razón que pueda llevar a las situaciones de pobreza, sino que esta puede traer causa en casuísticas muy diversas; entre ellas, algunos hechos de carácter histórico u otros de tipo social o cultural que no han hecho sino generar y mantener desigualdades humanas caracterizadas por el establecimiento de diferencias sociales —de estatus o clase social o diferencias étnicas, religiosas— y el empobrecimiento, que añade a la desigualdad otros factores como el hambre, la miseria, la inaccesibilidad a bienes y servicios que garanticen necesidades primarias, la injusticia y la violencia.

Así las cosas, junto a las causas estructurales que podrían encontrarse asociadas a la pobreza —el colonialismo, los conflictos armados, la esclavitud, las invasiones, el crecimiento masivo de población, la desigualdad económica, los desastres naturales o las enfermedades y epidemias— existen un conjunto de factores que abundan en la desigualdad como factor determinante de su perpetuación e impiden el desarrollo de aquellos que sufren directamente esta situación:

--La existencia de modelos comerciales multinacionales en un mundo globalizado es considerado un factor de riesgo en tanto prolifera el desarrollo de grandes corporaciones que utilizan recursos y mano de obra barata preferentemente en aquellos países donde ya existe un grave riesgo de pobreza. Pese a la creencia de que este tipo de expansión contribuye a mejorar la economía en estos países la realidad demuestra que los empobrece en mayor medida.

--La corrupción institucional y de partícipes de los gobiernos impide o merma la asignación de recursos hacia servicios sociales y de primera necesidad de los que se beneficiaría la población pasando éstos a menudo a manos privadas que los utilizan para su propio beneficio y lleva a la ausencia de reparto equitativo entre la sociedad.

--Desgraciadamente, los efectos del cambio climático son más acusados en las zonas más pobres del planeta, sumiendo a muchos países en una situación dramática a causa de la concatenación de desgracias climatológicas —sequías que son la causa más común de la escasez de alimentos, inundaciones que hacen perder las cosechas— y que no permiten evolucionar hacia un desarrollo sostenido. La erosión de tierras fértiles, la salinización, la desertificación y la deforestación llevada a cabo por los seres humanos causa una erosión acelerada del territorio y dificulta la cosecha de alimentos.

--El acceso en condiciones precarias a servicios de salud supone la existencia de un mayor número de enfermedades y epidemias en aquellos países con sociedades de escaso nivel económico. Una población enferma es menos productiva y ello conlleva un empobrecimiento mayor de sus miembros creando un círculo en el que la falta de recursos provoca la falta de medicación y la enfermedad no permite que un territorio se desarrolle económicamente.

-- La desigualdad en el reparto de recursos y el crecimiento exponencial del número de habitantes del planeta inevitablemente contribuirá al aumento de situaciones de desigualdad que redundarán en mayores niveles de pobreza si no se llevan a cabo actuaciones al respecto.

--La discriminación por razón de género aparece ligado al término de la pobreza por cuanto impide la plena participación de la mujer dentro de la sociedad, limita sus oportunidades de desarrollo y el acceso a los recursos. A ello añadir que la brecha de género perpetúa la desigualdad cuando se extiende a otros ámbitos importantes para el desarrollo integral de la mujer como es el nivel educativo, los salarios o el acceso a puestos de responsabilidad.

Pese a la creencia de que el paso del tiempo puede haber dulcificado la pobreza a través de escenarios económicos de mayor bonanza y movimientos que abogan por el cambio social, la realidad es que el panorama actual mundial ofrece buena muestra del elevado número de países que reflejan situaciones realmente dramáticas.

Abordar una cuestión que alcanza tan alta dimensión y complejidad supone tener en cuenta una multitud de enfoques y perspectivas en tanto es un fenómeno multidimensional que encuentra expresión en diversos factores: unos de carácter objetivo, como la falta de recursos para satisfacer las necesidades básicas para la supervivencia, y otros subjetivos, como es la limitación o privación de la participación social por cuestiones relacionadas al género, si bien el enfoque más común se encuentra relacionado con la ausencia de una cantidad de ingresos capaz de satisfacer las necesidades más básicas de subsistencia. Pese a no ser la única, esta ausencia de capacidad económica proyecta efectos negativos en otros ámbitos de la vida relacionados con la salud, la educación, el trabajo... o, en suma, todos aquellos que entran a formar parte de lo que cabría considerar como los mínimos necesarios para una calidad de vida digna.

Así, en términos absolutos se distingue entre una pobreza crítica que sufren cuantos no son capaces de cubrir las necesidades básicas de alimentación y servicios y otra de carácter extremo entendida como un grado mayor de pobreza por cuanto afecta a aquellos que no llegan a poder consumir una cantidad básica de calorías diarias que les garantice un nivel de vida digno.

Desde otra perspectiva y en virtud del contexto socioeconómico concreto es posible distinguir una pobreza relativa que adquiere valor en relación con el entorno socioeconómico inmediato en el que se desarrolla la vida del ciudadano lo que supone una gran dificultad a la hora de comparar situaciones aparentemente similares de diferentes países, y otra de carácter absoluto que si admite la aplicación de criterios de cierta uniformidad válidos a la hora de crear un valor comparativo capaz de mostrar la cantidad de pobreza neta.

En cualquier caso, la dimensión que adquiere el problema ha llevado a que la lucha contra la pobreza forme parte de la política social europea desde 1975 y cobre mayor relevancia cuando ven la luz las recomendaciones comunitarias sobre renta mínima — Recomendación 92/441— y convergencia de los sistemas de protección social — Recomendación 92/442—. Años más tarde, y con el objetivo de la lucha contra la pobreza y la exclusión en el punto de mira, en la Estrategia Lisboa 2000 se apuesta por el desarrollo de políticas sociales materializadas en los planes de acción nacional de inclusión social y las estrategias integradas de protección social e inclusión social, que, junto al desarrollo de programas de inserción socio-laboral del FSE y buenas prácticas en base al Método Abierto de Coordinación (MAC) constituyen un marco de actuación completo.

Pese a los esfuerzos económicos llevados a cabo por la UE mediante trasferencias de carácter social a los Estados miembros, la tasa de riesgo de pobreza —media en términos

monetarios y de desigualdades de ingresos— no ha variado todo lo que se había previsto. La dificultad que entraña estandarizar una unidad de medida de la pobreza en el conjunto heterogéneo de países que forman la UE ha llevado a construir una fórmula sobre el producto interior bruto per cápita, que presenta en términos monetarios una medida básica del tamaño total de una economía dividida por el número de personas que viven allí, y que ha venido siendo comúnmente la herramienta utilizada para medir la riqueza y la prosperidad nacionales sin perjuicio de las carencias que presenta en tanto no proporciona información sobre la distribución de los ingresos dentro de un país ni los factores no monetarios que proporcionan el bienestar de una población (servicios de salud, educativos, protección social...).

La Estrategia de crecimiento y empleo Europa 2020 —aprobada por el Consejo Europeo el 17 de junio de 2010 para la siguiente década— parte de la necesidad de adaptarse a un contexto de continua transformación tratando de conseguir como prioridades básicas una economía inteligente, sostenible e integradora en aras a contribuir a que la UE y sus miembros generen niveles más altos de empleo, productividad y cohesión social. Entre sus principales objetivos para el horizonte 2020 cada Estado miembro fijará sus propias metas en materia de empleo, innovación, educación, energía y cambio climático y como novedad respecto a la Estrategia de Lisboa de 2010, el de reducir la pobreza y la exclusión social en la UE.

Como iniciativa a destacar en relación con cada uno de los objetivos mencionados es preciso resaltar la creación de la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social, que a través de la asociación entre los diferentes grupos de la sociedad — gobiernos nacionales, instituciones de la UE, autoridades regionales y locales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y las propias personas en situación de pobreza— trata de conseguir el desarrollo de diferentes alternativas aplicables a todos los países de la Unión en aquellos ámbitos que forman parte de la inclusión social, destacando entre ellos seis aspectos ligados íntimamente con los efectos de la pobreza en las distintas esferas que rodean el pleno desarrollo de la persona:

- a) El acceso al empleo, mediante la evaluación de las estrategias nacionales de inclusión y de la estrategia europea para el desarrollo del empleo y de las competencias de los trabajadores.
- b) El acceso a los servicios básicos y a la protección social, sobre todo en el marco del envejecimiento de la población y del aumento de las situaciones de exclusión social,
- c) La educación y la juventud, con el fin de reducir el abandono prematuro de los estudios y las desigualdades en el sistema educativo.
- d) La integración económica y social de los inmigrantes, mediante una nueva estrategia europea.
- e) La lucha contra las discriminaciones, sobre todo respecto a las minorías, las personas con discapacidad y las personas sin hogar, pero también la mejora de la independencia económica y de la igualdad entre hombres y mujeres.
- f) El acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, a los servicios de red, financieros (banca básica) y energéticos (luz y calefacción).

Como complemento a los mencionados aspectos, determina cinco ámbitos de actuación en los que cabría reparar:

1. Luchar contra la pobreza en todos los ámbitos, pero sobre todo en el mercado laboral, la promoción de la renta mínima, la asistencia sanitaria, la educación y la vivienda.
2. Optimizar el uso de los Fondos —Estructurales y no Estructurales— de la Unión como mecanismo de inclusión social.
3. Mayor eficacia en los mecanismos de evaluación de los efectos en materia de política social antes de extender su aplicación.

4. Incrementar la cooperación con las ONG y los grupos de interés para fomentar de forma más eficaz la aplicación de las reformas de las políticas sociales.

5. Mejorar la coordinación de las políticas entre los países de la UE mediante el uso del método abierto de coordinación para la protección social y la inclusión social y el Comité de Protección Social en particular.

Pese a los objetivos presentados, la Plataforma pasó a un segundo plano después de la revisión de la Estrategia en 2015 manteniendo una Conferencia anual sobre estas materias bajo la denominación Convención del Crecimiento Inclusivo.

Con las miras puestas en estos momentos en el horizonte 2030, la UE y las Naciones Unidas (ONU) aúnan sus esfuerzos marcando unos objetivos comunes de desarrollo sostenible objeto del contenido de la Agenda 2030 cuya aplicación pretende extenderse a una escala global.

En cualquier caso, este logro se asienta en algunas actuaciones precedentes por parte de la ONU, que en el año 2000 fijaba como el primero de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)<sup>5</sup> erradicar la pobreza extrema y el hambre y conseguir pleno empleo productivo y trabajo decente para todos incluyendo mujeres y jóvenes, propósito que adquiere continuidad en el primero de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)<sup>6</sup> de los diecisiete enunciados en 2015 y que tratarán de lograr la transformación en el marco de la Agenda 2030.

En esta línea de actuación, pese a que el número de personas que viven en situación de extrema pobreza ha disminuido un 26% —pasando del 36% de 1990 al 10% en el año 2015— la crisis mundial causada por la pandemia, ha supuesto una deceleración de este proceso poniendo en riesgo el progreso adecuado en la consecución del fin propuesto. El panorama que ofrece la ONU es francamente desalentador por cuanto pone de manifiesto que más del 10 % de la población mundial vive una situación de extrema pobreza que demuestra la inaccesibilidad a bienes o servicios que permitan cubrir las necesidades más básicas, como la salud, la educación y el acceso a agua y saneamiento, entre muchas.

Como referente internacional y de forma paralela a la ONU en la labor común de la lucha contra la pobreza, la importancia del estrecho vínculo existente entre pobreza y trabajo ha llevado la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a trabajar en este aspecto de manera incansable desde 1919, año en el que el Preámbulo de su Constitución ya contenía referencias a la necesidad de “garantizar un salario vital adecuado” —que encontró recepción en el Convenio 26<sup>7</sup>— considerando como tal el correspondiente a las cuantías necesarias para subvenir a la mera subsistencia de los trabajadores y sus familias, lograr condiciones suficientes de salud y dignidad, y asegurar un nivel adecuado de bienestar y comodidad. La OIT ya advertía en la Declaración de Filadelfia de la extensión del problema por cuanto “la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos”, tratando de abordar la reducción de la misma a través del trabajo como complemento indispensable y parte de la solución; esta es la propuesta mostrada en su Programa de Trabajo Decente en virtud del cual es preciso centrarse en la creación de oportunidades de empleo y de trabajo decente para todos.

En el contexto esbozado, una globalización justa es condición necesaria para la conseguir los objetivos señalados y del trabajo decente. Cuando está integrado en una política

---

<sup>5</sup> ONU: Objetivos del Desarrollo del Milenio. <https://research.un.org/es/docs/dev/2000-2015>.

<sup>6</sup> ONU: Objetivos de Desarrollo Sostenible. Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/poverty/>

<sup>7</sup> OIT: Convenio 26, sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928. Ratificado por España el 8 de abril de 1930.

macroeconómica estable, el empleo productivo y libremente elegido — sustentado en los derechos, la protección social y la participación democrática inherentes al diálogo social — puede constituir la clave para conseguir la reducción efectiva de la pobreza.

## **2.- POBREZA Y DESARROLLO INTEGRAL**

Descendiendo del contexto general al particular, la pobreza es un factor que se extiende e impacta sobre diferentes aspectos de la vida del individuo al que afecta, incluyendo así la educación, la vivienda, la conectividad, el trabajo, la salud, la seguridad alimentaria, la participación cívica y las políticas públicas. Se trata de un fenómeno complejo que afecta a millones de personas en todo el mundo y que no se expresa sólo en la falta de recursos económicos; su extensión al acceso a servicios básicos —educación, salud, vivienda...—, sesga el desarrollo integral que debe estar indisolublemente ligado a la persona.

Para llegar a comprender cómo la pobreza es capaz de impregnar todos los aspectos en los que se desenvuelve la persona, cabe partir de un concepto holístico del término en virtud del cual el individuo constituye un todo formado por la integración de una multiplicidad de dimensiones —internas y externas— que influyen decisivamente en el pleno desarrollo personal y social, de tal suerte que lograr un estado de completo bienestar supondría alcanzar el máximo potencial en ambos aspectos.

El desarrollo integral de una persona se refiere al crecimiento y progreso en todas las dimensiones de la vida, el pleno desarrollo de las capacidades físicas, intelectuales, emocionales y sociales, sin descuidar el ejercicio de sus derechos y la participación activa en la sociedad.

Desde una perspectiva jurídica, implica el reconocimiento y garantía de los derechos fundamentales, como el derecho a la vida, la salud, la educación, la vivienda, el trabajo, la participación política, la libertad de expresión y muchos otros. La protección y promoción de estos derechos son esenciales para asegurar que las personas tengan la oportunidad de desarrollarse plenamente y alcanzar su máximo potencial.

La perspectiva sociológica descende al entorno social en el que se desenvuelve y está inserta la persona lo que implicaría tener en cuenta variables como el acceso o limitación a recursos y oportunidades equitativas, así como vivir en un entorno seguro, inclusivo y participativo. La interacción con la familia, la comunidad y la sociedad en general también desempeña un papel crucial en el desarrollo integral, ya que influye en la formación de identidad, valores, habilidades sociales y redes de apoyo.

El logro del estado ideal descrito para la persona no encuentra límite únicamente en aspectos individuales, sino que ha de ser integrado en un entorno de bienestar colectivo y la construcción de una sociedad justa y equitativa. Esto implica abordar las desigualdades sociales, luchar contra la discriminación y promover la inclusión de todas las personas, sin importar su género, raza, origen étnico, orientación sexual, religión o cualquier otra característica personal.

Ambos enfoques —jurídico y sociológico— deberán ser tenidos en cuenta para proceder a un verdadero análisis del impacto de la pobreza sobre el resto de las facetas ligadas a un desarrollo integral; entre muchas y por su especial importancia, es posible resaltar las siguientes:

1- Desarrollo físico y salud: las situaciones de carencia pueden dar lugar a una nutrición deficiente, acceso limitado a servicios de atención médica y condiciones de vida insalubres. Esto puede tener un impacto negativo en el desarrollo físico de una persona, lo que puede llevar a retrasos en el crecimiento, enfermedades crónicas y una mayor vulnerabilidad a enfermedades infecciosas.

2.- Desarrollo cognitivo y educación: la falta de recursos económicos puede dificultar el acceso a una educación de calidad por las barreras existentes como la falta de acceso a libros, materiales educativos y oportunidades de aprendizaje causando altas tasas de

abandono escolar y limitaciones en las habilidades y conocimientos adquiridos. Como efecto a medio y largo plazo, la limitación en el desarrollo cognitivo y académico, puede afectar sus perspectivas de empleo y oportunidades futuras.

3.- Desarrollo emocional y social: la situación generada por pobreza puede implicar altos niveles de estrés y ansiedad debido a la incertidumbre económica, la inseguridad y la falta de recursos básicos. A menudo, cuentan con viviendas precarias en condiciones inadecuadas, hacinamiento o falta de acceso a servicios básicos, que pueden afectar tanto a la salud y la seguridad de las personas, así como su bienestar emocional y social.

Estos factores pueden tener un impacto negativo en el desarrollo emocional de la persona que, en ocasiones, trasladará su malestar a otras facetas, mermando su capacidad para establecer relaciones saludables y participar plenamente en la sociedad.

4.- Desarrollo profesional y económico: existe una clara relación marcada entre la pobreza y el acceso a las oportunidades de empleo y recursos financieros; las superiores dificultades para encontrar empleo estable y bien remunerado hacen posible en mayor medida la perpetuación del ciclo de pobreza y limitar la capacidad de mejora de su situación económica.

5.- Desarrollo de habilidades y talentos: por cuanto la falta de recursos económicos puede dificultar el desarrollo de habilidades y talentos individuales, con un menor acceso a actividades extracurriculares, programas de capacitación y oportunidades para desarrollar habilidades e intereses, lo que puede limitar la capacidad para alcanzar el máximo potencial y perseguir metas y aspiraciones.

Conseguir la situación de bienestar en todos y cada uno de ellos harían que el individuo pudiera desarrollarse con plena satisfacción en el entorno que le rodea.

En todas y cada una de las facetas mencionadas el impacto de la pobreza no es el mismo cuando tenemos en cuenta una perspectiva de género. Pese al reconocimiento de la igualdad de derechos del hombre y la mujer y el derecho al disfrute de todos los derechos humanos como principio fundamental reconocido por el derecho internacional y recogido de manera expresa en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976) en su misión protectora de los derechos humanos como aquellos fundamentales para la dignidad humana de toda persona, la igualdad real aún dista mucho de ser conseguida. En particular, en su art. 3 no hace sino ahondar en el contenido del art. 1 de la Carta de las Naciones Unidas (1945) y en el art. 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948). Con estas mimbres la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979) delimita el concepto de discriminación contra la mujer entendiendo por tal “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”, constituyendo obligación de los Estados firmantes condenar la discriminación contra la mujer en todas sus formas y luchar contra ella por todos los medios adoptando políticas encaminadas a eliminación de la discriminación contra la mujer y adquiriendo el compromiso de consagrar en su legislación el principio de la igualdad del hombre y de la mujer, documento ratificado por España en 1983<sup>8</sup>.

Por su parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como órgano que supervisa la correcta aplicación del Pacto, en varias de sus observaciones generales, ha prestado especial atención a los factores que influyen negativamente en la igualdad de

---

<sup>8</sup> El Instrumento de Ratificación fue depositado por España ante la Secretaría General de las Naciones Unidas el 5 de enero de 1984.

derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales en muchas de sus observaciones generales, incluidas las relativas al derecho a una vivienda adecuada, el derecho a una alimentación adecuada, el derecho a la educación, el derecho al más alto nivel posible de salud y el derecho al agua<sup>9</sup>, habiendo constatado la desigualdad en el disfrute de derechos entre mujeres y hombres ya que las primeras se ven con frecuencia privadas de sus derechos humanos en pie de igualdad, en especial debido a la condición inferior que las asignan la tradición y las costumbres o como consecuencia de discriminación abierta o encubierta. La mujer, como colectivo, es más proclive a sufrir diversas formas de discriminación al combinarse los motivos de sexo con otros factores como la raza, el color, el idioma, la religión, las opiniones políticas u otras, el origen nacional o social, el nivel económico, el nacimiento u otros factores como la edad, la pertenencia étnica, la presencia de discapacidad, el estado civil, la condición de refugiado o migrante, que agravan la situación de desventaja.

La celebración cada año del Día Internacional de la Mujer es una llamada de atención al mundo con el fin de reafirmar el logro del pleno respeto de los derechos humanos de las mujeres como medio indispensable para conseguir un mundo más seguro, justo y saludable que precisa del empoderamiento de las mujeres y niñas para lograr superar las disparidades entre sexos y como tal forma parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Pese a la existencia de ciertos avances hacia la paridad de género en áreas como la educación o la representación política a nivel global el ritmo de del camino hacia la igualdad es inaceptablemente lento.

### **2.1.- El respeto a la dignidad humana como premisa básica: reconocimiento en el ordenamiento español**

La pobreza es un signo claro de la asimetría social que contrasta con los principios éticos básicos y representa una clara muestra de simbiosis entre los conceptos de derecho y realidad social ya que si el fin último del Derecho —como disciplina— es procurar la justicia a través de un conjunto normativo que garantice el respeto a la dignidad humana la realidad social deberá marcar la dirección del legislador en aras a conseguir el fin propuesto. Desde esta perspectiva, el derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social proyecta se muestra indivisible e interdependiente de los derechos humanos, dado que la tutela contra la pobreza impone apostar por el logro de la plena ciudadanía socioeconómica frente a la precariedad material —necesidades vitales básicas y mínimas de alimentación, vivienda, salud, abrigo y educación— y cívico-política.

Cuando los aspectos que rodean al fenómeno de la pobreza alcanzan su grado extremo aparecen situaciones caracterizadas por vulneraciones múltiples e interconectadas de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales en los que el individuo se ve expuesto a una reiterada vulneración de los derechos humanos que conduce, a su vez, a la violación de muchos otros derechos. Por tanto, es preciso partir del hecho de que el respeto a la dignidad humana debe impregnar el ejercicio del conjunto de derechos humanos y fundamentales y conculcar este derecho supone desencadenar una continua transgresión de otros directamente vinculados con los principios de la igualdad y la no discriminación. Por ello, el respeto de la dignidad de las personas que viven en situación de pobreza debería ser la base en la elaboración de las políticas públicas, emplazando a los agentes públicos y privados evitar situaciones de desigualdad que suponen, en muchos

---

<sup>9</sup> CDESC, Observación general núm. 12 (1999): El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11 del Pacto); CDESC, Observación general núm. 11 (1999): Planes de acción para la enseñanza primaria (artículo 14 del Pacto); Observación general núm. 13 (1999): El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto); CDESC, Observación general núm. 14 (2000): El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto); y, CDESC, Observación general núm. 15 (2000): El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto).

casos, la estigmatización y creación de prejuicios que impiden a aquellos que viven en la pobreza mejorar su vida.

En aquellos países con modelos de bienestar asentados en mayor o menor medida, como el español, es más preciso hablar de la existencia de una pobreza relativa ya que el Estado se erige como proveedor de ciertas necesidades de carácter básico que deberían estar satisfechas.

Nuestra norma suprema define al Estado español como un “Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”<sup>10</sup> apuntando a un Estado garantista y protector de derechos, que encuentra confirmación en los postulados que el art.10 CE lleva a cabo y que se encuentran íntimamente relacionados con el desarrollo integral de la persona en condiciones dignas y que no son otros que el respeto a “la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad y el respeto a la ley y a los derechos de los demás” como presupuesto básico y fundamento del orden político y la paz social. Añade, además, que tales derechos fundamentales reconocidos en nuestra Carta Magna han de ser interpretados conforme a la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos ratificados por España lo que supone la apertura al Derecho Internacional de estos derechos ligados a la persona que reconoce.

Al mencionado artículo cabe añadir reiterados mandatos a los poderes públicos en orden a garantizar un estado protector del bienestar social y personal que permitan el desarrollo integral y el desarrollo de una vida digna; el primero de ellos encuentra su tenor en el art. 9 CE a través del mandato de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Un pilar fundamental del que cabe partir para descender al resto de derechos recogidos en las distintas normas es el constituido por el art. 14 con el reconocimiento de la igualdad de los españoles ante la ley, sin que pueda prevalecer causa de discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. Además de a estos presupuestos básicos, el texto constitucional quiere extender su protección —aunque de manera desigual— a otros ámbitos de la esfera del ciudadano. El contenido del derecho del art. 27 —derecho a la educación— es el único que goza de protección especial por su situación en el articulado<sup>11</sup> con el garante de la tutela judicial efectiva ante su vulneración<sup>12</sup> mientras que las restantes referencias —art. 39, derecho a la protección social, económica y jurídica de la familia; art. 40, fomento de políticas de formación, adaptación, seguridad e higiene en el trabajo y derechos laborales; art. 41, derecho a disfrutar de un régimen público de Seguridad Social y prestaciones sociales suficientes; art. 43, derecho a la protección de la salud; art. 44, derecho al acceso a la cultura y promoción de la ciencia e investigación científica; art. 45, derecho a la protección de la calidad de vida mediante el uso racional de recursos naturales; art. 46, derecho a la conservación de un patrimonio histórico; art. 47, derecho a una vivienda digna y adecuada; art. 48, derecho a la participación de los jóvenes en el desarrollo político, social, económico y cultural; art. 49, derecho a tratamientos rehabilitadores para disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos; art. 50, derecho a pensiones adecuadas a los

---

<sup>10</sup> Art.1, Constitución Española (CE): 29 de diciembre de 1978.

<sup>11</sup> CE: Capítulo II, Sección 1ª: De los derechos fundamentales y de las libertades públicas.

<sup>12</sup> Art.53 CE.

ciudadanos de la tercera edad; y, art. 51, derecho ser defendidos como consumidores— a pesar de constituir una pieza clave en el modelo social que la propia CE prevé, tienen carácter programático e informador de la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, por lo que la mayor o menor atención a estos principios no será objeto de protección especial exigiendo esta norma solamente su observancia pero no un determinado grado de cumplimiento.

Con todo, la Constitución parece ofrecer sustento y garantía al cumplimiento de los cuatro pilares fundamentales del Estado de bienestar; acceso a la sanidad, mediante el establecimiento de un sistema universal y gratuito; establecimiento de un sistema de Seguridad Social, que en una doble vertiente contributiva y no contributiva sea capaz de cubrir las contingencias y necesidades fundamentales a las que se enfrentan los ciudadanos; acceso a la educación, de carácter universal y obligatorio hasta ciertos niveles y subvencionada en niveles secundarios o superiores; y, despliegue de un conjunto de prestaciones mediante un entramado de servicios sociales, que asisten en aquellas situaciones de necesidad articulando una serie de actuaciones orientadas a mejorar el bienestar social de la ciudadanía y que son un acompañamiento a situaciones personales, familiares o sociales que requieren de apoyo.

La legislación positiva ha venido a acompañar al marco definido por la CE con el fin de conseguir el ejercicio en condiciones dignas de los mencionados derechos. En este sentido, completando el cuadro constitucional son de mencionar un elenco de normas protectoras en las distintas facetas señaladas pero todas ellas bajo la misma premisa básica: el respeto a la dignidad humana y el derecho a la igualdad y no discriminación. Entre ellas, y por su especial importancia es reseñable la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, que trata de ofrecer las máximas garantías al tenor del art. 14 de la CE abundando en la cuestión de género al querer garantizar en su art. 1 la igualdad de las mujeres y los hombres en dignidad humana, derechos y deberes, teniendo esta norma por objeto hacer efectivo el derecho de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, en particular mediante la eliminación de la discriminación de la mujer, sea cual fuere su circunstancia o condición, en cualesquiera de los ámbitos de la vida y, singularmente, en las esferas política, civil, laboral, económica, social y cultural para, en el desarrollo de los artículos 9.2 y 14 de la CE, alcanzar una sociedad más democrática, más justa y más solidaria.

Más reciente en el tiempo ha visto la luz la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación que nace con la vocación de convertirse en el mínimo común normativo que contenga las definiciones fundamentales del derecho antidiscriminatorio español y, al mismo tiempo, albergue sus garantías básicas, siendo el legislador consciente de la necesidad de adoptar mecanismos de protección real y efectiva de las víctimas, como reza en la propia justificación de la norma. A lo largo de su articulado reconoce un derecho a la igualdad marcado por su despliegue en las facetas más importantes que afectan a la persona; así, bajo el enunciado “El derecho a la igualdad de trato y no discriminación en determinados ámbitos de la vida política, económica, cultural y social”, desciende al tratamiento del derecho a la igualdad de trato y no discriminación en materias de especial importancia para el desarrollo integral como son<sup>13</sup>: empleo por cuenta ajena; negociación colectiva; en el trabajo por cuenta propia; en cuanto a la participación en organizaciones políticas, sindicales, empresariales, profesionales y de interés social o económico; en la educación, formal y no formal; en la atención sanitaria; en la prestación de servicios sociales; en la oferta al público de bienes y servicios; en materia de seguridad ciudadana; en cuanto al tratamiento ante la justicia; en

---

<sup>13</sup> Capítulo II, Título I: Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación.

el acceso a la vivienda; en la admisión a establecimientos o espacios y espectáculos abiertos al público; en materia de comunicación social y publicidad, internet y redes sociales; en el marco de la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial, de la Carta de Derechos Digitales y de las iniciativas europeas en torno a la Inteligencia Artificial, las administraciones públicas favorecerán la puesta en marcha de mecanismos para que los algoritmos involucrados en la toma de decisiones que se utilicen en las administraciones públicas tengan en cuenta criterios de minimización de sesgos; y, en el acceso a las actividades culturales y deportivas.

Sin embargo, pese a los evidentes esfuerzos por conseguir la igualdad efectiva y minorar las diferencias en las que desgraciadamente se asienta la pobreza, la realidad demuestra que esta sigue instalada en nuestra sociedad y continúa imponiendo ciertos límites desde el punto de vista jurídico y social para el desarrollo integral de la persona, afectando al ejercicio real de derechos fundamentales, dificultando el acceso al empleo, incrementando las condiciones precarias en las que desarrollan su vida, limitando la participación social y política, así como el acceso a servicios básicos y oportunidades para su desarrollo.

## **2.2.- Marco básico europeo de protección**

Durante las últimas décadas, los términos de exclusión y pobreza han sido utilizados de manera indiferenciada tratando con ello de aportar a su tratamiento una visión más allá de lo estrictamente económico —agotada en la falta de ingresos como única razón— y que se proyecta en la sociedad, encontrando su mayor representación en las desigualdades entre las personas que dan lugar a procesos sociales estructurales que pueden llegar a transformar profundamente los equilibrios sociales necesarios.

La preocupación mostrada por la Unión Europea (UE) en este sentido supuso que, desde el Tratado de Roma se hayan ido produciendo ciertos avances que han permitido una importante mejora de las condiciones de vida y bienestar de los ciudadanos de la Unión, todo ellos con el fin de conseguir espacios de inclusión y luchando contra la pobreza en sus distintas modalidades si bien, desde el propios Tratados Constitutivos (TFUE)<sup>14</sup> se alienta conseguir la inclusión social solamente sobre la base de una cooperación no legislativa —a través del MAC— pese a permitir a la Unión la adopción de medidas para combatir la discriminación a través de mecanismos de protección y de incentivos<sup>15</sup>. Desde 2006 un nuevo marco político, el método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social y la inclusión social, ha reagrupado e integrado tres métodos abiertos de coordinación independientes en los ámbitos de la inclusión social, la atención sanitaria y los cuidados de larga duración, y las pensiones.

Esta visión más generalista de la pobreza ha llevado a la UE a ir incluyendo en sus documentos de trabajo<sup>16</sup> otras cuestiones con extensa ligazón con la pobreza como la exclusión social, la discriminación o la falta de cohesión social que, en suma, no hacen sino acentuar las situaciones de la mentada desigualdad; en este sentido, la noción de “pobreza” debe complementarse con la idea de “exclusión social” para conseguir avanzar en un concepto más amplio de “protección” ante las desigualdades entre los ciudadanos.

### **2.2.1. Intervención institucional de la UE**

La intervención más reciente en la materia cabe ser situada en los documentos siguientes:

---

<sup>14</sup> Art. 153 del TFUE.

<sup>15</sup> Art. 19 del TFUE.

<sup>16</sup> Recomendación 2008/867/CE, de 3 de octubre, sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral; COM/2013/083 final “Hacia la inversión social para el crecimiento y la cohesión, incluida la ejecución del Fondo Social Europeo 2014-2020”; o, COM/2012/055 final “El Libro blanco de las pensiones”.

a) Pilar Europeo de Derechos Sociales (2017), que establece veinte principios y derechos esenciales para el funcionamiento adecuado y justo de los mercados laborales y de los sistemas de protección social en Europa agrupados en tres capítulos: igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo; condiciones de trabajo justas; y protección e inclusión social. Por cuanto aquí importa, el tercer capítulo concentra áreas fundamentales en la lucha contra la pobreza como son: asistencia y apoyo a los niños, protección social, prestaciones por desempleo, renta mínima, pensiones y prestaciones de vejez, sanidad, inclusión de las personas con discapacidad, cuidados de larga duración, vivienda y asistencia para las personas sin hogar, y, acceso a los servicios esenciales.

b) Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales (2021) que actúa como guía para la implementación de los principios del Pilar a todos los niveles: europeo, nacional, regional y local y sirve de canal para las contribuciones de ciudadanos, instituciones y organismos de la UE, Estados miembros, autoridades regionales y locales, interlocutores sociales y organizaciones de la sociedad civil. Los objetivos que se propone cumplir en el horizonte 2030 —al menos el 78 % de las personas de entre 20 y 64 años debe tener trabajo; al menos el 60 % de los adultos debe participar en actividades de formación cada año; el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social debe reducirse en al menos 15 millones, y de esos al menos 5 millones deberían ser menores— deberán ser los motores que dirijan las políticas y reformas nacionales.

c) Estrategia Europa 2020, que introdujo un nuevo y ambicioso objetivo común en la lucha contra la pobreza y la exclusión social consistente en la reducción del número de europeos y europeas que viven por debajo del umbral de pobreza nacional en un 25 % y sacar a más de 20 millones de personas de la pobreza para 2020 y que no llegó al término deseado lo que impulsó a la Comisión a insistir en la consecución del fin deseado en 2021 estableciendo la reducción de la pobreza en, al menos, 15 millones de personas (de las cuales, al menos, 5 millones de niños y niñas) a más tardar en 2030 en el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales.

En una línea de mantenimiento y mejora del Estado de bienestar, también el plan de acción del pilar europeo de derechos sociales de marzo de 2021 incluyó entre sus iniciativas la Estrategia de la UE sobre los Derechos del Niño, la Recomendación del Consejo por la que se establece una Garantía Infantil Europea, la Plataforma Europea para Combatir el Sinhogarismo, la Recomendación del Consejo sobre una renta mínima adecuada que procure la inclusión activa, la Estrategia Europea de Cuidados y un Grupo de Alto Nivel sobre el Futuro de la Protección Social y del Estado de Bienestar, que ha presentado 21 recomendaciones para mejorar los sistemas de protección social y los Estados del bienestar.

La entrada en vigor de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea supuso un impulso con la inclusión de varios artículos sobre igualdad y no discriminación. El texto —que goza de la misma validez jurídica que los tratados de la UE— en su art. 1 proclama que la dignidad humana es inviolable, prohibiendo en su art. 21 prohíbe “toda discriminación”, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual, así como el respeto a la diversidad cultural, religiosa y lingüística —art. 22—, la igualdad entre hombres y mujeres —art. 23— y el derecho a la integración de las personas con discapacidad —art. 26—.

Por cuanto hace a la igualdad como mecanismo para conseguir paliar la pobreza y la exclusión, existe una extensa producción legislativa en materia de antidiscriminación tanto a nivel europeo como en cada uno de los miembros de la Unión. El punto de inflexión cabría ser situado en la inclusión del art. 19 el TFUE (antiguo art. 13) y que

permitía al Consejo la adopción de medidas para luchar contra todo tipo de discriminación incluyendo motivos de origen racial o étnico, religión o creencias, edad, discapacidad u orientación sexual. El desarrollo de este principio ha dado lugar a la aprobación de diferentes directivas que forman un importante corpus normativo de protección frente a la discriminación: la Directiva 2000/43/CE, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, la Directiva 2000/78/CE, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, la Directiva 2006/54 relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación, que venía a refundir el amplio corpus normativo desarrollado en el ámbito de la igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito del empleo, la Directiva 2010/41/UE, sobre la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejercen una actividad autónoma, y por la que se deroga la Directiva 86/613/CEE del Consejo y la Directiva 2004/113/CE, sobre aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso a bienes y servicios y su suministro.

Paralelamente y desde la Comisión Europea se han ido desarrollando una serie de estrategias entre las que cabe destacar, el compromiso para conseguir la igualdad de género mediante la adopción de la Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025, la Estrategia Europea sobre los derechos de las personas con discapacidad 2021-2030, el Plan de Acción de la UE Antirracismo para 2020-2025, la adopción de un marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de la población gitana o la lista de acciones para avanzar en la igualdad de las personas LGBTIQ enmarcadas en la Estrategia para la Igualdad de las Personas LGBTIQ 2020-2025.

Por último, y ofreciendo cobertura a uno de los colectivos más afectado por las desigualdades —la población migrante—, es preciso destacar la puesta en marcha del Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión para 2021-2027 (COM (2020) 758 final.), que incluye propuestas de actuación en aras a conseguir la integración en la sociedad de acogida de los migrantes interviniendo para ello en cuatro ámbitos fundamentales para el desarrollo pleno del individuo en su entorno como son la educación, el empleo, la vivienda y la asistencia sanitaria. La elaboración y desarrollo del Plan trae causa precisamente en las llamativas diferencias entre los migrantes y los nativos por cuanto hace a su nivel educativo, empleo, pobreza y condiciones de acceso a la vivienda. De hecho, el riesgo de sufrir pobreza se incrementa sensiblemente en la población migrante, así como las dificultades en el acceso a la vivienda (Figura 1).

El punto de partida de este Plan de Acción es la necesidad de constatar y afianzar un “modo de vida europeo es inclusivo” ya que la integración y la inclusión son dos cuestiones fundamentales para las personas que llegan a Europa y para las comunidades locales, así como para el bienestar a largo plazo de las sociedades y la estabilidad de la economía; así, contribuir a que las sociedades y economías prosperen en la UE precisa del apoyo de todas las personas que forman parte de las mismas e incide en la necesidad de convertir la integración en un derecho y una obligación para todos.

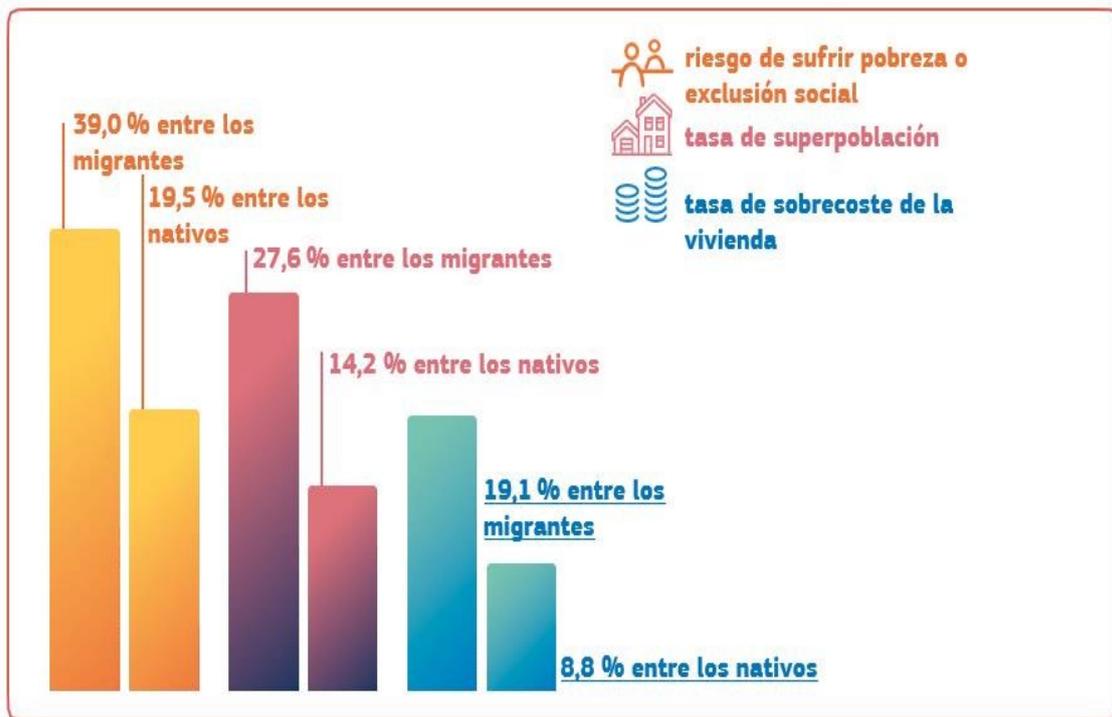


Figura 1.

Fuente: Plan de Acción en Materia de Integración e Inclusión para 2021-2027.

Datos obtenidos de Eurostat, 2019.

(Indicadores de pobreza y vivienda: estadísticas de la UE sobre la renta y las condiciones de vida)

### 2.2.2.- Financiación de la pobreza: El papel de los Fondos Europeos

Acometer las acciones necesarias para paliar las situaciones de necesidad supone un gasto extraordinario que los Estados no siempre pueden afrontar de manera unilateral. Esta es la esencia de los fondos y programas de ayuda europeos que ayudan en la financiación de acciones dirigidas a los más desfavorecidos.

Para conseguir mejorar el desarrollo regional y la cohesión territorial han sido marcadas cinco prioridades de inversión en aquellos ámbitos en los que mayor aportación puede hacer la Unión para el periodo 2021-2027:

- Conseguir que Europa sea un territorio más inteligente, mediante la innovación, la digitalización, la transformación económica y el apoyo a las pequeñas y medianas empresas.
- Mejorar en la batalla del medio ambiente con una Europa más ecológica y libre de carbono, que aplique el Acuerdo de París e invierta en transición energética, energías renovables y la lucha contra el cambio climático.
- Aumentar logros en el ámbito de las conexiones, a través de una Europa más conectada, con un transporte estratégico y redes digitales.
- Lograr una Europa más social, que haga realidad el pilar europeo de derechos sociales y que apoye el empleo de calidad, la educación, las capacidades educativas y profesionales, la inclusión social y la igualdad de acceso a la asistencia sanitaria.
- Constituir un territorio más cercano a los ciudadanos, que respalde estrategias de crecimiento de gestión local y que contribuya a un desarrollo urbano sostenible en toda la UE.

## CATEGORÍAS DE REGIÓN

### REGIONES MÁS DESARROLLADAS

EU C. Autónoma del País Vasco

CT C. Autónoma de Cataluña

AR C. Autónoma de Aragón

NA C. Foral de Navarra

MD C. de Madrid

### REGIONES EN TRANSICIÓN

GA C. Autónoma de Galicia

AS C. Autónoma del Principado de Asturias

CN C. Autónoma de Cantabria

LR C. Autónoma de La Rioja

MU C. Autónoma de la Región de Murcia

CV C. Valenciana

IC C. Autónoma de Canarias

BB C. Autónoma de las Illes Balears

CL C. de Castilla y León

### REGIONES MENOS DESARROLLADAS

AN C. Autónoma de Andalucía

CM C. Autónoma de Castilla-La Mancha

EX C. Autónoma de Extremadura

CE Ciudad de Ceuta

ME Ciudad de Melilla

Fuente: Acuerdo de Asociación de España 2020-2027.

Ministerio de Hacienda y Función Pública

El criterio de asignación de los fondos sigue teniendo en cuenta, en gran medida, el PIB per cápita si bien han sido añadidos nuevos criterios que demuestran tener influencia esencial en el desarrollo y prosperidad regional como son el desempleo juvenil, la existencia de niveles educativos bajos, el cambio climático y la acogida e integración de inmigrantes. En este sentido, el Reglamento de Disposiciones Comunes<sup>17</sup> categoriza las regiones en tres grupos atendiendo su PIB per cápita en relación al de la media UE-27 constituyendo en España parte de las regiones menos desarrolladas aquellas cuyo PIB per cápita es menor que el 75% de la media de la UE 27, entre las que se encontrarían las Comunidades Autónomas de Andalucía, Castilla La Mancha, Ceuta, Extremadura y Melilla; regiones en transición cuyo PIB per cápita se encuentra entre el 75% y el 100% de la media UE 27 y entre las cuales cabría citar a Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla León, Galicia, La Rioja, Murcia, Valencia; y, regiones más desarrolladas cuyo PIB per cápita es mayor que el 100% de la media UE27 constituidas por las comunidades de Aragón, Cataluña, Navarra, Madrid, País Vasco.

En materia de desarrollo regional y cohesión las principales fuentes de financiación están constituidas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo de Cohesión que destinan entre el 65 % y el 85 % de sus recursos a estos fines asignando sus partidas en función de la riqueza relativa de los Estados miembros.

Como otro de los fondos de carácter estructural con mayor aportación de recursos en materia socio laboral<sup>18</sup> el Fondo Social Europeo (FSE) ha sido en mecanismo que históricamente ha dirigido su actuación hacia el logro de cuatro objetivos temáticos entre los cuales se incluía la promoción de la inclusión social y la lucha contra la pobreza y discriminación, además de otros que colaborarían de manera activa a la consecución de este fin como es la promoción de la sostenibilidad y la calidad en el empleo, el favorecimiento de la movilidad laboral y la inversión en educación, formación y formación profesional para la adquisición de capacidades y el aprendizaje permanente.

<sup>17</sup> Art. 108, Reglamento (UE) 2021/1060, del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021 por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados.

<sup>18</sup> El FSE encuentra recepción y apoyo normativo en el Reglamento (UE) 1304/2013, de 17 de diciembre de 2013, que procedió al establecimiento de las misiones del Fondo, el alcance de sus ayudas, disposiciones específicas y las categorías de gastos subvencionables.

El punto de inflexión marcado por la Covid-19 y posteriormente por el conflicto bélico de Ucrania aceleró la necesidad de poner en valor de manera urgente medidas más férreas en la lucha contra la pobreza y la exclusión<sup>19</sup> constituyendo el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) el instrumento de financiación más importante para conseguir la aplicación del pilar europeo de derechos sociales y conseguir una mayor cohesión económica, social y territorial y a la consecución de los objetivos marcados en la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030. A tal fin, para llevar a cabo la programación para el período 2021-2027 se procede a la fusión del Fondo Social Europeo (FSE), la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ) y el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD), constituyendo el objetivo más importante del FSE+ procurar apoyo a las políticas orientadas a alcanzar el pleno empleo, potenciar la calidad y la productividad en el trabajo, aumentar la movilidad geográfica y laboral de los trabajadores y trabajadoras dentro de la Unión, mejorar los sistemas de educación y de formación, y promover la inclusión social y la salud, como vía de salida de las situaciones de pobreza.

El logro de estos objetivos supone hacer valer el principio de concentración —como uno de los que rige el funcionamiento del FSE— que implicaría la actuación sobre un número limitado de prioridades en aras de aumentar la eficacia de las intervenciones públicas y conseguir resultados que obtengan un reflejo socioeconómico real en las regiones afectadas por la intervención.

El presupuesto destinado por el FSE+ para el periodo 2021/2027 supone casi 99.300 millones €, de los cuales, por exigencia normativa<sup>20</sup> el 25 % deberá ser destinado a la inclusión social, al menos el 3 % a ayuda alimentaria y a asistencia material básica para las personas más desfavorecidas y, en los Estados miembros en los que el número de niños y de niñas con alto riesgo de pobreza sea superior a la media de la Unión, un 5 % ha de destinarse a la adopción de cuantas medidas sean necesarias para que los niños y las niñas tengan el mismo acceso a asistencia sanitaria, educación y atención infantil gratuitas, así como a vivienda digna y a una alimentación adecuada. El componente de empleo e innovación social del FSE+ proporciona financiación de la Unión para modernizar las políticas de empleo y las políticas sociales con el objetivo de garantizar una protección social adecuada y digna, promover el empleo de calidad y sostenible, y luchar contra la discriminación, la exclusión social y la pobreza.

Por lo que hace a la desigualdad de género como una de las cuestiones que agravan las situaciones de carencia, el FSE y el FEDER han mantenido su apoyo para conseguir la igualdad de género a través de medidas específicas de financiación a los Estados miembros destinadas a abordar esta cuestión. En el periodo 2007-2013 fueron asignados 2.400 millones de euros —lo que representaba el 3% del presupuesto total del FSE— a la prioridad temática de mejorar el acceso al empleo de las mujeres e incrementar su participación sostenible y progreso en el mercado laboral, con el fin de reducir la segregación basada en el género existente en este ámbito y para la conciliación de la actividad laboral con la vida privada. Así, y atendiendo a la dimensión y alcance de los Fondos Comunitarios en España y partiendo de que la igualdad de género es una cuestión que encuentra regulación en la propia normativa reguladora de los Fondos como un

---

<sup>19</sup> Reglamento (UE) 2021/1060, del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021 por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados.

<sup>20</sup> Reglamento (UE) 2021/1057, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establece el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) y por el que se deroga el Reglamento (UE) 1296/2013.

principio transversal, el Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades se erige como organismo encargado de velar por el cumplimiento efectivo del principio transversal de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en las intervenciones cofinanciadas por los Fondos y organismo gestor de actuaciones dirigidas a fomentar la igualdad entre mujeres y hombres.



Aportaciones del FEDER y FSE+ a las regiones españolas en función del PIB.  
Fuente: Acuerdo de Asociación de España 2020-2027.

Apoyando la actuación del FSE+ en esferas que afectan a los mínimos vitales como la alimentación y a la asistencia básica se crea el Fondo de Ayuda Europea para las Personas más Desfavorecidas (FEAD)<sup>21</sup> que colabora en las acciones de los Estados miembros destinadas a facilitar asistencia material básica, entendida esta en su propia norma reguladora como los “bienes de consumo básicos de valor limitado y para uso personal de las personas más desfavorecidas como, por ejemplo, ropa, calzado, material escolar o sacos de dormir” destinadas a las personas desfavorecidas, siendo estas las “las personas físicas, ya sean individuos, familias, hogares o grupos compuestos por estas personas,

<sup>21</sup> Reglamento (UE) 223/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, relativo al Fondo de Ayuda Europea para las personas más desfavorecidas.

cuya necesidad de asistencia se haya establecido con arreglo a criterios objetivos que hayan sido fijados por las autoridades nacionales competentes en consulta con las partes interesadas pertinentes, evitando los conflictos de intereses, o determinados por las organizaciones asociadas y aprobados por esas autoridades nacionales competentes, y que podrán comprender elementos que permitan definir como destinatarios las personas más desfavorecidas de determinadas zonas geográficas”<sup>22</sup>, y combina estas actuaciones con otras medidas de inclusión social dirigidas a aquellos más desfavorecidos.

La intervención sobre la población más joven mediante la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ) —constituye uno de los principales recursos financieros para la aplicación de la garantía juvenil— como vía para superar las situaciones de pobreza, parte de un contexto generalizado de precariedad laboral para este colectivo lo que lleva a la necesidad de combinar múltiples mecanismos para hacer frente a la acuciante situación de una población joven en grave riesgo de exclusión ya que los destinatarios de los recursos de IEJ son jóvenes que no estudian, ni trabajan ni reciben formación (ninis)—bien por no desear acceder a los estudios o bien por haber completado sus ciclos de formación—, incluidos los desempleados de larga duración y los que no están inscritos como solicitantes de empleo. Las acciones están dirigidas fundamentalmente a la financiación de la formación —como aprendices o bien para conseguir una cualificación—, a la realización de prácticas mediante las cuales sea posible adquirir experiencia laboral, o, finalmente, ayuda específica en procesos de colocación. La integración de esta iniciativa en el FSE+ supone un empuje para los jóvenes por cuanto los recursos que la UE aporta a los miembros deberán dirigirse a medidas específicas y de apoyo al empleo, educación y formación de los jóvenes.

### **3. LAS DIMENSIONES DE LA POBREZA EN ESPAÑA: ESTRATEGIAS DE AFRONTAMIENTO Y LÍNEAS DE ACTUACIÓN**

Abordar un problema de carácter tan complejo como son las reiteradas situaciones de carencia y satisfacer las necesidades básicas de los ciudadanos implica arbitrar un conjunto de actuaciones dirigidas a incidir sobre cada una de las cuestiones clave que forman parte del contexto de la vida en condiciones dignas y todas sus esferas.

Esta es la línea de actuación adoptada por la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023 que constituye un documento cuyo objetivo principal es reducir la pobreza y la exclusión social en España. En el riguroso proceso de diseño de sus objetivos y líneas de actuación han sido partícipes expertos y otros actores relevantes como las organizaciones de la sociedad civil y representantes de los sectores público y privado, lo que ha permitido crear una visión amplia que garantiza la pertinencia y efectividad de las medidas propuestas.

Conseguir el fin perseguido supone la definición de cuatro metas estratégicas situadas en el horizonte deseado y están constituidas por las siguientes:

1. La implementación de políticas y medidas que promuevan la inclusión social y la mejora de las condiciones de vida de las personas más vulnerables con el fin de conseguir reducir la cantidad de personas que se encuentran en situación de pobreza y exclusión social (tasa de pobreza y exclusión).
2. Mejorar la calidad de vida de las personas en situación de pobreza y exclusión social garantizando el acceso a los recursos y servicios necesarios para mejorar su calidad de vida, como vivienda digna, alimentación adecuada, atención sanitaria, educación, empleo y participación social.
3. Promover la igualdad de oportunidades y lucha contra la discriminación y la exclusión social eliminando las barreras y desigualdades que impiden el pleno ejercicio de los

---

<sup>22</sup> Art. 2, Reglamento (UE) 223/2014.

derechos y oportunidades de las personas en situación de pobreza y exclusión social, promoviendo la igualdad de género, la no discriminación por origen étnico, orientación sexual, discapacidad u otras características personales, y fomentando la participación de todas las personas en la sociedad.

4. Mejorar la coordinación y la eficacia de las políticas públicas entre los distintos actores partícipes de las mismas y los niveles de gobierno, así como mejorar la eficacia de las políticas públicas en la prevención y lucha contra la pobreza y la exclusión social. Esto implica una mayor cooperación territorial, colaboración con la Unión Europea, participación de todos los actores involucrados y el uso de información, conocimiento e innovación social para la toma de decisiones y la evaluación de resultados.

Para poner en valor el cumplimiento de las metas *supra* mencionadas han sido propuestos 13 objetivos básicos que tratan las esferas más afectadas por las situaciones de pobreza — abarcan desde la reducción de la brecha salarial entre hombres y mujeres hasta la mejora de la calidad de la vivienda — y 85 líneas de actuación — que incluyen medidas como la mejora de la protección social, la promoción del empleo de calidad, la lucha contra la violencia de género, la mejora de la educación y la formación, la promoción de la inclusión social de las personas migrantes y la mejora de la atención a las personas mayores— diseñadas a partir del diagnóstico de necesidades y desafíos identificados. Como novedad, se incluye un enfoque preventivo que busca mejorar las oportunidades de las personas y las familias para reducir de manera sostenible los riesgos de caer en situaciones de pobreza y evitar su transmisión a través de medidas que buscan mejorar la educación, la formación y el acceso al empleo, así como la protección social y la atención a las personas en situación de vulnerabilidad.

### **3.1. La medida de la pobreza**

La valoración cuantitativa del grado de carencias y vulnerabilidad que pueden sufrir los ciudadanos de un determinado país ha de llevarse a cabo estableciendo una serie de valores o criterios objetivos capaces de crear un mapa de la pobreza que pueda ser puesto en relación con el de otros territorios. Esta labor en el supuesto de los ciudadanos españoles encuentra reflejo en la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) que el Instituto Nacional de Estadística (INE) viene realizando desde el año 2004 y que, partiendo de un conjunto de criterios armonizados para todos los países de la UE, constituye una fuente de referencia sobre estadísticas comparativas de la distribución de ingresos y la exclusión social en el ámbito europeo.

La realización de la ECV permite además poner a disposición de la Comisión Europea un instrumento estadístico de primer orden para el estudio de la pobreza y desigualdad, el seguimiento de la cohesión social en el territorio de su ámbito, el estudio de las necesidades de la población y del impacto de las políticas sociales y económicas sobre los hogares y las personas, así como para el diseño de nuevas políticas.

El incremento significativo del tamaño muestral llevado a cabo en 2022 ha supuesto la incorporación de 3.306 hogares adicionales permitiendo recopilar un elevado número de información nueva que permite la elaboración de informes más precisos y la inclusión de nuevos datos que aportan una visión más detallada tanto de la situación general como aquella de grupos específicos a nivel territorial.

No obstante, este incremento no ha sido uniforme en todas las regiones por lo que los análisis segmentados sustentados en valores como la edad, el sexo, el hábitat y otros factores han de ser interpretados con cierta precaución y considerados como tendencias de carácter general, no como valores absolutos. Así, la limitación del tamaño de la muestra en territorios como las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla supone el establecimiento de márgenes de error considerablemente altos que dificultan un análisis

detallado de los datos y una representación precisa de la realidad de la pobreza y la exclusión social en ambas ciudades.

En orden distinto pero importante a la hora de proceder a un análisis de datos, cabe abordar el concepto de pobreza severa entendida como la situación en la que se encuentran las personas que residen en hogares con ingresos por unidad de consumo excepcionalmente bajos. La definición precisa del umbral de ingresos por debajo del cual se considera que las personas se encuentran en pobreza severa ha ido variando a lo largo del tiempo si bien para el año 2022 los datos relacionados con la pobreza severa tendrán como referencia el porcentaje de individuos que viven en hogares cuyos ingresos por unidad de consumo son inferiores al 40 % de la mediana de ingresos de la población siendo esta medida la más extendida en el momento actual y que corresponde a dos tercios de los ingresos considerados como el límite superior para calcular la población en riesgo de pobreza; así, si el umbral de riesgo de pobreza para la población en el año 2022 es de 10.088 € (840,6 € al mes) serían considerados en situación de pobreza severa todas aquellas personas que residen en hogares cuyos ingresos por unidad de consumo sean inferiores a dos tercios de esta cifra, es decir, 6.725 € al año (560 € al mes).

Según los datos definitivos que arroja la ECV del año 2022, el porcentaje de población en riesgo de pobreza o exclusión social disminuyó hasta el 26,0%, desde el 27,8% de 2021; el 7,7 % de la población se encontraba en situación de carencia material y social severa, frente al 8,3% del año anterior; y el 8,7% de la población llegó a fin de mes con “mucha dificultad”, frente al 8,8% de 2021.

Otra de las medidas de trata de aquilatar la población en riesgo de pobreza o exclusión es la ofrecida por la tasa AROPE (At Risk Of Poverty or social Exclusion) que constituye un medio para medir la pobreza relativa en Europa con mayor exactitud que la ofrecida por la tasa de riesgo de pobreza por cuanto la primera tiene en cuenta el colectivo de población que se encuentra en riesgo de pobreza, o con carencias materiales o sociales severas o con baja intensidad en el empleo, mientras que la segunda sólo contempla los ingresos y no desciende a otro tipo de carencias.

El primer informe de avance de resultados para el año 2023 sobre situación de AROPE, englobando las diferentes dimensiones del riesgo de exclusión social, situó el valor en un 26,0% de la población residente en España, en comparación con el 27,8% registrado el año anterior, reducción que encuentra reflejo en los tres componentes que forman parte de la misma —riesgo de pobreza, carencia material y social severa, o baja intensidad den el empleo—.

En primer lugar, el porcentaje de población en riesgo de pobreza —tasa de riesgo de pobreza— disminuyó del 21,7% al 20,4% dato que pone de manifiesto una mejora en la situación de cuantos perciben ingresos bajos en relación con el conjunto de la población, si bien, y a pesar de esta mejora, la cifra de cuantos viven en situación de pobreza —cerca de 9.676.000 personas— con ingresos inferiores a 10.088 € anuales por unidad de consumo (841 € al mes) es muy elevada. Como dato positivo ha mejorado la renta media lo que ha supuesto en un incremento del umbral de pobreza, que el año anterior era de 9.535 €.

Por cuanto hace al porcentaje de personas residentes en hogares con carencia material y social severa, la mejora en las condiciones de vida y acceso a recursos básicos supone un dato alentador que expresado en cifras supuso una disminución en seis décimas de la tasa respecto al valor del año anterior (8,3%), situando la cifra en el 7,7% lo que afectaría a 3,65 millones de personas. En todo caso y a pesar de esta mejora, la crisis económica y las subidas de precios han afectado de manera diferente a los indicadores que valoran la carencia material siendo superior el número de personas que no han podido mantener una temperatura adecuada en su hogar aumentando hasta un 17,1 % frente al 14,3 % de 2021;

incrementando el número de cuantos no pudieron permitirse una comida con carne, pollo o pescado cada dos días —estableciendo el porcentaje en un 5,4 % frente al 4,7% del año anterior—; el 33,5 % no pudieron irse de vacaciones al menos una semana al año frente al 32,7% de 2021; aumenta el número de aquellos que llegan con dificultad a fin de mes pasando del 44,9 % que declaraba algún tipo de dificultad en 2021 al 47,8 % en 2022<sup>23</sup>. Por último, descendiendo a la población en situación de baja intensidad en el empleo las cifras han descendido del 11,6% al 8,6% lo que muestra una reducción en la proporción de personas que se encuentran en empleos con una intensidad laboral baja y supone una mejora en términos de calidad del trabajo y estabilidad laboral además de constituir el único indicador que mantiene la evolución necesaria para cumplir con los criterios especificados en la Agenda 2030.

En suma, como dato alentador, la tasa AROPE se ha visto reducida de manera importante el año 2022 pese a que aún queda mucho camino por recorrer puesto que cerca de 12,3 millones de personas están en situación de riesgo de pobreza o exclusión social.

### **3.2. Pobreza y acceso a una vivienda digna**

De entre las múltiples dimensiones que adquiere la vida en condiciones de pobreza la vivienda constituye un factor clave sobre el cual pivota la posibilidad del desarrollo integral en condiciones dignas.

Los poderes públicos, conscientes de la importancia que la satisfacción de esta cuestión proyecta, deben intervenir a través de mecanismos capaces de satisfacer el derecho al acceso a la misma —y que la propia Constitución reconoce— de cuantos tienen mermados sus recursos y, por ende, encuentran mayores dificultades a la hora de proceder a la compra o alquiler de una vivienda digna.

La entrada en vigor del Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, por el que se regula el Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025, ha supuesto el arbitrio de un conjunto de ayudas y actuaciones —en régimen de compra y de alquiler de vivienda— para el periodo 2022-2025 que, bajo un programa genérico de ayudas directas y subsidiación de préstamos, se estructuran en torno a cuatro parámetros diferentes; a saber, programas de ayudas para el acceso a una vivienda digna, programas de incremento de oferta de vivienda de alquiler, programas de mejora a la accesibilidad y erradicación de la infravivienda, y programa seguro de protección.

#### **3.2.1. Ayudas financieras**

Las ayudas financieras están configuradas como la posibilidad de acceso a préstamos concedidos en condiciones más ventajosas que las habituales, pactadas entre el Ministerio de Vivienda y entidades de crédito y en ayudas económicas directas.

Respecto a la primera de las fórmulas, se trata de la concesión de préstamos por entidades de crédito que hayan suscrito el correspondiente convenio con el Ministerio de Vivienda que gozan de especiales características como la imposibilidad de aplicar comisiones, existencia de unos tipos de interés cualificados o el establecimiento de cuotas a pagar a la constantes a lo largo de la vida del préstamo, dentro de cada uno de los períodos de amortización a los que corresponda un mismo tipo de interés.

Por cuanto hace al resto de ayudas financieras, incluyen desde la subsidiación de los mentados préstamos convenidos hasta cantidades fijas que el Ministerio de Vivienda<sup>24</sup> abona por cuenta del adquirente en la entidad de crédito, subvenciones y otras ayudas

---

<sup>23</sup> Este porcentaje genera gran preocupación ya que supone un incremento de casi 1,4 millones de personas más alcanzando la cifra prácticamente a la mitad de la población española.

<sup>24</sup> Actualmente la cuestión de la vivienda está integrada en el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA).

económicas que de manera directa faciliten el pago para el acceso a una vivienda en propiedad.

Los criterios para poder ser partícipes de estas ayudas están relacionados tanto con los ingresos personales y familiares del adquirente como con las características de las viviendas.

Así, con carácter general y entre muchas, las viviendas objeto de esas actuaciones se destinen a residencia habitual y permanente, los adquirentes, adjudicatarios o promotores deben destinarlas a uso propio, no pueden ser titulares de otra vivienda de protección pública, sus ingresos familiares corregidos que no excedan de 6,5 veces el IPREM para la obtención de préstamo convenido, 3,5 veces el IPREM para ser beneficiarios de ayudas estatales financieras directas y acogerse al sistema específico de ayudas financieras para el primer acceso a la vivienda en propiedad, no hayan obtenido previamente financiación de Planes de Vivienda en los diez años anteriores a la solicitud de la actual ayuda, que las viviendas no excedan de los precios máximos de venta, adjudicación o renta que establece el Plan, o no excedan de las superficies útiles máximas establecidas en 90 metros cuadrados, con carácter general, incrementado un 20% en el supuesto de viviendas protegidas adaptadas para personas con discapacidad, con movilidad reducida permanente, y 120 metros cuadrados, para familias numerosas.

### **3.2.2. Subsidiación de préstamos convenidos**

Los préstamos convenidos suponen una ayuda financiera de carácter cualificado para cuantos ostentan dificultades para acceder a financiación por los canales o vías habituales. De este modo, se procede a conceder préstamos en condiciones más ventajosas que las habituales, pactadas entre el Ministerio de Vivienda y entidades de crédito. La ayuda se materializa en una cantidad mensual para hacer frente a la hipoteca siempre que se cumplan los requisitos generales (ingresos y tipo de vivienda) y los específicos que pudieran establecerse. El programa se dirige a mantener las ayudas de subsidiación de préstamos convenidos y regulados dentro de los programas estatales de vivienda.

El funcionamiento en términos generales y de acuerdo a la Comunidad Autónoma implica que todo aquel que adquiera un inmueble protegido deba acudir a su Comunidad Autónoma para solicitar no solo un préstamo convenido, sino también su correspondiente subsidiación, siendo esta la que se encargará de emitir una resolución a través de la cual se llevará a cabo su reconocimiento que será el documento con el cual el interesado habrá de dirigirse a la entidad de crédito para solicitar la correspondiente autorización — otorgada por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana— sin la cual no podrá llevarse a cabo la formalización del préstamo solicitado.

### **3.2.3. Programas de acceso a una vivienda digna**

El acceso a una vivienda digna como derecho de todo ciudadano ha tratado de encontrar garantía en un conjunto de programas dirigidos a los colectivos más vulnerables y con un mayor riesgo de exclusión social.

El primero de ellos se dirige a la posibilidad del disfrute de una vivienda en régimen de alquiler o de cesión de uso, siempre que la misma constituya la vivienda habitual y permanente del beneficiario y que la unidad de convivencia de este no supere un límite de ingresos determinados con base en el IPREM<sup>25</sup>. La cuantía se cifra en hasta un 50% del importe de la renta de alquiler estableciendo un sistema de máximos en los alquileres objeto de las ayudas que, tendrán un límite temporal de 5 años.

En orden distinto, el segundo de los programas trata de paliar la situación de aquellas personas víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda

---

<sup>25</sup> Para el límite de ingresos en la concesión de la ayuda se tendrá en cuenta si se trata de familias numerosas, existen miembros con discapacidad o víctimas del terrorismo.

habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables que encuentran serias dificultades a la hora de acceder a un espacio habitacional. La prestación consistiría en una ayuda directa al alquiler de hasta 600€ mes —puede alcanzar los 900€ mes en determinados supuestos previo acuerdo de la Comisión de Seguimiento del MITMA-CCAA— así, como un complemento dirigido a sufragar los gastos de mantenimiento, comunidad y suministros básicos de hasta 200€ mes. La solución ofertada consiste en el disfrute de una vivienda pública o privada adecuada a las circunstancias: tamaño, servicios, accesibilidad y localización o, en su defecto y con carácter provisional cualquier alojamiento o dotación residencial que salvaguarde el derecho a la intimidad y la libertad de tránsito, durante un periodo de 5 años.

El tercer programa dirigido a la obtención de una vivienda digna es el destinado a personas arrendatarias de vivienda habitual que por diversas circunstancias se hallan en un supuesto de vulnerabilidad sobrevenida —en los dos años anteriores a la petición de la ayuda—, para los cuales se arbitra una ayuda directa al alquiler de hasta 900 € mes —hasta el 100% de la renta— siempre que no superen por unidad de convivencia el máximo de ingresos requerido y cuyos ingresos se hayan reducido al menos un 20%. La valoración de la situación sobrevenida se llevará a cabo en relación a los ingresos antes de devenir vulnerable y están en relación directa con la cantidad que cada año se establece como IPREM.

Con espíritu de ayudar al joven al acceso a su primera vivienda en régimen de compra y alquiler, el cuarto de los programas tiene esta población como diana de sus actuaciones tratando de dar satisfacción a dos grandes necesidades: por un lado, paliar la situación del joven que afectado por la falta de trabajo y el empleo precario ve muy difícil el acceso a una vivienda; por otro, aumentar la población en aquellos ámbitos territoriales en los que la despoblación lastra el desarrollo.

La ayuda al alquiler de jóvenes de entre 18 y hasta 35 años de edad —bono alquiler joven<sup>26</sup>— se dirige a aquellos que acreditando rentas del trabajo sin embargo encuentran elevadas dificultades a la hora de hacer frente a los gastos que un alquiler supone, considerando que se encuentran en esta situación, con carácter general, aquellos cuyos ingresos anuales sean inferiores a 3 veces el IPREM —se incrementa para los supuestos de sufrir discapacidad en sus diversos grados—, sin perjuicio de lo que pueda establecer en cada caso la convocatoria llevada al efecto por la Comunidad Autónoma o ciudad de Ceuta y Melilla. Su concesión viene también condicionada por la no superación de unos límites de renta mensual de la vivienda a la que se desea acceder; así, existe un límite de 600€ mes para el alquiler de la totalidad de una vivienda o 300€ mes para el alquiler de una habitación, percibiendo una ayuda de 250€ al mes compatible con el Plan Estatal de Vivienda hasta el 40% de la diferencia entre el alquiler de la vivienda y la ayuda del Bono Alquiler Joven, con el límite conjunto del 75% de la renta del alquiler.

Como complemento la CA puede ofrecer una ayuda adicional que estará en función del número de personas e ingresos en la unidad de convivencia, la tensión del mercado del alquiler en el entorno, la existencia de alguna discapacidad u otros criterios que pudieran ser establecidos.

El joven también ha sido el centro de atención a la hora proceder a incrementar la población en los municipios de menos de 10.000 habitantes destinando ayudas específicas a la adquisición de viviendas en estas zonas con menor población con importes que llegarían a los 10.800€ con límite del 20% del precio de adquisición siempre que este sea

---

<sup>26</sup> Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, por el que se regula el Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025.

inferior a 120.000 € y la vivienda constituya el domicilio habitual y permanente durante un mínimo de 5 años.

#### **3.2.4. Programas de incremento de oferta de vivienda en alquiler**

En este conjunto de programas el primero trata de ofrecer un incremento del parque públicos de viviendas destinadas al alquiler social. A diferencia de los anteriores, la finalidad de éste hace que difieran los beneficiarios, que están constituidos por aquellas Administraciones Públicas, organismos y entidades de derecho público, empresas públicas, público-privadas y sociedades mercantiles mayoritariamente participadas por las administraciones públicas o en las que se garantice la permanencia y control de las administraciones públicas en, al menos, el 50% del capital, fundaciones, empresas de economía social y sus asociaciones, cooperativas, ONGs y asociaciones declaradas de utilidad pública, que tengan como fin el previsto en el objeto del programa y que no es otro que aumentar el número de viviendas que podrán ser ofertadas a menor coste. La obtención de las ayudas —destinadas tanto a la adquisición de vivienda como al alquiler— requieren que los futuros inquilinos de esta vivienda subsidiada no excedan en los ingresos de su unidad de convivencia el límite —que puede verse alterado por acuerdo entre el MITMA y la CA— de tres veces el IPREM.

Descendiendo al tratamiento de aquellos que presentan elevada vulnerabilidad, se diseña el fomento de viviendas para personas mayores o personas con discapacidad cuyos beneficiarios, además de personas físicas, podrán ser Administraciones Públicas, organismos públicos y demás entidades de derecho público y privado, así como empresas públicas, privadas, público-privadas y sociedades mercantiles participadas mayoritariamente por las administraciones públicas, fundaciones, empresas de economía social y sus asociaciones, cooperativas incluidas las de autopromoción o autoconstrucción, las ONGs y las asociaciones declaradas de utilidad pública. El objetivo es llevar a cabo la promoción de alojamientos o viviendas de nueva construcción o procedentes de la rehabilitación de edificios que se vayan a ceder en uso o destinar al arrendamiento con alquiler limitado con el contenido adicional de un conjunto de prestaciones para personas mayores y con discapacidad (asistencia social, atención médica básica disponible veinticuatro horas, limpieza y mantenimiento, dispositivos y sistemas de seguridad, restauración, actividades sociales, deportivas, de ocio y culturales así como terapias preventivas y de rehabilitación).

Cerrando estas líneas de actuación se encontrarían otras como las destinadas al fomento de la cesión de alojamientos temporales, de modelos cohousing, de viviendas intergeneracionales y otras modalidades similares, la puesta a disposición de viviendas cedidas por la SAREB<sup>27</sup> o por propietarios particulares a las CCAA, ayuntamientos y al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana para que puedan actuar ante situaciones de emergencia social y facilitar un alquiler asequible o social.

#### **3.2.5. Programas de mejora a la accesibilidad y erradicación de la infravivienda**

En esta esfera de actuación se trata de intervenir en una perspectiva diferente adaptando las viviendas a los condicionantes que la edad, la discapacidad u otras circunstancias pueden suponer a la hora de acceder a un edificio. Para ello se establecen diferentes cuantías destinadas a la mejora de elementos comunes que mejoren la accesibilidad.

De otro lado, pero sin perder el horizonte de la adaptación y rehabilitación cabe mencionar el conjunto de ayudas destinadas a financiar todas aquellas actuaciones conjuntas de rehabilitación, de renovación y nueva edificación de viviendas, de urbanización o

---

<sup>27</sup> La Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB) es una entidad privada formada en un 45% por el Estado español y un 55% por inversión privada. Su misión es la de recuperar activos inmuebles de aquellos propietarios que no podían costearlos.

reurbanización de los entornos de las viviendas rehabilitadas, renovadas o edificadas, de realojos y de gastos profesionales, de gestión y cualquier otro necesario para conseguir erradicar las zonas degradadas o aquellas en las cuales existe el chabolismo o la infravivienda.

### **3.2.6. Programa de ayuda al pago del seguro de protección de la renta arrendaticia**

Por último, sería reseñable el programa gubernamental destinado a garantizar a los arrendatarios el cobro de las rentas de sus inmuebles. El mercado inmobiliario está saturado de viviendas vacías en gran medida por la desconfianza que los propietarios tienen a la hora de alquilar su propiedad sin ninguna garantía de cobro.

Su regulación se lleva a cabo en el Real Decreto 42/2022, de 18 de enero (art.126 y ss.) estableciendo quienes son los beneficiarios, los requisitos y las características de esta ayuda que tratará de contribuir al aumento de la seguridad y tranquilidad del arrendador, al ofrecer una cantidad para contratar un seguro de protección de la renta frente al impago, haciendo posible así el incremento de la oferta de vivienda en alquiler.

El importe mínimo asegurado será la renta anual del arrendamiento de vivienda con una cuantía de hasta el 5 % de la renta arrendaticia anual, si bien ante la existencia de cualquier otra ayuda de los programas del Plan Estatal 2022-2025, cabría proceder al descuento de la misma no pudiendo en ningún caso la ayuda ser superior al coste del correspondiente seguro de protección de la renta arrendaticia. En todo caso, la Disposición Final Segunda del RD 42/2022, de 18 de enero, habilita al MITMA para su desarrollo reglamentario y dictar cuantas disposiciones resulten necesarias sin que haya habido ninguna hasta este momento.

### **3.3. El derecho básico del acceso a la salud en condiciones de igualdad**

La relación evidente que existe entre la carencia de recursos y la posibilidad de poder gozar de unas buenas condiciones de salud es otra de las barreras que afrontan cuantos por sus condiciones económicas viven situaciones de precariedad; la infravivienda, la limitación para llevar a cabo los actos más básicos que garanticen una adecuada higiene personal, la exposición a ambientes insalubres y peligrosos —acceso a viviendas en zonas altamente contaminadas y expuestas a sustancias tóxicas— suponen la exposición a mayores riesgos de adquirir y propagar enfermedades. Si a la situación descrita añadimos un escaso o nulo acceso a servicios médicos y a los medicamentos necesarios para preservar la salud puede constituir un factor crítico en la vida de la persona.

Para la OIT, la protección social de la salud busca aliviar la carga que supone padecer problemas de salud y reducir los consiguientes costes indirectos que conlleva la enfermedad y en su grado más acusado la invalidez, y que pueden suponer importantes pérdidas de ingresos por la incapacidad de corto y largo plazo, el cuidado de los miembros de la familia, la disminución de la productividad o los impedimentos a la educación y al desarrollo social de los niños. Así, gozar de buena salud permitirá a las personas trabajar y generar ingresos, y consecuentemente romper el círculo vicioso de la enfermedad y la pobreza. La [estrategia de la OIT para el acceso universal a la atención de salud](#)<sup>28</sup> trataría de hacer frente a las brechas en la cobertura y las barreras financieras en el acceso a la salud mediante el desarrollo de sistemas de protección social de la salud eficaces y eficientes, garantizando que cuantos necesiten atención no encuentren dificultades ni se incrementa el riesgo de pobreza debido a las carencias financieras para el acceso a la atención de salud esencial. Este documento encuentra su base en el derecho humano a la salud y a la seguridad social, e insiste en la importancia de la protección social en salud

---

<sup>28</sup> OIT: Temas de Protección Social (Documento de discusión 19): Protección social de la salud: una estrategia de la OIT para el acceso universal a la asistencia médica (Documento con fines de consulta), Departamento de Seguridad Social, Ginebra, 2007.

en relación con el trabajo y el empleo, estando en relación directa con el logro de [los Objetivos de Desarrollo del Milenio](#) y la aplicación del Programa de Trabajo Decente. Con la premisa descrita, la pobreza en relación con la salud debería ser tratada desde una doble perspectiva: por un lado, cabe reseñar aquellos aspectos que pueden suponer una merma de la salud y que son modificables ya que dependen en gran medida de la persona y los recursos de los que dispone; por otro, es preciso mencionar los mecanismos preventivos y reparadores que nuestro sistema ofrece cuando se produce la ausencia de esta.

En el primero de los supuestos mencionados, es evidente la interconexión que existe cuando de pobreza se trata entre todas las esferas que conforman el disfrute de una vida en condiciones dignas y que hace que no sea posible deslindar unas facetas de otras con facilidad de tal suerte que gozar de buena salud guarda estrecha relación con los ingresos que la unidad familiar percibe. Esto se proyecta en otros aspectos como la calidad de la vivienda —viviendas seguras y saludables—, la buena alimentación y los hábitos saludables cuyo mantenimiento resulta costoso en la medida en que la posibilidad de adquirir alimentos frescos y nutritivos también no está al alcance de aquellos con ingresos limitados. Otras cuestiones que pueden suponer merma de la salud encuentran relación con la falta de educación nutricional y habilidades en la capacidad para preparar comidas saludables o la realización de horarios de trabajo más extensos o caóticos que impiden llevar a cabo un correcto control de la alimentación que suponen recurrir a la “comida rápida” de alimentos procesados y ricos en grasas y azúcares más fáciles de preparar pero que llevan a una dieta poco saludable y desencadenan problemas de salud relacionados con la obesidad y otras enfermedades crónicas.

Intervenir sobre este primer factor supondría el establecimiento de un sistema de rentas suficiente para poder costear una vida “saludable”. En este sentido, existen diversas prestaciones que vienen a paliar la carencia —temporal o definitiva— de rentas y que pueden diferir, sin embargo, en función del territorio en el que resida el beneficiario. Así, dentro del marco nacional, además de aquellas de carácter general para todos los ciudadanos residentes en el territorio español y que traen causa en la pérdida del empleo —desempleo contributivo y subsidiado; el subsidio para mayores de 52 años, el de ayuda familiar, aquel destinado a los mayores de 45 años, la Renta Activa de Inserción, subsidio para emigrantes retornados, aquellos liberados de prisión...— cabría mencionar, entre varias, a las concretas dirigidas a la población más joven, las ayudas para autónomos, emprendedores, ayudas a la familia, ayudas por discapacidad, aquellas relacionadas con la protección contra la violencia de género[...]. En el ámbito autonómico las Comunidades, en ejercicio de sus competencias, han desarrollado prestaciones diferentes —rentas mínimas con distintas denominaciones— en un marco de garantía de ingresos que vendrían a constituir el último recurso de la red de protección, pero cuyo diseño, cuantía, cobertura y requisitos de acceso difiere notablemente de un territorio a otro al corresponder de manera exclusiva a los distintos gobiernos territoriales.

En el escenario descrito, y atendiendo a los elevados niveles de desigualdad en el territorio español que se acentúan entre las rentas más bajas de la distribución de ingresos y que llevaban a altas tasas de pobreza extrema, parecía inaplazable el establecimiento de una prestación destinada a “prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que vivan solas o integradas en una unidad de convivencia, cuando se encuentren en una situación de vulnerabilidad por carecer de recursos económicos suficientes para la cobertura de sus necesidades básicas”<sup>29</sup>. La superior importancia de la entrada en la

---

<sup>29</sup> Reproduciendo el art. 1 de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital.

entrada en vigor de una prestación de carácter no contributivo dentro del marco de la Seguridad Social se manifiesta en la garantía de un tratamiento igual a todos los ciudadanos independientemente de la región o Comunidad Autónoma en la que residan minorando así estas situaciones de perpetuación de las desigualdades.

Desde la segunda perspectiva, cabría preguntarse si existe esa igualdad real en el acceso a prestaciones reparadoras cualquiera que sea la situación económica del afectado por la ausencia de salud. La falta de acceso a servicios de atención médica y medicamentos puede ser un problema crítico para las personas pobres que sufren enfermedades crónicas, como la diabetes y la hipertensión, de superior prevalencia en poblaciones con mayores carencias y pueden requerir un tratamiento a largo plazo y costoso.

El modelo español asentado en un sistema de Seguridad Social de carácter universal que a través de sus dos vertientes —contributiva y no contributiva— trata de proporcionar ese acceso en condiciones de igualdad de todos los españoles a un Sistema Nacional de Salud. La vertiente sanitaria del sistema nacional de Seguridad Social supone prestación de cuantos servicios médicos y farmacéuticos sean necesarios para conservar y restablecer la salud de sus beneficiarios, así como su aptitud para el trabajo. No hay que olvidar que el sistema español de protección mantiene un vínculo fundamental con la actividad laboral extendiendo su protección con cargo a fondos públicos a todas las personas con nacionalidad española y las personas extranjeras que tengan establecida su residencia en el territorio español, así como a las personas extranjeras no registradas ni autorizadas como residentes en España <sup>30</sup>.

Por cuanto hace a las prestaciones de carácter farmacéutico, el sistema ha arbitrado un sistema objetivo proporcional al nivel de renta en el régimen de aportaciones de los usuarios y sus beneficiarios a los medicamentos <sup>31</sup> —actualizado como máximo con carácter anual— tratando con ello de asegurar un acceso equitativo y uso racional de esta prestación <sup>32</sup>. Pese a todo, y en aras a colaborar en la lucha contra la pobreza y exclusión, se exime del pago de la aportación a aquellos que por las circunstancias que padecen se encuentran en una situación especial de vulnerabilidad como los afectados de síndrome tóxico y personas con discapacidad en los supuestos contemplados en su normativa específica, personas perceptoras de rentas de integración social, personas perceptoras de pensiones no contributivas, parados que han perdido el derecho a percibir el subsidio de desempleo en tanto subsista su situación, personas con tratamientos derivados de accidente de trabajo y enfermedad profesional, personas beneficiarias del ingreso mínimo vital, personas menores de edad con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33 %, personas perceptoras de la prestación económica de la Seguridad Social por hijo

---

<sup>30</sup>Art. 1, Real Decreto-ley 7/2018, de 27 de julio, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud, por el cual se procede a la modificación de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, que aporta una nueva redacción al art. 3, ampliando los supuestos de titularidad del derecho de protección de la salud y atención sanitaria.

<sup>31</sup> Las aportaciones con carácter general serán de un 60 % del PVP para los usuarios y sus beneficiarios cuya renta sea igual o superior a 100.000€, un 50 % del PVP para las personas que ostenten la condición de asegurado activo y sus beneficiarios cuya renta sea igual o superior a 18.000 euros e inferior a 100.000 €, un 40 % del PVP para las personas que ostenten la condición de asegurado activo y sus beneficiarios y no se encuentren incluidos en los apartados anteriores, un 10 % del PVP para las personas que ostenten la condición de asegurado como pensionistas de la Seguridad Social y sus beneficiarios, con excepción de las personas cuya renta sea igual o superior a 100.000€, y, un 40 % del PVP para las personas extranjeras no registradas ni autorizadas como residentes en España a los que se refiere el artículo 3 ter de la Ley 16/2003, de 28 de mayo. Se establecen aportaciones más asequibles para cuantos padecen enfermedades crónicas

<sup>32</sup> Art. 102, Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios.

o menor a cargo en régimen de acogimiento familiar permanente o guarda con fines de adopción, y, pensionistas de la Seguridad Social, cuya renta anual sea inferior a 5.635 euros consignada en la casilla de base liquidable general y del ahorro de la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, y los que, en el caso de no estar obligados a presentar dicha declaración, perciban una renta anual inferior a 11.200 euros. Sin embargo, la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) del INE de 2021, entre la información que aporta sobre la relación entre pobreza y salud, incide en que el 5,8% de la población residente en España no puede permitirse ir al médico cuando lo necesita.

#### **3.4. El adecuado acceso a las nuevas tecnologías como vía de escape a la exclusión**

La rápida y constante transformación digital que está sufriendo la economía y la sociedad actual ha supuesto que las competencias digitales constituyan herramientas básicas para aumentar las oportunidades desde un punto de vista económico, social y ambiental. Su acceso y dominio suponen la posibilidad de hacer uso de nuevas formas de comunicación y de prestación de servicios, nuevos perfiles profesionales y oportunidades de negocio para las empresas para dar respuesta a los retos globales, nuevas posibilidades de acceso a la información, a los servicios públicos y a la actividad económica en todo el territorio nacional. Las competencias digitales se erigen así en un elemento fundamental para conseguir que la sociedad y las empresas españolas afronten los retos y aprovechen las oportunidades que ofrece la economía digital.

Así, el acceso a las nuevas tecnologías y la brecha digital en un panorama marcado por el uso intensivo de estas puede ser un elemento determinante que afecta a otras facetas del desarrollo del individuo y que se acrecienta cuando aparecen situaciones de pobreza. Pese a la generalización existente en los últimos años en el acceso a la red, según los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), en el año 2020 el 18% de los hogares españoles no tenía acceso a Internet en el hogar y el 10,9% de la población española no sabía usar Internet. En 2021, el 15% de la población no tenía acceso a internet en su hogar, y esta cifra era aún mayor entre las personas mayores de 65 años y las personas con menos educación y bajos ingresos. Estos datos suponen añadir a las dificultades de acceso la ausencia de capacidades para su utilización.

Con carácter general, las esferas más directamente afectadas por la situación descrita serían las referidas a la educación, por cuanto los estudiantes en situación de pobreza no pueden enfrentar los desafíos en su educación por la falta de acceso a recursos tecnológicos, acceso a materiales educativos en línea, herramientas de aprendizaje interactivas y oportunidades de educación a distancia, situación que se puso cobro gran visibilidad durante la pandemia producida por la COVID-19 donde la exigencia de disponer de un equipo y conectividad adecuadas se hizo imprescindible para poder continuar con la educación en condiciones de igualdad. Lo mismo ocurre con el empleo ya que la falta de disposición de una adecuada infraestructura informática y una conexión adecuada sin duda afecta a la búsqueda de empleo, mermando y dificultando el acceso a los portales de empleo mediante los cuales se pueden llevar a cabo solicitudes “en línea” o limitando el acceso a plataformas existentes y a redes social que permiten poner en contacto a profesionales y empresas, creando nuevas sinergias laborales que, a su vez, crean nuevas oportunidades de negocio.

Además de la evidente erosión que la falta de conectividad conlleva en el ámbito educativo y laboral, la limitación se extiende a una multitud de trámites en línea de carácter administrativo —con las Administraciones Públicas o la sanidad— y de obtención de documentación que de manera presencial supone un proceso mucho más tedioso.

La otra cara de la moneda viene dada por la falta de conocimientos en nuevas tecnologías ya que aquellos que no han tenido acceso a las mismas pueden quedarse rezagados en

términos de habilidades digitales, limitando sensiblemente sus oportunidades en otros campos del desarrollo personal como los mentados de la educación y el empleo y la participación en la sociedad digital.

Para abordar este fenómeno denominado “brecha digital”, España ha implementado diversas políticas y programas en materia de conectividad y formación en competencias digitales.

En el horizonte de la Agenda 2030, el Plan para la Conectividad y las Infraestructuras Digitales desarrolla constituye el primero de los ejes contenidos en la estrategia España Digital 2025, planteando el objetivo transversal del uso de la conectividad y la digitalización como herramientas que contribuyan de forma considerable a cerrar las diferentes brechas digitales existentes por motivos socioeconómicos, de género, generacionales, territoriales, o medioambientales. Sobre la base de las infraestructuras disponibles se plantean un conjunto de reformas e inversiones orientadas a completar el acceso a la digitalización en todo el territorio nacional, tanto en relación con las infraestructuras digitales y de conectividad como en lo que respecta a la innovación tecnológica en sectores tractoros, reforzando el papel de España como uno de los polos tractoros de digitalización en el conjunto de la UE. Con las miras puestas en alcanzar para 2025 que el 100% de la población tenga cobertura de más de 100 Mbps se trata, además, de que España pueda ser el puente de infraestructuras digitales de referencia del sur de Europa.

Descendiendo a ámbitos territoriales más concretos, la extensión de la conexión por los distintos territorios del panorama español supuso la puesta en marcha de una experiencia materializada en el Plan Nacional de Ciudades Inteligentes (2015-2017) que tras consulta realizada a los diferentes agentes del sector, sirvió de sustrato para la elaboración del Plan Nacional de Territorios Inteligentes (2017-2023) en el cual destaca como objetivo la promoción de la conectividad en zonas rurales y remotas mediante la mejora de la infraestructura de redes de alta velocidad, tratando de paliar, además, el problema de la despoblación de las áreas rurales.

Por cuanto hace a la formación adecuada como aspecto fundamental en el mundo de la digitalización para poder hacer frente a los retos que plantea la vida y la economía inteligente, partiendo de la importancia que tiene el desarrollo de competencias digitales como elemento fundamental afrontar los retos y la capacidad de aprovechar las oportunidades que ofrece la economía digital, el Plan Nacional de Capacidades Digitales<sup>33</sup> concentra sus esfuerzos en conseguir que el conjunto de la población obtengan capacitación digital desde el comienzo de la formación en sus etapas más tempranas hasta la Universidad, sin obviar los necesarios procesos de recualificación en el trabajo, con especial atención al cierre de la brecha de género y al impulso de la formación en las zonas en declive demográfico. Se trata así de garantizar la inclusión digital en la que todo ciudadano pueda tener en condiciones de igualdad acceso a la comunicación, compras, transacciones o relación con las entidades bancarias o las administraciones utilizando las tecnologías digitales con autonomía y suficiencia.

Con la prioridad señalada de conseguir la adquisición y el desarrollo de competencias digitales como elementos fundamentales en el desarrollo del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia por su indudable impacto en la sociedad y en el ámbito empresarial, han sido asignados cerca de 30 millones € para la formación digital básica de adultos con bajo nivel de cualificación mediante una red de Aulas de Capacitación Digital que ofrecerán formación a los ciudadanos para ayudarles en el uso de las

---

<sup>33</sup> Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. *Plan Nacional de Capacidades Digitales* (Componente 19), Gobierno de España.

tecnologías en su vida cotidiana, así como en las relaciones telemáticas con las administraciones o con el centro de salud, el manejo online de cuentas bancarias, la prevención de fraude online como el phishing o la realización de videoconferencias, tratando con ello de ampliar las oportunidades de formación permanente y de aprendizaje, lo que de manera directa mejoraría las opciones de empleabilidad.

### **3.5. La privación material y social**

Con todo lo señalado hasta ahora, es evidente que la pobreza proyecta sus consecuencias en multitud de aspectos de la vida de las personas, situación que, desgraciadamente ha sido objeto de incremento en estos últimos años.

En primer lugar, “ser pobre no es lo mismo que no serlo”, ya que no hay ningún aspecto medido en el que la situación de la población pobre sea siquiera igual a la de las personas que no lo son.

Los análisis de la pobreza pueden llevarse a cabo de distintas formas en función del aspecto que se desee resaltar; así, es posible diferenciar entre pobreza objetiva y pobreza subjetiva, y, en virtud de la referencia empleada establecer aquellos umbrales que servirán de marco para poder hablar de pobreza absoluta y relativa. Mientras que la pobreza subjetiva consiste en la percepción —más o menos ajustada a la realidad de unos estándares marcados— de la situación individual que la propia persona puede sentir, la de carácter objetivo —mucho más preocupante— supone cumplir con esos baremos objetivos establecidos y que definen las situaciones de pobreza, bien en su grado relativo —cuando existe una situación de clara desventaja, económica y socialmente, respecto al resto de personas de su entorno— o absoluto —con la carencia de bienes y servicios básicos—. Tampoco cabe olvidar que el concepto de pobreza no es estático lo que lleva a la necesidad de valorar el tiempo de permanencia en la pobreza apareciendo así la distinción entre una pobreza transversal (en un año fijado) y la pobreza de larga duración o pobreza persistente.

En todo caso, aquilatar la pobreza o privación material requiere del desarrollo de ciertos indicadores capaces de medir la desigualdad. Para ello se utilizan datos relativos a la distribución de la renta, los índices de pobreza antes y después de considerar las transferencias sociales, el índice de persistencia de la pobreza y la tasa de privación de bienes materiales.

En la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) la carencia material se define como la proporción de población que vive en hogares que carecen al menos de tres artículos de los nueve que se detallan a continuación:

- 1) No puede permitirse ir de vacaciones al menos una semana al año.
- 2) No puede permitirse una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días.
- 3) No puede permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada.
- 4) No tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos (de 650 €).
- 5) Ha tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de gas, comunidad...) o en compras a plazos en los últimos 12 meses.
- 6) No puede permitirse disponer de un automóvil.
- 7) No puede permitirse disponer de teléfono.
- 8) No puede permitirse disponer de un televisor.
- 9) No puede permitirse disponer de una lavadora.

Un grado más extremo sería la carencia material severa que la sufriría la proporción de población que vive en hogares que carecen al menos de cuatro artículos de los nueve señalados.

Todo ello lleva a poder afirmar que el conjunto de factores que contribuyen a la pobreza y a las privaciones materiales y sociales son muchos y a menudo se encuentran interconectados incluyendo el desempleo, el bajo nivel de educación, la falta de acceso a

servicios básicos como la atención sanitaria y la vivienda, el crecimiento demográfico rápido y sin control, y los sistemas políticos y económicos que pueden perpetuar las desigualdades. Ante el escenario descrito las soluciones apuntarían hacia un enfoque multifacético del problema, interviniendo a través de políticas de creación de empleo, mejora de la educación y formación continua, posibilidad de acceder a servicios básicos con gratuidad o de manera asequible; en suma, políticas de redistribución de la riqueza que eviten las situaciones de pobreza extrema.

En el campo del desarrollo personal en el entorno social, la ausencia de recursos puede conducir a un incremento de la delincuencia, a la disminución de la salud física y mental, y a la creación de ciclos de pobreza que pueden ser difíciles de romper. La incapacidad real de desarrollo pleno de la persona y la merma en el ejercicio de los derechos que legalmente tienen reconocidos llevan a una progresiva retirada de la participación en la vida social, política y cultural que indudablemente afectan negativamente al conjunto de la ciudadanía.

### **3.6. Trabajo precario y ausencia de recursos: vidas precarias**

Indudablemente, la precariedad laboral constituye un factor indisolublemente ligado a las situaciones de carencia económica que proyecta sus efectos sobre todo el entorno que rodea al desarrollo de la vida personal y la salud física y mental del individuo por cuanto refiere cuadros de estrés y otras enfermedades relacionadas con la exposición a riesgos de carácter psicosocial generadas por la incertidumbre instalada en el mundo del trabajo. El trabajo precario limita el desarrollo de la vida de las personas y su capacidad de toma de decisiones creando un sentimiento de “no poder hacer” o “no poder planificar” ante la incierta continuidad de sus contratos que, en muchas ocasiones, se encuentran asociados a salarios bajos; ahora bien, pese a la deseada estabilidad laboral que permite crear una carrera profesional firme la necesidad económica en toda lógica implica considerar alternativas de trabajo atípico.

La imprevisibilidad de la vida profesional que implica la precariedad laboral encuentra traducción en la vida privada, mostrando sus efectos en cuadros de ansiedad ante una inseguridad laboral y de ingresos que limitan la planificación de la vida a medio y largo plazo, causando un mayor impacto en los jóvenes que ven sesgada la posibilidad de adquirir una vivienda digna o formar una familia.

Al trabajo precario “legal” cabría añadir aquel que teniendo apariencia de legalidad sin embargo no cumple con las premisas de las que reviste la normativa laboral básica —horarios, descansos, cotizaciones— y que elimina la posibilidad de acceder a las prestaciones diseñadas en el Sistema de Seguridad Social para paliar la ausencia de recursos en situaciones de riesgo.

La cuestión del trabajo, más en concreto la ausencia de este, es una de las que sin duda alguna históricamente más preocupan a los gobernantes, dados los efectos y connotaciones negativas que proyecta sobre la población la falta de empleo o la extensión de un empleo precario que implica —inexorablemente— la carestía de rentas suficientes para garantizar una vida digna y aumenta de manera estrepitosa el conjunto de aquellos que se hallan en riesgo de exclusión social; no en vano, desde la Unión Europea la lucha contra la pobreza y combatir la exclusión social y la discriminación constituyen el sustrato fundamental para el desarrollo de las políticas sociales y de empleo.

No siendo —en ningún caso— España país ajeno a esta realidad, la reforma laboral operada a finales del año 2021 es presentada como una fórmula capaz de amortiguar los efectos nocivos de un elevado abuso de los supuestos legales en la contratación temporal, dirigiendo su esfuerzo a incentivar modalidades de contratación más duraderas que al tiempo que aportan mayor estabilidad y seguridad a los trabajadores, minoran su alto nivel de incertidumbre a la hora de acceder y conservar sus puestos de trabajo.

Con estas mimbres las acciones deberían dirigirse, por un lado, hacia la racionalización de los modelos de contratación, tendiendo hacia fórmulas más estables; por otro, hacia el establecimiento de un sistema prestacional capaz de cubrir las situaciones de necesidad en los periodos de carencia económica.

En la línea de la primera acción propuesta es en la que incide el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo que, abordando una modificación escasa pero significativa de parte del articulado del Estatuto de los Trabajadores y otros preceptos de carácter laboral, apuesta por la estabilidad en el empleo como vía para luchar contra la precariedad, centrando la atención para conseguir la efectividad y el logro del objetivo propuesto en la eliminación del modelo de contratación temporal que más fraude acumulaba en el panorama laboral español y que no era otro que el temporal celebrado por obra o servicio de duración determinada.

No es la primera vez que se trata de atajar la temporalidad; sin embargo, quizá lo más novedoso en esta ocasión es que si bien otras reformas continuaron manteniendo vías abiertas que seguían permitiendo el uso abusivo de la contratación temporal, la ahora presentada pretende cubrir esas posibles fisuras o vías de escape a través de la eliminación del contrato de obra como causa justificativa de la temporalidad, definiendo el contorno del nuevo contrato por circunstancia de la producción, y completando este marco con un cuadro de sanciones frente a los incumplimientos más intensificado ante un uso indebido de la temporalidad.

De manera sintética las principales modificaciones vienen claramente definidas por tres cuestiones fundamentales: la primera hace referencia a un ampliación de su tradicional ámbito de aplicación y un enfoque diferente del concepto de esta modalidad contractual, centrando la atención en las características de los trabajos realizados en lugar de en las de la actividad; la segunda, trata de mejorar la transparencia respecto del reconocimiento de derechos de información hacia las personas trabajadoras y sus representantes, así como en las garantías establecidas para las personas trabajadoras; y, la tercera y última, supone otorgar un superior protagonismo a la autonomía colectiva en la regulación de la relación de trabajo fija discontinua ampliando de manera considerable las remisiones a la negociación colectiva y, especialmente por cuanto hace al convenio colectivo de ámbito sectorial.

Así las cosas, el panorama de contratación temporal queda reducido al de un contrato debidamente justificado en las circunstancias de la producción y el contrato por sustitución a la par que se refuerza el contrato de trabajo fijo-discontinuo como forma de empleo adecuada para cuantos desarrollan su trabajo en el ámbito de las empresas contratistas y las de trabajo temporal y capaz de aumentar la contratación de carácter indefinido aportando “fijeza” a las numerosas situaciones quebradizas que bajo el patrón del contrato temporal copaban el mercado de trabajo.

La segunda de las actuaciones supone una intervención eficaz ante la ausencia o pérdida de empleo. En este sentido, no cabe desconocer que la propia norma constitucional español —art. 41— establece la obligación de los poderes públicos de mantener un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que sea capaz de garantizar asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, destacando entre las mismas con especial interés las generadas por la situación del desempleo.

Para intervenir en las situaciones de pobreza que traen causa en la ausencia de trabajo o en su precariedad se arbitran un conjunto de prestaciones que tienen por objeto sustituir las rentas que han sido dejadas de percibir cuando el trabajo falta o los salarios del trabajador son insuficientes para conseguir vivir en condiciones dignas.

La protección por desempleo es un mecanismo destinado a cuantos en edad de trabajar pierden su empleo, ven suspendido su contrato o reducida su jornada de trabajo, apareciendo en función de la situación precedente una protección total, en el supuesto de que la persona trabajadora cese en la actividad que venía desarrollando, o de carácter parcial en el caso de que vea reducida temporalmente su jornada diaria ordinaria de trabajo entre un mínimo de un 10% y un máximo de un 70%, cuando y su salario sea objeto de análoga reducción.

El sistema establece prestaciones de carácter contributivo calculadas en función del tiempo que el trabajador o trabajadora ha cotizado al Sistema de Seguridad Social, y de carácter no contributivo, en los supuestos de aquellos que no cumplen los periodos de carencia necesarios para generar la primera de las prestaciones señaladas. Este segundo mecanismo —el no contributivo— de carácter asistencial trata de paliar la situación de especial vulnerabilidad en la que se encuentran aquellos que han sido expulsados del mercado laboral y han finalizado la percepción de la prestación contributiva y reúnen ciertas características como es tener responsabilidades familiares o superar una edad determinada. La última instancia de carácter no contributivo viene dada por la percepción de la Renta Activa de Inserción que requiere —entre otros requisitos— estar en situación de desempleo e inscrito como demandante de empleo, suscribiendo además un compromiso de actividad.

Con todo, y fuera del ámbito estrictamente laboral cabría citar por la posibilidad de su compatibilidad con el trabajo, una prestación genérica que en aras a conseguir amortiguar las situaciones de carencia extrema aparece como prestación no contributiva dentro del Sistema de la Seguridad Social y que no es otra que el Ingreso Mínimo Vital. Se trata así de prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que viven solas o están integradas en una unidad de convivencia y carecen de recursos económicos básicos para cubrir sus necesidades básicas, garantizando un nivel mínimo de renta que permita la vida en condiciones dignas. La posibilidad arbitrada desde el 1 de enero de 2023 de compatibilizar su percepción con las rentas del trabajo aplicando un importe exento del cómputo de los ingresos y rentas que se hayan de tomar en consideración para la determinación de la situación de vulnerabilidad económica de la persona beneficiaria individual o de la unidad de convivencia hace que esta prestación venga a cubrir situaciones de salarios bajos asociados a un contrato laboral precario.

### **3.7. Pobreza y género: incidencia sobre el colectivo de mujeres**

En todos los ámbitos descritos, las consecuencias de las situaciones de pobreza han demostrado tener un mayor calado en el colectivo femenino y uno de los escenarios en los cuales se puede observar con mayor claridad es el laboral.

La existencia de discriminaciones en el ámbito del trabajo es cuestión que ofrece especial relevancia al constituir el laboral uno de los ámbitos más importantes de la vida en el cual el sujeto se desenvuelve y consigue adquirir independencia económica; al contrario, las situaciones de desempleo conllevan frustraciones personales y carencias económicas que arrastran al individuo a estados indeseados que, en numerosas ocasiones, encuentran traducción en el desarrollo de patologías psicológicas importantes. En numerosos casos la falta de recursos perpetúa la situación de aquellas mujeres que no son capaces de afrontar cambios importantes en su vida debido a la incertidumbre que el futuro les ofrece. Pese a los avances en este sentido, ser mujer continúa teniendo un efecto negativo en cuanto a la situación y estabilidad laboral en contrataciones a tiempo completo, siendo la principal destinataria de contratos de “menor” calidad y perpetuando a la fémina dentro de uno de los colectivos en riesgo de exclusión.

El marco de desigualdad del mercado de trabajo supone la necesidad de adopción de políticas estratégicas donde prime una nueva cultura de igualdad de oportunidades y de

no discriminación. No se trata de crear sólo una igualdad de tipo formal --como la que otorga el art. 14 de la Constitución-- sino una de carácter material a través del establecimiento de medidas de acción positiva capaces de garantizar la igualdad de oportunidades desde el inicio o acceso a la carrera profesional.

Cabría pues, encontrar la fórmula para cohonestar la igualdad real y efectiva del acceso y permanencia al mundo laboral de varones y mujeres con la exigencia formal de la igualdad, estableciendo políticas antidiscriminatorias que no supongan el perjuicio de aquellos que puedan ser capaces de acreditar méritos iguales o superiores. A su vez, es necesario aportar aquellos elementos capaces de reforzar la posición de equiparar las oportunidades de la mujer, a través del apoyo público a su formación laboral y un sistema de ayudas económicas y sociales que protejan sus derechos como trabajadora.

La existencia de discriminación entre hombres y féminas ha redundado en la implementación de medidas de acción positiva con la finalidad de erradicar o disminuir las diferencias que existen entre ambos grupos de población en ámbitos concretos de la realidad social presente.

Cumpliendo el mandato que la propia Constitución establece en el art. 9.2 a cuyo tenor los poderes públicos tienen el deber de “promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”, las políticas públicas, por cuanto aquí importa, deberán ir dirigidas a garantizar la igualdad en las condiciones de partida de los procedimientos establecidos para el acceso al mercado laboral y, sobre todo, a garantizar una educación que priorice la formación en valores de igualdad ante los retos que a nivel personal y laboral pueden presentarse a lo largo de la vida.

Se trataría de implementar políticas activas de empleo —sin perjuicio del mantenimiento de las pasivas— que permitan incrementar la empleabilidad de la mujer mediante programas y planes de igualdad de oportunidades, de discriminación positiva y programas de protección a la familia, que encuentran desarrollo tanto en el marco estatal como autonómico —respetando los objetivos propuestos en la Estrategia Española de Activación para el Empleo y la normativa al efecto— y constituyen la vía mediante la cual es posible acceder a la creación de programas de carácter específico de fomento de la inserción laboral de colectivos con dificultades de acceso al mercado laboral.

Descendiendo a aquellas cuestiones que adquieren valor a la hora de elaborar acciones en favor de la mujer, existen dos elementos que de manera ineludible cabe tener en cuenta: por un lado, la dirección que toma la política de igualdad en el marco español y europeo y, por otro, el *mainstreaming* de género.

Respecto al primer aspecto, la situación en primer orden en el Título Preliminar de la Constitución española que como valor superior del ordenamiento otorga a la igualdad, le confiere una posición preeminente que debe colocarse en un rango central y que se proyecta con una eficacia trascendente de modo que toda situación de desigualdad persistente a la entrada en vigor de la Constitución deviene incompatible con el orden de valores que la Constitución proclama.

En el marco europeo, si bien la del principio de igualdad y no discriminación ha sido una línea constante de referencia, la práctica normativa y las intervenciones por parte de las instituciones comunitarias han sido bastante escasas. La paridad por sexos introducida por primera vez en el art.119 del Tratado CEE fue fruto de la presión de Francia como único Estado que en los años cincuenta contemplaba en su ordenamiento un mandato de paridad en orden a evitar el empleo de mano de obra femenina a bajo coste. El Tratado de Ámsterdam refuerza las disposiciones generales en el ámbito de la igualdad de oportunidades y establece que, en todas las actividades previstas en el Tratado, la

Comunidad ha de luchar por eliminar las desigualdades y fomentar la igualdad entre el hombre y la mujer estando todos los programas y políticas comunitarios llamados a contribuir a alcanzar estos objetivos. A partir de ahí el principio se extendió a todo tipo de conceptos económicos a percibir con ocasión de la prestación de servicios (salariales, indemnizatorios y de prestaciones sociales) constituyendo la Directiva 76/207 la que pasó a aplicar la paridad de trato, no sólo a la materia salarial, sino también a cualquier otro tipo de condiciones de trabajo, en el momento del acceso al empleo y en la promoción profesional. El acervo comunitario constituido por numerosas Directivas y jurisprudencia en la materia acepta también las medidas de acción positiva como instrumento válido. Actualmente, la garantía de aplicación del principio de igualdad de oportunidades y de trato en los asuntos de empleo viene garantizado por la Directiva 2006/54/CE, de 5 de julio, si bien existe una extensa legislación europea mucho más detallada.

En cuanto al segundo de los elementos, el *mainstreaming* de género o transversalidad— como ha sido traducido el término en España— supone la organización —o la reorganización—, la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de modo que una perspectiva de igualdad de género se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en la adopción de medidas políticas.

La transversalidad supone, en relación con las políticas de empleo, la eliminación de acciones sectoriales que consideran a la mujer como colectivo con necesidades especiales distintas a las del hombre, así como incluir la dimensión de género en el conjunto de aquellas acciones dirigidas hacia la empleabilidad.

Pese a la escasez de medidas concretas dirigidas al colectivo femenino en los últimos años, es necesaria referencia la mención a aquellas acciones que a lo largo de las últimas décadas se han ido sucediendo en el panorama español en un intento de paliar la situación de riesgo de exclusión de la mujer.

Con carácter general, las dirigidas a la igualdad durante el periodo de 1998 a 2004 fueron recogidas en los Planes Nacionales de Acción para el Empleo respondiendo a la finalidad de la Estrategia Europea de Empleo que nace en la Cumbre de Luxemburgo en 1997, y articulada sobre los cuatro pilares de empleabilidad, espíritu de empresa, adaptabilidad e igualdad de oportunidades. Este último tratará de conseguir su objetivo mediante tres directrices: combatir la discriminación entre hombres y mujeres, conciliar la vida laboral con la vida familiar y facilitar la reincorporación al trabajo.

Posteriormente, son los Planes Nacionales de Reformas los que recogen este testigo incluyendo medidas destinadas al crecimiento de la tasa de ocupación femenina y eliminación de la discriminación en el trabajo, con acciones específicas para mejorar la flexibilidad y seguridad del permiso destinado al cuidado de hijos, favoreciendo la conciliación de la vida laboral y personal.

En este contexto, las políticas activas de empleo se articulan en el desarrollo de tres ejes fundamentales: la orientación e intermediación laboral, la formación y las concretas medidas de fomento al empleo.

En cuanto al primer aspecto, los Servicios Públicos de Empleo han cobrado un papel destacado en la intermediación a la hora de mejorar la empleabilidad femenina mediante la promoción de acciones específicas de búsqueda de empleo.

Respecto a la formación se insiste, por un lado, en la de carácter ocupacional para aquellas féminas con dificultad de acceso al empleo o que desean reincorporarse a la vida activa, situando a las mujeres como colectivo prioritario a la hora de acceder a los Talleres de Empleo, Escuelas Taller y Casas de Oficio y, por otro, en el aprendizaje permanente y formación continua como medida activa tendente a mejorar la posición de la mujer en el mercado laboral.

El último eje de actuaciones concretas se sustenta sobre la base de incentivos a la contratación de mujeres a través de la discriminación positiva y la extensión de bonificaciones a la contratación indefinida de mujeres de entre 16 y 45 años.

Sin embargo, las alusiones a medidas de integración laboral de la mujer se han detenido bruscamente en los últimos años.

La adopción del Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades para el periodo 2014-2016 constituyó un elemento importante por cuanto sus objetivos estratégicos, desarrollados en torno a 6 ejes fundamentales incluían la igualdad entre hombres y mujeres en el ámbito laboral —con especial referencia a la retributiva—, conciliación de vida personal, familiar y laboral, erradicación de la violencia contra la mujer, participación de las mujeres en el ámbito político, económico y social, la educación y el desarrollo de acciones en el marco de políticas sectoriales, especialmente reforzar la perspectiva de género en las políticas de salud.

Por cuanto hace a la actividad más reciente, el Componente 23 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, bajo la denominación de: Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo, reconoce la necesidad disponer de un conjunto de políticas públicas eficaces para avanzar en un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo, preparado para las nuevas demandas y oportunidades globales, como la transición digital y ecológica.

La situación de impacto desigual a nivel sectorial de la pandemia y su incidencia especialmente negativa sobre los jóvenes y las mujeres hace necesaria una intervención urgente para a estos colectivos, arbitrando medidas destinadas a la reducción del paro juvenil y de la dualidad, la mejora de la calidad y estabilidad de los contratos y el cierre de las diferentes brechas de género, que suponen un lastre para el crecimiento potencial y para la igualdad social.

En el ámbito normativo, la lucha contra la pobreza y desigualdad entre mujeres y hombres ha tratado de abordarse a través de una serie de textos legales dirigidos a consagrar el principio de igualdad. Partiendo de la propia Constitución Española de 1978, la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres estableció un punto de inflexión que marcaría toda la producción normativa posterior para continuar con leyes protectoras frente a la violencia de género, y, más concretamente en el ámbito laboral el Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, que incorporó cambios muy significativos en la Ley Orgánica 3/2007 en materia de planes de igualdad, procediendo a la modificación de su artículo 45.2 para ampliar el número de empresas obligadas a elaborar y aplicar de un plan de igualdad reduciendo para ello el número de trabajadores que operaba como mínimo a cincuenta o más personas trabajadoras, frente a las doscientas cincuenta que estaban establecidas con anterioridad y que dejaban fuera de aplicación de la norma a un elevado número de unidades productivas.

Otra de las intervenciones importantes fue la operada por el Real Decreto 902/2020, de 13 de octubre, de igualdad retributiva entre mujeres y hombres que, bajo la máxima de “igual retribución por trabajo de igual valor” trata de prevenir y corregir los abusos llevados a cabo en materia de salario por cuanto haciendo uso de diferentes categorías profesionales o denominaciones de puestos de trabajo se ocultaban auténticas situaciones de discriminación salarial, tratando así de amortiguar las disparidades salariales que históricamente sitúan a la mujer en un marco de clara desventaja y perpetúan la pobreza femenina.

#### **4. DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL Y RESPUESTA AUTONÓMICA FRENTE A LOS PRINCIPALES EFECTOS DE LA POBREZA**

La política de cohesión presenta una pronunciada dimensión territorial, pues tiene por objetivo proporcionar un apoyo esencial a la reducción de las disparidades territoriales y demográficas que suponen un obstáculo para el desarrollo socioeconómico armonioso y cohesionado del territorio.

De acuerdo con la normativa y criterios comunitarios, las regiones de la UE quedan clasificadas en regiones menos desarrolladas, en transición, o más desarrolladas en función de si su nivel de PIB per cápita es inferior al 75% de la media de la UE27, se sitúa entre el 75% y 100% de la media UE27, o es superior al 100% de la media de la UE27, respectivamente. Teniendo en cuenta los parámetros señalados la Unión prevé porcentajes de cofinanciación de las actuaciones con cargo a los fondos de la política de cohesión en función de la categoría de región; así, establece el porcentaje del 85% para regiones menos desarrolladas y las ultraperiféricas, el 60% para regiones en transición y el 40% para regiones más desarrolladas. La situación española hoy supone que en el periodo 2021-2027 sean cinco las regiones que tienen esa consideración de menos desarrollada, nueve de región en transición, y cinco de región más desarrollada.

En el marco señalado, España es uno de los Estados miembros que adolece de mayores desequilibrios territoriales dato que encuentra reflejo en la práctica totalidad de los indicadores que se utilizan para medir pobreza, exclusión y vulnerabilidad, si bien es cierto que en los últimos años se está produciendo una paulatina reducción de la desigualdad territorial<sup>34</sup>.

Con todo, la lucha contra la pobreza constituye una cuestión de carácter global en todo el territorio español y por ello precisa de un tratamiento en profundidad tanto desde el Gobierno central como a nivel territorial desde los órganos de gobierno y gestores de las Comunidades Autónomas. El afrontamiento de la pobreza se lleva a cabo mediante un sistema prestacional que trata de cubrir todos aquellos aspectos en los cuales la detección de carencias implica la imposibilidad de alcanzar unos mínimos que permitan desarrollar la vida en condiciones dignas. Además de la salud o la vivienda existen otras situaciones que precisan de atención para poder salir de las situaciones de vulnerabilidad y riesgo de exclusión y frente a ellas los diferentes entes territoriales han actuado de formas diversa; por tanto, proceder a un análisis más detallado de la pobreza a nivel territorial supone partir de los datos de la pobreza en cada una de las CCAA así como de los riesgos “económicos y no económicos” a los cuales está expuesta la población residente en cada una de ellas.

En el gráfico 1 figuran los ingresos medios por persona en cada una de las CCAA en el año 2022, poniendo de manifiesto la capacidad de afrontamiento de los gastos más básicos. La tabla 1 incluye, además de los reseñados, los datos reflejados en la tasa AROPE y el porcentaje del riesgo de pobreza, reflejados en el gráfico 2.

---

<sup>34</sup> Según los datos que obran en el informe para el año 2023 de la Red europea de lucha contra la pobreza y la exclusión social, desde el año 2016 y más acusadamente a partir del año 2018, se está reduciendo sensiblemente la desigualdad territorial si bien este avance es todavía muy insuficiente ya que para este año 2023, las tasas AROPE y de Privación Material y social severa regionales más elevadas multiplican por 2,5 y por 3, respectivamente, a las más bajas.

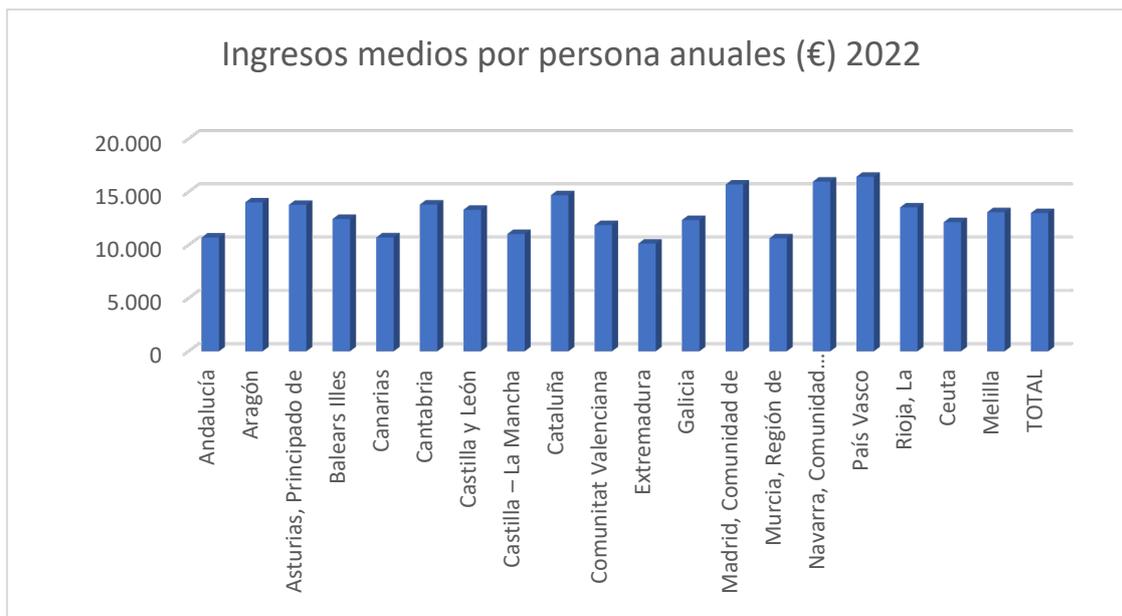


Gráfico 1  
Elaboración propia a partir de los datos del INE

	Ingresos medios por persona (€)	Tasa AROPE (%)	Riesgo de Pobreza (%)
Andalucía	10.703	35,8	29,1
Aragón	14.015	19,1	15
Principado de Asturias	13.777	25,3	20,1
Illes Balears	12.451	21,5	16,9
Canarias	10.716	36,2	29,4
Cantabria	13.811	19,5	14,8
Castilla y León	13.323	22,1	17,8
Castilla – La Mancha	11.037	31,6	26,1
Cataluña	14.692	20,4	14,5
Comunitat Valenciana	11.876	27,5	22,3
Extremadura	10.133	36,9	30
Galicia	12.352	23,6	18
Comunidad de Madrid	15.695	20,3	14,8
Región de Murcia	10.632	31	26,3
Comunidad Foral de Navarra	15.970	14,5	10,9
País Vasco	16.427	15,7	12,2
La Rioja	13.538	20,9	16,6
Ceuta	12.152	40,7	34,8
Melilla	13.089	41,3	34,5
TOTAL	13.008	26	20,4

Tabla 1  
Elaboración propia a partir de los datos del INE

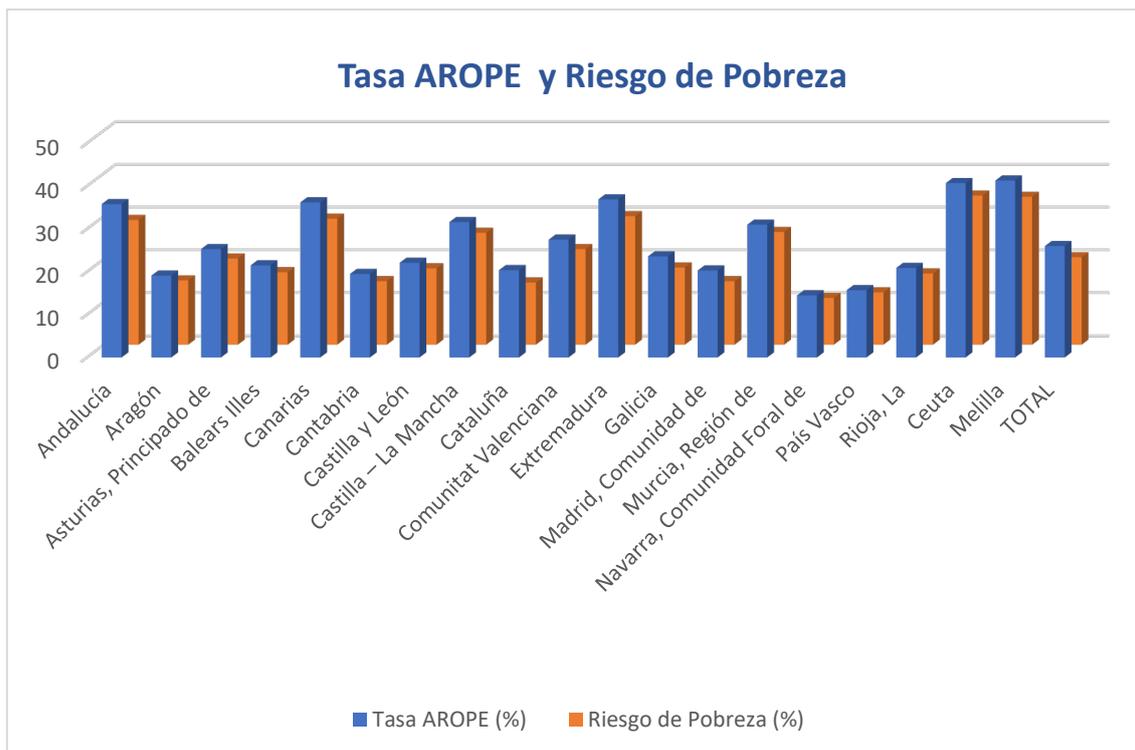


Gráfico 2

Elaboración propia a partir de los datos del INE

Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2022

Con los datos expuestos y con toda lógica sería posible afirmar que las regiones donde los ingresos anuales son de menor cuantía cuentan con unas tasas AROPE y de riesgo de pobreza más elevadas destacando en este sentido la situación de Extremadura y Andalucía; sin embargo, son llamativos los datos reseñados para Ceuta y Melilla que pese a presentar las tasas más altas de todo el panorama español sin embargo cuentan con unos ingresos medios por persona bastante ajustados a la media española.

A la vista de los datos *supra* mencionados, a continuación, se tratará de mostrar el entramado de prestaciones y ayudas arbitradas para poder romper con la situación de retroalimentación que constituye la pobreza y exclusión social y cuya función principal vendrá constituida por la necesidad de sufragar las carencias más básicas de la ciudadanía.

#### 4.1. Marco genérico de prestaciones y ayudas de carácter nacional

Como ha sido reseñado, el escenario de descentralización territorial en el que se vertebra el territorio español, con gobiernos autonómicos y regionales diferentes y sistemas propios de gestión han supuesto la existencia de grandes diferencias de carácter prestacional a nivel territorial que el Estado está llamado a cubrir o compensar con prestaciones de carácter general en las cuales no existan diferencias sustentadas en el territorio de residencia.

La posibilidad de disponer de una vivienda digna es un aspecto fundamental en el desarrollo integral de la persona y supone el acceso a servicios tan básicos y cotidianos como el de agua corriente, luz o calefacción. Sin embargo, existe una multitud de personas que no disponen de un lugar adecuado donde llevar a cabo estas tareas necesarias para poder llevar a cabo dignamente actividades cotidianas como acudir a los centros de educación o al trabajo, constituyendo una clara limitación al desarrollo personal y social. En el año 2022, las personas sin hogar se cifraban en 86,6 por cada 100.000 habitantes siendo las Comunidades Autónomas con mayores tasas la Ciudad Autónoma de Ceuta (391,4), País Vasco (315,9), Comunidad Foral de Navarra (214,7) y Cantabria (182,6). A sensu contrario, la Comunitat Valenciana (14,8), Cataluña (42,6), Castilla-La Mancha

(45,0) y Región de Murcia (48,4) registran las tasas más bajas (Gráfico 3).

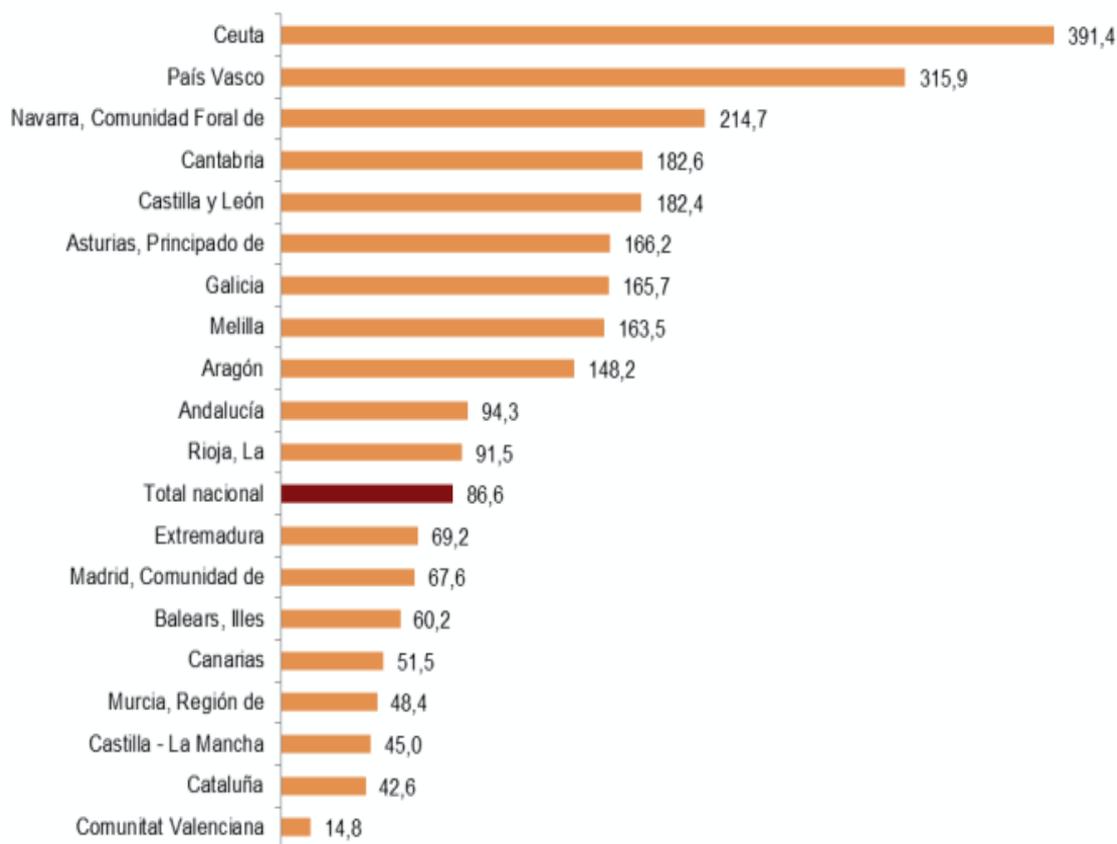


Gráfico 3

Fuente: INE. Padrón continuo a 1 de enero de 2022. Población de municipios de más de 20.000 habitantes

Partiendo así por su superior importancia de la cuestión de la vivienda, las principales diferencias traen causa en la gestión autonómica para la ejecución del Plan Estatal de vivienda 2022-2025. El Plan cuenta —objeto de tratamiento anteriormente— con cuatro tipos de programas que pretenden facilitar el acceso a una vivienda digna, incrementar la oferta de viviendas en alquiler, erradicar la infravivienda y el chabolismo y mejorar la accesibilidad, y, finalmente, sufragar seguros de protección de las rentas del alquiler a los propietarios, adquiriendo para su cumplimiento el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana diferentes compromisos financieros para los cuatro años de vigencia<sup>35</sup> (Tabla2).

<b>COMPROMISOS FINANCIEROS DEL MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA PARA EL PERIODO 2022-2025</b>	
<b>ANDALUCÍA</b>	<b>246.753.000 €</b>
<b>ARAGÓN</b>	<b>58.534 .000 €</b>
<b>ISLAS CANARIAS</b>	<b>76.479 .000 €</b>
<b>CANTABRIA</b>	<b>27.417. 000 €</b>
<b>CASTILLA LA MANCHA</b>	<b>57.720. 000 €</b>
<b>CASTILLA Y LEÓN</b>	<b>77.922. 000 €</b>

<sup>35</sup> Datos ofrecidos por el MTMA a 2 de noviembre de 2022.

<b>CATALUÑA</b>	<b>209.235. 000 €</b>
<b>EXTREMADURA</b>	<b>43.290. 000 €</b>
<b>GALICIA</b>	<b>82.251. 000 €</b>
<b>ISLAS BALEARES</b>	<b>34.362 .000 €</b>
<b>LA RIOJA</b>	<b>24.531. 000 €</b>
<b>COMUNIDAD VALENCIANA</b>	<b>164.502 .000 €</b>
<b>CEUTA</b>	<b>1.443.000 €</b>
<b>MELILLA</b>	<b>1.443.000 €</b>
<b>REGIÓN DE MURCIA</b>	<b>44.444.400 €</b>
<b>PRINCIPADO DE ASTURIAS</b>	<b>44.203.500 €</b>
<b>MADRID</b>	<b>229.437. 000 €</b>

Tabla 2

Elaboración propia a partir de los datos publicados por el MTMA

En este momento, todas las comunidades y ciudades autónomas disponen de convenios firmados que garantizan las diferentes ayudas en materia de vivienda durante los cuatros años de vigencia del Plan, a excepción de País Vasco y Navarra que debido a su régimen foral mantienen líneas de actuación diferentes.

En orden distinto, de entre las recientes actuaciones contra la pobreza, la más importante por su extensión ha sido sin duda el Ingreso Mínimo Vital<sup>36</sup> que por su configuración dentro del sistema asistencial de la Seguridad Social vino a establecer una prestación de carácter homogéneo siempre que se cumplieran los requisitos exigidos con independencia del lugar de residencia del beneficiario. Como prestación está dirigida a dar satisfacción a los estados de necesidad que el individuo de manera particular o una unidad familiar sufren como consecuencia de la falta o merma de ingresos y que no les permite el acceso a bienes y servicios básicos.

Sin embargo, existen otras situaciones de carencia conectadas con el disfrute de una vida en condiciones dignas que han centrado la atención del legislador y para las cuales han sido elaboradas un conjunto de ayudas de carácter específico e independiente del mínimo vital.

Uno de los términos asociados a la pobreza ha sido el de la denominada “pobreza energética” en torno a la cual han sido creados instrumentos de intervención que referenciados en la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética. El incremento de precio sufrido a lo largo de estos años en el ámbito de la energía ha precisado de una intervención directa por parte del legislador. En este sentido, la creación del Bono Social no es un instrumento nuevo<sup>37</sup> pero ha sido perfeccionado a lo largo de estos años. Así, la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, en su propia exposición de motivos lo considera como obligación de servicio público de acuerdo con el tenor de la Directiva 2009/72/CE de 13 de julio de 2009. Se trata de una ayuda dirigida de manera directa a los consumidores considerados como vulnerables<sup>38</sup> para lo cual deben cumplir con las características sociales, de consumo y poder adquisitivo que reglamentariamente el Gobierno determine si bien su población diana son aquellos consumidores más

<sup>36</sup> Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital.

<sup>37</sup> El Real Decreto-ley 6/2009, de 30 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas en el sector energético y se aprueba el bono social, es la primera norma que trata el bono social como mecanismo de protección para el consumidor vulnerable.

<sup>38</sup> La definición de la figura del consumidor vulnerable y los requisitos para ser considerado como tal se lleva a cabo a través del Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica.

vulnerables de hogares con bajos ingresos y para cuya concesión se atenderá a diferentes criterios en función de su vulnerabilidad o de la situación que les ha llevado a cumplir con los requisitos exigidos para la ayuda.

Más reciente en el tiempo y con un carácter temporal, se procede a la aprobación un conjunto de medidas de refuerzo de la protección de los consumidores de energía y de contribución a la reducción del consumo de gas natural<sup>39</sup> aplicable a los hogares con bajos ingresos particularmente afectados por la crisis energética que estará en vigor hasta el 31 de diciembre de 2023 y supone la aplicación de un descuento del 40% sobre el precio voluntario para el pequeño consumidor.

Con el objetivo de complementar la ayuda percibida en concepto de Bono Social Eléctrico y tratando de compensar los gastos térmicos ocasionados por el uso de la calefacción y el agua caliente o cocina, se configura el Bono Social Térmico<sup>40</sup>. La prestación consiste en un pago único anual realizado en la cuenta corriente del beneficiario donde tiene domiciliada la factura eléctrica, y la cuantía de esta depende de su grado de vulnerabilidad y de la zona climática en la que se ubique su vivienda habitual, incrementando su importe en un 60% cuando se trate de un consumidor vulnerable severo o en riesgo de exclusión social.

En todo caso, el mecanismo constituido por el Bono social, en su objetivo es proteger a consumidores vulnerables, y por ello ha precisado del establecido de un sistema de categorías y tipologías diferentes de beneficiarios sustentadas en diferentes criterios pero siempre bajo el denominador común de la vulnerabilidad; en cuanto a las categorías distingue entre beneficiarios vulnerables, vulnerables severos, aquellos en riesgo de exclusión social y vulnerables asociados a la crisis energética; abundando en las tipologías de beneficiarios aparecen aquellos asociados al criterio de la renta, familias numerosas, pensionistas con mínima pensión, perceptores del IMV y aquellos “nuevos vulnerables” asociados a la crisis energética.

En cualquier caso, indudablemente en un mundo globalizado, los efectos económicos y sociales que ha traído consigo la guerra en Ucrania han tenido gran repercusión en España que desde un primer momento trató de intervenir normativamente para paliar los efectos del conflicto en aquellos sectores de carácter fundamental y básicos para la ciudadanía. Desde marzo de 2022 y hasta junio de 2023 han sido llevadas a cabo un conjunto de actuaciones normativas y no normativas con el fin de afrontar la situación descrita. Con el punto de partida en el comienzo de la guerra se intervino de manera muy inmediata para proceder a la contención de los precios de la energía<sup>41</sup> ante la desorbitada subida de precio asociada al conflicto, por cuanto el disfrute de un elevado número de servicios de carácter básico y esencial se encuentran precisamente asociados a este suministro. La cuestión se aborda mediante una bajada de los impuestos en el ámbito eléctrico, la bonificación al precio de los carburantes, y un escudo social para apoyar especialmente a los colectivos más vulnerables, además de importantes ayudas a los sectores productivos más afectados por el alza de los precios de la energía —transporte, agricultura y ganadería,

---

<sup>39</sup> Art. 10, Real Decreto-ley 18/2022, de 18 de octubre, por el que se aprueban medidas de refuerzo de la protección de los consumidores de energía y de contribución a la reducción del consumo de gas natural en aplicación del "Plan + seguridad para tu energía (+SE)", así como medidas en materia de retribuciones del personal al servicio del sector público y de protección de las personas trabajadoras agrarias eventuales afectadas por la sequía.

<sup>40</sup> Se procede a su creación mediante el texto del art. 5 del Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores.

<sup>41</sup> Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania.

pesca—, y las industrias electro y gas intensivas. En el ámbito prestacional se procede a un incremento de prestaciones sociales, fundamentalmente del Ingreso Mínimo Vital y las pensiones no contributivas, tratando así de contener el porcentaje de aquellos que se encuentran en riesgo de exclusión.

A finales de 2022<sup>42</sup>, se aprueban nuevas iniciativas que continúan en la línea de respuesta a las consecuencias de la guerra destinadas a [proteger a todos los ciudadanos](#), en especial a los más vulnerables. Con el fin señalado, se aprueban ayudas para seguir cubriendo las necesidades de las familias que ya lo precisaban y otras que ante la situación de la crisis han entrado a formar parte del colectivo de los más vulnerables.

Entre ellas la norma procede al establecimiento de un cheque de 200 € para familias de clase media trabajadora destinado a compensar la subida de precios de la alimentación, medida que podrá afectar hasta 4,2 millones de hogares con rentas de hasta 27.000 euros anuales, tratando así de evitar que todas estas familias engrosen las cifras de personas en situación de pobreza o exclusión. Asimismo, se prorroga para el año 2023 el incremento del 15% del importe del Ingreso Mínimo Vital, del IPREM (Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples) y de las pensiones no contributivas.

Se trata también de garantizar el acceso a servicios básicos de aquellos más necesitados a través de la ampliación de la prohibición del cortar los suministros básicos, luz, agua y gas, a consumidores vulnerables hasta a el 31 de diciembre de 2023, a la par que se mantiene para este colectivo el descuento en la factura eléctrica a través del bono social. En materia de vivienda y con la referencia establecida en el marco del Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, por el que se regula el Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025, se mantienen las ayudas al alquiler durante todo el año 2023 que se dividirán en el Bono Alquiler Joven, y Plan de ayuda al alquiler asequible. Respecto a los primeros, como colectivo que resulta gravemente dañado en las situaciones de crisis la prestación consiste en una ayuda de acceso a la vivienda de una cantidad mensual de 250 € para facilitar el disfrute de una vivienda o habitación en régimen de alquiler o de cesión de uso a las personas jóvenes con escasos medios económicos, mediante el otorgamiento de ayudas directas a las personas arrendatarias o cesionarias. Para ello es preciso contar con una edad entre los 18 y 35 años, acreditar rentas del trabajo y que los ingresos anuales no superen la cantidad establecida en 3 veces el IPREM<sup>43</sup>. Por cuanto hace al segundo tipo de beneficiarios, se trata de ofrecer una ayuda al alquiler asequible para facilitar el acceso a una vivienda digna a aquellas familias que más lo necesiten. A todo lo señalado, cabe añadir la prórroga de la limitación al 2% del incremento del precio de los alquileres para todo 2023 y la ampliación hasta el 30 de junio la suspensión de los procedimientos de desahucio y lanzamiento para personas vulnerables sin alternativa habitacional.

La última actuación normativa en aras a cubrir necesidades básicas ha sido en junio de 2023<sup>44</sup>, que como medidas de carácter tributario mantiene el IVA al 0% en los productos de primera necesidad (pan, leche, frutas y verduras, huevos, harinas y quesos) y del 5% en pastas alimenticias y aceites de oliva y de semillas hasta el 31 de diciembre de 2023,

---

<sup>42</sup> Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad.

<sup>43</sup> Este último criterio estará sujeto a lo que concrete la convocatoria de la CCAA o ciudad de Ceuta y Melilla.

<sup>44</sup> Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, por el que se adoptan y prorrogan determinadas medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania, de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad.

si bien el tipo impositivo aplicable será el 4% para los productos de primera necesidad y del 10% para las pastas alimenticias y aceites, a partir del día 1 del mes de noviembre de 2023, en el caso de que la tasa interanual de la inflación subyacente del mes de septiembre, publicada en octubre, sea inferior al 5,5 por ciento<sup>45</sup>.

#### **4.2. Afrontamiento de las situaciones de pobreza desde el ámbito territorial**

Partiendo del marco *supra* mencionado de ayudas y prestaciones que desde el ámbito estatal se establecen, las distintas Comunidades Autónomas han venido a completar o crear ayudas propias que establecen claras diferencias entre los beneficiarios de las distintas regiones de España.

No hay que olvidar que el Estado ostenta competencia exclusiva en algunas materias en las cuales las Comunidades sólo podrían participar en tareas de gestión, detalladas en el art. 149.1. 17ª CE, mientras que en otras podrán asumir las competencias propias lo que ha permitido el desarrollo de un marco prestacional muy diverso en función de Comunidad Autónoma o Región que se trate creando una dicotomía entre prestaciones al amparo de la Seguridad Social que serán iguales para cualquier ciudadano residente en el territorio español que cumpla con los requisitos establecidos y aquellas externas a este marco y que siendo materia de asistencia social tendrán regulaciones diferentes por los distintos gobiernos autonómicos<sup>46</sup>.

Así, las ayudas establecidas por el Estado y gestionadas por las distintas CCAA como los Bonos sociales o las ayudas a la vivienda —cada autonomía dispone de su propio plan de vivienda— tendrán un marco de desarrollo similar en todo el territorio español, sin perjuicio de las posibles mejoras que en la prestación la autonomía pueda llevar a cabo lo que genera grandes disparidades en función del lugar de residencia.

A continuación, procede descender a los diferentes mecanismos de protección frente a la pobreza arbitrados desde una perspectiva territorial. Para proceder a su estudio, el criterio de partida será la categorización regional que la UE lleva a cabo en función del PIB per cápita en relación con el de la media UE-27.

##### **4.2.1. Medidas de lucha contra la pobreza en las regiones menos desarrolladas**

El criterio de la UE para determinar el desarrollo regional no solo encuentra sustento sobre un parámetro de carácter estrictamente económico, sino que integra un conjunto de elementos que afectan de manera fundamental a la riqueza y desarrollo regional como son el grado de desempleo juvenil, la transición ecológica, el cambio climático, el nivel educativo y formativo de la población residente, la integración de personas inmigrantes; en suma, todas ellas cuestiones que influyen decisivamente en la calidad de la vida de la persona. De entre todas, Andalucía, Castilla La Mancha, Ceuta, Extremadura y Melilla refieren los valores más bajos por cuanto hace al desarrollo regional<sup>47</sup>. Partiendo de las

---

<sup>45</sup> Art. 171. “Modificación del Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad”, del Real Decreto-ley 5/2023.

<sup>46</sup> El artículo 149.1. 17ª de la Constitución Española determina las competencias exclusivas del Estado entre las que figura la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas. Por otra parte, el artículo 148.1. 20º señala que las Comunidades Autónomas son competentes en materia de Asistencia Social, de forma que es fundamental la limitación de sendas nociones que no siempre está clara. Por su parte, el artículo 41 de la Constitución Española diseña un sistema de Seguridad Social universal que se extiende a todos los ciudadanos y no solo a los que hayan cotizado suficientemente al sistema ofreciendo cobertura a una protección asistencial en el sistema de la Seguridad Social sin perjuicio de las competencias que las Comunidades Autónomas pueden asumir en la materia.

<sup>47</sup> Cabe recordar que constituyen regiones menos desarrolladas aquellas cuyo PIB per cápita es menor que el 75% de la media de la UE 27.

diferentes esferas a la cuales afecta la situación de pobreza se despliegan un elenco distinto de ayudas y prestaciones de entre las cuales, por su importancia en la lucha contra la pobreza, se destacarán las referidas a la vivienda, la educación y otras medidas de inclusión social llevadas a cabo desde los distintos ámbitos territoriales reseñados.

#### **a) Acceso a una vivienda digna**

Entendiendo que se trata de una cuestión básica, el gobierno regional andaluz establece un sistema de ayudas que forman parte del Plan Estatal de vivienda y suponen una de las que más solicitudes reciben, si bien la Junta de Andalucía completa este escenario con una medida propia constituida por el Plan Vive, destinado a garantizar viviendas de protección oficial y llegando a financiar hasta el 95% de la vivienda.

Las prestaciones más importantes son las siguientes:

1. Bono Alquiler Joven, destinado a facilitar a las personas jóvenes con escasos recursos económicos el acceso a una residencia habitual en régimen de alquiler y favorecer su emancipación y desarrollo vital de los jóvenes. Se trata de una ayuda en régimen de concurrencia no competitiva del Bono Alquiler Joven que les permitirá hacer frente al pago de una renta para el disfrute de su vivienda o habitación habituales<sup>48</sup>. Los requisitos de acceso dependerán de los criterios establecidos por el gobierno autonómico y varían en función de la zona de Andalucía en la cual se resida<sup>49</sup>.

2. Ayudas al alquiler de la vivienda habitual, mediante la concesión de ayudas para el alquiler de viviendas a través de la subvención del 40% de la renta a las personas inquilinas con ingresos limitados y el 50% a personas que hayan cumplido 65 años, si bien ambas ayudas recibirán un complemento de hasta el 75% cuando se trate de personas en situación de especial vulnerabilidad. Si el beneficiario es un joven menor de 35 años la subvención será del 50%. Como requisito añadido el alquiler mensual de la vivienda no podrá superar una cantidad determinada establecida en este caso en los 600 € al mes.

3. Ayuda al alquiler para personas especialmente vulnerables como consecuencia de ser víctimas de violencia de género, de trata con fines de explotación sexual, de violencia sexual, aquellas personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar o con otras circunstancias de especial vulnerabilidad, consideradas como tales por los Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma o de la Administración Local correspondiente y que tengan dificultades para hacer frente al pago de la renta arrendaticia de su vivienda habitual. Se trata de sufragar el alquiler de cuantos tienen ingresos muy limitados y forman parte de colectivos con mayores dificultades para acceder a una vivienda. La Junta de Andalucía procede a la subvención del 40% del alquiler que podría aumentar hasta el 75% en casos de extrema necesidad. Como en el supuesto anterior, se trata de una ayuda que el órgano autonómico correspondiente concede, en régimen de concurrencia no competitiva, a las víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables como son aquellas receptoras de pensiones no contributivas, entre otras.

3. Plan Ecovivienda en Andalucía, a través del cual la Junta de Andalucía pone en marcha una serie de subvenciones y bonificaciones fiscales para fomentar las energías renovables en los hogares andaluces. Estas ayudas que a medio plazo tienen como objetivo rehabilitar y mejorar la eficiencia energética de las viviendas suponen un gran avance en el ahorro energético a largo plazo. La prestación económica irá destinada a la mejora del

---

<sup>48</sup> La financiación se lleva a cabo con cargo a los fondos transferidos por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, recogidos en el Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, por el que se regula el Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025.

<sup>49</sup> La Comunidad Autónoma podrá aportar hasta el 40% de renta de alquiler en función de diferentes criterios.

aislamiento, la instalación de sistemas de energías renovables —placas fotovoltaicas, placas solares, aerotermia, calderas de biomasa, etc— pudiendo ser subvencionado hasta el 40% de la inversión total, con un máximo de 3000 €.

Partiendo de la premisa de que el acceso a una vivienda digna es uno de los derechos humanos más importantes, y que recoge la Constitución Española, los esfuerzos del Gobierno de Castilla-La Mancha se dirigen a este ámbito social arbitrando un conjunto de medidas que en esencia son similares a las descritas para Andalucía. Además del mentado Bono alquiler joven, se establecen ayudas con el objeto de impulsar la adquisición de vivienda en propiedad por los jóvenes y con ello aportar solución a otro de los grandes problemas de la Comunidad que es la necesidad de fomentar el crecimiento demográfico. Estas acciones se incluyen en el marco del Plan Estatal de Vivienda 2022-2025 y precisa de varios requisitos entre los que destacan ser menores de 35 años, no tener vivienda en propiedad, que la propiedad en adquisición constituya la residencia habitual y se instale en una localidad menor de 10.000 habitantes. La cuantía asciende hasta los 10.800 € por vivienda, con el límite del 20% del coste de adquisición de esta.

En otro orden, el Gobierno castellano-manchego ofrece una ayuda para la Adecuación de la Vivienda en Situación de Emergencia Social consistente en una prestación económica puntual concedida a cuantos necesitan adaptar sus viviendas, ya sea por dependencia, o discapacidad, para lo cual se precisa reunir una serie de requisitos específicos como demostrar la incapacidad de hacer frente al coste de la reforma y encontrarse en situación de emergencia social. La tramitación se lleva a cabo a través de los Servicios Sociales de Atención Primaria de la localidad de residencia.

En el ámbito de abordar la pobreza energética, Castilla La Mancha ha elaborado un paquete de medidas destinado a la rehabilitación energética, enfocado a mejorar la eficiencia energética de los hogares. Para ello, ha procedido a la elaboración de dos planes diferentes, uno general, y otro paquete específico que se encuentra incluido en el objetivo de abordar el reto demográfico. Las subvenciones tiene por objeto la rehabilitación de edificios, en las nuevas obras de edificios residenciales o viviendas unifamiliares que mejoren las condiciones y eficiencia energética; ayudas a la mejora de la eficiencia energética en viviendas, entre las que se incluye la instalación de placas solares; y ayudas a la elaboración del libro del edificio existente para la rehabilitación y redacción de proyectos de rehabilitación tratando de colaborar en los gastos de honorarios profesionales por su emisión. Para conseguir la subvención es preciso acreditar, como mínimo, una mejora energética del 30% en el consumo de energía primaria no renovable. El panorama extremeño reproduce el patrón ya mencionado de ayudas a la vivienda; desde la Junta de Extremadura han puesto en marcha un conjunto de ayudas extraordinarias para el bienio 2022-2023.

En la cuestión de la vivienda se trata de prestar ayuda a personas vulnerables entendiendo que forman parte de este colectivo, los menores de 35 años, víctimas de violencia de género, personas en riesgo de desahucio y personas con bajos ingresos, mediante una subvención hasta del 50% del alquiler durante 24 meses.

Por otro lado, dentro del programa de ayudas jóvenes, la comunidad de Extremadura subvencionará hasta el 20% del precio de la vivienda. Esta ayuda va dirigida a los menores de 35 años que compren una vivienda en municipios con menos de 5.000 habitantes, minorando notablemente la cifra poblacional que exige Andalucía para disfrutar de una ayuda similar. Además de lo señalado, la vivienda deberá ser la residencia habitual y el precio no podrá superar los 100.000 €, incluyendo los gastos inherentes a la adquisición.

Por cuanto hace a la mejora de accesibilidad a las viviendas, la Junta de Extremadura pone al servicio de su población una ayuda económica para facilitar el acceso a las

viviendas, financiando parte de la instalación de ascensores, salvaescaleras, rampas o cualquier medida de accesibilidad que facilite la autonomía de personas con discapacidad. Las ayudas destinadas a la rehabilitación residencial y mejora de la eficiencia energética se encuentran incluidas en el programa de Rehabilitación y Vivienda Social y reproduce de manera fiel el descrito para la Comunidad de Andalucía.

El tejido social y desarrollo económico en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla hace que estos territorios presenten especialidades muy concretas. Las competencias asumidas mediante sus estatutos de autonomía y traspasadas a ambas ciudades son básicamente las mismas e incluyen lo concerniente a la asistencia social afectando a la gestión de los servicios sociales, protección de menores, protección de la mujer y juventud, servicios de tercera edad y comedores. No es posible olvidar que tanto Ceuta como Melilla ostentan las cifras más elevadas de pobreza, siendo la tasa AROPE en 2022 de un 41.7% de la población residente —el 34,8% de los habitantes de Ceuta están riesgo de pobreza— y en carencia material severa un 20,2%, a lo que hay que añadir la baja intensidad en el empleo —situada en un 25,5%—. Cifras similares presenta la Ciudad Autónoma de Melilla con un 41,5% de la población residente en Melilla en riesgo de pobreza o exclusión social. Pese al poco favorable panorama descrito, fuera del marco nacional estandarizado no existe una red definida de ayudas para vivienda.

En suma, las diferencias en el disfrute de ayudas a la vivienda en los distintos territorios autonómicos dependen fundamentalmente del umbral de ingresos exigidos para su concesión y de la extensión del convenio de ejecución del Plan Estatal de vivienda; así, por ejemplo, mientras que en Andalucía el beneficiario del bono joven de alquiler no podría disponer de una fuente regular de ingresos superior a 23.725,80 €/año, la cifra asciende en Castilla La Mancha, Extremadura, Ceuta y Melilla a 24.318,84 €<sup>50</sup>. De las comunidades aquí tratadas todas ostentan un convenio

#### **b) La educación como palanca para evitar la pobreza**

El establecimiento de un sistema universal de educación y formación accesible para todos en términos de igualdad parece una de las garantías más importantes para el desarrollo de una fructífera carrera profesional y personal. El acceso a una educación adecuada se trata de garantizar a través de un sistema de becas ofertadas por el Gobierno autonómico, además de las ofertadas por el Ministerio de Educación, para que todo aquel que lo desee pueda continuar sus estudios.

En Andalucía ha sido establecida una ayuda de pago único (100€) que con la denominación de “Cheque escolar” trata de ayudar a aquellos con rentas más bajas (menos de 15.000€ anuales) y en la cual colaboran las entidades locales. Además, el sistema de becas son la principal herramienta para intentar que todos los andaluces tengan las mismas oportunidades y para ello la Junta de Andalucía proporciona diferentes ayudas al estudio incluyendo a aquellos que cumpliendo los requisitos económicos de las becas de carácter general, no alcanzan los académicos para enseñanzas oficiales de niveles no universitarios (Beca Adriano), aquellos jóvenes con dificultades económicas que, al terminar la ESO quieren seguir estudiando y han finalizado con éxito los estudios obligatorios para continuar con un FP o Bachillerato (BECA 6000), la que facilita a personas que abandonaron sus estudios la posibilidad de retomarlos enfocada a jóvenes entre 18 y 24 años sin titulación obligatoria o postobligatoria (Beca de Segunda Oportunidad) o aquella dirigida a personas con titulación universitaria (Becas de formación e investigación).

---

<sup>50</sup> Sería el resultante de multiplicar el IPREM en 14 pagas mensuales por 3.

A las señaladas, la Junta de Andalucía añade la oferta de un servicio de transporte escolar gratuito para casos en los que sea necesario destinado a alumnos que se vean obligados a desplazarse fuera de su localidad por inexistencia de etapa educativa en la misma y que incluye a todos los estudiantes de centros públicos, desde educación infantil hasta bachillerato y Formación Profesional.

Por su parte, la Comunidad de Castilla La Mancha mantiene un sistema de becas para todos los niveles educativos incluidas las de estudios postobligatorios. De entre ellas, destaca la Beca Leonor Serrano Pablo, que impulsada por el Instituto de la Mujer de Castilla La Mancha destina se destina a mujeres víctimas de violencia de género y sus hijos que quieran empezar o retomar sus estudios universitarios. También se arbitran sistemas de ayuda al transporte para aquellos alumnos de colegios públicos o concertados que así lo precisen.

En Extremadura existen una serie de becas y ayudas pensadas para que los alumnos más vulnerables continúen con sus estudios existiendo diferentes tipos de prestaciones, que se adecúan a las necesidades de cada persona, entre las cuales figuran ayudas a la atención educativa especializada enfocada para el alumnado matriculado en centros públicos den grado medio y superior con necesidades específicas de apoyo educativo como es la atención logopédica, el apoyo educativo domiciliario de alumnado convaleciente y la psicoterapia, con dotaciones económicas entre los 500 € máximo para la “Atención Logopédica” y “Psicoterapia” y el tope de 2.700 € para el “Apoyo educativo domiciliario al alumnado convaleciente”. Además, para cuantos precisan una ayuda extra para continuar con sus estudios es posible solicitar todos transporte diario, transporte de fin de semana y servicios de comedor.

Los estudiantes de la Ciudad Autónoma de Ceuta pueden solicitar ciertas ayudas y becas al estudio ya que además de las becas MEC, el Gobierno autonómico proporciona ayudas para que todo el mundo que lo desee pueda continuar estudiando; así, existen becas de estudios universitarios accesibles para todos los estudiantes que estudien un grado oficial en el ámbito nacional o europeo siempre que se cumplan los requisitos fiscales exigidos y cuya cuantía dependerá de varios factores, entre ellos si los estudios son enseñanzas universitarias cursadas en Ceuta (800 €), cursadas en el territorio nacional (2.650 €) o cursadas en un Estado miembro de la Unión Europea (3.000 €).

Por cuanto hace a la Ciudad Autónoma de Melilla además de mentadas becas MEC, el Gobierno autonómico establece un sistema de becas para estudios obligatorios, de transporte, de material escolar o de comedor para alumnos matriculados en niveles educativos obligatorios.

Las Becas MEC de transporte y comedor escolar se destinan a jóvenes que cursen primaria y secundaria en centros públicos de Melilla insertos en familias con menos recursos económicos como mecanismo de lucha contra la pobreza infantil y fomento de la asistencia al centro docente. La dotación es de 450 euros. Como complemento, las becas destinadas a sufragar el gasto de libros de texto, material y transporte escolar para Educación Secundaria Obligatoria se llevan a cabo a través de una convocatoria del Gobierno de Melilla para los alumnos de la ESO que cumplan con una serie de requisitos económicos y su cuantía será de 400 euros por alumno. Finalmente, cuantos precisan ayudas para sus estudios universitarios en la Universidad en Melilla, podrán acceder a las becas MEC ya que el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Melilla solo convoca ayudas universitarias a los mayores de 25 y 40 años que accedan por primera vez a la universidad.

### **c) Calidad de vida: otras ayudas y servicios**

Mantener la calidad de vida es una de las cuestiones que debería ser prioritaria para los gobiernos y administraciones. En este sentido, además de los servicios descritos en los epígrafes anteriores para el conjunto de regiones menos desarrolladas objeto de

exposición existen un conjunto de prestaciones generalmente comunes a todas las comunidades aquí descritas que tratan de paliar las distintas variantes en que se manifiesta la pobreza bien con ciertas variaciones en su dotación económica. Entre ellas cabe destacar aquellas relacionadas con la dependencia y el cuidado familiar, la ayuda a personas mayores y a la discapacidad. Todas ellas aglutinan diferentes programas dentro y fuera del marco de la Ley de Dependencia con el objetivo común de proteger al ciudadano frente a contingencias personales y de su entorno familiar y son de carácter similar en estas regiones menos favorecidas.

En orden distinto, existe un sistema de atención integral para víctimas de violencia de género conformado por un conjunto de prestaciones en especie — alojamiento temporal para víctimas, servicio de atención integral, asistencia jurídica gratuita y centro de urgencias para mujeres víctimas de violencia de género— y otras de carácter económico dirigida a aquellas víctimas de violencia de género con más dificultades de acceder al mercado laboral.

En materia de inclusión social, la Junta de Andalucía presenta una serie de medidas destinadas a personas vulnerables entre las que se encuentran programas de Renta Mínima de Inserción Social Andalucía, destinados a unidades familiares en situación de pobreza o en riesgo de estarlo; el bono Social para la tarifa eléctrica que ofrece un descuento en la factura eléctrica de al menos un 25% para aquellos consumidores vulnerables; el Plan Extraordinario de Acción Social Andalucía mediante el cual se presta apoyo para la contratación y ayuda a domicilio y el Plan Extraordinario de Solidaridad y Garantía Alimentaria con el fin de garantizar las necesidades básicas de personas vulnerables.

La comunidad castellano-manchega ofrece un conjunto de prestaciones de carácter esencial para garantizar la cobertura de las necesidades básicas de todos sus ciudadanos. Destinadas a facilitar la integración sociocultural de las personas vulnerables. Entre ellas se encuentra el Ingreso Mínimo de Solidaridad de carácter económico y temporal destinado a unidades familiares que carecen de recursos económicos suficientes para cubrir sus necesidades básicas e impulsar la salida de la situación de vulnerabilidad; las ayudas de emergencia social, como prestaciones económicas de carácter excepcional para situaciones muy graves de fuerza mayor —prevenir o evitar la pérdida de vivienda, cortes de suministros u otras situaciones especiales—; las pensiones no contributivas; las ayudas a víctimas de violencia de género; las ayudas a menores de edad en situación de orfandad como consecuencia de la violencia de género; y, aquellas destinadas a la prevención de la trata y la explotación sexual.

Extremadura recoge entre sus medidas para luchar contra la exclusión social un entramado de ayudas y servicios de económicos y no económicos entre los que se encuentra la Renta Extremeña Garantizada fuera del marco nacional de pensiones no contributivas y las destinadas a cubrir situaciones de violencia de género. Como nota diferenciadora se encuentra una ayuda para promover la igualdad real y efectiva de las mujeres en el medio rural, proporcionando el reconocimiento jurídico y económico de su participación en la actividad agraria mediante el Registro de Titularidad Compartida de Explotaciones Agrarias y dirigida al matrimonio o pareja unida para la gestión conjunta de la explotación agraria.

En el supuesto de Ceuta y Melilla, parece que el sistema prestacional debería intensificar su actuación en estas zonas territoriales más deprimidas; sin embargo, fuera del ámbito de ayudas de carácter estatal son pocas las actuaciones llevadas a cabo. A las de carácter nacional destinadas al acceso a la vivienda tanto de la población joven como de aquellos con escasos recursos, los bonos sociales o la mejora de la eficiencia energética, cabría añadir una serie de ayudas directas a las familias y servicios destinados a mejorar las situaciones de carencia ofertados en su mayoría desde el ámbito de la asistencia social;

entre ellos se encuentran los centros residenciales para menores de edad, los servicios de intervención socioeducativa y psicosocial con familia, servicio de promoción y apoyo al acogimiento familiar, los puntos de encuentro familiar o el servicio integral de mediación familiar, todos ellos destinados a mejorar la calidad del entorno en el cual ha de desenvolverse la vida diaria de los ciudadanos.

Hay que mencionar en este sentido el Programa de Prestación Básica Familiar de Melilla, configurado como una ayuda económica de carácter periódico destinada a aquellas familias con carencias económicas graves con el objetivo es garantizar la cobertura de las necesidades básicas y ligada a un plan de intervención por los servicios sociales, enfocados a la inclusión sociolaboral de la familia.

En orden a poder normalizar la vida familiar y laboral, Ceuta desarrolla un proyecto para conceder ayuda a domicilio para familias con hijos menores de 14 años prestando el apoyo necesario para facilitar la adecuada atención de los menores y la incorporación de los padres a la vida social y laboral. Se configura como un servicio para necesidades puntuales, no de carácter estable o estructural, prolongado en el tiempo y está destinado a familias consideradas especialmente vulnerables.

De carácter puntual pero no por ello de menor importancia se configura también la prestación económica para momentos de extrema necesidad destinada a cubrir necesidades básicas de alimentación en la población adulta pero también descendiendo a la de los más pequeños y que se hará efectiva a través de ayudas para la adquisición de leche maternizada y vestuario (Bono Bebe y Ayuda a la alimentación infantil). Es necesario recordar que en la última década y pese a la tendencia de estos años su reducción, las tasas de natalidad de las Ciudades Autónomas de Ceuta y sobre todo de Melilla son mucho más elevadas que las del resto de provincias españolas ya que los niveles de inmigración y modelos familiares allí desarrollados son diferentes en estos territorios y parece así necesaria una intervención extraordinaria en este sentido (Gráfico 4).

## ÍNDICE DE NATALIDAD DE CEUTA Y MEILLA EN RELACIÓN AL TOTAL NACIONAL

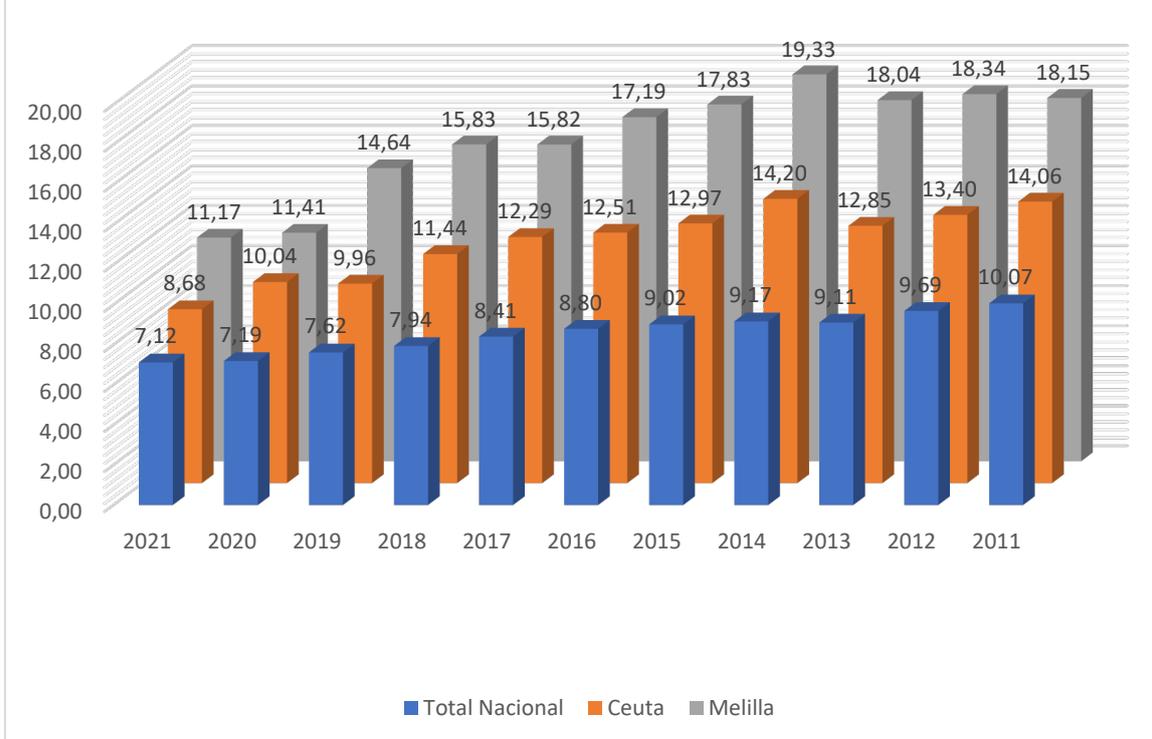


Gráfico 4

Elaboración propia a partir de los datos del INE

### 4.2.2. Medidas de lucha contra la pobreza en las regiones en transición

En el marco europeo de las regiones consideradas en transición<sup>51</sup> es posible citar a las constituidas por las Comunidades de Cantabria, Principado de Asturias, Castilla y León, Galicia, La Rioja, Región de Murcia, Comunidad Valenciana, Islas Baleares e Islas Canarias.

Entre todas ellas también existen diferencias significativas sustentadas en circunstancias diversas; no cabe olvidar que la tragedia sufrida por la población de la Isla de la Palma supuso la necesidad de establecer un sistema de ayudas económicas de carácter extraordinario para una zona que el Gobierno de España declaró como catastrófica por la erupción del volcán, habilitando a todos los departamentos ministeriales para determinar las ayudas necesarias con el fin de recuperar todos los daños provocados.

Fuera de este hecho puntual y del marco nacional establecido se diseña un marco prestacional y de inclusión propio en cada uno de los territorios y que deberá tener en cuenta las necesidades de su población residente y el nivel de pobreza regional que, en algunas ocasiones, difiere del criterio del PIB per cápita utilizado por la UE; este es el supuesto de las Islas Canarias o la Región de Murcia que, pese a encontrarse entre las regiones en transición por su PIB, ostentan tasas elevadas de población en riesgo de

<sup>51</sup> Se consideran como tales aquellas cuyo PIB per cápita se encuentra entre el 75% y el 100% de la media UE 27.

pobreza (del 29,40% la primera y del 26,30% la segunda), más cercanas a las de las Comunidades de Andalucía (29,10%) o Extremadura (30,00%) que al de otras regiones de las encuadradas en la categoría de transición como el caso de Cantabria (con una tasa del 14,80%) o La Rioja (16,60%).

#### **a) Acceso a una vivienda digna**

El panorama presentado en la cuestión del disfrute de una vivienda es muy similar en todas las regiones objeto de tratamiento puesto que se trata de la gestión llevada a cabo en el marco del Plan de vivienda estatal si bien con algunas diferencias cuando la autonomía así lo establece y que consisten fundamentalmente en el umbral o nivel de renta exigido para su obtención y la extensión del acuerdo que se establezca con el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, que puede proceder a la ampliación de la cuantía económica de la ayuda otorgada.

El mejor posicionamiento frente a la pobreza que presenta el territorio de Cantabria hace que se trate de una Comunidad cuyos ciudadanos ostentan un buen nivel de vida. Pese a todo, destinada a aquellos colectivos con escasos medios económicos, se establecen ayudas a la vivienda en el ámbito del alquiler para aquellos que pertenecen a colectivos preferentes y son titulares de un alquiler protegido que, cumpliendo los requisitos fiscales establecidos podrán optar a una subvención que cubrirá hasta el 40% de la renta mensual durante un periodo máximo de 36 meses. En otro sentido y destinado a la posibilidad de que los jóvenes accedan a viviendas en propiedad se destinan fondos sin retorno para aquellos menores de 35 años que establezcan su residencia habitual en municipios rurales, cubriendo la subvención el 20% del precio de adquisición de la vivienda con el límite máximo de 10.800 €.

En materia de rehabilitación energética y sostenibilidad los fondos europeos se enfocan a la mejora de la eficiencia energética de los hogares tanto en viviendas unifamiliares como en edificios plurifamiliares, cubriendo la rehabilitación de edificios, la mejora de la eficiencia energética en viviendas y otras situaciones como la elaboración del libro del edificio existente para la rehabilitación y redacción de proyectos de rehabilitación. Conseguir esta subvención — que podrá ser hasta del 40% del coste de la actuación— pasa por acreditar, como mínimo, una mejora energética del 30% en el consumo de energía primaria no renovable. El importe de la subvención podrá ser hasta del 40% del coste de la actuación.

La Rioja despliega un marco de actuación algo más extenso en esta materia por cuanto a las ayudas estatales incluidas en el Plan de Acceso a la Vivienda el gobierno de la Comunidad impulsa otros como el de alquiler de vivienda general, que pretende paliar los gastos del alquiler de vivienda habitual pensando en los colectivos más vulnerables que cumplan con una serie de requisitos fiscales y de residencia establecidos, la destinada a los jóvenes para la compra de vivienda en el objetivo de la recuperación de la población en zonas rurales y aquella destinada a colectivos especialmente vulnerables y pensadas para situaciones excepcionales de extrema necesidad —víctimas de violencia de género, víctimas de trata de explotación sexual, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, o personas sin hogar—, para lo que se requiere la consideración de personas especialmente vulnerables por los Servicios Sociales. La cuestión de la mejora de eficiencia energética no difiere de la señalada para la Comunidad cántabra en cuanto a rehabilitación y subvenciones y se repite en el resto de las comunidades aquí objeto de tratamiento.

El resto de los territorios considerados como en transición reproduce los patrones ya reseñados exigiendo para el acceso a la prestación o ayuda de vivienda niveles similares de ingresos (fuente regular de ingreso anual no superior a 24.318,8 €); sin embargo, de entre todas sólo el convenio de las Islas Baleares y Comunidad Valenciana aumentan la

cantidad máxima permitida en el régimen de alquiler de vivienda (hasta los 900€ la primera y hasta los 770€ la segunda) lo que parece tener cierta justificación en los elevados alquileres y dificultades especiales de acceso al régimen de alquiler en estas zonas concretas.

#### **b) La educación como palanca para evitar la pobreza**

En materia educativa además de las becas ofrecidas por el Ministerio, el Gobierno de Cantabria, junto con la Universidad de Cantabria, ponen a disposición de sus alumnos una serie de ayudas destinadas a cubrir los gastos de matriculación, tanto en estudios de Grado como de Máster oficiales. Esta prestación es incompatible con otras becas con la misma finalidad y precisa haber superado el 75% de los créditos matriculados o en caso de ser alumno de nuevo ingreso, acreditar la nota de acceso.

Por su parte, La Rioja establece un programa de ayudas destinado a los más pequeños que trata de fomentar la escolarización en los primeros años de vida dirigido a familias con hijos de hasta 3 años matriculados en primer ciclo de educación infantil que podrán optar a una ayuda económica —puede incluir servicio de comedor— en centros municipales o privados, siempre y cuando se encuentren en la comunidad. Para los alumnos que cursen educación infantil y primaria en algún centro público en cuyas unidades familiares existe escasez de recursos se establecen dotaciones económicas de 560 € para rentas per cápita igual o inferior a 4.000 euros; de 280 € para tramos de renta per cápita entre 4.000,01 y 4.600 €; y de 140 € para tramos de renta per cápita situados entre 4.600,01 y 6.000 euros, cubriendo así de algún modo un elevado número de alumnado. Estas cantidades pueden ser complementadas con un extenso elenco de ayudas individualizadas para el transporte escolar. Ostenta para los de mayor edad becas movilidad complementarias para la realización de estudios universitarios fuera de la Comunidad Autónoma (dotación máxima de 1.500 €) y la Universidad ofrece otras propias para sus alumnos.

Los estudiantes de las Islas Baleares pueden solicitar las becas ofertadas por el MEC o las de la Universitat de les Illes Balears subvencionadas por el gobierno balear. Aquellos adultos que han abandonado sus estudios y desean retomarlos pueden acceder a becas de Secundaria para Personas Adultas (ESPA); de Formación Profesional (FP) para aquellos que teniendo entre 18 y 29 años cursen una FP pública; para personas desempleadas que cursen ESPA (menores de 30 años en situación de desempleo que decidan cursar la educación secundaria para adultos) y desempleados que cursen FP (aquellos con edad entre 16 y 29 años que curse un grado medio o superior de FP).

El apoyo al estudio en Castilla y León trata de garantizarse a través de un sistema de becas de estudio universitarias y no universitarias que se completan con aquellas que subvencionan el transporte, la adquisición de dispositivos digitales de uso docente, programas de gratuidad de libros de texto y ayudas para el Bachillerato, Formación Profesional y Enseñanzas Artísticas.

Con el objetivo de garantizar la igualdad de oportunidades en todos los niveles educativos, la Xunta de Galicia pone a disposición de los alumnos diferentes tipos de subvenciones y becas al estudio; entre ellas las dirigidas al estudio de Formación Profesional de Grado Medio o Grado Superior, cuyo objetivo es conseguir unas prácticas remuneradas que actúe como impulso a la incorporación al mercado laboral, pudiendo realizarse las mismas dentro de la comunidad de Galicia, en España, pero fuera de la comunidad autónoma o fuera de España; ayudas al estudio de carácter especial configurando una prestación económica dirigida a aquellos estudiantes de las universidades de la Comunidad de Galicia que sufran, durante el curso escolar, una situación imprevista como orfandad, enfermedad grave, accidente o incapacidad, entre otros; el Fondo solidario para libros de texto y material escolar, como ayuda destinada a que aquellos alumnos que cursan estudios obligatorios con bajos recursos económicos puedan obtener los libros de textos

y del material escolar indispensable para el desarrollo adecuado del curso académico; los Premios extraordinarios de Bachillerato; y las Becas de Excelencia Juventud Exterior (BEME), para alumnos de origen gallego —menores de 40 años, que se encuentren fuera de España desde hace al menos dos años y estén vinculados a Galicia de alguna forma— que residan fuera de España y que deseen cursar estudios de Máster en una universidad de Galicia.

Por su parte, el Principado de Asturias bajo distintas denominaciones oferta ayudas económicas para facilitar el acceso al estudio en el Principado. Como muestra, la Beca Fomento de las Vocaciones Científicas en Estudiantes Universitarios; la Beca Programa CULTURAQUÍ, que aglutina un conjunto de premios, muestras y concursos que organiza el Gobierno del Principado de Asturias a través del Instituto Asturiano de la Juventud; Becas de la Universidad e Oviedo; y, por su importancia y trascendencia social resaltar los Premios realizadores contra la violencia de género que la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana organizan para fomentar la creación de actividades artísticas que sensibilicen frente a cualquier tipo de violencia de género.

En el territorio de la Comunidad Valenciana se esboza un panorama de ayudas al estudio bastante completo configurando ayudas para realización de estudios universitarios, ayudas complementarias para cuantos han obtenido la beca general del Ministerio de Educación, becas salario ligadas a la renta, la Beca 700 para opositores (menores de 35 años que están estudiando una oposición que posean una carrera universitaria) o las destinadas a sufragar los estudios en la UNED dentro de la comunidad.

Pese a que el Gobierno de la Región de Murcia no ofrece ayudas propias para continuar con estudios universitarios la Universidad de Murcia sí y estarán destinadas a sufragar gastos de transporte, de comedor, becas de investigación, etc. En el ámbito de la educación primaria y secundaria además de las ayudas ofrecidas por el MEC, el Gobierno autonómico proporciona otras para los niveles de educación obligatorios —incluyendo las de comedor— dejando al margen de estas el Bachiller y otros estudios superiores.

Cursar estudios en las Islas Canarias supone el disfrute de las becas genéricas nacionales, pero, además se establecen algunas ayudas económicas para el estudio que pueden ser específicas y diferentes en los concretos Cabildos Insulares. Con carácter general, se prestarán para estudiantes matriculados en grados y posgrados impartidos por universidades públicas quedando fuera de su cobertura la realización de estudios correspondientes al tercer ciclo o doctorado, estudios de especialización y títulos propios de las universidades. La cuantía de esta beca se calculará en función de categorías fijas como como el importe de la matrícula, la renta familiar, o el lugar de residencia, estableciendo cuantías adicionales por otros conceptos como el transporte aéreo o marítimo, la diversidad funcional o ser víctima de violencia de género. Para los de menor edad y Formación Profesional básica, el apoyo será en especie, a través de la adquisición de libros de textos y materiales didácticos

### **c) Calidad de vida: otras ayudas y servicios**

La existencia de servicios de atención a los mayores y a las familias implican la posibilidad de mejorar el acceso al mercado de trabajo y cumplir con regularidad con las obligaciones laborales. Por ello, los mecanismos de intervención en este sentido cobran gran importancia cuando se quiere romper con las situaciones que alimentan a la pobreza. Además de todas las dirigidas a las víctimas de violencia de género (similares en todas las comunidades tratadas), las llevadas a cabo en materia de dependencia, o las que cubren necesidades básicas mediante prestaciones autonómicas (rentas sociales) o estatales (IMV y pensiones no contributivas), existen algunas actuaciones concretas a destacar.

Ante la situación de baja natalidad, acentuada por la dificultad mantener un status laboral adecuado capaz de hacer frente a la crianza de los hijos en Cantabria poseen una estrategia

directa para el fomento de la natalidad a través de ayudas y servicios muy interesantes para las familias que incluyen servicios de intervención familiar con apoyo socioeducativo en el domicilio a las familias que tienen dificultades para atender a sus hijos; intervención terapéutica y rehabilitadora para niños y adolescentes que han sufrido maltrato; ayuda a la emancipación de jóvenes que estaban bajo tutela de la Administración; prestación económica para que familias acogedoras sean capaces de afrontar gastos por acogimiento de un menor tutelado por la Administración; subvención Fomento Natalidad que consiste en la ayuda económica destinada a madres con hijos nacidos en Cantabria desde el 1 de enero de 2015, y que reúnan las condiciones fiscales exigidas; subvención por nacimiento de segundo hijo de entre 400 y 900 euros dependiendo de la renta; o, la prestación por hijo menor de tres años para madres residentes en municipios con menos de 2.000 habitantes.

En Castilla y León existe una red de protección a las familias a través de la cual se pone a disposición de las unidades familiares vulnerables, programas, servicios y subvenciones en su Plan Familias entre los que figuran el Programa Crecemos, con acciones para fomentar la conciliación familiar, y generar empleo en zonas rurales; Programa conciliamos, con servicios de cuidado y atención lúdica para niños mientras los padres trabajan; orientación familiar; servicios de información sobre procesos relacionados con la familia como adopción, acogimiento; y, Programa “Madrugadores” y “Tardes en el Cole” con el fin de ampliar el tiempo de los cuidados y actividades antes y después del horario lectivo facilitando la conciliación familiar de los padres trabajadores, acciones que pueden verse completadas por el Bono Concilia JCYL concebida como ayuda económica para familias de Castilla y León que tengan hijos menores de 3 años y estén trabajando para poder hacer frente a gastos de guardería. Otra de las actuaciones importantes en materia de inclusión social es el apoyo económico para la transición a la vida adulta que trata de dar una atención integral a aquellos jóvenes tutelados por la Junta de Castilla y León que cumplan 18 años y no tengan apoyos familiares, evitando así situaciones de riesgo de pobreza. Para ello deben estar en una familia de acogida cuando cumplan los 18 años, y dicha familia está dispuesta a prolongar los cuidados y aceptar los compromisos establecidos para la concesión de la ayuda.

La Xunta de Galicia se une al resto de comunidades autónomas y aplica rebajas en los precios del transporte público con bonificaciones en los abonos mensuales y en las tarjetas de movilidad de Galicia, haciendo especial hincapié en los jóvenes con la creación de la Tarjeta de transporte Xente Nova para los jóvenes menores de 21 años y mediante la cual tendrán acceso gratuito al transporte público interurbano que depende de la Xunta de Galicia, cualquiera que sea su origen y destino. Completa el marco con las ayudas destinadas a la obtención del permiso de conducir.

Por cuanto hace a la exclusión social, lleva a cabo medidas para garantizar la cobertura de las necesidades básicas de todos sus ciudadanos tratando de conseguir la integración sociolaboral de los colectivos más vulnerables. Además de la de inclusión específica — Renta de Inclusión Social de Galicia (RISGA)— establece una Ayuda a la Inclusión Social (AIS) concebida como ayuda económica para situaciones extraordinarias y urgentes a los que la unidad familiar no puede hacer frente con el fin de posibilitar o reforzar los procesos de inclusión social de las personas o familias valoradas técnicamente en situación de exclusión social. Este tipo de ayudas de emergencia social se podrán cobrar una vez al año como máximo y se encuentra ligado a la participación en proyectos de trabajo social o socioeducativos desarrollados desde los servicios sociales comunitarios, que se responsabilizarán de su seguimiento.

El Principado de Asturias tiene entre sus prioridades el reto demográfico lo que le ha llevado a poner en marcha diferentes medidas para facilitar la conciliación y el fomento

de la natalidad. Además de las destinadas a sufragar los gastos por nacimiento o adopción de hijos, se establece un marco complementario para colaborar en los gastos de manutención con las familias que tienen acogidos a menores y otro vital para familias con menores y jóvenes consistente en una prestación económica adicional para aquellas familias que reciben el salario social básico de Asturias, diseñado para unidades de convivencia que incluyan personas menores de edad, o menores de veinticinco años que estén estudiando.

La Comunidad valencia en relación con la carencia de rentas presenta un sistema de renta de inclusión dual compatible con las rentas del trabajo ofreciendo una Renta complementaria de ingresos del trabajo para los casos en los que existan ingresos, pero estos sean insuficientes y otra Renta de Garantía, destinada a cubrir las necesidades básicas, ambas compatibles con el Ingreso Mínimo Vital. Como ayuda en un momento de alza en los precios de los combustibles ofrece el transporte gratuito a todos los menores de 30 años en los servicios de metro, autobús y tranvía hasta 31 de diciembre del 2023.

El sistema de apoyo de la Región de Murcia es en general escaso respecto del establecido en el ámbito nacional. En el marco de la asistencia social sería posible destacar las ayudas periódicas de inserción y protección social de carácter económico y temporal para aquellas unidades con cargas familiares que precisan de la garantía de un nivel de vida digno y su disfrute se encuentra condicionado a la colaboración en los programas establecidos por los servicios sociales.

La insularidad supone que las ayudas al transporte en Canarias se conviertan en cuestión esencial para los ciudadanos de las islas y cuyos inconvenientes han venido a ser compensados con un sistema de descuentos de beneficio exclusivo para sus residentes empadronados si bien se sufragan con cargo a la dotación económica aportada por el Estado español. Por cuanto hace al resto de prestaciones, no se apartan de las nacionales y la regional de inserción justificada en la situación de riesgo de exclusión.

#### **4.2.3. Medidas de lucha contra la pobreza en las regiones más favorecidas**

La tercera y última clasificación de las regiones españolas lleva al tratamiento de aquellas consideradas como más favorecidas por cuanto su PIB per cápita es mayor que el 100% de la media UE27. En este criterio encajan las Comunidades de Madrid, Cataluña, Aragón, País Vasco y Navarra, coincidiendo la gran mayoría con aquellas que históricamente han sido consideradas motores de la industria española y con más elevado nivel de generación de riqueza. Ello no obsta para que su panorama prestacional territorial sea extenso pese a sustentarse en gran medida en los planes nacionales diseñados.

##### **a) Acceso a una vivienda digna**

El Gobierno aragonés ha lanzado una serie de ayudas y subvenciones a la vivienda dirigidas a facilitar el acceso a un domicilio habitual y permanente a los grupos más vulnerables a través de cantidades económicas directas a los arrendatarios, completando el Plan de Vivienda 2022-2025<sup>52</sup>. La Comunidad Autónoma de Aragón posee la competencia plena en materia de vivienda, por lo que son los poderes públicos territoriales los que deben decidir la incorporación de las medidas de carácter nacional al ordenamiento jurídico de la comunidad.

---

<sup>52</sup> El tratamiento integral de la cuestión de la vivienda se lleva a cabo mediante el Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, por el que se regula el Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025, y el Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre, por el que se regulan los programas de ayuda en materia de rehabilitación residencial y vivienda social del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

La norma concreta que aprueba el Plan aragonés de vivienda<sup>53</sup> incorpora y modula, conforme a las necesidades de los aragoneses, los programas de ayudas previstos en el Plan estatal de acceso a la vivienda 2022-2025 abordando un conjunto de programas entre los que se incluye el de la subsidiación de préstamos convenidos; la ayuda al alquiler de vivienda; la ayuda a las víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables; la ayuda a las personas arrendatarias en situación de vulnerabilidad sobrevenida; el programa de ayuda a las personas jóvenes y para contribuir al reto demográfico; el referido a incremento del parque público de viviendas; el fomento de viviendas para personas mayores o personas con discapacidad; el fomento de alojamientos temporales, de modelos cohousing, de viviendas intergeneracionales y modalidades similares; la puesta a disposición de viviendas de la SAREB y de entidades públicas para su alquiler como vivienda asequible o social; la puesta a disposición de las comunidades autónomas y ayuntamientos de viviendas para su alquiler como vivienda asequible o social; la mejora de la accesibilidad en y a las viviendas; la erradicación de zonas degradadas, del chabolismo y la infravivienda; la ayuda para el pago del seguro de protección de la renta arrendaticia; y, el programa del Bono Alquiler Joven.

Cataluña es otra de las regiones que han firmado varios acuerdos en el marco del Plan Estatal de Vivienda de tal modo que el gobierno catalán podrá convocar las ayudas que estime convenientes en su territorio con cargo al mismo. En el ámbito de ayudas al alquiler es uno de los territorios cuyo convenio ha permitido incrementar la cantidad máxima permitida en el régimen de alquiler de vivienda a 900 € para el área metropolitana de Barcelona y hasta 600 € para las capitales de Lleida y Tarragona.

Como medida concreta territorial dirigida a cubrir la vulnerabilidad es posible reseñar la prestación permanente para el pago del alquiler dirigida a cuantos residen en la ciudad de Barcelona, se encuentren en situación de riesgo de exclusión social —según los criterios normativos establecidos—, sean titulares de un contrato de alquiler de la vivienda donde residan con carácter habitual y permanente y que acrediten unos ingresos de la unidad de convivencia no superiores a los que se fijan en la correspondiente convocatoria de prestaciones.

La Comunidad de Madrid es la tercera Comunidad de España en cuanto a población se refiere y presenta una densidad de población de 862 habitantes por Km<sup>2</sup>, muy superior a la del resto de poblaciones de España y a la Comunidades Autónomas. La cifras que arroja su PIB —234.639 M€ euros— la sitúa como la primera economía de España por volumen de PIB y teniendo en cuenta que el PIB per cápita que es un buen indicador de la calidad de vida y medida de la pobreza, los 34.821 € euros que presentó a finales de 2021, frente a los 27.870 € euros de PIB per cápita en el resto de España sitúan al ciudadano madrileño entre aquellos que gozan de mayor riqueza y calidad de vida tienen de España, seguidos por del País Vasco (32.925 €, Navarra (31.024 €) y Cataluña ( 29.942 €). Con los datos señalados hay dos territorios en los que el PIB por habitante se sitúa por encima de la media de la UE y son Madrid y el País vasco. En la situación descrita, desde el Gobierno central se ponen en funcionamiento distintas iniciativas dirigidas a sostener y mejorar el panorama prestacional ya que la capital de España es considerada como uno de los lugares donde la carestía de la vida es mayor.

Las ayudas al alquiler de vivienda son de las más aquí solicitadas; dentro del Plan Estatal de Vivienda sus destinatarios tienen como población diana los más vulnerables

---

<sup>53</sup> Decreto 73/2023, de 17 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueban el Plan de Vivienda 2022-2025 y medidas complementarias en materia de rehabilitación energética de viviendas (BOA de 29 de mayo de 2023).

entendiendo por tales las familias numerosas, las monoparentales con cargas familiares, unidades de convivencia con alguna víctima acreditada de violencia de género, unidades de convivencia con alguna víctima acreditada de terrorismo, unidades de convivencia que cuenten con algún miembro con discapacidad, unidades de convivencia con todos los miembros en situación de desempleo que hayan agotado prestaciones o unidades de convivencia con todos sus miembros mayores de 65 años, para los que se establece un sistema de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva y que recoge tanto un programa de ayuda general como la ayuda a los jóvenes, destinadas a facilitar el acceso y la permanencia en una vivienda en régimen de alquiler a sectores de población con escasos medios económicos. Su solicitud implica de la disposición de un contrato de arrendamiento por una renta igual o inferior a 600 €/mes (alquiler de vivienda), o igual o inferior a 300 € (alquiler o cesión de uso de habitación) con la posibilidad de incrementarse hasta los 900 € mensuales para las viviendas y hasta 450 € para las habitaciones en aquellos municipios que la norma considera en su anexo I<sup>54</sup>, según el acuerdo suscrito entre el MITMA y la Comunidad de Madrid.

Como ha sido reseñado, el País Vasco y Navarra son los únicos territorios que no cuentan con convenios para ejecución del Plan Estatal de vivienda; sin embargo, según los datos del INE son dos de las comunidades que presentaron en 2022 tasas más elevadas de personas sin hogar (véase anterior gráfico 3).

El actual Plan Director de Vivienda 2021-2023 que presenta el gobierno vasco implica un conjunto de ayudas y subvenciones en materia del alquiler, con el objetivo de fomentar la emancipación de los jóvenes y para el acceso a una vivienda digna de todos los ciudadanos. Dirigido precisamente a los primeros, el programa Gaztelagun engloba una serie de ayudas al alquiler para los jóvenes residentes en el País Vasco colaborando con un porcentaje al abono de la renta de alquiler de una vivienda libre ubicada en este ámbito territorial. Esta ayuda al alquiler está disponible para todos los jóvenes entre 18 y 36 años que habrán de cumplir además con ciertos requisitos fiscales, imponiendo un límite de ingresos brutos anuales de 24.500 euros para personas individuales y 30.000 euros para unidades familiares. El importe de la renta mensual de la vivienda habitual no podrá superar los 800 € en Bilbao, Donostia-San Sebastián, y Vitoria-Gasteiz; los 750€ en las áreas metropolitanas de Bilbao y Donostia-San Sebastián y en los municipios de más de 10.000 habitantes; y, 675 € en el resto de los municipios. En una línea similar, la Prestación Complementaria de Vivienda se configura como una prestación económica a modo de complemento de la Renta de Garantía de Ingresos del Gobierno Vasco dirigida a cubrir los gastos del alquiler de la vivienda habitual.

En el supuesto de Navarra, atendiendo al reto de la demografía y demanda de vivienda, el Plan de Vivienda de Navarra 2018-2028 trata de dar respuesta a la escasez de esta mediante la adecuada gestión de vivienda protegida para aumentar la oferta asequible en materia de alquiler y compra a través de un incremento de la Bolsa de alquiler protegido, limitado por la demanda de viviendas de estudiantes en alquiler y el incremento de pisos turísticos. Este plan incluye actuaciones dirigidas a contar con un parque de vivienda suficiente en número, asequible para cualquier tipo de ciudadano o familia que resida en Navarra, y en buenas condiciones (especial cuidado con la accesibilidad de las viviendas, en un contexto de población envejecida, y con eficiencia energética). Programas como el

---

<sup>54</sup> Anexo I recogido en la Orden 3608/2022 de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura por la que se convocan subvenciones para el año 2022 para la concesión de las ayudas de los programas de ayuda al alquiler de vivienda y de ayuda a las personas jóvenes y para contribuir al reto demográfico, previstas en el real decreto 42/2022, de 18 de enero, por el que se regula el bono alquiler joven y el plan estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025. Entre ellos citar Alcalá de Henares, Alcobendas, Alcorcón, Galapagar, Móstoles....

Programa de Deducciones para Acceso a Vivienda (DAVID) constituye una prestación para ayudar al abono de la renta del alquiler de su vivienda habitual a familias con ingresos inferiores a una determinada cantidad, en función del número de miembros, con el límite de 1,7 veces el índice de Suficiencia Adquisitiva por Renta Adecuada (SARA). Dirigido a los más jóvenes (entre 23 y 32 años), el programa EMANZIPA subvenciona el 50% de la renta de alquiler (con un máximo 250 €/mes) a aquellos que tengan unos ingresos mínimos de 3.000 € y máximos de 20.000 € si la unidad familiar la forma solo el solicitante o 30.000 € si la unidad familiar la forman más de una persona.

En materia de eficiencia energética y rehabilitación de edificios para su sostenibilidad tanto el País Vasco como Navarra presentan acciones con ayudas similares a las establecidas en el Plan de Vivienda nacional.

#### **b) La educación como palanca para evitar la pobreza**

El sistema de ayudas al estudio en Aragón se sustenta en becas que completan las carencias de las ofertadas por el MEC. Además de las que sufragan el comedor y transporte escolar de alumnos que cursen estudios de segundo ciclo de Educación Infantil, Educación Primaria y Educación Especial pertenecientes a familias con menos recursos económicos se ofertan otras para la adquisición de material escolar.

Para aquellos que cursan estudios superiores, las Becas Salario Aragón protegen a los alumnos universitarios con rentas familiares muy bajas; las Becas para estudios de Máster Universitario estratégico pretende facilitar el acceso a los títulos oficiales de Máster ofertados por las universidades de Aragón; las Becas de movilidad en los campus universitarios de Aragón para aquellos alumnos que tengan su Campus Universitario en un municipio diferente a su residencia habitual; y, las Becas complementarias Erasmus+ y otros programas de movilidad internacional.

Las diferencias en el acceso a la educación en Cataluña tratan de encontrar respuesta en un sistema de becas del Govern de Catalunya que junto a las ofrecidas por el MEC cubren un amplio espectro de población. A aquellas dirigidas a sufragar gastos de estudios no universitarios postobligatorios —bachillerato, formación profesional de grado medio y de grado superior, enseñanzas artísticas profesionales, enseñanzas deportivas, enseñanzas artísticas superiores, estudios religiosos superiores, estudios de idiomas en escuelas oficiales (incluida la modalidad de distancia), cursos de preparación para las pruebas de acceso a la FP y ciclos de grado medio y de grado superior, y, ciclos formativos de grado básico— hay que añadir las que ayudan a afrontar los gastos derivados de estudios universitarios en Grado o Máster cursados en universidades públicas de Cataluña entre las que figuran la Beca Equidad, dirigida a aquellos alumnos que se matriculan por primera vez en estudios universitarios de Grado o Máster en alguno de los centros propios de las universidades indicadas; la ayuda a la acreditación de terceras lenguas, para aquellos estudiantes universitarios que hayan superado la prueba común de terceras lenguas y tengan acreditado el nivel B2 en otro idioma; y las ayudas para tesis doctorales en catalán. En el marco del apoyo a alumnos con necesidades educativas especiales derivadas de alguna discapacidad o trastorno grave de conducta y alumnos de altas capacidades se destinan diferentes cantidades para cubrir enseñanza, transporte, residencia escolar, reeducación pedagógica, material escolar...entre otros conceptos.

La Comunidad de Madrid destaca por su oferta de becas al estudio en todos los niveles formativos; entre ellas destacan la Becas Excelencia configuradas como premio a aquellos alumnos que tengan un expediente académico destacable y disponible a todos los niveles educativos: ESO, Bachillerato, Formación Profesional, Enseñanzas Artísticas y Universidad; las Becas Bachillerato para aquellos estudiantes con escasos medios que cursen esta enseñanza postobligatoria; y las dirigidas estudiantes universitarios con discapacidad o que requieren educación especial, las de alumnos vulnerables —Beca

Seguimos, dirigida a aquellas personas que, por su situación socioeconómica, sufren el riesgo de abandonar sus estudios— ; y, cerrando el panorama de subvención a la enseñanza las dirigidas a estudiantes de FP de Grado Medio, superior y educación infantil en centros privados.

El panorama de ayudas a los estudios en el País Vasco es amplio, con subvenciones en todos los niveles educativos y de movilidad internacional. Dentro de las becas universitarias del Gobierno Vasco se encuentran las dirigidas a estudiantes de Grado Universitario, estudios de Máster, cursos de preparación para acceder a la universidad con más de 25 años y enseñan artísticas, militares y religiosas superiores, constituyendo condición imprescindible para su disfrute el empadronamiento. Dirigidas específicamente al alumnado universitario las Becas Ikasiker ofrecen la oportunidad de estudiar y colaborar con grupos de investigación adheridos o que colaboran con las diferentes universidades del País Vasco.

Con clara vocación integradora, las personas con discapacidad tienen la oportunidad de beneficiarse de unas Becas de movilidad para discapacitados (que ostenten al menos un 33% de discapacidad) que el Gobierno Vasco ha diseñado para aquellos alumnos que tengan dificultades para desplazarse a la Universidad o centro educativo. Cerrando el escenario de ayudas se ofertar Becas no universitarias por el Gobierno Vasco como ayuda al estudio para todos los que cursen niveles no universitarios oficiales: desde infantil hasta educación superior postobligatoria, ligada la obtención de esta última a los resultados académicos.

Por su parte el gobierno Navarro ofrece un panorama de ayudas al estudio muy similar al descrito alcanzando todos los niveles de educación desde la infancia hasta las ayudas a la investigación predoctoral como incentivo para aquellos que desean llevar a cabo una tesis doctoral. El fin es realizar doctorados que puedan ser incorporados al sistema navarro de educación superior e investigación científica. Constituye un requisito indispensable la vinculación con el territorio bien por el nacimiento, empadronamiento o la realización de estudios previos en Navarra.

### **c) Calidad de vida: otras ayudas y servicios**

Las situaciones de mayor vulnerabilidad son afrontadas en Aragón mediante prestaciones dirigidas a la inclusión social con la oferta de servicios específicos destinados a cubrir las necesidades sociales básicas de este conjunto de la población y mejorar su calidad de vida abordando de manera específica la atención y tratamiento a la drogodependencia, la acogida para inmigrantes, familias con hijos, personas “sin techo”..., y, estableciendo un programa de inserción sociolaboral. La prestación autonómica que cubre las necesidades básicas está constituida por el Ingreso Aragonés de Inserción cuya percepción está asociada a un plan de inserción sociolaboral.

En territorios como el catalán donde los desplazamientos por cuestiones laborales son muy importantes las ayudas al transporte público constituyen un elemento fundamental que supone una importante fuente de ahorro en los hogares. Se prorrogan algunas medidas adoptadas en 2022 hasta 31 de diciembre de 2023 en materia de reducción temporal de tarifas que afecta a los títulos del sistema integrado de transporte, mientras que Renfe y Cercanías de Cataluña ofrecen un abono gratuito para viajeros frecuentes. Los trenes Avant y AVE también disponen de tarjetas multiviaje que reducen su coste a la mitad.

La Generalitat de Cataluña presenta como herramientas para la lucha contra la exclusión social una Renta garantizada de ciudadanía., ayudas a la pobreza energética, subvenciones a la factura energética para aquellas personas con bajos recursos económicos, un plan de ayudas al retorno para apoyar a los emigrantes catalanes y descendientes que quieran regresar a Cataluña con bajos recursos, un servicio de orientación e información a la inmigración y la red de distribución solidaria de alimentos.

La Comunidad de Madrid, además de las ayudas generales en materia de atención a la dependencia, discapacidad y violencia de género, dispone de unas medidas concretas en materia de inclusión social que lleva a cabo junto al Fondo Social Europeo, prestando ayudas y servicios a personas vulnerables como población exreclusa, personas sin hogar, grupos étnicos...a través de prestaciones como la Renta mínima de inserción, las pensiones no contributivas, las ayudas de emergencia social y los comedores sociales. Por otro lado, cuenta con una red de cuidados a personas con enfermedades mentales graves con el objetivo de fomentar su inclusión social, su autonomía y la mejora de su calidad de vida a través de Centros de Rehabilitación Psicosocial, Centros de Día de Soporte Social que configuran espacios comunitarios de día para la mejora del soporte social de personas con enfermedad mental grave, Centros de Rehabilitación Laboral enfocados a ayudar a las personas con enfermedades mentales a adquirir capacidades laborales y Residencias y Pisos Supervisados con atención las 24 horas del día, bien en residencias o en pisos tutelados.

Dentro del marco de ayudas prestacionales para la inclusión social el País Vasco arbitra un sistema para luchar contra la exclusión social sustentado en una Renta de Garantía de Ingresos como prestación económica de carácter mensual otorgada a las unidades de convivencia más vulnerables y concebida como un complemento para cubrir las necesidades básicas, por lo que es compatible con otras subvenciones (es posible añadir la prestación complementaria de vivienda). Como medida de carácter puntual las ayudas de emergencia social son la forma de abordar las situaciones extraordinarias y urgentes a las que la unidad familiar no puede hacer frente, posibilitando con ello los procesos de inclusión social de las personas o familias valoradas técnicamente en situación de exclusión social.

En otro orden, los ciudadanos vascos disfrutan en condiciones de igualdad de las prestaciones del Sistema de la Seguridad Social como las pensiones no contributivas (por jubilación, invalidez y/o dependencia) o del Bono social térmico como programa de ayuda destinado a paliar la pobreza energética que ofrece el MTE y que gestiona el Gobierno Vasco, pudiendo incrementarla en su caso.

Cerrando el conjunto de territorios más favorecidos y en la concreta materia de la lucha contra la exclusión, Navarra presenta en los mismos términos que el País Vasco su Renta garantizada (compatible con otras prestaciones) así como el sistema de ayudas de emergencia social.

Dentro de sus programas de protección a los más vulnerables ofrece recursos de alojamiento de carácter público o privado para mejorar su calidad de vida mejorando su calidad de vida ofreciendo un lugar seguro para el descanso en albergues públicos, habitaciones para mujeres excluidas, pisos de transición a la vida adulta y centros de acogida.

En cuanto las pensiones no contributivas y la prestación del bono social térmico como elementos de lucha contra la pobreza mantienen los criterios mencionados en cuanto a una gestión llevada a cabo por el Gobierno Navarro de una prestación con cargo al presupuesto del MTE.

#### **4.3. Brecha digital vs vulnerabilidad y exclusión**

Como ha sido puesto de manifiesto, uno de los elementos determinantes de la pobreza es la desigualdad en el acceso y distribución de recursos y esta máxima puede aplicarse a los recursos tecnológicos creando la denominada “brecha digital”.

No cabe duda de que en la actualidad la falta de acceso a las nuevas tecnologías limita sensiblemente a los ciudadanos que en muchos casos se ven arrollados por la necesidad de su uso para trámites con las Administraciones Públicas o gestiones cotidianas que se

facilitan sensiblemente cuando se dispone de una buena conexión a internet y de los conocimientos necesarios para este acceso.

El “boom” del turismo rural o la puesta en valor de muchas ciudades y pueblos ha traído causa en el acceso a la información de la que cualquiera puede disponer en tiempo real y en la posibilidad de estar conectado con el trabajo o la familia desde lugares alejados de la zona habitual de residencia.

Otro factor importante en el que repercute el uso de las tecnologías es el del trabajo; sin descender ya a que muchas grandes empresas mantienen gran parte de sus trabajadores prestando servicios bajo esta modalidad laboral parece que el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación es imprescindible para prosperar en cualquier modelo de negocio en un mundo globalizado.

En materia educativa cada vez son más los elementos que se han introducido en los sistemas de enseñanza tradicionales a través de las pizarras digitales o modelos de educación sustentados en material tecnológico.

Así las cosas, no es posible obviar la importancia que la digitalización de procesos y el manejo de las tecnologías tiene en el desarrollo personal y la situación de impotencia de cuantos se sienten alejados de la posibilidad del uso y adquisición de equipos, generando una importante brecha digital que se acrecienta entre las personas pobres y las que no lo son y que han evidenciado consecuencias importantes para la integración social.

Así, la pobreza constituye un factor importante a la hora de poder adquirir un equipamiento informático<sup>55</sup>. Más de una de cada cuatro viviendas en situación de pobreza (26,6%) no dispone de ninguna clase de ordenador y esta cifra es exactamente el doble de la que se registra entre los hogares que no están en pobreza.

El segundo aspecto a resaltar es la conectividad por cuanto si bien los porcentajes de carencia son reducidos (sólo el 4,6% de los hogares no disponen de acceso a internet) gran parte de la conectividad proviene de la utilización de teléfonos móviles y no de los ordenadores<sup>56</sup> lo que repercute indudablemente en la adquisición de habilidades digitales de las personas pobres. Por una parte, el 43,1% de las personas pobres mantienen habilidades digitales bajas o ninguna, cifra que se reduce casi a la mitad (24,2%) entre las personas no pobres.

Como ha sido reseñado, el uso de las nuevas tecnologías para acceder a trámites sanitarios (solicitar una cita médica), de registro, sedes electrónicas, etc...es cada vez mayor detectando la carencia que tienen las personas más pobres en aspectos importantes como la banca electrónica o el contacto con las administraciones públicas, lo que favorece la brecha financiera y administrativa de los hogares más vulnerables y limita, aún más, su acceso a ciertos recursos.

A la brecha digital cabe añadir elementos que la intensifican como es el supuesto de la generacional ya que la población de una edad superior a 65 años presenta de forma sistemática datos inferiores en materia de equipamiento y habilidades digitales lo que conduce a una menor utilización, o la de género que se ha ido reduciendo de manera progresiva hasta alcanzar un valor muy próximo al de los hombres (92,8% de las mujeres españolas usa Internet al menos una vez a la semana frente al 93% de los hombres). Pese a ello, los indicadores siguen subrayando desigualdades por género en ámbitos estratégicos como es el laboral.

---

<sup>55</sup> En el año 2021 más de una de cada cuatro viviendas en situación de pobreza (26,6%) no dispone de ninguna clase de ordenador, dato que contrasta con la cifra de los hogares que no están en pobreza y que registran exactamente el doble en número.

<sup>56</sup> El 82% de los hogares mantiene conexión de banda ancha fija (ADSL, fibra, o similar) que es la que ofrece mayor calidad de acceso cifra que se reduce en gran medida cuando de hogares vulnerables se trata.

Tratando de ofrecer un panorama de las distintas Comunidades Autónomas es posible contrastar la diferencia de adquisición de habilidades informáticas en función del estado de pobreza (Tabla 3).

**Porcentaje de población por CCAA sin habilidades informáticas (2020)**

	<b>NO POBRES</b>	<b>EN POBREZA</b>	<b>TOTAL</b>
<b>TOTAL</b>	23,0%	41,3%	31,4%
<b>ANDALUCÍA</b>	23,7%	40,1%	33,7%
<b>ARAGÓN</b>	26,3%	46,0%	35,0%
<b>PRINCIPADO DE ASTURIAS</b>	31,4%	38,5%	34,1%
<b>ILLES BALEARS</b>	25,9%	44,2%	33,9%
<b>ISLAS CANARIAS</b>	27,0%	40,0%	32,7%
<b>CANTABRIA</b>	25,9%	55,1%	35,7%
<b>CASTILLA Y LEÓN</b>	26,7%	39,8%	30,4%
<b>CASTILLA-LA MANCHA</b>	30,8%	39,7%	35,6%
<b>CATALUÑA</b>	17,6%	39,3%	27,4%
<b>COMUNIDAD VALENCIANA</b>	23,9%	43,3%	33,0%
<b>EXTREMADURA</b>	24,1%	44,5%	32,6%
<b>GALICIA</b>	27,3%	34,4%	32,3%
<b>COMUNIDAD DE MADRID</b>	17,6%	44,1%	27,4%
<b>REGIÓN DE MURCIA</b>	21,1%	46,0%	34,3%
<b>COMUNIDAD FORAL NAVARRA</b>	27,6%	41,9%	32,1%
<b>PAÍS VASCO</b>	27,9%	37,6%	30,9%
<b>LA RIOJA</b>	25,6%	36,8%	33,5%
<b>CIUDAD AUTÓNOMA DE CEUTA</b>	16,2%	57,7%	34,9%
<b>CIUDAD AUTÓNOMA DE MELILLA</b>	22,4%	76,9%	46,9%

Tabla 3

Fuente: Red europea contra la pobreza y exclusión

Autor: Elaboración propia

Con estos datos, en la mayoría de los territorios se ponen de manifiesto las limitaciones que en materia de habilidades informáticas muestran aquellos que se encuentran en situación de pobreza (prácticamente la mitad de los que no lo están) lo que confirma la relación entre la pobreza y la brecha digital. Destaca el porcentaje de habilidades que muestra la Ciudad Autónoma de Melilla en la que la diferencia entre los que se encuentran en situación de pobreza y lo que no lo están es muy significativa.

Considerando así que la pobreza se puede erradicar potenciando la lucha contra la desigualdad conseguir la “igualdad digital” es un reto. Consciente de su importancia en diciembre de 2022 el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE adoptaron la Decisión por la que se establece el Programa Estratégico para la Década Digital 2030, fijando una serie de objetivos y metas para lograr la transformación digital de Europa entre los que figuran conseguir ciudadanos con capacidades digitales y profesionales del sector digital muy cualificados, infraestructuras digitales sostenibles que sean seguras y eficaces, la transformación digital de las empresas y la digitalización de los servicios públicos. En este contexto, España Digital 2026 completa, actualiza y amplía la estrategia iniciada en el año 2020 para la transformación digital del país incluyendo entre sus ejes estratégicos la adquisición por los ciudadanos de competencias digitales con la mira puesta en 2026

mediante el refuerzo de éstas en el ámbito laboral y del conjunto de la ciudadanía, reduciendo las brechas digitales; completando la transformación digital de la educación; garantizando la formación en competencias digitales a lo largo de la vida laboral; y aumentando el porcentaje de especialistas digitales en la economía española consiguiendo una paridad de género en este colectivo.

## **5. CONCLUSIONES**

La pobreza y la exclusión social se presentan en el siglo XXI como desafíos persistentes que no han conseguido solución a través de los avances económicos y sociales y que afectan profundamente la vida de millones de personas. En este contexto, en España la situación es particularmente aguda, con casi 12 millones de personas —o el 26% de la población— que se encuentra en situación de pobreza y exclusión social. Su erradicación no es solo un desafío, sino una cuestión de justicia social y dignidad humana siendo preciso reflexionar y aprender de los errores del pasado para poder construir de forma corresponsable un futuro sin pobreza en el horizonte 2030, donde nadie se quede atrás

La pobreza no depende de un único elemento siendo preciso intervenir desde distintos ámbitos para poder erradicarla, pero si existe un factor común a todos ellos y es que es una manifestación de situaciones de desigualdad en las diferentes esferas en las que se desenvuelve el ciudadano. Se trata de un entramado de situaciones que han de tener un trato simultáneo desde las diferentes esferas; de nada sirve tener una vivienda adecuada si no es posible hacer frente a los gastos de luz o calefacción; tener un nivel elevado de estudios si no se posee una vivienda digna; poder acceder a una educación adecuada cuando las condiciones de vida son bajas e incluso insalubres....

Todo ello conforma un patrón de vida del cual es difícil escapar, retroalimentando unas situaciones de carencia con otras que no permiten salir fácilmente de las situaciones de pobreza y exclusión.

A lo largo de este estudio ha sido posible constatar que la lucha contra la pobreza y la exclusión social comienza con el reconocimiento de la dignidad humana como una premisa fundamental salvaguardando la protección de los derechos humanos y la promoción del desarrollo integral como centro de cualquier estrategia a adoptar que precisa de un enfoque coordinado.

La pobreza constituye un fenómeno multifacético que requiere una comprensión profunda de sus diferentes dimensiones, todas ellas relacionadas directamente con la vida en condiciones dignas por lo que cabe reseñar cuestiones básicas como el acceso a la vivienda, la salud, la tecnología, y la relación entre trabajo precario, género y pobreza, resaltando la incidencia particular sobre el colectivo de mujeres y la necesidad de políticas inclusivas y equitativas. Se trata de una cuestión estructural y persistente que presenta alarmantes cifras, afectando el riesgo de pobreza a casi 10 millones de personas que viven con menos de 840 € al mes. A pesar de los esfuerzos realizados a nivel europeo y nacional, la pobreza continúa arraigada como problema estructural que nuestras sociedades no han sabido o podido erradicar y las estrategias empleadas —como la Estrategia Europa 2020— han fracasado en la labor de su reducción al ritmo deseado.

La precariedad laboral, la temporalidad y los bajos salarios perpetúan las situaciones de pobreza que inexorablemente se encuentran directamente relacionadas con la carencia de recursos económicos para hacer frente a las necesidades más básicas; a pesar de reformas recientes, la inestabilidad y la inseguridad económica ligadas al empleo continúan precarizando la existencia de millones de hogares en los que contratos laborales precarios y salarios asistenciales se entremezclan para poder lograr la subsistencia.

Como manifestación de la desigualdad, afecta de manera más acusada al colectivo de las mujeres agudizando la feminización de la pobreza como realidad incontestable pese a la mejora y refuerzo de los marcos legales de igualdad efectiva; lo cierto es que la brecha

salarial, la masculinización de profesiones y puestos de trabajo, el impacto de los roles de género a la hora de acceder al empleo y las dificultades en desarrollar una carrera profesional mantienen a muchas mujeres en situación de precariedad sostenida.

La cobertura de necesidades básicas ha constituido una prioridad para los gobiernos europeos actuales; la entrada en el panorama español de una prestación como el Ingreso Mínimo Vital —acelerado por la pandemia del Covid-19— supuso un avance en la inserción para personas sin recursos que subsistían con el impulso que desde años atrás llevaban a cabo las Comunidades Autónomas a través de sistemas de rentas mínimas y que a partir del momento de la entrada en vigor de la prestación dentro del régimen de la Seguridad Social estarán llamados a convivir bien sustituyendo totalmente la renta autonómica por la estatal, bien en régimen de complementariedad con aquella. La posibilidad de la compatibilidad con el trabajo que ofrece la prestación hace que su finalidad no se desvirtúe manteniendo el objetivo de proporcionar ingresos que cubran las necesidades básicas del individuo o familia beneficiaria. En todo caso, y en aras a cubrir las desigualdades entre regiones que se traducen en diferencias significativas en tasas de pobreza y exclusión social la cooperación reforzada entre administraciones sería deseable para abordar estas disparidades. No cabe duda de que la descentralización ofrece oportunidades y desafíos en la lucha contra la pobreza y que una coordinación entre diferentes niveles de gobierno y la adaptación de las políticas a las necesidades regionales serán esenciales para una obtener una respuesta efectiva.

Es posible constatar la interconexión entre las distintas esferas de la pobreza que se retroalimentan e impiden romper con las situaciones de carencia; vivienda, alimentación, luz, calefacción, servicios de salud, falta de empleo, carencias educativas y formativas, la brecha digital que acentúa las dificultades de inclusión social, perpetuando el círculo de la privación material en áreas clave como la educación y la búsqueda de empleo... servicios que configura un todo que debe mantener cierto equilibrio para poder satisfacer el resto de las demandas.

España tiene un largo camino por recorrer para erradicar la lacra social de la pobreza y la exclusión precisando de voluntad política y ciudadana para dar un salto cualitativo y cuantitativo en la garantía efectiva de los derechos sociales y las oportunidades para todos. Es necesario trazar un camino distinto, diseñar y construir una nueva hoja de ruta donde la pobreza sea tratada como una prioridad, reforzar la inversión en protección social, promover la igualdad de género, invertir en educación, establecer alianzas público-privadas y desarrollar una gobernanza participativa.

Avanzar en todos estos frentes requiere una estrategia social renovada, ambiciosa y sostenida en el tiempo que bajo el paradigma del respeto a los derechos humanos sea capaz de conseguir la promoción del empleo estable, la garantía de acceso universal a servicios públicos de calidad, el incremento de la inversión en educación y un sistema de fiscalidad progresiva como elementos clave en esta estrategia. Todo ello, sin duda, apunta a la necesidad de un cambio cultural en torno a la pobreza en el que los valores de la igualdad y la justicia social se antepongan a intereses políticos y económicos obteniendo el máximo provecho de las intervenciones públicas destinadas a erradicar la pobreza y la exclusión social; no se trata solo de una cuestión de políticas y programas, sino un imperativo moral y ético que requiere una profunda reflexión y compromiso por parte de toda la sociedad y donde la participación activa y empoderamiento de las personas afectadas son fundamentales para construir una sociedad más inclusiva, compasiva y dirigida hacia un futuro más justo e igualitario.

## **6. BUENAS PRÁCTICAS Y PROPUESTAS DE ACTUACIÓN**

Erradicar la pobreza y el hambre no son solo dos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que se ha marcado la ONU, sino también son pilares presentes en las diferentes estrategias de políticas públicas y de empresas.

Desde la perspectiva pública y ante un problema de carácter global como el descrito, un abordamiento y tratamiento eficaz supone la coordinación entre diferentes niveles de gobierno en aquellas carencias detectadas como claves para poder romper con la exclusión y llegar a una sociedad más inclusiva y justa.

El camino hacia un futuro más equitativo supone una llamada a la acción, a la responsabilidad y a la compasión, para asegurar que la pobreza y la exclusión se aborden con la seriedad y la urgencia que merecen. La adopción de buenas prácticas integrales es vital; desde la promoción de la igualdad y la no discriminación hasta la inversión en educación y la coordinación con el sector privado, cada práctica contribuye a un enfoque holístico y centrado en las personas.

En esta línea tendría un papel relevante la innovación social, el emprendimiento inclusivo y la participación activa de las personas en situación de pobreza por cuanto la creatividad y la colaboración pueden llevar a soluciones más eficaces y adaptadas.

Desde un plano económico, son muchas las voces que apuntan a la importancia que el rol de la fiscalidad y la financiación pueden adquirir ya que una fiscalidad adecuada y redistributiva, junto con el aprovechamiento estratégico de fondos europeos, podría garantizar la obtención de los recursos necesarios para la vida digna. La financiación debe estar alineada con los objetivos de inclusión social y desarrollo sostenible.

Después de un estudio pormenorizado de la pobreza y su impacto en distintas facetas de la vida del individuo, conseguir una mejora significativa pasaría por las siguientes actuaciones:

1. Partir de la premisa básica de la promoción de la igualdad y no discriminación como factor básico de la exclusión; la lucha contra la pobreza requiere un enfoque activo en promover la igualdad y eliminar cualquier forma de discriminación lo que implica reformas legislativas que garanticen la igualdad legal y efectiva, así como políticas públicas específicas y campañas de sensibilización social que aborden la discriminación estructural.
2. Invertir en educación de calidad como palanca para la inclusión por cuanto la educación es una herramienta poderosa para romper el círculo vicioso de la pobreza. La inversión en un sistema educativo de calidad e inclusivo desde la primera infancia es crucial y precisa de la eliminación de barreras económicas y geográficas en la educación, permitiendo dotar de competencias y habilidades necesarias para la inserción sociolaboral en igualdad de condiciones.
3. Facilitar la inserción laboral de los grupos más vulnerables, labor compleja que habrá de desarrollarse mediante una adecuada coordinación de múltiples políticas activas de empleo que incluyan servicios de intermediación laboral más eficaces, programas de orientación, formación en competencias técnicas y sociales, y ayudas a la contratación.
4. Promoción del trabajo decente y salarios dignos consiguiendo la deseada estabilidad en el empleo y los salarios suficientes para afrontar los gastos básicos y que el empleo pueda constituir una salida sostenible de la pobreza. La regulación laboral protectora, el diálogo social y la negociación colectiva son indispensables en este aspecto.
5. Blindar los servicios públicos básicos y fortalecer los sistemas integrales de protección social, incluyendo una adecuada combinación entre prestaciones sociales contributivas y asistenciales para proporcionar redes de seguridad frente a contingencias vitales.
6. Reforzar los sistemas de ingresos para hogares sin recursos mediante un sistema equitativo de garantías de ingresos suficientes a través de sistemas de rentas mínimas

homogéneas que ayude a avanzar hacia una igualdad real entre territorios y garantizar un nivel básico de subsistencia.

7. Asegurar el acceso universal a servicios sociales como la sanidad, la dependencia, la discapacidad, la vivienda social y las prestaciones familiares es fundamental a través de unos servicios públicos fuertes como mejor herramienta para reducir desigualdades. Para conseguirlo sería deseable una mayor reasignación del gasto hacia lo social.

8. Invertir en vivienda social por cuanto el derecho a la vivienda es uno de los recogidos en nuestro texto constitucional y un derecho humano, y la inversión en vivienda social y alquiler asequible debe formar parte de cualquier política redistributiva garantizando que el acceso a la vivienda sea considerado como un derecho y no como un negocio.

8. Descender en mayor medida a la elaboración de políticas específicas con resultados eficaces de inclusión activa para grupos particularmente vulnerables, como migrantes, población gitana, personas sin hogar o con enfermedad mental, que consideren la interseccionalidad de factores que contribuyen a la pobreza y la exclusión.

9. Permitir la participación activa de personas en situación de pobreza en la búsqueda de soluciones al problema puesto que las experiencias y perspectivas de las personas en situación de pobreza son imprescindibles para diseñar y aplicar programas y políticas públicas reales y efectivas asegurando que las intervenciones respondan a las necesidades reales.

10. Incorporación transversal de la perspectiva de género, demostrada la feminización de la pobreza y que requiere una consideración especial precisando de la incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas y reforzando las medidas de conciliación de la vida personal, familiar y laboral como elemento antidiscriminatorio esencial.

11. Coordinación entre Administraciones e instituciones ya que, en un Estado descentralizado, la coordinación entre las diferentes administraciones e instituciones públicas es fundamental y la reducción de la fragmentación de las políticas sociales incrementa su impacto y eficacia.

12. Fomentar la innovación social y emprendimiento inclusivo ya que la economía social solidaria ofrece oportunidades de empleo alternativa que pueden estar llamadas a responder a necesidades sociales de forma innovadora y creativa.

13. Invertir en conectividad y competencias digitales en un entorno altamente digitalizado. La inversión en conectividad y competencias digitales, especialmente en zonas rurales y entre grupos desfavorecidos, es estratégica y ayuda a reducir la brecha digital y garantizar el acceso a derechos y servicios en condiciones de igualdad.

14. Coordinación con sector privado y tercer sector, trabajando de forma coordinada ya que esta colaboración potencia el impacto social y la innovación y las alianzas público-privadas pueden ampliar el alcance y la eficacia de los programas de lucha contra la pobreza.

15. Establecer mecanismos de evaluación periódica de resultados e identificación de buenas prácticas como elemento dinamizador de una mejora continua ya que la evidencia empírica es vital para informar y ajustar el diseño de las intervenciones públicas.

16. Llevar a cabo la difícil tarea de la sensibilización social e involucramiento de la ciudadanía para hacer realidad el cambio cultural que precisa conseguir dejar atrás la exclusión; esto es tan importante como las reformas institucionales y legales.

Quien suscribe considera que estas propuestas esbozadas son cambios fundamentales que pueden desdibujar el perfil de las barreras que no permiten salir de las situaciones de exclusión y pobreza, terminando con las desigualdades de oportunidades que se manifiestan en lo económico y en lo social, limitando sensiblemente el desarrollo integral de la persona y su capacidad de inserción social.

## **IV.- LA POBREZA LABORAL FEMENINA. CERRANDO BRECHAS**

**Susana Rodríguez Escanciano**

**Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social**

**Universidad de León**

### **1.- CONTEXTO ECONÓMICO Y SOCIAL. ALGUNAS CIFRAS DE INTERÉS SOBRE MUJERES POBRES QUE TRABAJAN**

Hay datos capaces, por sí solos, de sacudir la conciencia social: según cifras de la Organización de Naciones Unidas, el 70% de las personas pobres en el mundo son mujeres. Descendiendo a la situación en España, según los resultados de la Encuesta de Condiciones de Vida del año 2021, la población en riesgo de pobreza relativa (tasa de riesgo de pobreza), calculada con los ingresos percibidos por los hogares en 2020, es mayor en mujeres (22,2%) que en hombres (21,1%). Por su parte, desagregada la tasa AROPE de 2022 por sexo, el 27,2 % de las mujeres en nuestro país está en riesgo de pobreza o exclusión social (frente al 24,8 % de varones); el 21,1 % tiene ingresos bajos en relación al conjunto de la población (1,3 puntos más); el 8,2 % padece carencia material y social severa (un punto más que los hombres) y un 9,4 % vive en hogares con baja intensidad en el trabajo (frente al 7,9 % de los varones).

Entrando en esta última variable, esto es, la de las mujeres pobres que trabajan, no es necesario realizar acopio de elaborados materiales para poner de manifiesto una realidad que a nadie pasa desapercibida, pues según la Encuesta de Estructura Salarial del INE, un 27,5 por 100 de mujeres ha tenido un salario anual menor o igual que el salario mínimo interprofesional frente a un 11,9 por 100 de hombres. Además, dentro de la proporción de trabajadores con ganancia baja (por debajo de los 2/3 de la mediana) que asciende al 16,6 por 100, el 63 por 100 de ese porcentaje son mujeres. Si se desciende a la diferencia salarial sobre la ganancia por hora de trabajo, las mujeres salen perjudicadas en un 13,08 por 100.

#### **1.1.-La escasez retributiva como desventaja más expresiva. Dificultades para cubrir las necesidades vitales**

A la luz de estas cifras no cabe sino afirmar que la situación de las mujeres en el mercado de trabajo viene caracterizada por la persistencia de discriminaciones, que traen consigo un empeoramiento de sus condiciones laborales y mayores dificultades para acceder a la formación, para encontrar y mantener un empleo y para el desarrollo de sus carreras profesionales. La mujer no sólo se incorpora al mercado laboral en menor medida que los hombres, sino que cuando lo hace trabaja menos horas y durante menos años, concentrándose en determinadas ocupaciones escasamente remuneradas carentes de posibilidades de promoción. La preterición laboral de las mujeres es un hecho incontrovertible, quedando ancladas en los quehaceres menos valorados, condenadas, además, en muchos casos, a la economía informal o al "trabajo negro". Por si ello fuera poco, la incidencia de la crisis económica de 2008, agravada por la pandemia sanitaria que en 2020 y 2021 vino azotando a nuestro país con sus incesantes rebrotes, ha acentuado la situación de desventaja de las féminas, al afectarles desigualmente la ampliación del espacio de decisión empresarial y del nivel de temporalidad, eventualidad, parcialidad, precariedad y erosión de la calidad de los empleos, que han perturbado menos a los trabajadores varones.

Pese a que el principio de la igualdad en el trabajo por razón de sexo ha intentado proyectarse como idea-fuerza desde las normas internacionales y europeas hasta el texto constitucional, pasando por la legislación laboral de desarrollo, la realidad de los hechos demuestra con claridad meridiana que tal postulado sigue actuando como una mera referencia cargada de buenas intenciones, quedando un largo camino por recorrer para

conseguir el doble cariz inherente a la eficacia de la tutela antidiscriminatoria: positivo (promoción de condiciones para su consecución) y negativo (remoción de obstáculos). Muestra señera de tal déficit puede encontrarse como exponente cuantitativo más preclaro en la divergencia de las retribuciones económicas, que, pese a ser un principio y un derecho, sigue constituyendo en el momento presente uno de los más importantes escollos sufridos por las mujeres en el ámbito laboral, precisamente en uno de los frentes que más se aproximan a sus necesidades vitales y que más profundizan en su condena a la situación de pobreza.

Es una realidad incuestionable que en el momento presente las retribuciones de las mujeres son más reducidas que las de los hombres y la presencia de éstas es inferior en las ocupaciones cuya remuneración es alta. Los ingresos brutos que reciben las mujeres por razón del trabajo son inferiores a los que perciben los hombres. No puede pasar desapercibida la desventaja comparativa para la mujer en el orden relacional retributivo con el varón, bien se maneje el criterio de la “ganancia media anual” por sujeto, o bien otras magnitudes como la “ganancia por hora”. El manido recurso a la estadística da sobradas muestras de esta deplorable premisa: la brecha salarial (definida por la Comisión Europea como “la diferencia existente entre los salarios percibidos por los trabajadores de ambos sexos, calculada sobre la base de la diferencia media entre los ingresos brutos por hora de todos los trabajadores”), según ilustra el sindicato CC.OO, se sitúa ahora en España en 5.175 euros de desviación entre la ganancia media anual de los hombres (27.643€) y la de las mujeres (22.468€), es decir, en un 23% tomando como base la ganancia de las mujeres o en un 18,7% en función de la de los hombres. Abundando en esta preocupante realidad, uno de los elementos más fiables para alertar del problema económico subyacente puede encontrarse en los datos que proporciona la Tesorería General de la Seguridad Social en relación con las bases de cotización registradas en 2022. Así, la base media es de 1.988 euros mensuales, ascendiendo la de los hombres a 2.138 euros mientras que la de las mujeres se quedaría en 1.826 euros, lo cual arroja una diferencia anual de 3.744 euros.

La visibilidad de estos datos actúa como destacado elemento para dejar constancia de estereotipos, infravaloraciones y discriminaciones, justificativas del mayor salario de un trabajador en comparación con una trabajadora, siendo necesario corregir este abrupto devenir y prevenir la consecuencia final peyorativa escasamente dilucidada en vía judicial a la luz de las escasas reclamaciones planteadas. Es preciso aportar resultados rigurosos y conclusivos acerca de cuáles son los factores que continúan contribuyendo a la desigualdad retributiva, pues esta es quizá la desventaja más expresiva sufrida por la mano de obra femenina (salario medio percibido), que obedece en la mayoría de las ocasiones no a censurables distinciones (manifiestas o latentes) en el marco legal o convencional de referencia, sino a asentados factores exógenos más ocultos de muy variada morfología; entre los más destacables, cabe mencionar los dos siguientes no por conocidos menos dignos de preocupación: de un lado, la difícil y tardía incorporación de la mujer al mundo laboral, quedando por lo común relegada a ocupaciones de carácter temporal o con jornadas inferiores; de otro, la segregación vertical (escasa participación en puestos directivos) y horizontal (concentración en cometidos con remuneraciones limitadas, de baja productividad y feminizados), acompañadas habitualmente de interrupciones en su vida profesional por motivos tales como la maternidad o las decisiones a favor del cuidado de la familia. Se manifiesta con claridad meridiana el papel de la mujer como cuidadora socialmente atribuido a un planteamiento económico de coste de oportunidad: la familia renuncia al salario más bajo, optando porque sea la mujer la que realice una jornada parcial para simultanear el trabajo y el cuidado de dependientes

o la que abandone temporalmente su empleo con el fin de dedicarse en exclusiva a dicho cuidado, de ahí la acumulación de menor trayectoria temporal en la empresa.

Además, las mujeres, como “colectivo diana”, se ven inmersas en situaciones de extrema dificultad para acceder a un empleo digno en un contexto de escasez de ofertas, de alta precariedad e inestabilidad de los que se consiguen, de temporalidad excesiva, constante rotación, de trabajos a tiempo parcial no elegidos como tales, de deficientes condiciones de trabajo en lo que hace a jornada, seguridad y salud laboral, movilidad y modificación unilateral por parte del empresario, de fácil y repetida pérdida de la ocupación y de habitual extensión temporal del desempleo. Aun cuando a raíz de la reforma laboral de 2021 han crecido los contratos por tiempo indefinido en un 12,6 por 100, cayendo la contratación temporal en un 27,7 por 100, según los datos obtenidos de la Encuesta de Población Activa (EPA, a 4.º trimestre de 2022), la tasa de actividad general se situó en el 58,5 %, manteniéndose la diferencia significativa entre hombres (63,5 %) y mujeres (53,8 %) o, dicho en otros términos, la tasa de paro de los hombres asciende al 11,32 % frente a 14,61 % en mujeres (con una diferencia de 3,29 puntos porcentuales).

### **1.2.- Discriminaciones múltiples e interseccionales**

Ciertamente, el principal factor desencadenante de conductas discriminatorias es el género al haber ocupado la mujer una posición subordinada tradicionalmente frente al varón en todos los ámbitos sociales, incluido el laboral. Ahora bien, el género no se manifiesta de forma aislada, sino que concurre siempre con otras circunstancias con las que se relaciona de forma negativa (mujer-discapacitada, mujer-víctima de violencia de género, de violencia sexual o sexista, mujer-rural, mujer-gitana, mujer-extranjera, mujer-monoparental, mujer-trans, mujer-mayor...).

La acción conjunta de estos variados elementos, que se condicionan y potencian recíprocamente, se traduce en un notable diferencial, que abunda en una relevante brecha salarial entre la fuerza de trabajo de uno y otro sexo, tanto —y sobre todo— en términos generales (dentro del mercado), como específicos (respecto de ocupaciones concretas), consecuencias que todavía se endurecen más cuando la mujer no sólo se enfrenta a las tradicionales barreras derivadas del reparto de roles por razón de sexo o género sino también a otros retos adicionales como la discapacidad, edad, raza, color, orígenes étnico o social, patrimonio, nacimiento, orientación sexual, identidad sexual, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, lugar de residencia pertenencia a una minoría nacional, condición de víctima de violencia de género o de trata de seres humanos, de drogodependiente o de cabeza de una familia monomarental.

Es común encontrar intersecciones entre el sexo y otras causas de discriminación en el empleo capaces de provocar un efecto adverso exponencialmente más grave sobre la mujer trabajadora o candidata a un puesto de trabajo, redundando en un incremento de su vulnerabilidad y una disminución de su empleabilidad. Buena muestra de las dificultades adicionales sufridas en las frecuentes situaciones de confluencia añadida de otras circunstancias adversas a la condición de mujer puede encontrarse en los siguientes datos meramente ejemplificativos: según el CERMI (Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad), “la tasa de inactividad de las mujeres con discapacidad en España es actualmente del 76,20 por 100”; conforme indica el Secretariado Gitano, la tasa de desempleo de las mujeres gitanas alcanza el 60 por 100; como señala el sindicato UGT, la tasa de paro de las mujeres trans llega al 80 por 100; según indica el Ministerio de Agricultura, la tasa de paro de las mujeres en el medio rural ronda el 51 por 100; en fin, según el informe elaborado por la Fundación Adecco la tasa de inactividad de las mujeres monoparentales alcanza el 53 por 100.

Muy deplorable es, como puede comprobarse, la situación de las mujeres de etnia gitana en España, pues de ellas se espera que no trabajen, que contraigan matrimonio y que tengan muchos hijos desde una edad muy temprana. En el infrecuente supuesto que accedan al mercado de trabajo van a ser objeto de discriminaciones directas e indirectas por su etnia, consiguiendo menores ingresos al ocupar puestos de trabajo de escasa exigencia educativa, dedicándose principalmente a la venta ambulante y a la limpieza, muchas veces en el mercado informal. Es necesario, por ende, corregir este abrupto devenir desde diversos ángulos que confluyan en una mayor formación, acompañada de incentivos a su contratación, pudiendo destacar como buenas prácticas los programas desarrollados desde el Secretariado Gitano.

Particular atención merecen también las mujeres víctimas de violencia de género o de violencias sexuales, que han merecido una atención especial en el art. 21 Ley Orgánica 1/2004 y en los arts. 37.8, 40.4, 45.1.n), 49.1.m), 53.4.b) o 55.5.b) Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido del Estatuto de los Trabajadores (ET), en los que se reconocen derechos a la reducción o reordenación del tiempo de trabajo, movilidad geográfica, cambio de centro de trabajo, adaptación de su puesto y a los apoyos que precisen por razón de su discapacidad para reincorporarse, a la suspensión de la relación con reserva de puesto y a la extinción de la relación. En el marco de la movilidad geográfica, la Ley Orgánica 10/2022 acota la duración del cambio de lugar de trabajo entre los seis y los doce meses e introduce la posibilidad de extinción del contrato una vez finalizada la movilidad (es decir, cuando no quiera/pueda ni retornar a su anterior puesto ni continuar en el nuevo) con derecho a una indemnización de veinte días de salario por año de servicio, prorrateándose los períodos inferiores, con un máximo de doce mensualidades. Además, el apartado 4 del art. 38 contiene una nueva previsión, referida a las ausencias o faltas de puntualidad al trabajo motivadas por la situación física o psicológica derivada de las violencias sexuales, las cuales se considerarán justificadas y, precisamente radica la novedad, serán remuneradas cuando así lo determinen los servicios sociales de atención o servicios de salud, según proceda, sin perjuicio de que dichas ausencias sean comunicadas por la trabajadora a la empresa a la mayor brevedad. Dicha previsión se introduce también en la LO 1/2004 respecto de las trabajadoras víctimas de violencia de género, aun cuando no se ha reformado el ET en el sentido descrito, por ejemplo, incorporando este derecho laboral dentro de los permisos retribuidos.

Igualmente difícil es la situación de las mujeres monoparentales, donde la ausencia o la precariedad en el empleo, contribuyen, según el Alto Comisionado español contra la pobreza infantil, al proceso de exclusión social en la infancia y a una carencia material severa del 13,5 por 100. En este tipo de familias, la mujer dedica 31,9 horas a la semana al trabajo no retribuido, deviniendo ineficaces las medidas tradicionales de conciliación de la vida laboral y familiar (reducciones y excedencias) que además afectan en negativo al nivel económico. La enjundia de esta problemática no se soluciona, corrigiendo la interpretación judicial vertida en la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de marzo de 2023<sup>57</sup>, solo con la ampliación del permiso por nacimiento en familias monoparentales que ha llevado a cabo el Real Decreto Ley 5/2023, sino que es necesario, retomar el texto del proyecto de Ley de Familias para adoptar una perspectiva integral de reforma que recoja permisos por nacimiento y cuidado de hijos largos debidamente cubiertos por el sistema público e introduzca sistemas efectivos de cuidados de los niños, además de estrategias específicas de empleo o de programas formativos ad hoc.

---

<sup>57</sup> Núm. 169/2023.

En fin, la pertenencia al colectivo LGTBI sigue siendo una losa para el desarrollo profesional, persistiendo, por desgracia, una LGTBI+ fobia en el trabajo que conlleva la adopción de criterios de selección discriminatorios, postergaciones en la promoción profesional o despidos de la misma naturaleza particularmente incisivos sobre las mujeres trans. Pese a los pasos dados por la Ley 4/2023 (elaboración de políticas de fomento de empleo, exigencia de protocolos negociados en las empresas de más de 50 trabajadores...), todavía es necesario seguir avanzando en la tutela de sus derechos para revertir las estadísticas de ocupación.

### **1.3.- Apunte de tareas pendientes**

Poco efectivos han sido los sucesivos avances normativos hasta el punto que la importancia de hacer frente al reto de la discriminación laboral por razón de sexo y género ha sido subrayada recientemente como tarea pendiente que no puede demorarse por más tiempo desde las tres siguientes instancias: de un lado, por la ONU al indicar que empoderar a las mujeres, reducir la pobreza, crear condiciones de trabajo decentes y la igualdad de género es esencial para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el horizonte de 2030; de otro, por la Unión Europea a través de la Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025, que incluye la perspectiva de la igualdad de género como objetivo estratégico en toda la acción institucional futura; en fin, por el Gobierno español dentro del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que presenta como uno de los ejes principales la participación paritaria de las mujeres en la economía y la sociedad.

En concreto, en España, se pueden distinguir dos grandes etapas evolutivas ya materializadas, a las que procede añadir una tercera aun pendiente. Así, la primera, denominada “asimilacionista”, que discurre desde la aprobación de la Constitución, a partir de la cual toda discriminación por razón de sexo está vedada, produciéndose en los años 80 y 90 del pasado siglo un marcado proceso de depuración de normas, de convenios, de acuerdos y de prácticas, al tiempo que tienen lugar avances relevantes en el plano de la conciliación de la vida laboral y familiar. La segunda, que se puede denominar “revisionista”, ha sido llevada a cabo en el presente siglo XXI, momento en el cual la legislación ha puesto más el acento en la igualdad real y efectiva, en revisar estados, sesgos y de una realidad pública y profesional androcéntrica, y no tanto en la discriminación o en el trato desigual con particular atención a la distinta intervención de las mujeres y los hombres en el marco de las relaciones laborales. Procede iniciar ahora una tercera en la que deviene imprescindible dar un impulso de las políticas de acción positiva, mediante una visión integral de género tendente a conseguir un trabajo digno para las mujeres, contribuyendo, a la postre, a la ansiada implementación efectiva del pilar europeo de derechos sociales, especialmente, en lo que respecta a su capítulo I, referido a la igualdad de oportunidades y acceso al mercado laboral, donde se refuerza el art. 23 de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea que sintetiza las claves de actuación en una frase que debe actuar con piedra angular: “la igualdad entre mujeres y hombres deberá garantizarse en todos los ámbitos, inclusive en materia de empleo, trabajo y retribución”.

Es necesario poner los medios indispensables para dar cumplimiento al mandato del art. 9.2 CE, que impone la obligación de remover los obstáculos que impidan lograr la igualdad real y efectiva de los individuos y de los grupos, combinado con el art. 35.1, que se refiere explícitamente al derecho al trabajo de las mujeres, y el art. 40 CE, que exige de los poderes públicos, más allá de llevar a cabo políticas encaminadas a proporcionar una tutela general del derecho del empleo, actuaciones particulares que atiendan a las características de las féminas y procuren la consecución de la igualdad sustancial en el derecho al trabajo. Dentro de los márgenes constitucionales, es necesario

apostar por el efectivo cumplimiento de lo previsto en el art. 4.2 c) Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (ET), que reconoce el derecho de las personas trabajadoras, en la relación de trabajo, “a no ser discriminados directa o indirectamente, para el empleo o, una vez empleados, por razones de ... orientación sexual, identidad sexual, expresión de género, características sexuales, ... así como por razón de sexo, incluido el trato desfavorable dispensado a mujeres u hombres por el ejercicio de los derechos de conciliación o corresponsabilidad de la vida familiar y laboral”, completado por la declaración del art. 17.1, en virtud de la cual “se entenderán nulos y sin efecto los preceptos reglamentarios, las cláusulas de los convenios colectivos, los pactos individuales y las decisiones unilaterales del empresario que den lugar en el empleo, así como en materia de retribuciones, jornada y demás condiciones de trabajo, a situaciones de discriminación directa o indirecta desfavorables por razón de... sexo...”.

Para llegar a esta meta, es importante contar con el Plan Estratégico para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres 2022-2025, aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros de 8 de marzo de 2022, que contempla como una de las medidas incluidas la creación de la Oficina Estatal de lucha contra la Discriminación en la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, como órgano encargado del impulso y coordinación de las actuaciones inspectoras en materia de lucha contra la discriminación y respecto de todos los colectivos especialmente vulnerables, con especial atención a la discriminación por razón de sexo, que velará precisamente por que la perspectiva de género se tenga presente en todas las actuaciones inspectoras y respecto a la totalidad de las materias objeto de vigilancia y control (Orden TES/867/2023, de 22 de julio, por la que se crea dicha Oficina). Pero es necesario adoptar una mayor amplitud de miras tendente a levantar el velo de la regulación jurídica actual, con el fin de poner de manifiesto los avances y logros alcanzados, así como de detectar los olvidos, lagunas y fisuras todavía existentes, aportando oportunas propuestas de mejora, pues lamentablemente, todavía a día de hoy, un porcentaje elevado de mujeres ocupadas vive en riesgo de pobreza, de manera que muchas féminas trabajan en empleos mal pagados, a tiempo parcial o temporales y ganan salarios lamentablemente inadecuados para cubrir las necesidades fundamentales.

Pieza clave en la consecución de una tutela antidiscriminatoria son los planes de igualdad. Aun cuando la empresa necesita ineludiblemente contar con este instrumento para evitar una sanción administrativa [arts. 7.13 y 8.17 Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social (LISOS)], contratar con la administración pública (art. 71.1 d) Ley 9/2017) o acceder a los incentivos en la contratación (art. 8 e) RDL 1/2023), todavía son muchas las empresas obligadas que carecen de tal instrumento. La respuesta de la norma reglamentaria frente a la ausencia total o parcial de representantes de los trabajadores decantándose por la comisión sindical ha provocado un problema muy serio de interlocución, máxime cuando la autoridad laboral deniega el registro del Plan de Igualdad, bien en caso de que el plan no sea negociado, por no haberse podido constituir las más de las veces la comisión negociadora, obligando a la empresa a insistir en sus requerimientos a los sindicatos, o incluso a sugerirse la promoción de la celebración de elecciones sindicales, o bien incluso cuando ha sido negociado pero no acordado. Por tal razón, la falta de interlocución negocial y el bloqueo negociador necesitan la atención del legislador.

## **2.- OBSTÁCULOS PARA EL ACCESO A UN EMPLEO BIEN REMUNERADO**

El ingreso al trabajo es el primer y quizás más difícil estadio que la mujer ha de superar para optar a un desarrollo profesional digno. Si ya en el contrato de trabajo se constata

una relación de supremacía del empresario frente a la contraparte, en el momento de selección de personal, la posición de inferioridad en que queda la aspirante al empleo es absoluta, no en vano uno de los aspectos en que resulta más difícil la detección de discriminaciones por motivo de sexo o género es, precisamente éste, el del reclutamiento, habida cuenta las trabajadoras que no llegan a ser contratadas se encuentran en un estatus de clara indefensión en orden a hacer valer sus derechos, máxime cuando el principio constitucional de libertad de empresa y el derecho legal a la autonomía de la voluntad en la contratación aseguran que en el ámbito privado no es necesario atender a criterios objetivos e igualitarios en la selección de los trabajadores salvo que así lo imponga el convenio colectivo, lo cual no constituye práctica habitual.

La dificultad de las mujeres a la hora de ocupar puestos de trabajo bien remunerados y su concentración en determinados sectores con peor valoración social y económica es una realidad tan habitual que casi llama al escándalo.

### **2.1.- El uso torticero del principio de libertad de reclutamiento. La discriminación algorítmica**

No cabe soslayar que las diferencias injustificadas de trato en el momento de la contratación no sólo constituyen el germen y la matriz de las demás desigualdades laborales que padecen las mujeres, sino el origen de las pretericiones más difíciles de erradicar y de combatir, en la medida en que el acto de reclutamiento viene presidido, como ya consta, por el conocido parámetro de libertad de empresa (art. 38 CE), al amparo del cual el empleador puede elegir al trabajador que desea contratar entre varios posibles, abriéndose un amplio margen para actuar con arreglo a criterios sexistas en perjuicio de las féminas bajo el pretexto del legítimo interés en conocer y comprobar las aptitudes profesionales de los aspirantes, objetivo último al que sirven de gran ayuda los test indiscretos, las redes sociales y el filtrado de información que permiten.

Muchas veces la utilización de sistemas de inteligencia artificial en los procesos de selección, pese a la apariencia de aplicación de criterios objetivos, se basan en un aprendizaje algorítmico automático replicando estereotipos de género. Buena muestra de tal realidad puede encontrarse en el algoritmo utilizado por Amazon que se nutría de la información procedente de los archivos de solicitantes de empleo de Google de los últimos diez años y penalizaba aquellos currículos que incluían la palabra mujer. También se ha comprobado que hay sistemas de inteligencia artificial de análisis facial (biométrico) que no son capaces de leer las caras de mujeres de piel oscura porque en su diseño no se han usado datos de esas personas con la consecuencia indeseada de que no pueden valorar a mujeres de determinadas razas, provocando una discriminación interseccional por sexo y origen racial y étnico.

Existen diversas explicaciones del fenómeno de la discriminación algorítmica, entendido el riesgo que presentan los instrumentos de inteligencia artificial de incorporar sesgos en sus predicciones, elecciones o decisiones y marginar así o repercutir más negativamente sobre las mujeres. En primer lugar, este instrumento puede haberse efectuado con datos sesgados por parámetros discriminatorios, de manera que el sistema toma la realidad como factor de aprendizaje a la hora de procesar datos, lo que implica que los resultados obtenidos vendrán a perpetuar sesgos existentes. En segundo término, los sistemas de inteligencia artificial son capaces de discriminar porque modifican su funcionamiento según los datos que se van suministrando y procesando. En tercer lugar, pueden obtener datos sensibles a partir de otros no sensibles como la navegación por internet o la publicación en redes sociales. En cuarto lugar, aquellos sistemas basados en ciencia estadística otorgan más valor a las decisiones tomadas con la mayor información posible, lo que conlleva que haya menos datos disponibles de minorías, de manera que el

algoritmo se decantará, bien por tomar una decisión favorable a un colectivo mayoritario, bien por elevar las exigencias para inclinarse a favor de un colectivo minoritario.

De ahí la oportunidad de la construcción del Programa Europa Digital 2021-2027, que aboga por fomentar la transparencia en los procesos de toma de decisiones a través de fórmulas matemáticas, por implantar auditorías como técnicas de monitoreo de los procesamientos algorítmicos, por reforzar los ordenamientos jurídicos adaptándolos a esta nueva realidad, por establecer marcos éticos y por concienciar, informar y formar a la ciudadanía sobre la materia, sin olvidar la importancia de que en el diseño de tales herramientas participen personas con formación pertinente en materia de igualdad y no discriminación con el objeto de contrarrestar los posibles sesgos de género.

El legislador también ha adoptado algunas medidas correctoras como la contenida en el Real Decreto Ley 9/2021, de 11 de mayo, donde, además de introducirse una presunción de laboralidad de las personas que desarrollan tareas de reparto en plataformas, se establece una nueva obligación de información a la representación legal de las personas trabajadoras sobre las reglas e instrucciones en las que se basan los algoritmos o sistemas de inteligencia artificial que afecten a la toma de decisiones que puedan incidir en las condiciones de trabajo, el acceso y el mantenimiento del empleo, incluida la elaboración de perfiles [art. 64.4 d) ET]. Más recientemente, la Ley 15/2022 recoge la obligación de las empresas de promover un uso de la inteligencia artificial ético, confiable y con respeto a los derechos fundamentales y básicos de las personas, para lo que se prevé la creación de un sello de calidad de los algoritmos.

La triste realidad demuestra, empero, que a día de hoy no existe sanción jurídica eficaz que posibilite acabar en la práctica con este tipo de actuaciones discriminatorias en el momento de acceso al empleo. Teniendo en cuenta que la intervención judicial únicamente puede considerarse como reparadora de un daño ya causado y, en buena medida, insuficiente para paliar y, desde luego, evitar las situaciones de discriminación derivadas de una no contratación, con el agravante de las dificultades de prueba, pese a que corresponde la carga del carácter justificado de la diferenciación a quien asume su defensa, postulado que se vuelve muy endeble en esta fase de la relación laboral.

## **2.2.- Inexistencia de puestos de trabajo prohibidos para las mujeres. Posibilidad de discriminaciones veladas**

El art. 5 Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, de igualdad efectiva entre hombres y mujeres (LOIEMH), considera discriminación en el acceso al empleo aquella diferencia de trato basada en una característica relacionada con el sexo cuando, debido a la naturaleza de las actividades profesionales concretas o al contexto en el que se lleven a cabo, dicha característica no constituya un requisito profesional esencial y determinante. Bajo tal premisa, corroborada por el art. 14.2 de la Directiva 2006/54, no pueden existir profesiones vetadas directa o indirectamente para las mujeres, pues únicamente pueden admitirse obstáculos al ingreso en un determinado puesto de trabajo cuando, por la naturaleza de la actividad de que se trate o el contexto en el que se lleve a cabo, el sexo constituya un requisito profesional esencial y determinante, siendo además su objetivo legítimo y el requisito exigido proporcionado. En tales términos, la neutralidad de los criterios de selección y de las condiciones de contratación es un requisito *sine qua non*. El juego de las posibles excepciones es, pues, muy limitado, debiendo siempre interpretarse de forma restrictiva y siendo necesaria su revisión periódica, dado que, de acuerdo con la evolución social, puede que no deba mantenerse en un determinado momento<sup>58</sup>. A título ejemplificativo, la Corte Comunitaria no ha dudado en considerar que no se ajusta a derecho la exclusión total de las mujeres para el acceso a cualquier

---

<sup>58</sup> STJCE C-273/97, de 26 de octubre de 1999, asunto *Sirdar*.

empleo militar que implique el uso de armas<sup>59</sup>, cualquier trabajo en la industria minera<sup>60</sup>, actividades de buceo o en medio hiperbárico<sup>61</sup> o trabajo nocturno<sup>62</sup>.

En idéntico sentido, no puede extrañar la calificación como discriminatorias que realizó el Tribunal Constitucional español sobre la inadmisión de una mujer como piloto del ejército del aire<sup>63</sup>, al interior de las minas<sup>64</sup> o al trabajo en turno de noche<sup>65</sup>, así como de aquellas prohibiciones de realizar trabajos tenidos tradicionalmente por peligrosos o penosos para la mujer, recogidos en el Decreto de 26 de julio de 1957 (derogado por la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales), en el entendimiento de que el art. 14 CE y sus concordantes exigen la admisión —en plano de igualdad— de los trabajadores de ambos sexos como candidatos a realizar cualquier tipo de actividad productiva, eliminando trabas para el acceso al mercado de trabajo”.

### **2.3.- Criterios de selección aparentemente neutros. Especial referencia al currículum de vida anónimo como instrumento de utilidad**

Como no podía ser de otra manera, en la LOIEMH, el acceso al empleo viene garantizado, como cláusula general, en condiciones de igualdad, de modo que una oferta de trabajo dirigida a uno de los sexos será, en principio, discriminatoria si se basa en exigencias del puesto de trabajo relacionadas con cualidades que benefician en mayor medida a los varones como pudiera ser la fuerza física o la resistencia muscular (art. 5.2). Por su parte, el acceso al empleo aparece enunciado en la Ley 15/2022, de 12 de julio, Integral para la igualdad de trato y no discriminación (LITND), como momento que demanda especialmente la aplicación de los principios esbozados en su rótulo (arts. 1 y 4). En concreto, los art. 9.1 y 10 prohíben el establecimiento, también en el marco de la negociación colectiva, de “limitaciones, segregaciones o exclusiones por razón de las causas previstas en esta ley para el acceso al empleo por cuenta ajena, público o privado, incluidos los criterios de selección...”, entendiendo como “discriminatorios los criterios y sistemas de acceso al empleo, público o privado,... que produzcan situaciones de discriminación indirecta por razón de las causas previstas en esta ley” (art. 9.2). Es más, “la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en los términos previstos en la normativa aplicable, deberá velar particularmente por el respeto del derecho a la igualdad de trato y no discriminación en el acceso al empleo... Para ello, en el ejercicio de su función de vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas de orden social, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social incluirá en su plan anual integrado de actuación con carácter de objetivo de alcance general, el desarrollo de planes específicos sobre igualdad de trato y no discriminación en el acceso al empleo” (art. 9.4).

Además, siguiendo el mandato del art. 9.3 LITND, en virtud del cual “los servicios públicos de empleo, sus entidades colaboradoras y las agencias de colocación o entidades autorizadas deberán velar específicamente por el respeto del derecho a la igualdad de trato y no discriminación indirecta por razón de las causas previstas en esta ley, favoreciendo la aplicación de medidas para la consecución de tal fin”, la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo (LE), se esfuerza en corregir la brecha de género en el empleo a través del

---

<sup>59</sup> STJCE C-285/98, de 11 de enero de 2000, asunto *Kreil*.

<sup>60</sup> STCE C-203/03, de 1 de febrero de 2005, asunto *Comisión contra Austria*.

<sup>61</sup> STJCE C-203/03, de 1 de febrero de 2005, asuntos *Comisión contra Austria*.

<sup>62</sup> STJCE C-184/83, de 12 de julio de 1984, asunto *Hoffmann*.

<sup>63</sup> STCo 216/1991, de 14 de noviembre.

<sup>64</sup> STCo 229/1992, de 14 de diciembre.

<sup>65</sup> STCo 81/982, de 21 de diciembre.

sólido compromiso de la perspectiva de género en las políticas activas, además de diseñar medidas específicas de fomento de la ocupación femenina.

Así, la LE exige a los servicios de empleo la promoción de la igualdad efectiva de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y en las carreras profesionales y la evitación de cualquier discriminación, directa o indirecta, entre personas usuarias de los servicios de empleo, que pondrán en marcha acciones de empleabilidad dedicadas exclusivamente a mujeres demandantes de servicios de empleo en aquellos ámbitos con mayor infrarrepresentación femenina. Esta actuación deberá intensificarse cuando las demandantes de empleo, mujeres desempleadas o inactivas, encabecen una familia monomarental. Requiere, asimismo, que se establezcan objetivos cuantitativos sectoriales de disminución de la brecha de empleo en aquellos sectores en los que exista una diferencia entre el porcentaje de empleo masculino y femenino, en perjuicio de este último, superior a la media total, computada anualmente (art. 51 LE). Es más, la aprobación del Plan Estratégico de Transversalización de la Igualdad en las Políticas Activas de Empleo (PTI) avanza en el compromiso de integrar la igualdad entre mujeres y hombres como principio inspirador de las de políticas activas de empleo.

Ahora bien, pese a estos avances normativos, el problema viene dado porque aunque es muy infrecuente la existencia de propuestas de vacantes directamente discriminatorias, no lo es tanto la inclusión de pretericiones veladas o sibilinas muy difíciles de detectar a través de criterios aparentemente neutros como pudiera ser la exigencia de una determinada titulación no relacionada directamente con las tareas del puesto de trabajo a cubrir, una experiencia innecesaria o incluso mediante mensajes subliminales. Cabe citar como ejemplo una oferta de puestos de trabajo de ingeniería en la que en la publicidad aparece un varón de unos 30 años con una tabla de surf y un mensaje que indica “necesitamos personas como tú”.

De ahí la conveniencia de introducir en los procesos selectivos criterios capaces de evitar sesgos o estereotipos perjudiciales para las mujeres como pudiera ser la utilización de currículos ciegos. El curriculum de vida anónimo se define como aquel “que suprime referencias personales tales como el nombre y apellidos, sexo o edad, y no incluye tampoco fotografía, ni cualquier otro dato que pudiera dar lugar a cualquier sesgo discriminatorio en un proceso de selección de personal, con el fin de centrarlo en lo único que a priori tendría que ser relevante a la hora de acceder a un empleo o puesto, como serían la formación, cualificación, capacidades y perfil del candidato o candidata que mejor se adapta a la función a desarrollar” (cláusula segunda del modelo de Protocolo elaborado por el Instituto de las Mujeres).

Pieza esencial para un correcto funcionamiento de este sistema anonimizado es que el proceso de recogida de esos datos se realice efectivamente de forma secreta. Una primera opción consiste en que el propio candidato elimine los datos personales y la fotografía de su currículum y lo haga llegar así a las empresas que acepten este tipo de procedimiento. Una segunda modalidad implica que todo currículum vitae que llega a una empresa sea despojado de los datos personales por un receptor que cumpla escrupulosamente el deber de sigilo y enviado a los seleccionadores para su evaluación ciega. Cualquiera de las dos vías sería plenamente garantista.

Como buena práctica, cabe señalar que algunas empresas están utilizando la tecnología de la realidad virtual para eliminar el sesgo de las entrevistas en persona. Igualmente, se considera acertado que la negociación colectiva establezca la participación de la representación de las personas trabajadoras en los procedimientos de ingreso.

#### **2.4.- Segregación horizontal. Escaso peso de las medidas de acción positiva a la hora de establecer preferencias**

Los rasgos propios del trabajo remunerado habitualmente desplegado por las mujeres siguen estando marcados, de un lado, por su escasa presencia en el sector industrial (singularmente en construcción, transporte, energía e industria pesada) y su superior intervención en el sector terciario (sobre todo, empleo doméstico, actividades sanitarias, servicios sociales, limpieza, educación u hostelería); de otro, por su ocupación dentro del sector secundario en actividades muy concretas o en oficios feminizados y poco valorados que a menudo son prolongación de las tareas socialmente adjudicadas a las féminas, de modo que sus funciones suelen ser de preparación o marginales, mientras que el núcleo duro de la producción corresponde a los hombres. La consecuencia a extraer de estas variables deviene, pues, obvia: pocos éxitos ha conseguido el ordenamiento jurídico, que ha venido admitiendo (no sin limitaciones) las denominadas medidas de acción positiva, para paliar esta situación de segregación ocupacional de partida, no en vano todavía a día de hoy muchas mujeres que siguen realizando actividades de escasa valoración.

Cabe recordar que la Directiva 2006/54 ha permitido mantener o adoptar medidas de acción positiva para intentar garantizar en la práctica la efectiva igualdad en el acceso a la ocupación o, al menos, compensar las desventajas del sexo femenino, siempre que respondan a una justificación objetiva y razonable, tengan una dimensión temporal y sean proporcionales al fin de la corrección de la desigualdad. El fundamento de legitimidad radica, pues, en su particular justificación objetiva, temporal y proporcional para excepcionar, bien el derecho a la igualdad formal, bien la prohibición de discriminación por sexo de los hombres (“discriminación inversa” desfavorable o “discriminación positiva” o favorable de la mujer excepcionalmente autorizada) para igualar a las féminas tradicionalmente postergadas.

Descendiendo al ordenamiento interno, la propia LOIEMH da acogida explícita a las acciones positivas a favor de las mujeres con el fin de hacer efectivo el derecho constitucional de igualdad”, corrigiendo “situaciones patentes de desigualdad de hecho respecto de los hombres”, cuya adopción se impone a los poderes públicos y se permite a las personas físicas y jurídicas privadas, encomendándose su establecimiento en el ámbito laboral a la negociación colectiva (art. 43). Queda, así, perfilado el concepto, consistente en la adopción de medidas especiales de carácter temporal, encaminadas a acelerar la igualdad de trato entre varones y féminas, eliminando los obstáculos que se oponen a la igualdad real y corrigiendo situaciones de victimización mantenidas a lo largo de los años.

En relación con la posibilidad de corrección de las situaciones de desigualdad existentes mediante la adopción de medidas que permitan la preferencia en la contratación de mujeres en situación de subrepresentación, ha sido fundamental la aportación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que ha resultado ciertamente progresiva. En un primer e importante pronunciamiento, el Tribunal de Justicia vino a considerar que la limitación al principio de igualdad que supondrían las medidas de acción positiva debe ser interpretada de modo restrictivo, entendiendo que no cabe admitir normas que garanticen la preferencia absoluta e incondicional de las mujeres en un nombramiento (o promoción) dado que van más allá de una medida de fomento de la igualdad de trato, pues la cuestión se planteó desde la perspectiva de la discriminación contra el hombre, lo que llevó al Tribunal a la conclusión de que no todas las cuotas de reserva son válidas. Así, reconoció que tales instrumentos resultan contrarios al Derecho Comunitario (por implicar discriminación por razón de género contra los hombres) cuando establecen la

preferencia absoluta femenina en el momento de la contratación en un caso de igual titulación (requisitos mínimos de acceso) pero superiores méritos masculinos<sup>66</sup>.

No obstante, posteriormente, aunque teniendo en cuenta ese necesario planteamiento estricto, el Tribunal va configurando la compatibilidad de esas medidas con el Derecho Comunitario, dependiendo de que éstas se enmarquen en los siguientes parámetros: cuando no se conceda de modo automático e incondicional preferencia a las candidatas femeninas que deben tener una cualificación igual a la de sus competidores masculinos; cuando las candidaturas sean objeto de una apreciación objetiva que tenga en cuenta las situaciones particulares de naturaleza personal de todos los aspirantes; y cuando no se utilicen métodos de selección de personal desproporcionados, que otorguen una preferencia absoluta al sujeto integrante del colectivo subrepresentado, frente a otro candidato que objetivamente (por mayores méritos) y en caso contrario hubiera sido designado para el puesto. Por tanto, el Tribunal de Justicia ha evolucionado admitiendo como legítima la cuota cuando se otorgue la preferencia femenina en caso de igualdad de cualidades con el candidato masculino, o sea, en caso de empate técnico<sup>67</sup>. Esta nueva interpretación del Tribunal de Justicia, que adopta como premisa la invalidez de las acciones positivas dirigidas a un solo sexo si comparativamente el otro sexo podría encontrarse en la misma situación, resulta, no obstante criticable, por no tener en cuenta la dificultad de las mujeres en el acceso previo a la igualdad de méritos (por ejemplo, por los obstáculos en consolidar experiencia y por los estereotipos vinculados a lo que se entiende como mérito).

En cualquier caso, condiciona el modo en que resultan aplicables por los Estados miembros las preferencias en el empleo, de manera que, en lo que se refiere a España, en el art. 17.4 ET se admite la validez en convenio colectivo de tales cauces para los puestos de trabajo en los que se encuentren subrepresentadas las mujeres, pero siempre que concurren “iguales condiciones de idoneidad”, lo cual exige que la determinación del empate técnico (presupuesto *sine qua non*) tenga en cuenta estrictamente aquellos méritos que guarden directa relación con la actividad a desempeñar. Así pues, a la luz de este tenor legal, se podría admitir la preferencia en el empleo de la mujer sobre el hombre ante iguales o similares condiciones de idoneidad, siempre y cuando acredite méritos equivalentes o casi equivalentes, es decir, la prioridad no debe ser absoluta o incondicional del sexo menos representado, la medida debe orientarse a la igualdad de oportunidades y no de resultados y la apreciación de los candidatos debe ser hecha con criterios objetivos, atendiendo a sus capacidades relevantes o esenciales.

Si se cumplen estos condicionantes cabría una preferencia en el empleo para el sexo menos representado, pero no sería posible aplicar sin más una reserva o exclusión, que se define precisamente por su carácter no competitivo. Como ejemplo reciente, procede hacer mención al Decreto Ley 1/2021, de 12 de enero, que establece que los empates entre aspirantes en las pruebas de acceso al cuerpo de Mossos d'Esquadra deberán dirimirse dando preferencia “a las personas candidatas del sexo menos representado”.

Recientemente, la Ley 15/2022 da nuevo impulso a las medidas de acción positiva, pues su art. 6.7 las define como “las diferencias de trato orientadas a prevenir, eliminar y, en su caso, compensar cualquier forma de discriminación o desventaja en su dimensión colectiva o social. Tales medidas serán aplicables en tanto subsistan las situaciones de discriminación o las desventajas que las justifican y habrán de ser razonables y

---

<sup>66</sup> STJUE C-450/93, de 17 de octubre de 1995, asunto Kalanke; C-158/97, de 28 de marzo de 2000, asunto Badeck; C-409/95, de 11 de noviembre de 1997, asunto Marschall o C-407/98 de 6 de julio de 2000, asunto Abrahamsson y Anderson. , ,

<sup>67</sup> STJCE C-463/19, de 18 de noviembre de 2020, asunto Syndicat CFTC.

proporcionadas en relación con los medios para su desarrollo y los objetivos que persigan”. Además de su impulso desde los poderes públicos, el art. 10.2 establece que “mediante la negociación colectiva se podrán establecer medidas de acción positiva para prevenir, eliminar y corregir toda forma de discriminación en el ámbito del empleo y las condiciones de trabajo por las causas previstas en esta ley. Como parte de las medidas que, en su caso, pudieran acordarse en el marco de la negociación colectiva, podrán establecerse conjuntamente por las empresas y la representación legal de los trabajadores, objetivos y mecanismos de información y evaluación periódica”. Sin duda, con esta previsión se amplía sustancialmente el papel de la negociación colectiva, desde un punto de vista objetivo y desde el punto de vista funcional. Sin olvidar tampoco las posibilidades de intervención desde las memorias de responsabilidad social de las empresas (art. 33.2). Además, la LE, en su art. 51.4, prevé la adopción de “acciones de empleabilidad...dedicadas exclusivamente a mujeres demandantes de servicios de empleo en aquellos ámbitos con mayor infrarrepresentación femenina”. Esta Ley eleva a rango legal la doctrina constitucional relativa a que no todo trato diferenciado es discriminatorio, y así “no se considera discriminación la diferencia de trato basada en alguna de las causas previstas en el apartado 1 del art. 2 de la Ley 15/2022, derivada de una disposición, conducta, acto, criterio o práctica que pueda justificarse objetivamente por una finalidad legítima y como medio adecuado, necesario y proporcionado para alcanzarla”(art. 4.2).

A pesar de estos avances normativos, atendiendo a la realidad, es manifiesta la frustración de las expectativas creadas por la normativa comunitaria y la propia legislación laboral española en materia de “inclusión cualitativa” en el mercado, pues ha sido infrutilizada tanto por el legislador que únicamente ha centrado su intervención en los incentivos al reclutamiento de féminas como por la negociación colectiva que también ha perdido la oportunidad de incorporar medidas de presencia y/o reserva de empleo para promover a las mujeres a ocupaciones en las que estén subrepresentadas. De acuerdo con la estadística de convenios colectivos del año 2021, tan solo un 12,55 por 100 del total de convenios (de sector y de empresa) previeron medidas de preferencia a favor del sexo menos representado en materia de contratación. Ni siquiera por la vía de los planes de igualdad se han dado pasos destacados en este sentido, pues cuando aparecen son meramente recomendaciones u objetivos, pero no implican obligaciones rotundas para los empresarios.

### **2.5.- La inexistencia de cuotas de reserva**

La libertad de contratación empresarial es compatible con las políticas de empleo selectivas, dirigidas a fomentar la contratación de aquellos trabajadores que presentan mayores dificultades para la inserción en el mercado de trabajo como sucede con las mujeres. Así, por un lado, el art. 17.3 ET atribuye al gobierno la posibilidad de establecer “medidas de reserva, duración o preferencia en el empleo que tengan por objeto facilitar la colocación de trabajadores demandantes de empleo”. Pero esta posibilidad, hasta el momento presente, solo se ha utilizado en relación con las personas con discapacidad, de manera que, según el art. 42 Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de derechos de Personas con Discapacidad y su Inclusión Social, “las empresas públicas y privadas que empleen a un número de 50 o más trabajadores vendrán obligadas a que de entre ellos, al menos, el 2 por 100 sean trabajadores con discapacidad”. Tal parámetro, susceptible de mejora por la negociación colectiva, encuentra justificación al tratarse del colectivo que presenta mayores hándicaps para la inserción laboral, pues sus características personales provocan una menor productividad.

Este enfoque justificador de la reserva formulada a favor de las personas con discapacidad podría servir de argumento para su extensión a otros grupos marginados como puede ser el de las mujeres. La infra-representación femenina en los puestos de dirección de las empresas justifica la proyectada Ley de representación paritaria de mujeres y hombres, en virtud de la cual, entre otros ámbitos, en los puestos de decisión de las medianas y grandes empresas, como mínimo deberá haber un 40 por 100 de mujeres como consejeras en los consejos de administración y en los puestos de alta dirección tanto en las sociedades cotizadas en bolsa como en aquellas otras con más de 250 trabajadores o con una cifra anual de negocios de más de 50 millones de euros. Al tiempo, la escasa participación de las mujeres en los sectores de la producción mejor remunerados podría servir de argumento para la instauración de porcentajes de contratación obligada en dichos ámbitos, pero tal avance, de momento, no ha sido materializado por el legislador.

## **2.6.- La debilidad y dispersión de las políticas públicas de fomento del empleo femenino. Algunos avances desde la Ley de Empleo**

Aun cuando puede considerarse como consolidada la política estatal y autonómica de auxilios, desgravaciones y bonificaciones para la contratación de mujeres amparada en el segundo párrafo del art. 17.3 ET, lo cierto es que en la práctica estas líneas de reducción de costes con vistas a compensar el desequilibrio de partida en el que se encuentran las mujeres en la búsqueda de empleo no resultan del todo efectivas, pues no condicionan realmente el proceso selectivo empresarial y no contribuyen a una verdadera creación de empleo. Además, su dispersión entre normas estatales y autonómicas y su reforma constante hacen difícil conocer el cuadro completo y actualizado de auxilios destinados a favorecer la contratación de mujeres. En fin, y como crítica adicional, tampoco hay que olvidar que dentro del listado abierto de colectivos especialmente vulnerables que menciona la nueva LE no aparecen las mujeres como categoría homogénea sino que su inclusión solo se produce de manera restrictiva, teniendo únicamente cabida aquellas mujeres que reúnan una condición adicional al sexo femenino y que les confiere una condición de especialmente vulnerables para el empleo capaz de justificar su consideración como destinatarias prioritarias de las políticas de empleo: mujeres víctimas de trata de seres humanos, mujeres con baja cualificación, mujeres víctimas de violencia de género, mujeres con descendientes de dieciséis años o mayores dependientes a cargo, especialmente si constituyen familias monoparentales (art. 50).

Un repaso no exhaustivo de algunas de las líneas de ayuda destinadas a la contratación de mujeres exige descender a los textos normativos siguientes.

### **2.6.1.- El Real Decreto Ley 1/2023**

El Real Decreto Ley 1/2023, de 10 de enero, además de entender aplicables todas las ayudas previstas cuando a la concreta situación protegida se añade la condición de mujer (discapacidad, capacidad intelectual límite, joven, desempleo de larga duración), se detiene en recoger varias previsiones de interés: 1) el art. 4 excluye de la obligación de inscripción en los servicios públicos de empleo “a las mujeres víctimas de violencia de género, de violencias sexuales o de trata de seres humanos, de explotación sexual o laboral, a las mujeres en contextos de prostitución...”. 2) el art. 16 prevé el otorgamiento de una “bonificación de 128 euros/mes durante cuatro años” destinada a la “contratación indefinida de mujeres que tengan acreditada la condición de víctimas de violencia de género, de violencias sexuales o de trata de seres humanos, de explotación sexual o de explotación laboral, y mujeres en contextos de prostitución”. 3) el art. 21 fija la cuantía en “128 euros/mes durante tres años” cuando se contrate de forma indefinida a mujeres “desempleadas e inscritas en la oficina de empleo al menos doce meses en los dieciocho meses anteriores a la contratación”. 4) el art. 24.1 recoge un auxilio de “147 euros/mes durante tres años” cuando se lleve a cabo “la transformación en indefinidos de contratos

formativos (de mujeres) a la finalización de su duración inicial o prorrogada, cualquiera que sea la fecha de su celebración”. 5) el art. 24.2 reseña un incentivo de “73 euros al mes durante tres años” para los supuestos de “transformación en indefinidos de contratos de relevo, cualquiera que sea la fecha de su celebración, de mujeres”. 6) el art. 29 recoge esta misma cuantía para “la transformación de contratos temporales en el contrato por tiempo indefinido fijo-discontinuo... cuando la citada transformación corresponda a contratos temporales suscritos con personas (mujeres) trabajadoras por cuenta ajena agrarias incluidas en el Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Ajena Agrarios”. 7) la disposición final 10ª prevé una bonificación del 45 por 100 sobre la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes durante un máximo de tres años para “la contratación indefinida, por empresas dedicadas a actividades de investigación y desarrollo e innovación tecnológica... de personal (mujeres) para la realización con carácter exclusivo y por la totalidad de su tiempo de trabajo”.

Además, de forma indirecta o refleja incorpora una serie de medidas por razones de conciliación que porcentualmente van a ser utilizadas, en algunos casos de forma mayoritaria, y en otros de manera exclusiva, para sustituir a mujeres, a saber:

1.- Darán derecho a una bonificación en la cotización de 366 euros/mes durante el período en el que se superpongan el contrato de sustitución y la respectiva prestación o, en su caso, situación de incapacidad temporal, los contratos de duración determinada que se celebren con: a) personas jóvenes desempleadas, menores de 30 años, para sustitución de personas trabajadoras que estén percibiendo las prestaciones económicas por riesgo durante el embarazo o riesgo durante la lactancia natural o para sustitución de personas trabajadoras que estén percibiendo las prestaciones económicas por nacimiento y cuidado del menor o la menor o ejercicio corresponsable del cuidado del menor o de la menor lactante; b) personas desempleadas para la sustitución de personas trabajadoras autónomas, personas socias trabajadoras o socias de trabajo de las sociedades cooperativas, en los supuestos y en los términos establecidos en la letra anterior; c) personas desempleadas con discapacidad para la sustitución de personas trabajadoras con discapacidad que tengan suspendido su contrato de trabajo por incapacidad temporal (art. 17).

2.- La bonificación en la cotización será igualmente de 366 euros/mes cuando se trate de sustituir a personas trabajadoras por cuenta ajena o socios trabajadores o socios de trabajo de sociedades cooperativas durante el percibo de las prestaciones económicas por nacimiento y cuidado de menor, ejercicio corresponsable del cuidado del menor o de la menor lactante, riesgo durante el embarazo o riesgo durante la lactancia natural (art. 18).

3.- En los supuestos de traslado a puesto compatible por razón de riesgo durante el embarazo o riesgo durante la lactancia natural, se aplicará con respecto a las cuotas devengadas durante el periodo de permanencia en el nuevo puesto de trabajo o función, una bonificación en la cotización de 138 euros/mes (art. 19).

4.- Se mantienen las bonificaciones por celebración de contratos de interinidad para sustituir a trabajadoras víctimas de violencia de género que hayan suspendido su contrato de trabajo o ejercitado su derecho a la movilidad geográfica o al cambio de centro de trabajo (art. 21.3 Ley Orgánica 1/2004) y las bonificaciones por la suscripción de contratos de interinidad para sustituir a trabajadoras víctimas de violencia sexual (art. 38.3 Ley Orgánica 10/2022), ascendiendo en ambos casos al 100 por 100 de las cuotas por contingencias comunes.

#### **2.6.2.- El Real Decreto 818/2021**

El Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo, establece una serie de previsiones destinadas a las mujeres, a saber:

1.- En el marco de los denominados “programa integrales de empleo”, esto es, los dedicados a “la inserción laboral mediante itinerarios personalizados que comprendan acciones de información, orientación, asistencia, asesoramiento, formación, práctica laboral y, en su caso, movilidad geográfica para la búsqueda de empleo y fortalecimiento de las habilidades sociales” podrá incentivarse la contratación indefinida de las personas participantes que sean perceptoras de prestaciones o subsidios por desempleo, así como de la Renta Activa de Inserción, del ingreso mínimo vital o de otras ayudas similares mediante una subvención de 6.000 euros si la persona contratada es mujer (art. 24).

2.- Por cada contratación indefinida inicial o transformación de contrato temporal en indefinido, a tiempo completo, se prevé una subvención de 6.000 euros cuando se trate de mujeres discapacitadas y de 7.500 euros cuando se trate de mujeres discapacitadas que presenten mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo por tratarse de personas con parálisis cerebral, con trastorno de la salud mental, con discapacidad intelectual o con trastorno del espectro del autismo, con un grado de discapacidad intelectual reconocido igual o superior al 33 por ciento; así como las personas con discapacidad física o sensorial con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 65 por ciento (art. 48).

3.- En la subvención a la inversión fija generadora de empleo se reconocen hasta 12.000 euros por cada nueva contratación con carácter indefinido o por cada transformación en indefinido de contratos temporales o de duración determinada que se realicen con personas con discapacidad, teniendo en cuenta para su graduación la condición de mujer (art. 53).

4.- Se regulan también subvenciones para el coste salarial destinadas a personas con discapacidad que presentan mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo, ascendiendo como mínimo al 60 por ciento del salario mínimo interprofesional si se trata de una mujer (art. 54). Además, el art. 38 Ley Orgánica 10/2022 bonifica la suscripción de un contrato de interinidad con una persona desempleada para sustituir a la trabajadora víctima de violencias sexuales con el 100% de las cuotas empresariales a la Seguridad Social por contingencias comunes, durante todo el período de suspensión de la trabajadora sustituida o durante seis meses en los supuestos de movilidad geográfica o cambio de centro de trabajo, si bien la duración máxima de esta última facultad es de doce meses, por lo que solo los primeros seis tendrían derecho a la bonificación descrita. El art. 39 de esta Ley obliga a incluir un programa de acción específico dentro del plan anual de empleo para las víctimas de violencias sexuales inscritas como demandantes de empleo.

5.- Las mujeres víctimas de violencia de género y las víctimas de trata de seres humanos podrán acogerse al programa de inserción laboral de personas en riesgo de exclusión social (art. 59).

6.- Los incentivos destinados a la contratación de personas participantes en itinerarios de inserción ascenderán a 2.500 euros cuando la persona reclutada por una empresa de inserción sea mujer o a 7.500 euros cuando la empresa pertenezca al mercado ordinario (art. 64).

7.- Las subvenciones por retención del talento destinadas a personas retornadas del extranjero que regresen a España para la realización de un contrato de trabajo por cuenta ajena alcanzarán a 6.000 euros si la persona contratada es mujer (art. 67).

8.- Además, se ha diseñado un plan específico para la igualdad laboral de mujeres y hombres anclado en cuatro puntos fundamentales (art. 68 y ss.): a) Impulso a la implantación de los planes de igualdad en empresas; b) Garantía de una participación mayoritaria de las mujeres en programas o acciones de orientación o mejora de la empleabilidad; c) Incentivo a la contratación indefinida de mujeres; d) Ayudas a la conciliación y corresponsabilidad en la vida personal, familiar y laboral, tanto en el empleo por cuenta ajena como en el empleo por cuenta propia.

En concreto, se concederá una subvención de 6.000 euros cuando se contrate a mujeres, con carácter indefinido, en ocupaciones o sectores con presencia mayoritariamente de hombres, así como a mujeres que lleven más de 24 meses desempleadas por maternidad, adopción, guarda con fines de adopción, acogimiento y tutela en los términos legalmente establecidos. La subvención será de 7.500 euros cuando la contratación indefinida se realice con mujeres consideradas especialmente vulnerables por la Administración pública competente. En el caso de primera contratación por una persona trabajadora autónoma, los Servicios Públicos de Empleo podrán conceder una cuantía adicional de hasta 2.000 euros sobre las previstas anteriormente (art. 71).

Asimismo, por motivos de conciliación se prevé la concesión de subvenciones a empresas, personas trabajadoras autónomas con empleados y entidades privadas sin ánimo de lucro cuando: a) adopten, en el marco de sus planes de igualdad, medidas de conciliación y corresponsabilidad acordadas con la representación legal de las personas trabajadoras o, de no existir ésta, con el personal afectado por las mismas, pudiendo concederse una subvención de 2.250 euros/año por cada persona trabajadora que se beneficie de dichas medidas, hasta un máximo de 9.000 euros por empresa y año. b) sustituyan a personas trabajadoras que se hayan acogido a una excedencia o reducción de jornada para el cuidado de hijos menores, de hasta 3 años en el primer caso y de 12 años en el segundo, o de familiares en situación de dependencia o enfermedad grave, en el bien entendido sentido de que las personas que sean contratadas para la citada sustitución serán personas inscritas como desempleadas en los servicios públicos de empleo; por cada mes de trabajo efectivo, y a jornada completa, que realice la persona contratada para la sustitución podrá subvencionarse, durante el período que determine el servicio público de empleo competente, parte de los costes salariales derivados del contrato hasta una cuantía equivalente al salario mínimo interprofesional mensual. c) contraten a personas desempleadas, inscritas como demandantes en los servicios públicos de empleo, para el cuidado de hijos menores de hasta 3 años o de familiares en situación de dependencia o de enfermedad muy grave, pudiendo subvencionar hasta el 100 por ciento de las cotizaciones a la Seguridad Social que se deriven de los contratos suscritos, sin perjuicio de la modulación de dicho porcentaje en función de la capacidad económica de la persona empleadora. d) para personas desempleadas, que, teniendo a su cargo hijos o hijas menores de hasta 12 años o familiares en situación de dependencia o de enfermedad muy grave, participen en programas o acciones de orientación o mejora de la empleabilidad financiados por los servicios públicos de empleo; la cuantía de esta ayuda será del 75 por ciento del indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM) diario por día de participación en el correspondiente programa de empleo (art. 72).

Igualmente, se diseña un programa específico de inserción para mujeres víctimas de violencia de género, consistente en itinerarios de inserción, programas formativos, incentivos para la actividad por cuenta propia, para fomentar la contratación, para fomentar la movilidad, para compensar diferencias salariales y convenios de empresa para favorecer la contratación y su movilidad geográfica (art. 73).

9.- Si se trata de mujeres mayores de 45 años se prevén incentivos a la contratación indefinida que ascienden a 6.000 euros o a 7.500 euros si mujer desempleada de larga duración (art. 76).

### **2.6.3.- El Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno 2023**

Como novedad, la nueva LE, en su art. 51.2, permite beneficiarse de las medidas de incentivo al empleo a toda empresa perteneciente a sectores en los que exista una diferencia entre el porcentaje de empleo masculino y femenino, en perjuicio de este último, superior a la media total, computada anualmente, siempre y cuando en el último ejercicio haya incrementado la ratio de empleo femenino sobre el total.

Asimismo, el 51 LE recoge la posible implementación de “medidas de incentivo para la incorporación de trabajadores varones en aquellos ámbitos de mayor presencia femenina, al objeto de reducir la segregación ocupacional”.

En desarrollo de estos preceptos, la Resolución de 29 de mayo de 2023, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de mayo de 2023 por el que se aprueba el Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno, destina su eje 4 a promover la “Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo y comprende las actuaciones dirigidas a aquellos colectivos que tienen mayor dificultad en el acceso o permanencia en el empleo, con especial consideración a la situación de las personas con discapacidad, de las personas en situación de exclusión social, de las personas con responsabilidades familiares, de las víctimas del terrorismo y de las mujeres víctimas de violencia de género y otras formas de violencia contra la mujer. Igualmente incluye la promoción de la igualdad en el acceso al empleo, entre mujeres y hombres en el acceso, permanencia y promoción en el empleo, así como la conciliación de la vida personal, familiar y laboral”.

Por su parte, la Estrategia de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024, en el eje 4, dedicado a la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, reseña tres acciones de interés: 1) Promover la activación a través de medidas de conciliación de la vida personal, familiar y laboral. 2) Promover la activación de las mujeres y la igualdad efectiva de oportunidades de mujeres y hombres para acceder al empleo. 3) Apoyar la movilidad geográfica y sectorial.

#### **2.6.4.- El fomento del empleo femenino a través de cláusulas convencionales sobre jubilación forzosa**

Como regla general, en nuestro ordenamiento se contempla la prohibición de cláusulas convencionales que prevean la jubilación forzosa del trabajador a una edad inferior a los sesenta y ocho años. Como excepción, para poder aplicar la correspondiente cláusula del convenio colectivo, se requiere que el trabajador afectado por la extinción forzosa del contrato tenga derecho al 100 por 100 de la pensión de jubilación ordinaria y que esta medida se vincule con el relevo generacional a través de la contratación indefinida y a tiempo completo de, al menos, un nuevo trabajador en la empresa.

No obstante –y como medida de fomento del empleo femenino--, la edad de referencia se rebaja a los 65 años siempre que se trate de actividades en las que el número de mujeres trabajadoras sea inferior al 20 por 100. En ese caso, se podrá acudir a la jubilación forzosa siempre que la persona afectada tenga derecho a cobrar el 100 por 100 de la pensión de jubilación ordinaria y se contrate simultáneamente, de forma indefinida y a tiempo completo, al menos a una mujer en dicha actividad.

Estas previsiones afectan a los convenios celebrados a partir del 1 de enero de 2022 y se mantendrán vigentes las cláusulas previstas en los convenios anteriores hasta 3 años después de la finalización de la vigencia inicial pactada en el convenio (nueva disposición transitoria 9ª ET).

Desde luego cláusulas de este tipo en favor de la contratación de mujeres carecen de objeción alguna no solo en los casos de convenios de empresa o ámbito inferior donde el empresario se compromete a limitar su libertad de contratación, sino también en los convenios sectoriales, pues aun cuando los representantes negociadores no hayan sido designados directamente por los empresarios afectados, lo cierto es que el cúmulo de requisitos exigidos contribuye a superar cualquier viso de duda atendiendo a las siguientes razones:

se garantiza una edad mínima del trabajador a jubilar, un derecho a la percepción plena de la pensión de jubilación, una situación de infra-representación en el doble nivel del

ámbito funcional del convenio y de la actividad desarrollada por la persona a jubilar y un pacto específico en convenio colectivo.

### **2.6.5.- Las medidas de fomento del empleo femenino desde la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público: escasa materialización**

Bajo la premisa de que el sistema de contratación, en manos de la Administración, no es sólo un instrumento de intercambio de bienes y servicios sino, sobre todo, una herramienta de gestión de intereses públicos forzando los comportamientos empresariales hacia la ansiada sostenibilidad social, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), al trasponer la Directiva 2014/24, de 26 de febrero, no pretende buscar únicamente la selección de los mejores adjudicatarios con el fin último de garantizar la eficacia en la prestación de los servicios públicos a favor de los usuarios al menor coste posible, sino que, sin abandonar esta pauta, debe ayudar a conseguir objetivos en beneficio de la colectividad, exigiendo a los contratistas y concesionarios no sólo requisitos económicos sino también de calidad social en relación con sus empleados, capaces de promocionar, entre otros múltiples aspectos tendentes a dignificar con carácter general las relaciones de trabajo, el principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres. Así pues, con la intención de dar cumplimiento al objetivo de “diseñar un sistema de contratación pública más eficiente, transparente e íntegro, mediante el cual se consiga el mejor cumplimiento de los objetivos públicos, tanto a través de la satisfacción de las necesidades de los órganos de contratación, como mediante una mejora de las condiciones de acceso y participación en las licitaciones públicas de los operadores económicos y, por supuesto, a través de la prestación de mejores servicios a los usuarios de los mismos”, el art. 1.3 LCSP prevé que “en toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales siempre que guarden relación con el objeto del contrato”, en la convicción de que su inclusión en las fases de preparación, adjudicación y ejecución, proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual, así como una mayor eficiencia en la utilización de los fondos públicos, sin olvidar afianzar el cumplimiento de la garantía de la libre concurrencia, pues evita que los licitadores busquen el incumplimiento de las condiciones laborales como medio para reducir costes. Como señala la exposición de motivos del Real Decreto 667/2023, por el que se regula la Comisión Interministerial para la incorporación de criterios sociales en la contratación pública, a través de la contratación pública estratégica de carácter social, las autoridades públicas pueden promover oportunidades de empleo, trabajos dignos, inclusión social, accesibilidad universal, diseño para todas las personas, comercio justo, el cumplimiento de los derechos laborales y sociales de las personas trabajadoras, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, la más amplia aplicación de las normas sociales, o la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres y no discriminación por ninguna de las razones previstas en la Ley 15/2022, así como los compromisos voluntarios más exigentes en el ámbito de la responsabilidad social de las empresas.

El diseño de la compra pública pasa a adoptar una política tendente a la modulación desde la perspectiva social de las reglas aplicables, premisa de gran importancia para la consecución de un empleo femenino en condiciones dignas desde dos puntos de vista: por una parte, cuantitativo, atendiendo a las cifras manejadas por la actividad de contratación pública que asciende al 13 por 100 del PIB interno y es la principal fuente de ingresos de muchas empresas; por otra parte, cualitativo, pues la incorporación de cláusulas de sostenibilidad social a la luz del texto de la LCSP tiene lugar con carácter transversal a lo largo de todo el expediente administrativo, haciendo referencia expresa al género en abundantes preceptos diseminados en el articulado de la citada Ley. Otra cosa es que en la realidad de los procesos de contratación pública, salvo en contadas excepciones, no se

pongan en práctica, pues los poderes adjudicadores siguen anclados en el criterio del mejor precio.

#### **a) Preparación del contrato**

Cuatro momentos son clave para la introducción de consideraciones de género en la fase de preparación del contrato: la fijación del techo máximo de gasto (art. 100 LCSP); el diseño de sus especificaciones técnicas (requiriendo un tipo de producto o material, un método de producción, un etiquetado social...) (arts. 125 a 127 LCSP); la confección de los pliegos de condiciones particulares (art. 122 LCSP); o la incorporación de vetos a la hora de poder licitar (art. 71 LCSP).

1º. El presupuesto máximo de contratación como límite gasto de un contrato implica que si el montante de las retribuciones de las personas empleadas para la ejecución del vínculo forma parte del precio total, se indicarán de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia (art. 100 LCSP). Esta previsión supone un paso importante en lo que se refiere a la tutela de la mano de obra femenina porque, sin duda, va a permitir visibilizar las compensaciones económicas de las mujeres y hombres, analizarlas en términos cuantitativos y así determinar mejor las medidas precisas para alcanzar la equidad, no en vano en el contexto sociolaboral actual las féminas ganan un salario porcentualmente inferior al de sus compañeros varones.

2º. En las prescripciones técnicas, cuya finalidad es definir con mayor precisión el objeto de la prestación o servicio que se pretende encomendar por parte de la entidad pública, se pueden exigir, como criterios de adjudicación o como condiciones de ejecución, que la empresa adjudicataria disponga de una etiqueta o distintivo como instrumentos que confirman el cumplimiento de determinados requisitos, entre los cuales es menester mencionar la evocación y estímulo de la labor de los adjudicatarios comprometidos con la no discriminación. Destaca, así, el distintivo de “igualdad en la empresa”, que supone un reconocimiento de excelencia y buenas prácticas acreditadas en materia de igualdad de oportunidades por parte de las corporaciones que ejerzan su actividad en el territorio español, reforzando su marca empresarial en este ámbito.

Es más, al calor del art. 127 LCSP, cuando los órganos de contratación tengan la intención de adquirir obras, suministros o servicios con características específicas de tipo social, podrán exigir, en las prescripciones técnicas, una etiqueta específica como medio de prueba de que las obras, los servicios o los suministros cumplen con las características exigidas, esto es, tanto etiquetas de tipo social, como aquellas relacionadas con la agricultura o la ganadería ecológicas, el comercio justo, las que garantizan el cumplimiento de las Convenciones fundamentales de la OIT o, cómo no, la igualdad de género, siempre que concurran las condiciones siguientes: a) Que los requisitos exigidos para la obtención de la etiqueta se refieran únicamente a criterios vinculados al objeto del contrato y sean adecuados para definir las características de las obras, los suministros o los servicios que constituyan dicho objeto. b) Que los requisitos exigidos para la obtención de la etiqueta se basen en criterios verificables objetivamente y que no resulten discriminatorios. c) Que las etiquetas se adopten con arreglo a un procedimiento abierto y transparente en el que puedan participar todas las partes concernidas, tales como organismos gubernamentales, consumidores, interlocutores sociales, fabricantes, distribuidores y organizaciones no gubernamentales. d) Que las etiquetas sean accesibles a todas las partes interesadas. e) Que los requisitos exigidos para la obtención de la etiqueta hayan sido fijados por un tercero sobre el cual el empresario no pueda ejercer una influencia decisiva. f) Que las referencias a las etiquetas no restrinjan la innovación.

3º. El art. 122.4 LCSP dispone que en los pliegos de condiciones particulares, que recogen los términos detallados a los que se han de ajustar los contratistas y concesionarios, se

habrán de incluir las exigencias sociales y laborales que se establezcan como criterios de solvencia, de adjudicación o de condiciones especiales de ejecución, cuya virtualidad en la lucha contra la discriminación por razón de sexo en las relaciones laborales es indiscutible y la exigencia de difusión es una garantía de su conocimiento por los interesados. Por su parte, el art. 129 LCSP establece que el pliego podrá dar publicidad al “organismo u organismos donde los candidatos o licitadores puedan obtener la información pertinente” sobre “las disposiciones vigentes en materia... de igualdad de género”, debiendo en este caso el órgano de contratación solicitar a los licitadores o a los candidatos en un procedimiento de adjudicación de contratos “que manifiesten haber tenido en cuenta en la elaboración de sus ofertas las obligaciones derivadas de las disposiciones vigentes en las materias citadas” con el fin de evitar descuelgues posteriores. 4º. La LCSP excluye de la posibilidad de contratar con la Administración, entre otros supuestos, a aquellas empresas de más de 50 trabajadores, que no hayan cumplido con la obligación legal de contar con un plan de igualdad de acuerdo con lo previsto en el art. 45 LOIEMH [art. 71.1 d) LCSP]. Pese a la importancia de esta previsión en cuanto a la salvaguarda del principio de no discriminación laboral entre sexos, lo cual conlleva una valoración positiva, cabe realizar, no obstante, una crítica en relación con la técnica jurídica utilizada, pues la referencia a las empresas de más de 50 trabajadores parece limitar la aplicación de las posibilidades que otorga la LOIEMH, en cuanto a la existencia de planes de igualdad en empresas de menores dimensiones, esto es, “cuando así se establezca en el convenio colectivo que sea aplicable, en los términos previstos en el mismo” (apartado 3 del art. 45) o “previa negociación o consulta, en su caso, con la representación legal de los trabajadores y trabajadoras, cuando la autoridad laboral hubiera acordado en un procedimiento sancionador la sustitución de las sanciones accesorias por la elaboración y aplicación de dicho plan, en los términos que se fijen en el indicado acuerdo” (apartado 4 del art. 45). La Orden PCI/566/2019, de 21 de mayo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 12 de abril de 2019, por el que se aprueba el Plan de impulso de la contratación pública socialmente responsable, prevé un futuro desarrollo por Real Decreto de la acreditación de contar con el plan de igualdad, bien mediante certificación del órgano administrativo correspondiente, o bien mediante certificación del correspondiente Registro de Licitadores, en los casos en que dicha circunstancia figure inscrita en el mismo.

También tienen prohibido contratar con la Administración aquellas empresas que hayan sido sancionadas “por infracción grave o muy grave en materia de igualdad de trato y no discriminación por razón de orientación e identidad sexual, expresión de género o características sexuales, cuando se acuerde la prohibición en los términos previstos en la Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI”.

#### **b) Adjudicación del contrato**

La admisión de consideraciones sociales en la contratación administrativa que apuesten por la paridad de trato entre hombres y mujeres se maneja por la LCSP en el momento de seleccionar al contratista o concesionario que se va a encargar de la ejecución del contrato, a saber:

1º. Como no podía ser de otra manera, la evaluación de las ofertas para la adjudicación de un contrato público debe realizarse en virtud de criterios objetivos, que respondan a la finalidad de seleccionar la mejor y la más ventajosa propuesta, en nombre de la transparencia, la libre competencia y la no preterición arbitraria entre los posibles licitadores. No menos verdad resulta que el sector público, a diferencia del privado, no deviene absolutamente libre para decidir, sino que se encuentra condicionado a la selección e identificación de la oferta que proporcione la mejor relación “calidad/precio”.

Ahora bien, esta expresión no tiene por qué remitir a la proposición que implique una mayor ventaja económica stricto sensu, sino que puede dar lugar a la admisión, apreciación y baremación, de otras prebendas indirectas como pueden ser “aspectos medioambientales o sociales, vinculados al objeto del contrato” (art. 145.3 LCSP).

Esta última exigencia (“vinculación al objeto del contrato”), establecida igualmente en el considerando 97 de la Directiva 24/2014, trata de evitar, en última instancia, que los poderes adjudicadores puedan estar autorizados a exigir a los licitadores que tengan establecida una determinada política de responsabilidad social en la empresa, sino que únicamente tendrán que particularizar la cláusula social en función del objeto y de la prestación contractual particular de que se trate in casu. La propia LCSP indica, de modo bastante generoso, que se entiende cumplida esta exigencia “cuando se refiera o integre las prestaciones que deban realizarse en virtud de dicho contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida, incluidos los factores que intervienen en los siguientes procesos: a) en el proceso específico de producción, prestación o comercialización de, en su caso, las obras, los suministros o los servicios, con especial referencia a formas de producción, prestación o comercialización medioambiental y socialmente sostenibles y justas; b) o en el proceso específico de otra etapa de su ciclo de vida, incluso cuando dichos factores no formen parte de su sustancia material”.

Cumplido este condicionante en sus justos términos, el art. 145.2 LCSP se refiere, expresa y ejemplificativamente, a la posibilidad de valorar circunstancias tales como: “...los planes de igualdad de género que se apliquen en la ejecución del contrato y, en general, la igualdad entre mujeres y hombres; el fomento de la contratación femenina; la conciliación de la vida laboral, personal y familiar...” (art. 145.2.1º). Para su valoración, el art. 157.5 LCSP añade que “el órgano competente... podrá requerir informes ...a las organizaciones que defiendan la igualdad de género”.

2º Aun cuando la incidencia de parámetros de desempate va a quedar muy relegada en la práctica y despojada de gran parte de su virtualidad, no en vano en una valoración en la que se incluyen décimas o centésimas de puntos resulta bastante improbable un efectivo equilibrio técnico entre distintas propuestas para la inclinación de la balanza, lo cierto es que el art. 34.2 LOIEMH habilita a los órganos de contratación para establecer en los pliegos de cláusulas administrativas particulares la preferencia en la adjudicación de los contratos de las proposiciones presentadas por aquellas corporaciones que, en el momento de acreditar su solvencia técnica o profesional, cumplan con las directrices relativas a la promoción de la igualdad efectiva entre mujeres y hombres en el contrato de trabajo, siempre que estas proposiciones iguallen en sus términos a las más ventajosas desde el punto de vista de los criterios objetivos que sirvan de base a la adjudicación y respetando, en todo caso, la prelación establecida en la LCSP

Contando con tal antecedente, el apartado e) del art. 147.1 LCSP otorga prioridad para el desempate a “las proposiciones presentadas por las empresas que, al vencimiento del plazo de presentación de ofertas, incluyan medidas de carácter social y laboral que favorezcan la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”, después de otras menciones referidas a sociedades que den ocupación a personas con discapacidad, empresas de inserción, entidades sin ánimo de lucro u organizaciones de comercio justo. Además, el art. 147.2 a) LCSP, determina que, en defecto de previsión en los pliegos, tras la aplicación de los criterios de adjudicación del contrato, el empate entre varias ofertas se resolverá teniendo en cuenta, por el siguiente orden, el mayor porcentaje de trabajadores con discapacidad o en situación de exclusión social en cada una de las empresas, primando en caso de igualdad el mayor número de trabajadores fijos, el menor porcentaje de contratos temporales o, en tercer lugar, el mayor porcentaje de mujeres

empleadas. Si ninguno de los anteriores criterios hubiera dado lugar al desempate se procederá al sorteo.

### **c) Condiciones de ejecución**

Desde los inicios del debate sobre el tema de la admisibilidad de las cláusulas sociales en el proceso de contratación del sector público, la fase de ejecución del contrato ha sido considerada como el momento más adecuado para su incorporación. Esta idea aparece como idea fuerza en la Directiva 2014/24, que da un paso significativo en la senda por la paridad de género y, en su considerando 99, establece que “las condiciones de ejecución de un contrato pueden tender también a favorecer la aplicación de medidas que fomenten la igualdad entre mujeres y hombres en el trabajo, la mayor participación de la mujer en el mercado laboral y la conciliación del trabajo y la vida familiar”.

Las condiciones de ejecución, debidamente señaladas en el anuncio de licitación o en el pliego de condiciones, se convierten en obligatorias para el adjudicatario del contrato. Las empresas, al participar en una licitación, se comprometen, en consecuencia, a cumplir el requisito social señalado en el supuesto de que el vínculo les sea adjudicado. La oferta de un licitador que no aceptara la obligación en cuestión no se ajustaría al pliego de condiciones y no podría, por tanto, ser seleccionada. Es más, en caso de incumplimiento de los requerimientos establecidos una vez adjudicado el contrato, el órgano administrativo puede optar por resolver el vínculo o por imponer penalidades, según disponga el pliego.

Desde tales premisas, el art. 33 LOIEMH establece que las Administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, a través de sus órganos de contratación y, en relación con la ejecución de los contratos que celebren, “podrán establecer condiciones especiales con el fin de promover la igualdad entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo, de acuerdo con lo establecido en la legislación de contratos del sector público”.

En esta línea, el actual art. 202 LCSP recoge la obligación de incorporar al pliego de cláusulas administrativas particulares, siempre que estén vinculadas al objeto del contrato en los términos laxos anteriormente indicados, al menos, una de las condiciones especiales de ejecución que enumera, haciendo referencia expresa a las mujeres dentro de un catálogo muy amplio en el sentido siguiente: “eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer, favoreciendo la mayor participación de la mujer en el mercado laboral y la conciliación del trabajo y la vida familiar”, así como “combatir el paro, en particular ... el que afecta a las mujeres”. Durante toda la vigencia del contrato, la empresa va a quedar vinculada al cumplimiento de la variable asumida en pro de las mujeres y será exigible también a los subcontratistas (art. 202.4 LCSP).

### **2.6.6.- La intervención de las Comunidades Autónomas**

Aun cuando todos los programas autonómicos de fomento del empleo incorporan medidas específicas para las mujeres, lo cierto es que la intensidad y el ámbito de aplicación de las distintas previsiones son muy variadas, máxime cuando procede añadir las iniciativas de las Administraciones Locales. La limitación de espacio de este estudio impide realizar aquí una descripción destallada de tal ingente panoplia. Con un objetivo mucho más modesto se van a poner de manifiesto algunas de las iniciativas que pueden servir de modelo para fijar un sustrato común que evite diferencias interterritoriales, a saber:

1.- El Plan Estratégico de Empleo del País Vasco 2021-2024 reconoce como principio de básico una garantía de prioridad en la promoción de mujeres, a igualdad de condiciones de idoneidad-mérito y capacidad, para puestos de cobertura interna, si están subrepresentadas en la fase o servicio, grupo o en la función característica del puesto. Se introduce un programa de apoyo a las mujeres en el ámbito rural, en la incorporación como socias a las entidades de economía social, para el ingreso a sectores masculinizados,

para reducir a la mitad la brecha salarial, así como para la formación e inserción de mujeres víctimas de violencia de género, de trata o explotación sexual. Igualmente, se ha diseñado un programa de apoyo a la contratación de personas inscritas como desempleadas, para sustituir a personas trabajadoras por cuenta ajena o personas socias trabajadoras o socias de trabajo de sociedades cooperativas, que se hayan acogido a una excedencia o reducción de jornada para el cuidado de hijos o hijas o familiares en situación de dependencia o extrema gravedad sanitaria. Igualmente, se reconoce la posibilidad de subvencionar en un porcentaje que oscila en función de los ingresos familiares para la contratación de personas cuidadoras para menores de 14 años.

2.- El Programa de subvenciones para el fomento de la contratación de personas con dificultades de inserción de Navarra para 2023 recoge entre sus líneas estratégicas la incentivación de la empleabilidad de las mujeres y el impulso a la ruptura de las brechas de género reorientando a las mujeres desempleadas hacia ocupaciones masculinizadas como vía de reducción de la brecha de género y fomentando la elección de mujeres de titulaciones STEM y otras ramas de formación técnicas (electrónica, fabricación mecánica, programación, etc.) como vía de acceso al mercado laboral. Se reconoce también una ayuda mensual para la contratación de cuidadores de menores de 12 años

3.- El Programa de fomento del empleo de la Generalitat Valenciana para la contratación de personas desempleadas pertenecientes a colectivos desfavorecidos prevé una subvención de 7.560 euros si concurre adicionalmente la condición de mujer.

4.- En Castilla y León se ha diseñado un programa de fomento de la ampliación a tiempo completo de la jornada de los contratos indefinidos ordinarios a tiempo parcial formalizados con mujeres que recoge una subvención de 2.500 euros. Además, dentro del Programa de fomento de la contratación indefinida ordinaria, se recoge una subvención de 1.000 euros destinada a trabajadoras que sean contratadas para prestar sus servicios en ocupaciones o sectores con presencia mayoritariamente de hombres. Asimismo, dentro del Programa de transformación de contratos temporales en indefinidos se prevé una subvención de 2.500 euros cuando se trate de una mujer. Igualmente, se ha diseñado una Línea para la promoción profesional de la mujer en Castilla y León con una dotación individualizada de 2.000 euros. Se reconoce también un bono concilia de 750 euros para trabajadores con menores de 0 a 3 años.

En similares términos, este bono concilia también se reconoce en Galicia, Madrid, Extremadura o Castilla-La Mancha.

5.- El programa de fomento de la contratación indefinida de Extremadura prevé una subvención de 7,5 veces la base mínima de cotización cuando se trata de mujeres.

6.- La contratación indefinida de mujeres en Castilla-La Mancha que tengan acreditada la condición de víctimas de violencia de género, de mujeres en puestos directivos o de mujeres en puestos tecnológicos y/o en actividades relacionadas con economía verde o digital, darán derecho a una subvención de 7.000 euros.

7.- Asturias reconoce ayudas para la contratación indefinida (7.500 euros) o temporal (3.500 euros) de personas desempleadas, que se incrementará en un 5 por 100 si se trata de mujeres.

8.- Galicia establece un programa de incentivos a la contratación indefinida inicial, para el incremento de jornada de las contrataciones indefinidas, de tiempo parcial a tiempo completo o para el incremento de la duración anual de los contratos fijo-discontinuos a un mínimo de 9 meses, cuya cuantía asciende a 14.000 euros, que se ampliarán un 25 por 100 si se trata de oficios donde las mujeres están subrepresentadas, esto es, 4.000 y 3.000 euros respectivamente.

9.- La contratación indefinida o la transformación de contratos formativos en indefinidos darán lugar en Aragón a una subvención de 5 veces el salario mínimo interprofesional,

que se aumenta en un 10 por 100 si se trata de mujeres o un 20 por 100 si se trata de mujeres víctimas de violencia de género, de trata, explotación sexual o en situación de vulnerabilidad en contextos de prostitución.

10.- El Programa Trabajo y Formación de Cataluña, en su Línea Trans+, DLLD y Mujer en situación de vulnerabilidad comprende tres actuaciones: a) de contratación laboral: se subvencionan contratos de trabajo de 12 meses de duración a jornada completa; b) de formación: se subvencionan acciones de formación transversal, de un mínimo de 60 horas y un máximo de 80 horas, c) de acompañamiento: se subvencionan 182 horas por contrato subvencionado.

11.- Baleares dispone de un programa de fomento de la ocupación para mujeres víctimas de violencia de género, que proporciona un empleo durante 12 meses y simultáneamente acciones formativas.

12.- Canarias ha diseñado un programa de fomento de empleo estable con subvenciones de 8.000 euros para mujeres.

## **2.7.- El distintivo de igualdad**

La LOIEMH contempla la creación de un distintivo para reconocer a aquellas empresas que destaquen por la aplicación de políticas de igualdad de trato y de oportunidades con sus trabajadores y trabajadoras, que podrá ser utilizado como señuelo en el tráfico comercial de la entidad productiva. Con el fin de obtener este emblema, cualquier organización empresarial podrá presentar al Ministerio de Trabajo un balance sobre los parámetros de igualdad implantados respecto de las relaciones de empleo y la publicidad de los productos y servicios prestados (art. 50 LOIEMH). Para la concesión de tal referente se tendrán en cuenta, entre otros criterios, la presencia equilibrada de mujeres y hombres en los órganos de dirección y en los distintos grupos y categorías profesionales de la empresa, la adopción de planes de igualdad u otras medidas innovadoras de fomento de la paridad, así como la publicidad no sexista de los productos o servicios de la entidad empresarial (art. 46 LOIEMH). Todos estos requisitos se encuentran desarrollados en el Real Decreto 1615/2009, de 26 de octubre.

Cabe precisar que los beneficios reputacionales que puede reportar a las empresas la consecución del distintivo de igualdad suponen un impulso para que se evite el fracaso de la negociación del plan de igualdad, pues se tendrá en cuenta, a los efectos de la valoración del artículo 10.1.f) Real Decreto 1615/2009, si el plan de igualdad “ha sido negociado y en su caso acordado”, según la disposición adicional cuarta Real Decreto 901/2020.

La posesión de tal distintivo por algunas empresas puede servir de revulsivo para que otras incorporen esa misma técnica, contribuyendo, a la postre, a eliminar la discriminación estadística en virtud de la cual se presupone o se percibe erróneamente una menor implicación, rendimiento y rentabilidad para la empresa y un mayor riesgo de absentismo, desinterés y desvinculación por parte de las mujeres.

Bajo tales premisas, la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual, prevé que todas aquellas empresas que adapten su estructura y normas de funcionamiento a lo estipulado en esta ley serán reconocidas con el distintivo de “Empresas por una sociedad libre de violencia de género”. Asimismo, la Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI anuncia la creación de un distintivo que permita reconocer a las empresas que destaquen por la aplicación de políticas de igualdad y no discriminación de las personas LGTBI.

## **2.8.- La apuesta por las entidades de economía social**

Las entidades de economía social desempeñan un papel fundamental a la hora de conseguir mejorar la aplicación del principio de igualdad laboral por razón de sexo y género. Se ajustan a un ecosistema con presencia en todos los sectores económicos y cuentan con empresas de tamaño muy variado, desde grandes grupos empresariales hasta microempresas, adoptando formas jurídicas de cooperativas, mutualidades, fundaciones y asociaciones que lleven a cabo actividad económica, sociedades laborales, empresas de inserción, centros especiales de empleo, cofradías de pescadores, sociedades agrarias de transformación y entidades singulares creadas por normas específicas, que se rijan por los principios de: a) Primacía de las personas y del fin social sobre el capital, que se concreta en gestión autónoma y transparente, democrática y participativa, que lleva a priorizar la toma de decisiones más en función de las personas y sus aportaciones de trabajo y servicios prestados a la entidad o en función del fin social, que en relación a sus aportaciones al capital social. b) Aplicación de los resultados obtenidos de la actividad económica principalmente en función del trabajo aportado y servicio o actividad realizada por las socias y socios o por sus miembros y, en su caso, al fin social objeto de la entidad. c) Promoción de la solidaridad interna y con la sociedad que favorezca el compromiso con el desarrollo local, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la cohesión social, la inserción de personas en riesgo de exclusión social, la generación de empleo estable y de calidad, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y la sostenibilidad. d) Independencia respecto a los poderes públicos (art. 4 de la Ley 5/2011, de 29 de marzo).

Atendiendo a este escenario, se persigue impulsar y consolidar el desarrollo de un tejido productivo más resiliente e innovador a través de las entidades de la economía social en España, como paradigma del modelo empresarial socialmente responsable, y ahondar en la capacidad tractora de estas entidades en el desarrollo sostenible e inclusivo. De igual forma, las redes de proximidad que despliega la economía social permiten conformar sinergias de desarrollo local y de arraigo de la población al territorio, mediante la generación de empleo estable y de calidad, contribuyendo así al reto de la igualdad laboral en los territorios más desfavorecidos.

La inversión se llevará a cabo preferentemente en áreas vinculadas con el emprendimiento colectivo y la transformación empresarial; con la inclusión social y laboral de colectivos vulnerables; con la sostenibilidad social; o con la modernización e innovación tecnológica en el medio rural; o con el cuidado de personas mayores y dependientes; en todo caso, con el debido respeto al principio horizontal de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

En concreto, las subvenciones irán destinadas a procesos innovadores de apoyo a: “a) La generación y mantenimiento del empleo de empresas viables en dificultades o sin relevo generacional, mediante su conversión en fórmulas empresariales de economía social (cooperativas y sociedades laborales), gestionadas por sus trabajadores y trabajadoras; b) La creación y consolidación de entidades innovadoras de la economía social, con repercusiones en el relevo generacional y el emprendimiento juvenil con perspectiva de género; c) La modernización de las empresas de la economía social mediante la creación de plataformas digitales destinadas a mejorar el bienestar de la ciudadanía en las zonas rurales, particularmente de las mujeres; d) La creación de redes de cooperativas, sociedades laborales y otras formas de economía social, acompañadas de medidas de capacitación y formación para ofrecer nuevos servicios integrales a la sociedad; e) El impulso de las transiciones sostenibles e inclusivas de empresas y de colectivos en situación de vulnerabilidad” entre los cuales las mujeres, como ya consta, ocupan un lugar destacado.

Varias medidas de impulso a la economía social se han adoptado recientemente: 1) La Ley 16/2022, de 5 de septiembre, de reforma del texto refundido de la Ley Concursal, en su disposición final 8ª, modifica la Ley 51/2011, de 19 de marzo, de Economía Social, para permitir la capitalización de la prestación por desempleo para la adquisición de sociedad laboral o transformación en cooperativas por sociedades mercantiles en concurso. 2) La Ley 28/2022, de 21 de diciembre, de fomento del ecosistema de las empresas emergentes destina importantes incentivos a las cooperativas que no distribuyan ni hayan distribuido dividendos o retornos o a la creación de startups. 3) El Real Decreto Ley 1/2023 prevé, como principio nuclear de actuación, el fomento de la economía social (art. 2), recogiendo bonificaciones por la incorporación de personas trabajadoras desempleadas como socias trabajadoras o de trabajo en cooperativas y sociedades laborales, prestando especial atención a las personas jóvenes menores de 30 años o personas menores de 35 años con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33 por 100 (art. 28). 4) La LE, entre los objetivos de la política de empleo recogidos en el art. 4, recoge “la ampliación y mejora de las cualificaciones, competencias, habilidades y empleabilidad de personas desempleadas y ocupadas, señaladamente mediante la detección y atención de sus necesidades e intereses formativos y de readaptación profesional, singularmente, en el ámbito de las entidades de la economía social” (apartado d) o “el fomento de iniciativas de emprendimiento y de economía social viables, mediante el desarrollo de actividades de prospección, asesoramiento, información y auditoría de la viabilidad de los proyectos” (apartado l). 5) El eje 6 de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo y el eje 5 del Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno, se refieren al “emprendimiento, que comprende las actividades dirigidas a fomentar la iniciativa empresarial, el trabajo autónomo y la economía social, así como las encaminadas a la generación de empleo, actividad empresarial y dinamización e impulso del desarrollo económico local” (arts. 12.4 y 13.3, respectivamente). 6) Igualmente, desde la LE, teniendo en cuenta que el fomento de la economía social forma parte de las políticas activas de empleo (art. 31) y del plan personalizado de cada uno de los demandantes de empleo (art. 56.1 c), “para impulsar el desarrollo de iniciativas de emprendimiento o economía social viables, se desarrollarán programas de fomento del empleo a cuyo amparo podrá abonarse, por una sola vez, la prestación contributiva por desempleo a que tenga derecho la persona trabajadora, en su importe total o parcial, y/o utilizarse para abonar el importe de las cuotas a la Seguridad Social. Tales programas comprenderán una auditoría de la viabilidad del proyecto empresarial o de economía social, así como un acompañamiento técnico, con perspectiva de género, de su puesta en práctica” (art. 49.2), contando con asesoramiento, apoyo integral y acompañamiento a la activación de proyectos viables, incluida la realización de una auditoría de viabilidad (art. 56.1 e).

Todo ello sin olvidar los incentivos destinados al impulso de fórmulas de economía social a través del “Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE) de la economía social y de los cuidados” (cooperativas de trabajo asociado, sociedades laborales, asociaciones, fundaciones, empresas de inserción...) aprobado el 31 de mayo de 2022 o a la promoción del tercer sector (asociaciones, fundaciones, ongs...) (Orden de 17 de noviembre de 2022).

El Componente número 23 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), “Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo”, desarrolla en su Inversión 6 el “Plan integral de impulso a la Economía Social para la generación de un tejido económico inclusivo y sostenible”. El desarrollo de este Plan integral de impulso a la Economía Social se lleva a cabo fundamentalmente mediante la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva. Bajo tal premisa,

la Orden/TES/1233/2022, de 5 de diciembre, integrada dentro del marco del PERTE. Economía Social y de los Cuidados, se dirige al establecimiento de las bases reguladoras del procedimiento específico para la concesión de subvenciones a estas entidades. Sin duda, el fomento de la economía social contribuirá al incremento del empleo de calidad de las mujeres.

### **3.- “SOBREFEMINIZACIÓN” DE LAS OCUPACIONES RELACIONADAS CON CUIDADOS. EL TRABAJO CON ESCASOS DERECHOS Y NULA PROMOCIÓN**

La demarcación sexual del trabajo constituye uno de los determinantes esenciales del mercado de trabajo, que, como regla general, no es mixto. Hombres y mujeres no se ven distribuidos de modo igual entre los sectores de actividad, lo cual conduce a pensar en empleos y puestos de mujeres y de hombres.

La segregación horizontal genera un reparto de tareas en atención al género, de forma que los quehaceres que suelen desarrollar ellos y ellas no coinciden en muchos casos, pues constituyen prolongación de los roles sociales (productivo y reproductivo) que respectivamente les han sido atribuidos, por lo que trabajadores y trabajadoras se enfrentan a cometidos profesionales distintos. Las mujeres se concentran en mayor medida en ciertos sectores productivos y ocupaciones, especialidades o puestos de trabajo en el sector educación, textil, comercio, hostelería o limpieza, mientras los hombres lo hacen en otros diferentes como el sector químico, siderometalúrgico, construcción o ingeniería, mucho mejor retribuidos.

Dentro de este panorama de segregación, el sector cuidados es, sin duda, el sector más feminizado. Aun cuando las trabajadoras del cuidado no son un grupo homogéneo, hay dos características básicas concurrentes: invisibilidad y precariedad. Estas dos circunstancias se manifiestan en el trabajo de cuidado remunerado asociado a la Ley 39/2006, de Dependencia (LD) (trabajadoras de residencias, centros de día, teleasistencia o, como peldaño más depeuperado, asistencia a domicilio), pero, sin duda, las peores condiciones de trabajo concurren en las cuidadoras no profesionales y en las trabajadoras al servicio del hogar familiar que actúan como verdaderas cuidadoras asalariadas a bajo coste al margen de la LD.

#### **3.1.- Auxiliares a domicilio**

La rápida expansión del coronavirus en las residencias ha desencadenado cierta crisis de confianza de las personas en situación de dependencia y sus familias en la atención residencial en todo el territorio, especialmente en las Comunidades más afectadas, aumentando todavía más la preferencia generalizada de las personas mayores por la permanencia en el domicilio. Una vez valoradas las circunstancias singulares de cada persona, muy particularmente su mayor o menor deterioro cognitivo y funcional, su biografía (el medio en que ha vivido, las relaciones interpersonales que ha tenido, la profesión que ha ejercido...) y los factores ambientales en los que va a desarrollar su existencia vital (el emplazamiento, la habitabilidad y conectividad de su vivienda), cabe reconocer la atención en su propio hogar, materializada principalmente a través del servicio de ayuda a domicilio, que implica una relación laboral entre el trabajador y la institución pública o normalmente privada competente, siendo esta última quien organiza el trabajo y paga el salario, aun cuando la actividad se desarrolla en el hogar de la persona dependiente.

Ahora bien, procede alertar una vez más que el empleo asociado a esta actividad da sobradas muestras de una elevada precariedad, de muy baja retribución, con cuantías inferiores a otros trabajos feminizados en la hostelería y el comercio, y con condiciones especialmente devaluadas, nutrido mayoritariamente con trabajadoras, normalmente asalariadas de empresas externalizadas de pequeñas dimensiones. El trabajo

desempeñado es altamente exigente, pues el servicio de ayuda a domicilio implica un cuidado formal individualizado en función de las circunstancias del usuario que responde al principio de permanencia del anciano en su vivienda, recibiendo atención personal para la realización de las actividades de la vida diaria y de las necesidades domésticas. Su carácter preventivo y rehabilitador hace que, por un lado, intente prevenir situaciones carenciales que incrementen el riesgo de pérdida de independencia: crear hábitos saludables respecto a la higiene o a la alimentación; prevenir caídas o accidentes en el hogar mediante acondicionamientos de la vivienda y accesibilidad de enseres y aparatos (ayudas técnicas); así como reforzar los vínculos familiares y sociales. Por otro lado, pretende recuperar capacidades funcionales perdidas, mediante entrenamiento en habilidades para actividades de la vida diaria, tales como vestirse, andar, asearse, hacer las tareas domésticas, comer o regularizar necesidades esfinterianas. En fin, también se orienta al refuerzo de la capacidad de la persona mayor para su comunicación con el exterior, para la realización de actividades lúdicas y recreativas, etc .

A la luz de la Recomendación del Consejo UE de 8 de diciembre de 2022, sobre el acceso a cuidados de larga duración de alta calidad asequibles, prácticamente coincidiendo con el estándar mínimo que marca la LD española, la asistencia a domicilio debería cubrir en su integridad “las actividades de la vida diaria para las que se necesita apoyo (como) pueden ser bañarse, vestirse, alimentarse, acostarse y levantarse de la cama, sentarse y levantarse de una silla, desplazarse, utilizar el retrete y controlar las funciones urinarias e intestinales” y también “las actividades de la vida independiente, a saber actividades instrumentales ...como la preparación de comidas, la gestión del dinero, la compra de alimentos o artículos personales, la realización de labores domésticas ligeras o pesadas y el uso del teléfono”.

Pese a que este cauce es el más demandado por los ancianos, lo cierto es que va acompañado de varios lados oscuros, no por conocidos menos dignos de reiteración, cuales son la precariedad de los profesionales involucrados y la dificultad de su implementación en muchas zonas rurales donde a la dureza de las condiciones de trabajo se unen largos desplazamientos en condiciones climatológicas extremas. Además, todavía sigue siendo escasa la intensidad horaria mensual en la atención dispensada a la luz del Anexo II Real Decreto 675/2023: Grado I: De 20 a 37 horas mensuales; Grado II: De 38 a 64 horas mensuales; Grado III: De 65 a 94 horas mensuales. Tales escuetos parámetros exigen una paralela atención extrasistemática encauzada a través de la familia, lo cual repercute en sentido negativo sobre las mujeres.

Aun cuanto las trabajadoras ocupadas en esta actividad deben aportar formación (titulación de técnico Sociosanitario de Atención a personas Dependientes en el domicilio, auxiliar de ayuda a domicilio o de geriatría, auxiliar de enfermería o certificados de profesionalidad de la rama), sus remuneraciones son escasas (prácticamente coincidentes con el salario mínimo interprofesional), asumen una acumulación de tareas, que muchas veces exigen sobreesfuerzos físicos (encamados, personas obesas o con movilidad reducida), con escuetos márgenes temporales y muchas veces son reclutadas a tiempo parcial. Además, no cuentan con adecuados protocolos de evaluación de riesgos y deben de realizar varios desplazamientos entre domicilios, con la posibilidad de sufrir accidentes in itinere y la pérdida de espacios de tiempo de trabajo efectivo. Todo ello unido a una escasa presencia sindical y una insignificante posibilidad de presión.

Es más, en muchos casos, las auxiliares a domicilio deben responsabilizarse del manejo de avanzados mecanismos técnicos, pues en el momento presente la teleasistencia no puede consistir únicamente en la dotación de un dispositivo de seguridad de fácil manipulación y de una conexión telefónica, sino que es necesario aprovechar los avances de la domótica para dispensar un servicio más completo con detección de movimiento,

geolocalización dentro y fuera del domicilio (incluyendo el establecimiento de un área de seguridad, superada la cual salta un aviso en la centralita), monitorización de constantes, convulsiones, presión arterial o enuresis, detección de riesgos o emergencias por incidencias sobrevenidas (escapes de gas, de agua, de fuego y otras), descubrimiento de alteraciones en los hábitos o rutinas (que pueden poner de manifiesto circunstancias que requieran atención), incluidas posibles caídas, terapia emocional diaria, gestión de consultas médicas, tele-estimulación cognitiva, tele-rehabilitación física y funcional, seguimiento nutricional, auxilio en movimientos, soporte al tratamiento farmacológico o protocolos especiales (atención en situaciones de duelo o ante contingencias y grandes catástrofes o prevención del maltrato y del suicidio, por ejemplo) .

### **3.2.- Cuidadoras no profesionales**

Sin lugar a dudas la prestación estrella de la LD en cuanto al número de usuarios es la de cuidados en el entorno familiar, desarrollada principalmente por mujeres, dedicadas en exclusiva a dispensar atenciones a un familiar dependiente en su hogar, que no solo renuncian a realizar una actividad retribuida fuera de tal marco, sino que pierden toda expectativa laboral. En la actualidad, según los datos de afiliación a la Seguridad Social, hay un total de 68.021 personas cuidadoras no profesionales, de las cuales 7.715 son hombres y 60.305 mujeres. Así, las mujeres que prestan cuidados no profesionales con cargo a la LD representan el 89% (3 de cada cuatro casos) siendo las hijas quienes se encargan mayoritariamente.

La LD define esta herramienta como la atención dispensada a personas en situación de dependencia en su domicilio, por personas “de su familia o de su entorno” con una característica principal que marca todo el régimen jurídico: la carencia de profesionalidad en su desarrollo, si bien se exige que la persona cuidadora cuente con capacidad física, mental e intelectual suficiente para llevar a cabo adecuadamente por sí misma las funciones de atención y cuidado, así como que no tenga reconocida la situación de dependencia.

Evidentemente maneja el legislador unas nociones ambiguas que han sido acotadas por la normativa reglamentaria de desarrollo, dando cabida tanto al cónyuge o pareja de hecho y parientes “por consanguinidad, afinidad o adopción, hasta el cuarto grado de parentesco”, así como las personas de su entorno relacional que, a propuesta de la persona en situación de dependencia, estén en condiciones de prestarle los apoyos y cuidados necesarios para el desarrollo de la vida diaria (art. 12.2 Real Decreto 675/2023), siempre que convivan en el mismo domicilio de la persona dependiente cuando tenga reconocido el grado II o III, la persona en situación de dependencia esté siendo atendida mediante cuidados en el entorno en el momento de elaboración o de revisión del programa individual de atención, la persona cuidadora cuente con idoneidad para prestar adecuadamente los apoyos y cuidados, asuma formalmente los compromisos necesarios para prestar los apoyos y cuidados de la persona en situación de dependencia, realice las acciones formativas que se le propongan y facilite el acceso de los servicios sociales de las Administraciones públicas competentes a la vivienda de la persona en situación de dependencia con el fin de comprobar el cumplimiento de los requisitos o variación de las circunstancias, previo consentimiento de la persona beneficiaria (Real Decreto 675/2023). Tales exigencias confieren un rostro eminentemente femenino a quienes dispensan estos cuidados, que asumen una enorme responsabilidad y exigencia extrema, pues deben controlar la ingesta de fármacos en usuarios polimedcados, actuar en situaciones de emergencia, o llevar a cabo prácticas rehabilitadoras a menudo indispensables para el bienestar real de la persona en situación de dependencia. Según los datos de la Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales, estas mujeres se ocupan en un porcentaje muy elevado de grandes dependientes (3 de cada 10) o dependientes severos

(4 de cada 10). Por edades, un 45,7 por 100 tiene entre 50 y 66 años y sólo un 28,8 por 200 es más joven. Un 25,5 por 100 de los cuidadores supera los 65 años e incluso en un 7.5 por 100 de los casos sobrepasa los 80 años. En suma, el perfil más frecuente del cuidador familiar sería el de una mujer entre los 50 y los 65 años que cuida a su padre o a su madre (57,2 por 100), a su pareja (16,8 por 100) o a su suegro (10,1 por 100).

Así pues, las mujeres mayores, de manera destacada en el ámbito rural, se han convertido en un elemento provisor clave del bienestar de sus familias ante la falta de recursos sociales públicos orientados a la atención de personas ancianas en sus hogares, lo cual expresa no sólo la continuación de un rol femenino naturalizado sino un desgaste físico y emocional difícil de soportar ante la dureza de la actividad desarrollada.

En cuanto a la dinámica objetiva de esta prestación, cabe señalar que se reconoce legalmente a favor de la persona dependiente en una escasa cuantía, y no del cuidador familiar, de manera que el receptor es libre para proporcionar el destino que le parezca más oportuno al montante económico: contratar a personas que complementen la asistencia o cuidado del hogar, ahorrarlo o entregárselo al cuidador. En este último caso, el cuidador no profesional se convertiría en beneficiario indirecto o reflejo, si bien el auxilio monetario no puede servir como retribución a dicho sujeto, puesto que la vinculación entre dependiente y cuidador tiene carácter familiar sin que pueda mercantilizarse. La inexistente relación contractual entre el cuidador informal y la persona dependiente provoca que quien desempeña dicha tarea lo haga de manera altruista por razón del vínculo de parentesco y afectivo, razón por la cual es menester parar la atención también, siquiera brevemente, en el problema particular que ha venido planteando la situación en que se encontraban estos cuidadores (normalmente, como ya consta, mujeres vinculadas con el dependiente por lazos de parentesco o, excepcionalmente, del entorno), que se dedican en exclusiva a las tareas de cuidado, pues, en situaciones extremas, después de muchos años dedicados a atender a una persona dependiente, al cesar en esta tarea, se podían encontrar sin la posibilidad de ingresar en un trabajo, fuera por cuenta ajena o autónomo, o con tan corto período de cotizaciones que resultara imposible obtener pensiones de jubilación o de invalidez en su nivel contributivo por falta del período de carencia, e incluso en el nivel no contributivo si tenían algunas rentas o ingresos propios que superaran los mínimos establecidos .

En el ordenamiento español, es sabido que, de conformidad con lo previsto en el art. 2.1 d) Real Decreto 1620/2011, quedan excluidos del marco de la relación laboral de carácter especial de empleados de hogar los cuidadores informales o del entorno de la persona dependiente que le prestan atención domiciliaria, pues la configuración no profesional de esta dispensa excluye la retribución (habida cuenta el destinatario del auxilio económico es el dependiente), no considerándose, por lo tanto, de carácter laboral ni, en consecuencia, dando lugar a relación de trabajo formal, pese a que hasta el 15 de julio de 2012 –fecha de entrada en vigor del Real Decreto Ley 20/2012--, quedaba incluida, de forma obligatoria, en el régimen general de la Seguridad Social mediante un convenio especial. En efecto, el Real Decreto 615/2007 dispuso la inclusión de los cuidadores no profesionales en el campo de aplicación del régimen general de la Seguridad Social y en situación asimilada al alta, mediante la suscripción de un convenio especial sin necesidad de acreditar cotización previa. Las cuotas eran pagadas con cargo a fondos públicos, en concreto, por el IMSERSO que firmaba al efecto el oportuno convenio con la Tesorería (art. 2.1). A lo que había que unir la cotización también por la Administración General del Estado en materia de formación mediante un tipo reducido (art. 4.4 y 5), incluyendo a los cuidadores no profesionales dentro de las acciones formativas de oferta dentro del subsistema de formación profesional para el empleo (disposición final 3ª). Con este modelo, ni los cuidadores, ni tampoco las personas dependientes, tenían que participar

económicamente en dichas cotizaciones. Una medida que resulta, sin duda, plausible si tenemos en cuenta que el 73 por 100 de los cuidadores informales no realizan actividad retribuida. Únicamente en aquellos casos en los que el cuidador decidiera elevar o mantener la base por encima de lo establecido con carácter ordinario (tope mínimo del régimen general), asumiría personalmente la diferencia.

El descrito entramado de protección de Seguridad Social de los cuidadores no profesionales instaurado por el Real Decreto 615/2007 representó un indudable avance en la dignificación y reconocimiento de los cuidados al permitir el tránsito de una situación de invisibilidad a la definición de un estatuto ocupacional mínimo. Sin embargo, el Real Decreto Ley 20/2012 dio un golpe de timón a la protección social de los cuidadores no profesionales desde el momento en que puso fin al pago por la Administración General del Estado de las cuotas del convenio especial con la Seguridad Social de tal colectivo y pasó a convertirlo en una posibilidad voluntaria para los referidos cuidadores, recayendo, en su caso y de modo exclusivo, el coste del mismo sobre ellos (disposición adicional 8ª). En paralelo, se suprimió también la cotización de la Administración General del Estado en materia de formación. Desde ese momento, el mecanismo del convenio especial pasó a ser de utilización opcional, debiendo ingresar el cuidador las cotizaciones a su exclusiva costa como si fuera un trabajador autónomo. Como era de esperar, el número de convenios especiales de cuidadores no profesionales de personas en situación de dependencia descendió drásticamente y de forma inmediata a la luz de esta previsión. Afortunadamente, en virtud del Real Decreto Ley 6/2019, la Administración General del Estado se ha vuelto a hacer cargo de la cuota correspondiente a los convenios especiales con la Seguridad Social para estos cuidadores no profesionales, recuperando el régimen anterior a la reforma de 2012, lo cual resulta de interés para las mujeres aunque no soluciona del todo el problema.

El convenio especial se liga, así, de forma inexorable con el reconocimiento y pago al dependiente de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, que implica la designación como persona cuidadora, con el fin de que esta última pueda acceder en un futuro a las prestaciones por muerte y supervivencia, jubilación e incapacidad permanente, derivadas tanto de contingencias comunes como profesionales. No obstante, quedan extramuros de protección, tanto el desempleo como la incapacidad temporal, pese a que los problemas de salud son relativamente habituales. Asimismo, quedan desprotegidas otras frecuentes situaciones, en las que también se necesitan cuidados, pero no se presenta una merma en las facultades psíquicas, físicas o sensoriales previsiblemente definitivas, sino meramente temporales, tal y como sucede, por ejemplo, ante convalecencias tras un accidente o enfermedad con perspectivas de recuperación a medio plazo o ante reducciones de capacidades que no han merecido la calificación ni siquiera de dependencia moderada.

Lamentablemente, ni las rentas mínimas autonómicas, ni tampoco la nueva prestación social aprobada por el Real Decreto Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital, se ocupan de atender específicamente el déficit de ingresos de estas cuidadoras, pues se trata de prestaciones asistenciales condicionadas a la demostración del estado de necesidad y a una ineludible obligación de inserción laboral que difícilmente van a poder cumplir unas mujeres que han sido excluidas del mercado de trabajo precisamente por tener que dedicarse a los cuidados.

A la vista de tal regulación, la conclusión se presenta obvia: no se puede seguir admitiendo un cuidado de 24 horas los 7 días de la semana, sin remuneración alguna, deviniendo necesario modificar la LD para crear una nueva categoría de “cuidadora asalariada” capaz de incluir a estas mujeres, asociada al disfrute de una renta básica de carácter individual dotada de un importe digno, condicionada a la demostración de la

imposibilidad de acceder al mercado de trabajo o de hacerlo en condiciones muy precarias, a consecuencia, precisamente, de la dedicación en exclusiva o de forma prioritaria al trabajo de cuidados no remunerados. Muy importante es, asimismo, proporcionar a estas mujeres formación, apoyo psicológico y mecanismos de respiro, con el fin de que puedan contar con el tiempo de descanso necesario para reponer fuerzas físicas y mentales en una actividad harto extenuante.

En esta línea, la Recomendación del Consejo de 8 de diciembre de 2022, sobre acceso a cuidados de larga duración asequibles, encarga a los Estados miembros “establecer procedimientos claros para identificar a los cuidadores no profesionales y apoyarles en sus actividades asistenciales; facilitar su cooperación con los trabajadores de cuidados de larga duración; respaldar su acceso a la formación necesaria, también sobre salud y seguridad en el trabajo, así como a asesoramiento, asistencia sanitaria, apoyo psicológico y servicios de respiro, y ayudándolos a compaginar las responsabilidades laborales con las asistenciales; proporcionar acceso a protección social o a apoyo financiero adecuado, velando al mismo tiempo por que tales medidas de apoyo no disuadan de participar en el mercado laboral”.

Como novedad, la disposición final 1ª Real Decreto 675/2023 da la posibilidad a las Comunidades Autónomas de mejorar la cuantía de la prestación por cuidados en el entorno familiar<sup>68</sup> para la contratación laboral de un tercero, en cuyo caso, este importe tendrá la consideración de prestación de servicio asociada también a la LD.

### **3.3.- Los cuidados en el domicilio al margen de la Ley de dependencia. Las empleadas de hogar**

Los servicios y prestaciones asociados a la LD no agotan todas las posibilidades de cuidado de las personas dependientes en su propio domicilio, pudiendo mencionar la fórmula, altamente feminizada, del cuidado a través del servicio en el hogar familiar. Se trata de un cauce frecuentemente utilizado porque permite al anciano seguir viviendo en el hogar, retrasando o evitando un internamiento no querido, encomendando el peso de las atenciones a una persona ajena a la familia, pero manteniendo su control mediante la función directiva que queda en manos del núcleo familiar, que se encarga de la remuneración.

El mayor porcentaje de mujeres involucradas en esta actividad puede deducirse de una simple lectura de los datos de afiliación que proporciona la Seguridad Social, pues están incluidos en el sistema especial de empleados de hogar 17.058 hombres y 358.853 mujeres.

La prestación de actividad se encuadra dentro de una relación laboral especial que une al trabajador con el titular del hogar familiar, regulada por el Real Decreto 1620/2011, que, además de otras múltiples tareas como muestra de una polivalencia inusitada, incorpora en su ámbito de aplicación “el cuidado o atención de los miembros de la familia o de las personas que forman parte del ámbito doméstico o familiar” (art. 1.4).

Pese a esta posibilidad, el propio Real Decreto 1620/2011 se encarga de trazar sus fronteras frente a la LD, excluyendo de su ámbito de aplicación: de un lado, “las relaciones de los cuidadores profesionales contratados por instituciones públicas o por entidades privadas, de acuerdo con la LD” [art. 2.1 c)]; de otro, “las relaciones de los cuidadores no profesionales consistentes en la atención prestada a personas en situación de dependencia en su domicilio, por personas de la familia o de su entorno, no vinculadas a un servicio de atención profesionalizada, de acuerdo con la LD” [art. 2.1 d)] .

---

<sup>68</sup> Para el Grado III, entre 200 y 455,40 euros; para el Grado II, entre 150 y 315,90 euros; y para el Grado I entre 100 y 180,00 euros.

Una aproximación al perfil real de quienes llevan a cabo trabajo en los hogares familiares dibuja, como ya consta, un colectivo abrumadoramente feminizado, generalmente compuesto por trabajadoras extranjeras, cuyos ingresos están muchas veces de manera fraudulenta por debajo del salario mínimo interprofesional en relación con las horas trabajadas, que están tuteladas por ningún convenio colectivo ni tampoco lo estaban (hasta 2022 y sigue pendiente de desarrollo reglamentario) por la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL), realizando, sin embargo, largas jornadas, además de un cometido de alta responsabilidad sobre todo si se atiende a una persona que no puede valerse por sí misma. Las personas al servicio del hogar pueden sufrir accidentes y enfermedades que lesionen gravemente su salud, ocasionados por la actualización de riesgos relacionados con las múltiples tareas que realizan en el ámbito del hogar, como la limpieza de la vivienda, el lavado y planchado de la ropa, la cocina y la atención personalizada a personas, muchas veces con dependencias severas. En concreto, los riesgos propios de las personas trabajadoras al servicio del hogar familiar son: 1) relacionados con los productos de limpieza (riesgos químicos); 2) asociados a la seguridad en el hogar (caídas al mismo o distinto nivel, cortes, golpes o choques, atrapamientos, quemaduras, incendios y explosiones y contactos eléctricos); 3) imbricados con la manipulación de alimentos (riesgos biológicos o alergias); 4) derivados del cuidado directo de personas enfermas (riesgos biológicos); 5) ergonómicos (manipulación de cargas, movimientos repetitivos, sobreesfuerzos o malas posturas); y 6) psicosociales (estrés y desgaste emocional, violencia y acoso sexual).

Cierto es que el salario mínimo conlleva una garantía de ingresos para quien vive del trabajo asalariado, con particular incidencia para aquellos trabajadores que no disfrutaban del manto protector de un convenio colectivo, tal y como sucede con las empleadas de hogar, donde su cuantía se fija en 8,45 euros/hora. Ciertamente es también que con la integración de estas trabajadoras en el régimen general a partir de 1 de enero de 2012, se introdujo un cambio significativo relacionado con la fórmula del cálculo de la base de cotización, que dejó de ser tarifada y única para ser sustituida por una lista o escala en función de los niveles salariales, de forma que, lógicamente, será más alta a medida que la retribución lo sea y que el tiempo de servicios prestados sea, igualmente, de mayor entidad. Junto a esta significativa novación, también se modificó la concepción de quiénes deberían de ser los sujetos obligados a cotizar, estableciéndose al efecto que, a partir de la fecha de integración de estos trabajadores en el régimen general mediante el mecanismo del sistema especial, dicha obligación debía ser siempre compartida entre el empleado y el titular del hogar.

Ahora bien, esta regulación no ha evitado la existencia de amplias bolsas de fraude, pues, en el mejor de los casos, la cotización se realiza en el escalón mínimo con independencia de las horas realmente realizadas o simplemente al permitirse la cotización por tramos se facilita realizar los ingresos por una base inferior al salario real, repercutiendo negativamente en la cuantía de las prestaciones futuras. Ello sin dejar de reconocer tampoco que la mayoría de las situaciones caen directamente en la economía sumergida y sin olvidar la especialidad peyorativa que también se producía (ahora ya corregida) en relación con la ausencia de tutela por el FOGASA y con la protección por desempleo de la que también carecían, sólo inicialmente paliada en un porcentaje mínimo a raíz de la covid-19, donde el Real Decreto Ley 11/2020, de 31 de marzo, estableció un “subsidio extraordinario por falta de actividad” destinado tanto a las empleadas de hogar que hubieran dejado de prestar servicios “total o parcialmente, con carácter temporal”, a fin de reducir el “riesgo de contagio”, como a las que hubieran visto “extinguido su contrato de trabajo” por despido o por desistimiento del empleador (Resolución de 30 de abril de 2020).

Además, el sector carece de convenio colectivo, lo que obliga a una negociación individual de las condiciones de trabajo con el empleador, desde posiciones de desventaja, lo cual ha motivado una elevada prevalencia de la contratación temporal y a tiempo parcial, la superación de las 40 horas semanales en el caso de trabajadoras internas y la frecuencia de despidos por desistimiento del empleador. A ello se une la difícil fiscalización del cumplimiento de la normativa laboral por parte de la Inspección de Trabajo, al desarrollarse la actividad en un domicilio particular.

Muy criticable resulta, por lo demás, que el Estado Español haya tardado tanto (una década) en ratificar el Convenio 189 de la OIT y corregir este abrupto devenir.

Teniendo en cuenta que este tipo de trabajo iba acompañado de un grave déficit en el concepto de trabajo decente, urgía mejorar el escudo social de este colectivo precario (sometido a economía sumergida y a altas tasas de temporalidad y parcialidad de la jornada) y vulnerable a la discriminación múltiple por razón de sexo y origen étnico o edad. Como medida que no cabía demorar por más tiempo, a la vista de las recientes consideraciones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, se encontraba su necesaria cobertura por desempleo, equiparando la protección social de este sistema a la deparada en los regímenes especiales masculinizados, máxime teniendo en cuenta la Sentencia de 24 de febrero de 2022, en respuesta a una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Vigo (Pontevedra), que considera que “el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 79/7/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1978, relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de seguridad social, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una disposición nacional que excluye las prestaciones por desempleo de las prestaciones de seguridad social concedidas a los empleados de hogar por un régimen legal de seguridad social, en la medida en que dicha disposición sitúe a las trabajadoras en desventaja particular con respecto a los trabajadores y no esté justificada por factores objetivos y ajenos a cualquier discriminación por razón de sexo”.

Recientemente, a través del Real Decreto Ley 16/2022, de 6 de septiembre, se ha reconocido el derecho de estas trabajadoras al disfrute de la protección por desempleo, a la cobertura por el FOGASA (con el límite de seis mensualidades) y a su inclusión en el régimen tuitivo de la salud laboral (si bien diferido a un desarrollo reglamentario). Al tiempo, se limitan las facultades de desistimiento del empresario pero se incorpora la posibilidad de extinción unilateral de la relación laboral por la persona empleadora, para los supuestos en que concurra alguna de las tres causas específicas siguientes (“siempre que estén justificadas”): “a) Disminución de los ingresos de la unidad familiar o incremento de sus gastos por circunstancia sobrevenida. b) Modificación sustancial de las necesidades de la unidad familiar que justifican que se prescinda de la persona trabajadora del hogar. c) El comportamiento de la persona trabajadora que fundamente de manera razonable y proporcionada la pérdida de confianza de la persona empleadora” (nuevo art. 11.2). La indemnización sigue siendo de doce días de salario por año de servicio con el límite de seis mensualidades.

Se modifica también la forma del contrato de trabajo, estableciéndose que la presunción del carácter indefinido y a jornada completa de la relación laboral se producirá cuando el contrato no se realice por escrito, cualquiera que sea la duración del mismo; y se garantiza que la persona trabajadora reciba información acerca de las condiciones de trabajo esenciales de su contrato sea cual sea la duración del mismo, acomodándose a las exigencias de la Directiva 2019/1152 del Parlamento Europeo y del consejo, de 20 de junio de 2019, sobre condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea.

El legislador ha olvidado, no obstante, atender a la verdadera morfología del colectivo de personas empleadoras, muchas veces ancianas en situación de vulnerabilidad, que necesitan cuidados, a quienes se les presupone una capacidad económica que no siempre tienen, con o sin la colaboración financiera de sus familiares directos, siendo necesario el diseño de fórmulas jurídicas de intervención pública eficiente, como pudieran ser, entre otras, bonificaciones íntegras en las cuotas de Seguridad Social, deducciones en las cuotas de IRPF con el fin de compensar el gasto en el servicio doméstico de cuidados, reducción de la base imponible de los ingresos obtenidos por quienes se dedican profesionalmente a esta actividad o compensaciones de los salarios abonados. El receptor de los servicios de cuidado no es una empresa al uso y su insuficiencia de rentas exige la socialización del coste, pues en otro caso el elevadísimo sacrificio que para la economía familiar supone la contratación de un empleado de hogar conllevará el aumento de la economía sumergida aprovechando la intimidad del domicilio particular.

Sin duda una buena práctica puede encontrarse en el Plan Corresponsables diseñado por el Ministerio de Igualdad, centrado en tres ejes: a) la creación de bolsas de cuidado profesional que faciliten la conciliación de familias con hijas e hijos menores de 16 años; b) el fomento del empleo y c) la certificación de la experiencia profesional de cuidado no formal.

#### **4.- SEGREGACIÓN VERTICAL: EL DENOSTADO TECHO DE CRISTAL**

Como anteriormente se ha puesto de manifiesto, la segregación horizontal provoca que las mujeres accedan, con mayor frecuencia, a sectores tradicionalmente “feminizados”, estando infrarrepresentadas en algunos ámbitos del sector industrial, del progreso científico y técnico, de la investigación y la innovación. En paralelo, a medida que se asciende a los niveles superiores en el organigrama de una empresa, la proporción de mujeres y hombres va progresivamente alterándose hasta llegar incluso a la desaparición de personas del sexo femenino en los puestos más elevados. Esta segregación vertical no sólo incide en las menores posibilidades de promoción profesional de las mujeres, sino que tiene un correlato directo en materia retributiva, habida cuenta que los ascensos llevan aparejados el reconocimiento de determinados pluses o complementos.

##### **4.1.- La neutralidad solo aparente de los sistemas de clasificación profesional y las fugas al análisis correlacional**

Los nuevos contextos productivos, la intensificación de la subordinación en el trabajo y de su control a través de medios informáticos, la inseguridad correspondiente a la flexibilidad en la dirección de la actividad por cuenta ajena, la elevada irregularidad en la distribución del tiempo de trabajo o las mayores exigencias de disponibilidad, han afectado particularmente a las mujeres, ancladas además en sistemas clasificatorios pensados en masculino. Ciertamente la descripción de las aptitudes profesionales, las tareas y las responsabilidades incorporadas a los grupos profesionales a menudo se ha realizado desde ciertos prejuicios sexistas o criterios no neutros ocultos tras formulaciones neutras meramente aparentes.

Antes de la reforma introducida por el Real Decreto Ley 6/2019, el art. 22.3 ET establecía que “la definición de los grupos profesionales se ajustará a criterios y sistemas que tengan como objeto garantizar la ausencia de discriminación, tanto directa como indirecta, entre mujeres y hombres”. Tal redactado pretendía con un alto valor pedagógico aclarar las consecuencias del principio de no discriminación por razón de sexo en el momento de fijación de la clasificación profesional. En particular, tenía la utilidad de recordar que en esta materia ha existido una significativa tendencia a mantener tratamientos discriminatorios por vías oscuras, no ya por formas burdas de fijar niveles profesionales diferenciados para hombres y mujeres, sino por caminos menos detectables a simple vista. Y ello porque el legislador ha venido tomado conciencia de que dicho factor, el sexo,

venía siendo uno de los principales criterios de discriminación utilizados por los sistemas de clasificación en la praxis convencional. Vedaba, por tanto, no solo las distinciones expresas fruto de categorías feminizadas sino también aquellas que, si bien de inmediato no cabría reputar como formalmente discriminatorias, al final conllevan disparidades de hecho susceptibles de acarrear consecuencias perjudiciales sobre la base del género de la persona<sup>69</sup>.

No menos verdad resulta, sin embargo, que si se tiene presente cuál es el significado que actualmente se debe dar al principio de no discriminación por razón de sexo en esta materia, la previsión transcrita no dejaba de ser un ejemplo más de cómo en la redacción normativa subyacía una concepción más formal que real del principio de igualdad, pues el que se utilicen “criterios y sistemas”, cuyo fin sea conseguir la inexistencia de preterición en el establecimiento de los grupos profesionales no garantizaba que se estuviera utilizando un método de valoración del trabajo que no encerrase discriminación, al poder implicar una infravaloración de cualidades, aptitudes o características de la prestación de la actividad profesional de las que son especialmente susceptibles los trabajadores de un determinado sexo, quienes resultarán, entonces, seriamente perjudicados (mejor dicho, perjudicadas) por la aplicación de dichos parámetros. Ante esta realidad, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ya había formulado de manera contundente la prohibición de sobrevaloración e infravaloración por género de los puestos de trabajo<sup>70</sup>: un sistema de clasificación profesional únicamente puede utilizar el criterio del esfuerzo o de la carga muscular o el del grado de pesadez del trabajo, cuando, teniendo en cuenta la naturaleza de las actividades, el trabajo que deba realizarse exija efectivamente cierto despliegue de fuerza física, con la condición de que, mediante la consideración de otros criterios adicionales que compensen o neutralicen su impacto al beneficiar a las mujeres, consiga excluir, en su conjunto, cualquier discriminación por razón de sexo.

Más correcta desde el punto de vista técnico y mucho más garantista se manifiesta la nueva versión del art. 22.3 ET, incorporada por el Real Decreto Ley 6/2019, cuyo tenor actual reza: “la definición de los grupos profesionales se ajustará a criterios y sistemas que, basados en un análisis correlacional entre sesgos de género, puestos de trabajo, criterios de encuadramiento y retribuciones, tengan como objeto garantizar la ausencia de discriminación, tanto directa como indirecta, entre mujeres y hombres. Estos criterios y sistemas, en todo caso, cumplirán con lo previsto en el artículo 28.1”. Con este nuevo redactado, se introducen diversas novedades que exigen una mayor implicación de los negociadores, pues quedan obligados a realizar “un análisis correlacional”, de manera que la ordenación no sexista de la clasificación profesional atenderá a que los criterios fijados *a priori* para estructurar la plantilla, en consonancia con la retribución que se les atribuye a cada una de las posiciones en dicha estructura, no tenga un resultado discriminatorio.

Con mayor detalle, lo que se pide a los negociadores es que antes de establecer ningún criterio que sirva para determinar la retribución, se compruebe estadísticamente si ello tiene un efecto distinto en hombres y mujeres (sesgo de género), tomando en consideración si: 1) los criterios de encuadramiento en grupos profesionales determinan una mayor presencia relativa de mujeres que de hombres o viceversa en cada uno de ellos; 2) los criterios secundarios de clasificación a los que hace referencia el art. 22.2 ET (aptitudes profesionales, titulaciones y contenido general de la prestación, y podrá incluir distintas tareas, funciones, especialidades profesionales o responsabilidades) tienen o no ese mismo efecto (colectivos a los que se atribuyen las tareas, funciones, especialidades

---

<sup>69</sup> STCo 145/1991, de 1 de julio.

<sup>70</sup> STJCE C-237/85, de 6 de julio de 1986, asunto Dato.

profesionales o responsabilidades asignadas); 3) en caso de que en estas divisiones y subdivisiones de la clasificación profesional en el ámbito del convenio tengan ese “sesgo de género” debe considerarse cuáles de ellas tienen igual valor (conforme a las reglas del art. 28.1 ET) y garantizar que, por la vía que se estime oportuna, tengan igual remuneración.

Frente a la obligación de resultado que se impone en el art. 28.2 ET en tanto que exige la creación de un registro retributivo, aquí se opta por una obligación de procedimiento que se determina de forma notablemente compleja. Por tanto, es necesario proceder a un cruce de datos entre los sistemas de clasificación profesional y las tablas salariales de los convenios con el fin de detectar desviaciones contrarias a la no discriminación tan frecuentes en la práctica. En este marco, es muy acertada la reforma introducida por el Real Decreto Ley 6/2019 sobre los planes de igualdad, en la medida en que deben contener, entre otros aspectos, un diagnóstico de la infrarrepresentación femenina en la empresa, de manera que si queda identificada dicha situación, deberán aparecer medidas evaluables dirigidas a eliminar dicha situación.

Como señala el art. 4.3 Real Decreto 902/2020, a tales efectos, podrán ser relevantes, entre otros factores y condiciones, con carácter no exhaustivo, la penosidad y dificultad, las posturas forzadas, los movimientos repetitivos, la destreza, la minuciosidad, el aislamiento, la responsabilidad tanto económica como relacionada con el bienestar de las personas, la polivalencia o definición extensa de obligaciones, las habilidades sociales, las habilidades de cuidado y atención a las personas, la capacidad de resolución de conflictos o la capacidad de organización, en la medida en que satisfagan las exigencias de adecuación, totalidad y objetividad en relación con el puesto de trabajo que valoran (art. 9 Real Decreto 902/2020). En concreto, la adecuación implica que los factores relevantes en la valoración deben ser aquellos relacionados con la actividad y que efectivamente concurren en la misma, incluyendo la formación necesaria. La totalidad supone que, para constatar si concurre igual valor, deben tenerse en cuenta todas las condiciones que singularizan el puesto del trabajo, sin que ninguna se invisibilice o se infravalore. La objetividad asegura que deben existir mecanismos claros que identifiquen los factores que se han tenido en cuenta en la fijación de una determinada retribución y que no dependan de factores o valoraciones sociales que reflejen estereotipos de género. Ahora bien, la referencia que el actual art. 22.3 ET sigue realizando a los grupos profesionales sin mencionar de manera más amplia a la clasificación profesional resulta inquietante, máxime cuando en la realidad negociadora española la definición de funciones es cada vez más general e indeterminada. Teniendo en cuenta que en un mismo grupo se pueden incluir, como ya consta, diversas tareas, funciones, especialidades profesionales o atribuciones, cometidos y responsabilidades (art. 22.1 y 2 ET) y que frente a un modelo o “método analítico” de organización y clasificación de los trabajos, más detallado, preciso y objetivable, la mayor parte de las estructuras profesionales se decantan por el “sistema global”, excesivamente genérico e impreciso a la hora de definir y proporcionar contenido a los distintos grupos o niveles profesionales, es muy difícil identificar descendiendo a la realidad los factores en los que eventualmente pudiera encontrarse la incorrecta valoración de los puestos de trabajo constitutiva de discriminación retributiva indirecta o de arbitrariedades o desproporciones.

Ello sin olvidar la poco favorable configuración del procedimiento de impugnación de convenios, que exige, a la luz del art. 154 Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción Social (LRJS), la acción de un sujeto colectivo que además tenga interés sobre la materia, de manera que los legitimados suelen coincidir con los habilitados para negociar, quienes normalmente suelen ser los sindicatos que se hubieran descolgado de la negociación en algún punto y que no firmaron el convenio. Pero si tales sujetos no

existen o no tienen interés en la reivindicación, las posibilidades de que el convenio se impugne son limitadas. Y ello porque, de un lado, los sujetos individuales carecen de legitimación para la impugnación de convenios colectivos, pudiendo únicamente solicitar la inaplicación de la cláusula ilegal. De otro, es altamente improbable, a la luz del art. 165.1 a) LRJS, la intervención de la autoridad laboral, del Ministerio Fiscal o del Instituto de las Mujeres y de los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas, como demuestra el uso excepcional que se ha hecho hasta el momento de estas herramientas. Conviene explorar, por tanto, las posibilidades del art. 11 bis LEC, que atribuye no sólo a los sindicatos más representativos sino a las asociaciones de ámbito estatal cuyo fin primordial sea la igualdad entre hombres y mujeres (además de a los organismos públicos con competencia en la materia) la legitimación para demandar judicialmente los actos discriminatorios cuando los afectados sean una pluralidad de personas indeterminadas o de difícil determinación. En tanto en cuanto los trabajadores incluidos en un convenio colectivo cumplen este último requisito ante la imprevisibilidad de posibles extinciones contractuales o nuevos reclutamientos, podrían adquirir un protagonismo singular las asociaciones en defensa de los intereses de género.

Tampoco hay que olvidar que el art. 148 c) LRJS reconoce la posibilidad de iniciar el proceso de oficio como consecuencia de “las actas de infracción o comunicaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social acerca de la constatación de una discriminación por razón de sexo” y que el título III Ley 15/2022 prevé la creación de la Autoridad Independiente en materia de Igualdad de Trato y la No Discriminación, como organismo independiente, unipersonal, basado fundamentalmente en la autoridad de su titular, que ofrezca protección frente a la discriminación y promueva el cumplimiento del derecho antidiscriminatorio” (Exposición de Motivos). Entre sus funciones, se prevé expresamente ejercitar acciones judiciales, en defensa de los derechos derivados de la igualdad de trato y la no discriminación, dando nueva redacción al art. 11 bis.2 LEC para conferir legitimación activa para instar acciones judiciales en defensa de derechos o interés difusos cuando las personas afectadas por la discriminación sean una pluralidad indeterminada o de difícil determinación.

En todo caso, pese a estas lagunas e inconvenientes, con la nueva regulación efectuada en convenio y/o acuerdo colectivo no sólo se deben utilizar términos neutros en la denominación de los distintos puestos, sino establecer un sistema objetivo de valoración del trabajo capaz de conseguir un adecuado encuadramiento profesional en el que figuren competencias neutras (habilidad manual, responsabilidad, atención o fatiga mental) , sin olvidar tampoco la intervención de los planes de igualdad, que podrán “contemplar, entre otras, las materias de... clasificación profesional” (art. 46.2 LOIEMH). Ahora bien, el legislador guarda silencio ante el incumplimiento de la obligación establecida en el art. 22.3 ET, pues no indica si la ausencia del análisis correlacional determinará, como puede intuirse, la nulidad del convenio colectivo o, su caso, del plan de igualdad.

#### **4.2.- Perfiles y puestos. La realidad de la discriminación salarial**

No cabe pasar por alto y conviene volver a insistir en la relación entre el sistema de clasificación profesional y el sistema retributivo, no en vano los puestos más altos de los escalafones o los puestos mayoritariamente masculinos cuentan con una mayor retribución.

En efecto, la realidad de los hechos es clara al demostrar que las mujeres no suelen ser las titulares de conceptos salariales que se adicionan al salario base relacionados con la peligrosidad, penosidad, toxicidad, insalubridad, nocturnidad o turnicidad, al igual que sucede con los relacionados con la dedicación, la puntualidad, la asiduidad, la permanencia, la disponibilidad, la prolongación de jornada, las horas extras o el trabajo en festivos y, en mayor medida aún, con la antigüedad.

#### 4.2.1.- La igualdad salarial formal

El principio de igualdad retributiva entre hombres y mujeres se remonta al origen mismo de la Unión Europea, pues ya aparecía recogido en el art. 119 de la primera redacción del Tratado de Roma constitutivo de la Comunidad Económica Europea en 1957. En la actualidad, el art. 157 TFUE establece que “cada Estado miembro garantizará la aplicación del principio de igualdad de retribución entre trabajadores y trabajadoras para un mismo trabajo o para un trabajo de igual valor”, previsión desarrollada por la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación; la Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación; y la Directiva 2023/970/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, por la que se refuerza la aplicación del principio de igualdad de retribución entre hombres y mujeres por un mismo trabajo o un trabajo de igual valor a través de medidas de transparencia retributiva y de mecanismos para su cumplimiento. Cabe recordar que este principio de igualdad retributiva tiene reconocido un efecto directo vertical y horizontal, de tal forma que podrá ser invocado para su aplicación en las relaciones entre particulares y entre estos y el Estado<sup>71</sup>.

Al amparo de lo anterior, el art. 4 de la Directiva 2006/54/CE prohíbe cualquier manifestación de discriminación directa o indirecta en el conjunto de los elementos y condiciones de retribución, entendiéndose por tal el “sueldo normal de base o mínimo, y cualesquiera otras gratificaciones satisfechas, directa o indirectamente, en dinero o en especie, por el empresario al trabajador en razón de la relación de trabajo” [art. 2.e)], lo que ha permitido entender incluido cualquier complemento cualquiera que sea su período de devengo y su objeto, las partidas extrasalariales o las indemnizaciones por despido, con independencia de su origen legal, convencional o voluntario<sup>72</sup>.

Si bien las manifestaciones de discriminaciones directas --entendidas como aquellas en las cuales una persona sea tratada por razón de sexo de manera menos favorable que otra en situación comparable [art. 2.1.a)]-- presentan hoy día un carácter casi anecdótico, ha existido en cambio gran litigiosidad para valorar una eventual concurrencia de una desigualdad indirecta, derivada de una disposición, un criterio o una práctica aparentemente de carácter neutro pero que sitúan a personas de un sexo determinado en desventaja particular con respecto a las del otro sexo, y ello salvo que exista una justificación objetiva y una finalidad legítima y tal excepción constituya un medio adecuado y necesario [art. 2.1.b)]. En muchos casos, ese distinto y perjudicial trato ha obedecido a la feminización de puestos y de categorías profesionales, por lo que, como ya consta, el art. 4 de la Directiva 2006/54/CE establece que “cuando se utilice un sistema de clasificación profesional para la determinación de las retribuciones, este sistema se basará en criterios comunes a los trabajadores de ambos sexos, y se establecerá de forma que excluya las discriminaciones por razón de sexo”.

Numerosos son los pronunciamientos judiciales que cabría traer a colación, pero baste con aludir a las vías más evidentes por más utilizadas: en primer lugar, separar en dos categorías cuanto son en realidad unas mismas funciones, retribuyendo --por ejemplo- a las “azafatas” en menor medida que a los “auxiliares de vuelo”<sup>73</sup> o a las “limpiadoras”

---

<sup>71</sup> STJUE de 6 de marzo de 2014 (C-595/12, Asunto Loredana Napoli) o STJUE de 3 de junio de 2021 (C-624/19, Asunto Tesco Stores).

<sup>72</sup> STJUE de 26 de junio de 2001 (C-381/1999, Asunto Brunnhofer) o STJUE de 9 de diciembre de 2004 (C-19/2002, Asunto Hlozek).

<sup>73</sup> STJUE de 8 de abril de 1976 (C- 43/75, Asunto Defrenne II)

frente a los “peones”<sup>74</sup>; en segundo término, y cuando las tareas de ambas categorías fueran distintas, reconocer un salario más bajo a la ocupada predominantemente por mujeres infravalorando un trabajo de igual valor<sup>75</sup>; por último, justificar diferencias retributivas en la temporalidad o en la parcialidad de la relación laboral, modalidades también utilizadas en su gran mayoría por el sexo femenino<sup>76</sup>.

Con todo, el gran reto en la actualidad sigue siendo la discriminación indirecta por incorrecta valoración de los puestos de trabajo, que no consisten en la evaluación del desempeño sino en la consideración de los requerimientos que son necesarios para realizar un determinado trabajo, independientemente de la persona que ocupe ese puesto.

#### **4.2.2.- Puestos de igual valor: posibles justificaciones de las diferencias salariales**

La Recomendación de la Comisión, de 7 de marzo de 2014, trataba de reforzar el principio de igualdad de retribución entre hombres y mujeres a través de la transparencia, aconsejando a los Estados la adopción de alguna medida favoreciendo la información a los trabajadores o a sus representantes o incluso introduciendo auditorías salariales.

Contando con el impulso de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, que, sin duda ha sido el motor de múltiples avances y revisiones, paulatinamente incorporadas al acervo normativo de la Unión, aquilatando el devenir de la normativa interna, el legislador patrio se ha hecho eco del reconocimiento genérico del derecho a la igualdad formal ligada al salario y a la realización de trabajos iguales y su transformación en una igualdad material, que, como tal, se encuentra conectada a un concepto extenso de retribución y de trabajos de igual valor, dedicando a tal fin el art. 28 ET, que establece la obligación empresarial de pagar por la prestación de un trabajo de igual valor la misma retribución, cualquiera que sea su naturaleza salarial o extrasalarial.

La redacción del precepto parece establecer un mandato imperativo conforme al cual dos personas que realizan trabajos de igual valor deben cobrar necesariamente los mismo. Pero esta interpretación literal debe ser rechazada, pues el contenido del art. 28.1 ET debe ponerse en conexión con el propio título del precepto (“igualdad de remuneración por razón de sexo”), por lo que la diferencia retributiva únicamente estaría prohibida si discrimina por tal motivo. Impide el olvido del principio de paridad salarial en virtud de situaciones coyunturales o estructurales de ámbito empresarial y veta su menoscabo en la práctica mediante la instauración, vía convenio colectivo o contrato individual, de las “dobles escalas salariales”, una para hombres y otra para mujeres, siendo de aplicación en todas las empresas, sin importar el número de asalariados y debiendo ser respetado por la regulación convencional. Procede aquí abrir un breve paréntesis para reseñar que el contenido de dicho precepto ha sido modificado por el Real Decreto Ley 6/2019, de 1 de marzo, en el sentido siguiente:

De un lado, acoger un concepto amplio de retribución al que se extiende la obligación de igualdad salarial, incluyendo cualquier partida satisfecha. Esta previsión no hace sino vertir la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que ha ampliado el concepto de retribución a cualquier cantidad, abono o ventaja que el empleado perciba<sup>77</sup>. De otro, aclarar que “un trabajo tendrá igual valor que otro cuando la naturaleza de las funciones o tareas efectivamente encomendadas, las condiciones educativas, profesionales o de formación exigidas para su ejercicio, los factores estrictamente

---

<sup>74</sup> STCo 145/1991, de 1 de julio.

<sup>75</sup> STJUE de 17 de octubre de 1989 (C-109/88, Asunto Danfoss) o STJUE de 1 de julio de 1986 (C-237/85, Asunto Dato). También, STCo 286/1994, de 28 de noviembre.

<sup>76</sup> STJCE de 13 de Julio de 1989 (C-171/1988, Asunto Rinner Khun).

<sup>77</sup> SSTJCE C-12/81, de 9 de febrero de 1982, asunto *Garland*; C-333/97, de 21 de octubre de 1999, asunto *Lewen*; y C-262/88, de 17 de mayo de 1990, asunto *Barber*.

relacionados con su desempeño y las condiciones laborales en las que dichas actividades se llevan a cabo en realidad sean equivalentes”. Estos postulados son, además, definidos por el Real Decreto 902/2020 en el sentido siguiente: a) Se entiende por naturaleza de las funciones o tareas el contenido esencial de la relación laboral, tanto en atención a lo establecido en la ley o en el convenio colectivo como en atención al contenido efectivo de la actividad desempeñada (exigencias físicas, emocionales y mentales, necesidad de alternar entre funciones distintas, nivel de responsabilidad, grado de autonomía...). b) Se entiende por condiciones educativas las que se correspondan con cualificaciones regladas y guarden relación con el desarrollo de la actividad. c) Se entiende por condiciones profesionales y de formación aquellas que puedan servir para acreditar la cualificación de la persona trabajadora, incluyendo la experiencia o la formación no reglada, siempre que tenga conexión con el desarrollo de la actividad. d) Se entiende por condiciones laborales y por factores estrictamente relacionados con el desempeño aquellos diferentes de los anteriores que sean relevantes en el desempeño de la actividad. Se tomará, así, en consideración si el puesto de trabajo exige que se trabaje de noche, que se trabaje a turnos, en condiciones de aislamiento, en contacto con sustancias peligrosas o nocivas, etc.

La relación directa de todos estos factores es, pues, esencial, evitando exigencias injustificadas de disponibilidad o de titulación que pueden perjudicar a las mujeres. Esta idea se ratifica en el art. 4.4 Real Decreto 902/2020, pues la valoración de puestos debe estar reconducida por los criterios de adecuación, totalidad y objetividad a los que anteriormente se ha hecho referencia.

Igualmente, el art. 28.1 ET recoge los términos amplios utilizados por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que ha venido perfilando los parámetros de la comparación, incluidas no sólo prestaciones de servicios exactamente análogas, sino “cometidos de igual valor”, ligados a la naturaleza de la actividad efectivamente realizada<sup>78</sup>. Las primeras sentencias del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea se ocuparon de enjuiciar casos en los que las mujeres y los hombres se encontraban en situación comparable. Baste recordar que el asunto *Jekins* se centraba en una trabajadora a tiempo parcial de una empresa productora de prendas de vestir para mujeres que realizaba las mismas funciones que los varones a jornada completa<sup>79</sup> o que el asunto *Defrenne II* versaba sobre la diferencia de retribución entre azafatas y auxiliares de vuelo, cuyo trabajo era idéntico<sup>80</sup>.

Con posterioridad, sin embargo, ha entendido que también hay discriminación cuando se trata de trabajos que no son estrictamente iguales. En un esfuerzo de síntesis, cabe destacar los tres supuestos siguientes en los que se consideró justificada la diferencia: en el asunto *Wiener*, al plantearse una cuestión prejudicial relacionada con la menor retribución establecida para los psicoterapeutas psicólogos (mayoritariamente mujeres) en relación con la establecida para los psicoterapeutas médicos (mayoritariamente hombres) pese a que la actividad realizada por ambos era similar, el Tribunal justificó la legitimidad comunitaria de la diferencia en la disímil formación de base y en la diferente movilidad (disponibilidad para otras funciones)<sup>81</sup>; en el asunto *Kenny*, el Tribunal consideró que era un criterio válido para configurar una diferencia retributiva de efectos perjudiciales para las actividades desarrolladas mayoritariamente por mujeres el interés

---

<sup>78</sup> STJCE C-237/85, de 11 de julio de 1986, asunto *Rummler*.

<sup>79</sup> STJCE C-96/80, de 31 de marzo de 1981. En el mismo sentido, STJCE C-132/92, de 9 de noviembre de 1993, asunto *Roberts*; C-342/93, de 13 de febrero de 1996, asuntos *Gillespie y otros*, o C-206/00, de 13 de diciembre de 2001, asunto *Mouflin*.

<sup>80</sup> STJCE C-43/75, de 8 de abril de 1976.

<sup>81</sup> STJCE C-309/97, de 11 de mayo de 1999.

por mantener buenas relaciones laborales, dado que se trataba de una cualidad que se encontraba en varios convenios colectivos aplicables en la misma empresa, cuyos interlocutores sociales habían llevado a cabo estratégicas negociaciones conjuntas que habían dado mejor resultado para el colectivo masculinizado<sup>82</sup>; o en el asunto *Cadman*, donde el Tribunal llegó a la conclusión de que, en principio, premiar la antigüedad no constituye discriminación indirecta por razón de sexo aunque los hombres suelen tener una antigüedad mayor que las mujeres<sup>83</sup>.

Así pues, la Corte de Justicia europea ha entendido que pueden existir diferencias retributivas entre trabajadoras y trabajadores que realizan un mismo trabajo o un trabajo de igual valor, pero solo siempre y cuando tales distinciones puedan explicarse por factores objetivamente justificados y ajenos a toda discriminación por razón de sexo y resulten conformes con el principio de proporcionalidad<sup>84</sup>. Ilustrativos son los hechos de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Las Palmas de Gran Canaria de 27 de julio de 2021, que analiza las similitudes entre dos categorías de una empresa de limpieza: “peón polivalente” (mayoritariamente ocupada por hombres) con mayor retribución y “peón” (mayoritariamente ejercida por mujeres) con menor retribución, pues el trabajo es prácticamente el mismo, la formación exigida también e igualmente el nivel de responsabilidad. En este caso, no ha quedado probada la razonabilidad de la diferencia de retribución.

Todo ello sin olvidar que la nueva regulación incorporada al art. 9.3 ET señala que en los casos de nulidad por discriminación salarial por razón de sexo, el trabajador tendrá derecho a la retribución correspondiente al trabajo igual o de igual valor, esto es, se prescribe la igualación por arriba evitando un enriquecimiento injusto en la parte empresarial.

Los convenios colectivos son la fuente principal de fijación, tanto de los sistemas de clasificación profesional como de las estructuras salariales, de forma que los interlocutores sociales se convierten en corresponsables de las discriminaciones indirectas generadas por la minusvaloración del trabajo de las mujeres. Lamentablemente, muchos convenios y planes de igualdad solo contemplan una declaración programática tendente a garantizar la igualdad de remuneración por la prestación de un trabajo de igual valor pero sin establecer ninguna referencia a la determinación de los parámetros que sirven para la conformación de la retribución salarial. Debe evitarse, a la postre, pactar una retribución inferior para categorías o grupos profesionales feminizados en comparación con otros de mayor presencia masculina.

Como buena práctica, cabe mencionar el Anexo II del Convenio Colectivo de la empresa Orange Espagne SAU referido al Plan de Igualdad en el que se prevé que “la retribución y el acceso a los puestos en igualdad de condiciones son dos de los pilares fundamentales de la política de igualdad de igualdad profesional mujeres/hombres, (apostando) por los siguientes objetivos: en primer lugar, reducir las diferencias salariales que pudieran existir entre mujeres y hombres pese a desarrollar idénticas funciones para alcanzar la igualdad salarial en situación comparable en un lugar próximo; en segundo lugar, reservar un presupuesto específico dedicado a corregir las diferencias salariales observadas”<sup>85</sup>.

---

<sup>82</sup> STJCE C-247/11, de 28 de febrero de 2013.

<sup>83</sup> STJCE C-17/05, de 3 de octubre de 2006.

<sup>84</sup> SSTJCE C-400/93, de 31 de mayo de 1995, asunto *Royal Copenhagen* ó 427/2011, de 28 de febrero de 2013, asunto *Kenny*.

<sup>85</sup> BOE núm. 251, de 18 de octubre de 2019.

Puede hacerse referencia también al Plan de Igualdad del Grupo Kiabi que adopta la siguientes acciones<sup>86</sup>: 1) Realizar periódicamente análisis sobre las retribuciones medias de la compañía, diferenciando por colectivo y por género, en los que se comparen las retribuciones fijas y variables; 2) En caso de detectarse desequilibrios por razón de sexo, el departamento de recursos humanos valorará y decidirá las medidas correctoras oportunas a efectos de reducir la brecha salarial por género, así como el plazo de tiempo para llevarlo a cabo; 3) Regular y plasmar en un documento interno los principios, normas y procedimientos que conforman la política retributiva de la compañía, que debe estar inspirada y basada en el principio de igualdad de trato y de oportunidades; 4) Garantizar que la situación laboral de maternidad, paternidad y permiso por lactancia compute a efectos de los criterios de elegibilidad de la retribución variable semestral/anual como tiempo de trabajo efectivo. Asimismo, es de gran interés la previsión del Plan de Igualdad del Grupo OHL que prevé el asesoramiento especializado a mujeres víctimas de discriminación retributiva<sup>87</sup>. Al igual que lo es la determinación relativa a que “si las conclusiones del análisis determinaran la existencia de diferencias salariales por razón de sexo, se desarrollará un plan de actuación concreto, que, en un plazo determinado, las corrija, asignando el mismo nivel retributivo a funciones de igual valor”, recogida en el Plan de Igualdad del Grupo Vips<sup>88</sup>.

Resulta de gran valor la Herramienta de valoración de puestos de trabajo y su correspondiente Guía de Desarrollo del Ministerio de Trabajo, que consiste en un fichero Excel que asigna valores numéricos a cada puesto de trabajo con un peso predeterminado a cada uno de los factores o subfactores (divididos a su vez en niveles) recogidos en un listado<sup>89</sup>.

#### **4.2.3.- El registro salarial**

El art. 28 ET, tras la reforma introducida por el Real Decreto Ley 6/2019, diseña una obligación empresarial de registro retributivo que permite el acceso a la representación legal de los trabajadores a la información retributiva desagregada por sexo donde consten los valores medios de los salarios, los complementos salariales y las percepciones extrasalariales de su plantilla, distribuidos por grupos profesionales, categorías profesionales o puestos de trabajo iguales o de igual valor. Como antecedente, el Tribunal de Justicia también se había pronunciado sobre la exigencia de transparencia retributiva por el empresario para justificar una eventual diferencia retributiva estadística entre mujeres y hombres. Cuando una empresa aplica un sistema retributivo caracterizado por la falta total de transparencia, recae sobre el empresario la carga de la prueba de que su política de salarios no es discriminatoria, una vez que los trabajadores femeninos hayan demostrado, a partir de un número relativamente importante de asalariados por cuenta ajena, que la retribución media de los trabajadores femeninos es inferior a la de los trabajadores masculinos<sup>90</sup>. Como con acierto ha señalado el Tribunal Supremo en su sentencia de 13 de septiembre de 2018<sup>91</sup>, “resulta absolutamente necesario en orden a lograr la igualdad real y sustancial entre todos los trabajadores con independencia de su sexo contar con una descripción real de la situación empresarial sobre la que deben operar las medidas concretas a adoptar”.

---

<sup>86</sup> [https://www.kiabi.es/franquicias\\_LP123560](https://www.kiabi.es/franquicias_LP123560)

<sup>87</sup> <https://ohla-group.com/somos-ohla/>

<sup>88</sup> <https://www.vips.es/>

<sup>89</sup> [https://www.mites.gob.es/es/portada/herramienta\\_valoracion\\_puesto/index.htm](https://www.mites.gob.es/es/portada/herramienta_valoracion_puesto/index.htm)

<sup>90</sup> STJCE C-109/88, de 17 de octubre de 1989, asunto Danfoss.

<sup>91</sup> Rec. 213/2017.

En concreto, el art. 5.2 Real Decreto 902/2020 señala que deberán establecerse en el registro retributivo de cada empresa, convenientemente desglosadas por sexo, la media aritmética y la mediana de lo realmente percibido por cada uno de estos conceptos en cada grupo profesional, categoría profesional, nivel, puesto o cualquier otro sistema de clasificación aplicable. A su vez, esta información deberá estar desagregada en atención a la naturaleza de la retribución, incluyendo salario base, cada uno de los complementos y cada una de las percepciones extrasalariales, especificando de modo diferenciado cada percepción. Toda la plantilla ha de quedar incluida en el registro retributivo, haciendo referencia expresa tanto al personal directivo como al que ostenta un alto cargo.

La implantación de este registro constituye un medio instrumental muy valioso en cuatro planos yuxtapuestos: para conocer la situación de la empresa en orden a detectar las diferencias salariales existentes; para garantizar la efectividad de la igualdad de retribuciones entre hombres y mujeres introduciendo las medidas pertinentes de corrección; para permitir fundamentar la exigencia de responsabilidad en vía administrativa o judicial, y para disuadir comportamientos perniciosos.

A dicho registro pueden acceder las personas trabajadoras a través “de la representación legal”, a la que se dota de nuevas competencias estableciendo el derecho a recibir información, al menos una vez al año, sobre la aplicación en la empresa del derecho de igualdad de trato y de oportunidades, incluido el registro salarial (art. 64.3 ET), derecho que se eleva a consulta con carácter previo a la elaboración o modificación del registro por el art. 5.6 Real Decreto 902/2020. En el caso de no existir representantes, la interpretación más lógica conlleva a admitir el ejercicio directo de este derecho por las personas trabajadoras. En este caso, la información facilitada correspondiente al registro retributivo no incluirá los datos promediados relativos a las cuantías efectivas de las retribuciones que aparezcan en el registro –evitando la identificación de las personas trabajadoras con su retribución–, sino solo las diferencias porcentuales que se evidencien en las retribuciones salariales de la empresa, desagregando las promediadas de mujeres y hombres (art. 5.3), que también deberán estar desagregadas en atención a la naturaleza de la retribución y el sistema de clasificación aplicable.

El Consejo de Estado no ha considerado que este desarrollo reglamentario pudiera estar viciado de ultra vires, pues si bien el art. 28.2 ET “solo contempla la posibilidad de acceder al registro a través de la representación legal de los trabajadores, es compatible con dicha regulación que el ejercicio del derecho de acceso al registro retributivo pueda ejercitarse por el propio trabajador en caso de carecer de representación legal. De lo contrario se privaría a los trabajadores que careciesen de representación legal del derecho de acceso al registro retributivo”<sup>92</sup>.

También se ha considerado que cumple el requisito de reserva de ley el reconocimiento reglamentario en el Real Decreto 901/2020 del derecho a recibir información sobre el registro por las personas mandatadas por los sindicatos más representativos y representativos del sector que estén negociando el plan de igualdad ante la ausencia de representación legal de la empresa, pues deben desempeñar la función encomendada por el art. 46.2 LOIEMH de elaboración del diagnóstico en el marco de la comisión negociadora del plan de igualdad<sup>93</sup>.

En todo caso, los supuestos de falseamiento del registro salarial o de su omisión se pueden entender tipificados en el art. 8.12 LISOS que califica como “falta muy grave” las actuaciones de la empresa que comporten “discriminaciones directas o indirectas” en materia de retribución, de suerte que la verificación de infracciones vinculadas a la

---

<sup>92</sup> Dictamen del Consejo de Estado 515/2020, de 17 de septiembre de 2020.

<sup>93</sup> STS, Cont-Admto, 28 marzo 2022 (rec. 359/2020).

discriminación salarial podría traducirse en multas considerables que oscilarían entre un arco sancionador que va desde los 6.251 a los 187.515 euros.

En fin, resta por señalar que el art. 49 Código de Comercio, en su redacción proporcionada por la Ley 11/2018, de 28 de diciembre, establece la obligación de incluir en los estados de información no financiera consolidados, información relativa al “número total y distribución de empleados por sexo, edad, país y clasificación profesional” y “las remuneraciones medias y su evolución desagregadas por sexo, edad y clasificación profesional o igual valor, brecha salarial, la remuneración de puestos de trabajo iguales o de media de la sociedad, la remuneración media de los consejeros y directivos, incluyendo la retribución variable, dietas, indemnizaciones, el pago a los sistemas de previsión de ahorro a largo plazo y cualquier otra percepción desagregada por sexo”. Según el informe elaborado por la Comisión Nacional del Mercado de Valores, sobre la aplicación por las empresas del IBEX de la Ley 11/2018, se advierte que “sería deseable una mayor segmentación de la brecha salarial y que se facilite, al menos, por categoría profesional y país, ya que si se desglosa, de forma agregada por compañía o grupo, en ocasiones podría inducir a interpretaciones erróneas y no cumpliría el objetivo de mostrar las actuaciones de la entidad para promover la diversidad y eliminar el sesgo de género”.

Sin duda, la transparencia retributiva que proporciona el registro ayudará a probar la preterición retributiva femenina y animará a formular denuncias y reclamaciones judiciales. Cuando la diferencia retributiva de las mujeres encuentra su causa en la discriminación, las víctimas pueden instar su tutela en vía judicial o en vía administrativa siendo de gran utilidad las medidas introducidas en nuestro ordenamiento jurídico para garantizar la transparencia salarial. Ahora bien, cuando la brecha se funda en otros factores ajenos, su erradicación solo se puede articular a través de medidas dirigidas a la promoción de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el ámbito laboral o, en su caso, a través de la negociación colectiva o de los planes de igualdad (art. 85.1 ET).

#### **4.2.4.- Auditorías salariales**

Igualmente, el art. 28 ET, en su redacción actual, recoge el deber de incluir en el diagnóstico negociado de los planes de igualdad una auditoría salarial entre mujeres y hombres, lo cual va a suponer que todas las empresas de más de 50 trabajadores, que a partir del 7 de marzo de 2022, van a estar obligadas a disponer de un plan de igualdad cuenten con este sistema de auditoría.

Según el art. 7 Real Decreto 902/2020, las empresas que elaboren un plan de igualdad, debidamente negociado con los representantes unitarios o sindicales sin posibilidad de intervención de una comisión creada ad hoc, deberán incluir en el mismo una auditoría retributiva, de conformidad con el artículo 46.2.e) LOIEMH. A su vez, el plan de igualdad deberá tomar en consideración la “auditoría salarial” y las “retribuciones”. La auditoría retributiva incorpora, pues, dos obligaciones: la realización del diagnóstico de la situación retributiva en la empresa, incluyendo la valoración de los puestos de trabajo y la relevancia de otros factores que generen la diferencia retributiva u otras dificultades de los trabajadores con su conciliación familiar y laboral o su promoción profesional, y el establecimiento de un plan de actuación para corregir las desigualdades retributivas, fijando objetivos, actuaciones concretas, cronograma y personas responsables de su implantación y seguimiento.

Dicho de otro modo, el resultado de la auditoría retributiva debe quedar plasmado en el informe de diagnóstico de situación de la empresa que forma parte del contenido mínimo del plan de igualdad [art. 8.1 c) Real Decreto 902/2020]. No obstante, con el fin de evitar una carga que puede resultar excesiva para las empresas de reducido tamaño, van a quedar

fuera de esta obligación aquellas de menos de 50 trabajadores, que son la mayoría de nuestro sistema productivo.

La auditoría retributiva tiene por objeto obtener la información necesaria para comprobar si el sistema retributivo de la empresa, de manera transversal y completa, cumple con la aplicación efectiva del principio de igualdad entre mujeres y hombres en materia de retribución. Asimismo, deberá permitir definir las necesidades para evitar, corregir y prevenir los obstáculos y dificultades existentes o que pudieran producirse en aras a garantizar la igualdad retributiva, y asegurar la transparencia y el seguimiento de dicho sistema retributivo. Tendrá la vigencia del plan de igualdad del que forma parte, salvo que se determine otra inferior en el mismo.

Es más, cuando en una empresa con al menos cincuenta trabajadores, el promedio de las retribuciones a los trabajadores de un sexo sea superior a los del otro en un veinticinco por ciento o más, tomando el conjunto de la masa salarial o la media de las percepciones satisfechas, el empresario deberá incluir en el registro salarial una justificación de que dicha diferencia responde a motivos no relacionados con el sexo de las personas trabajadoras (art. 28.3 ET). En todo caso, la justificación ha de referirse a un fin legítimo a conseguir a través de medios adecuados y proporcionales [art. 6 b) Real Decreto 902/2020].

Estas empresas obligadas a realizar auditoría deberán reflejar en el registro las medias aritméticas y las medianas de las agrupaciones de los trabajos de igual valor en la empresa, conforme a los resultados de la valoración de puestos de trabajo aunque pertenezcan a diferentes apartados de la clasificación profesional, desglosados por sexo y desagregados. Cuando la diferencia retributiva de las mujeres encuentra su causa en la discriminación, las víctimas pueden instar su tutela en vía judicial o en vía administrativa siendo de gran utilidad las medidas introducidas en nuestro ordenamiento jurídico para garantizar la transparencia salarial. Ahora bien, cuando la brecha se funda en otros factores ajenos, su erradicación solo se puede articular a través de medidas normativas dirigidas a la promoción de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el ámbito laboral o, en su caso, a través de la negociación colectiva o de los planes de igualdad (art. 85.1 ET). De ahí el importante papel a desempeñar por los interlocutores sociales y por el legislador que podría incluir, siguiendo el modelo de algunos países (Alemania y Nueva Zelanda), incrementos selectivos de los salarios para los sectores o niveles profesionales peor pagados, con particular incidencia en el empleo femenino.

#### **4.2.5.- El cumplimiento de las Directivas 2023/970 y 2019/1152**

A la luz de la regulación transcrita, cabría afirmar que el legislador español, cumpliendo ampliamente las recomendaciones europeas, se adelantó y sigue ofreciendo una regulación más exigente a la contenida en la reciente Directiva 2023/970/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, por la que se refuerza la aplicación del principio de igualdad de retribución entre hombres y mujeres por un mismo trabajo o un trabajo de igual valor a través de medidas de transparencia retributiva y de mecanismos para su cumplimiento. No obstante, será necesario algún ajuste de calado, pues se deberá revisar el plazo de prescripción judicial español de un año recogido tanto en la ley laboral y procesal para cumplir el plazo mínimo de tres años establecido en el art. 21 de la Directiva.

La Directiva establece que los empleadores deberán informar a los solicitantes de empleo sobre el salario inicial o la banda retributiva de los puestos ofrecidos, ya sea en el anuncio de la vacante o por cualquier otro medio, sin que puedan preguntar acerca del historial retributivo en las relaciones laborales actuales o anteriores, y garantizando el uso de términos neutros en el proceso de selección (art. 5). La inclusión de la transparencia

en el momento de selección es de gran importancia, pues se trata de un espacio de especial vulnerabilidad.

En cuanto hace a la política de retribuciones en el seno de la unidad productiva, las empresas pondrán a disposición de su personal los criterios objetivos y neutros utilizados para determinar los salarios, los niveles retributivos y la progresión retributiva, pudiendo los Estados eximir de tal obligación a aquellas que tengan un aplantilla inferior a 50 trabajadores (art. 6).

Cada trabajador tiene así derecho a solicitar y conocer en un plazo máximo de dos meses por sí mismo, a través de sus representantes o de un organismo de fomento de la igualdad su nivel retributivo individual y los niveles retributivos medios, desglosados por sexo, para las categorías de trabajadores que realicen el mismo trabajo o un trabajo de igual valor al suyo (art. 7).

Adicionalmente, toda empresa de cien o más trabajadores deberá elaborar cada tres años --uno para las de doscientos cincuenta o más-- un informe sobre la brecha salarial, de implantación progresiva en función de su tamaño (pero en cualquier caso antes de 7 de junio de 2031), obligación que puede ser ampliada por cada Estado a las de menor plantilla o asumida voluntariamente por éstas (art. 9). La norma española establece la obligación de transparencia para todas las empresas y no solo para las de más de 100 personas trabajadoras.

Cuando lo anterior resulte preceptivo, se realizará una evaluación retributiva en cooperación con los representantes de los trabajadores sobre si existe una brecha salarial de al menos el 5 % entre hombres y mujeres en cualquier categoría, si el empleador no hubiera justificado tal diferencia en motivos objetivos y neutros y si, además, no se hubiera subsanado en los seis meses siguientes. Tal instrumento, que estará a disposición de los trabajadores, de los representantes, de la Inspección de Trabajo y de los órganos competentes en materia de igualdad, debe contener: “a) un análisis de la proporción de trabajadoras y de trabajadores en cada categoría; b) información sobre los niveles retributivos medios de las trabajadoras y los trabajadores y los componentes complementarios o variables para cada categoría de trabajadores; c) cualquier diferencia en los niveles retributivos medios de las trabajadoras y los trabajadores en cada categoría de trabajadores; d) las razones, si las hay, de tales diferencias en los niveles retributivos medios, sobre la base de criterios objetivos y neutros con respecto al género y determinadas de forma conjunta por los representantes de los trabajadores y el empleador; e) la proporción de trabajadoras y de trabajadores que han recibido alguna mejora de su retribución tras su reincorporación después de un permiso de maternidad o de paternidad, un permiso parental o un permiso para cuidadores, si se produjo tal mejora en la categoría profesional pertinente durante el período en que disfrutaban del permiso; f) medidas para resolver las diferencias de retribución, si no están justificadas sobre la base de criterios objetivos y neutros con respecto al género; g) una evaluación de la eficacia de las medidas de anteriores evaluaciones retributivas conjuntas” (art. 10). Las auditorías retributivas españolas son obligatorias en todas las empresas de más de 50 personas trabajadoras, por lo que superan ampliamente el ámbito establecido para la evaluación retributiva conjunta en el art. 10.1 de la Directiva.

En fin, con ser importantes los registros y las auditorías, otro instrumento a tomar en consideración viene de la mano de la Directiva 2019/1152, de 20 de junio de 2019, relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea, cuyo art. 4.2 k) prevé la exigencia a los empleadores información sobre los elementos esenciales de la relación laboral, con referencia explícita a “la remuneración, incluida la retribución de base inicial, cualesquiera otros componentes, en su caso, indicados de

forma separada, y la periodicidad y el método de pago de la remuneración a la que tenga derecho el trabajador”.

En todo caso, el binomio formado por la transparencia retributiva, de un lado, y la inversión de la carga de la prueba, de otro, es un incentivo claro para que desde las empresas se elaboren criterios objetivos de valoración del trabajo de todas las personas trabajadoras.

#### **4.2.6.- La subida del salario mínimo interprofesional y la regulación de unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea**

El montante salarial es, en suma, el observatorio privilegiado para valorar la situación de vulnerabilidad o, dicho de otro modo, la punta del iceberg que permite vislumbrar un problema de más amplio calado: la exclusión social o la pobreza que ahora afecta también a la clase trabajadora, particularmente si se trata de mujeres. Así lo ha reconocido el propio Parlamento Europeo que ha dado su apoyo político a la iniciativa de un salario mínimo europeo como mejor remedio contra la pobreza con el fin de mejorar las condiciones precarias y atípicas que afectan cada vez a más trabajadores consiguiendo el ansiado “umbral de decencia” que previsiblemente elevará el poder adquisitivo de más de 24 millones de trabajadores.

El art. 4 de la Carta Social Europea garantiza “el derecho a una remuneración equitativa”, imponiendo a los Estados el reconocimiento a los trabajadores de “una remuneración suficiente que les proporcione a ellos y a sus familias un nivel de vida decoroso”. En este sentido, el salario bruto medio en la Unión Europea es de 2.194 euros/mes (año 2021), si bien oscila en los distintos Estados miembros desde los 3.502 euros de Luxemburgo hasta los 562 euros de Bulgaria. Ambos países repiten puesto de atender al salario mínimo, alcanzando los 2.387,40 euros en el primero y quedándose en 398 euros en el segundo. Como cabe observar, las diferencias resultan todavía a día de hoy muy importantes, lo cual no ha impedido un largo proceso que ha culminado con la Directiva 2022/2041/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de octubre de 2022 sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea.

La norma no pretende armonizar el nivel de los salarios mínimos en toda la Unión ni establecer ningún mecanismo uniforme para fijarlos --lo cual iría en contra de lo previsto por el art. 153.5 TFUE--, sino que tiene por objeto lograr unas condiciones de vida y de trabajo dignas, fomentar la negociación colectiva sobre la fijación de las retribuciones y mejorar el acceso efectivo de los trabajadores al salario mínimo cuando así lo establezcan el Derecho nacional o los convenios colectivos. En cualquier caso, no impone la obligación de crear y regular por ley un salario mínimo cuando la formación de los salarios esté garantizada exclusivamente a través de convenios colectivos --conforme ocurre en Dinamarca, Suecia, Finlandia, Austria e Italia-- por lo que cabe afirmar que establece un sistema dual. En este contexto se encuadran las disposiciones de fomento de la negociación colectiva previstas en el art. 4, destacando que cuando su tasa de cobertura no alcance al 80 % de los trabajadores resultará preceptivo elaborar un plan de acción consultado, negociado o pactado con los interlocutores sociales y que habrá de incluir un calendario claro y medidas concretas para llegar a aquel porcentaje, todo lo cual será objeto de revisión cuando sea necesario y, al menos, cada cinco años.

De existir salario mínimo legal, los Estados designarán o crearán uno o varios órganos consultivos para asesorar a las autoridades competentes y fijarán --con participación de los interlocutores sociales-- los procedimientos para su fijación y para su actualización --cada dos años como mínimo-- atendiendo a criterios que se establezcan de forma clara y que podrán ser objeto de ponderación relativa, debiendo incluir en cualquier caso los siguientes: el poder adquisitivo de esos salarios mínimos teniendo en cuenta el coste de la vida; la cuantía general de los salarios y su distribución; la tasa de

crecimiento de los salarios; y, en fin, los niveles y la evolución de la productividad nacional a largo plazo. Adicionalmente, podrán utilizar un mecanismo automático de ajuste de indexación basado en criterios apropiados, sin que pueda dar lugar a una disminución del salario mínimo legal, y que será objeto de revisión al menos cada cuatro años.

Para asegurar el acceso efectivo de los trabajadores a la protección del salario mínimo legal se deberán adoptar medidas como, por ejemplo, controles e inspecciones sobre el terreno efectivos, proporcionados y no discriminatorios, llevados a cabo por las inspecciones de trabajo o por los organismos responsables de garantizar su cumplimiento de los salarios mínimos legales.

El art. 6 dispone que si se establecieran cuantías distintas para grupos específicos de trabajadores o deducciones que afectaran al salario mínimo legal, las mismas no podrán resultar discriminatorias y habrán de ser proporcionales en atención a una finalidad legítima.

A partir de ahí, la Directiva introduce una serie de disposiciones horizontales, aplicables tanto a los salarios mínimos legales como a los convencionales. En primer lugar, contempla el deber general de garantizar que en la adjudicación y ejecución de los contratos públicos los operadores económicos y sus subcontratistas cumplan las obligaciones salariales, la libertad sindical y la negociación colectiva previstas por los convenios o por la normativa nacional, europea e internacional, aludiendo de forma expresa a los Convenios OIT núm. 87, sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, y núm. 98, sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva (art. 9). Tal previsión reitera lo ya dispuesto por las Directivas aplicables en materia de contratación pública (Directivas 2014/23, 24 y 25) y ratifica el criterio mantenido en por el Tribunal de Justicia<sup>94</sup>, admitiendo la posibilidad de exigir a los licitadores el compromiso de abonar a los trabajadores encargados de ejecutar las prestaciones objeto del contrato el salario mínimo legal.

En segundo término, el art. 10 establece el deber de los Estados de implementar “herramientas eficaces de recogida de datos para hacer el seguimiento de la protección del salario mínimo” para presentar un informe bianual con determinada información y datos estadísticos desglosados por género, edad, discapacidad, tamaño de la empresa y sector, a partir de lo cual la Comisión informará al Parlamento Europeo y al Consejo y publicará simultáneamente los datos y la información transmitidos por los Estados miembros. En relación con esto, los países también garantizarán que la información relativa a los salarios mínimos y a su protección y reparación esté a disposición del público en la lengua más pertinente, de manera exhaustiva y fácilmente accesible para personas con discapacidad.

En tercer lugar, su art. 12 exige la introducción de ciertas garantías frente al incumplimiento en materia de salario mínimo. Así, los Estados deben asegurar que los trabajadores, incluidos aquellos cuya relación laboral haya finalizado, tengan acceso a una resolución de litigios efectiva, oportuna e imparcial y tengan derecho a la reparación de los perjuicios causados por tal infracción. Por otra parte, y como manifestación específica de la garantía de indemnidad, los trabajadores y representantes deberán estar protegidos frente a cualquier trato desfavorable o consecuencia adversa derivada de una previa denuncia por vulneración de estos derechos.

Por último, el art. 13 requiere un régimen de sanciones para los incumplimientos en materia de salario mínimo que sean efectivas, proporcionadas y disuasorias, admitiendo que puedan tener un carácter penal, administrativo o meramente contractual.

---

<sup>94</sup> STJUE de 17 de noviembre de 2015 (C-115/14, Asunto Regio Post)

La transposición al ordenamiento interno, admitida hasta el 15 de noviembre de 2024, no exigirá grandes modificaciones en el art. 27 ET que regula el salario mínimo interprofesional a determinar anual o semestralmente a través del correspondiente Real Decreto, pero sí puede requerir retoques en el procedimiento y los criterios para su fijación, una mayor participación de los interlocutores sociales o la atribución de funciones de asesoramiento a un órgano consultivo --creado ex novo a tal efecto o ya existente, como pudiera ser el Consejo Económico y Social--, un esfuerzo de las autoridades competentes para la recogida y transferencia de datos e información y, en su caso y a la luz de los datos definitivos para 2023 tras el incremento hasta los 1.080 euros/mes establecido por el Real Decreto 99/2023, de 14 de febrero--, garantizar un nivel digno en su cuantía pues España no ha cumplido en el período 2017-2020 --tampoco en los anteriores-- con tal compromiso en tanto el salario mínimo interprofesional todavía no alcanza el 60 % por ciento del salario medio.

De momento, no puede sino valorarse de forma positiva las sucesivas subidas de salario mínimo interprofesional, pues impide la existencia de retribuciones inferiores a su montante; conlleva una garantía de ingresos para quienes viven del trabajo asalariado sin disfrutar del manto protector de un convenio colectivo como sucede con los empleados (mejor, empleadas) de hogar; protege en los supuestos de descuelgue de condiciones o de modificaciones sustanciales, donde, si concurren determinadas circunstancias (causas económicas, técnicas, organizativas y de producción), y observando los trámites procedimentales pertinentes, se permite que el sistema de retribución y la cuantía salarial pactados en convenio (art. 82 ET) o en contrato (art. 41 ET) puedan sufrir oscilaciones a la baja; actúa como salvaguarda, en proporción al tiempo efectivamente trabajado, para los trabajadores reclutados bajo las modalidades de contratos formativos [art. 11 ET]; y sirve igualmente para fijar el nivel de renta personal o familiar que condiciona el acceso a prestaciones y subsidios o para la determinación cuantitativa de ciertas prestaciones, de manera que su incremento provoca efectos beneficiosos para colectivos en situación de necesidad en un doble sentido: una mayor cantidad de personas pueden ser beneficiarias y la cuantía a percibir será superior. En fin, el salario mínimo actúa como suelo irreductible y como tractor de los salarios convencionales, generando, a la par, un aumento en las cotizaciones sociales. Cada subida del salario mínimo genera la correspondiente presión al alza, más o menos directa, más o menos inmediata, sobre la totalidad de los niveles salariales y, a la larga, sobre el montante de las retas de trabajo (y de las rentas que, teniendo otro origen, conectan de alguna forma con el trabajo). El crecimiento del salario mínimo es, pues, el detonante de la evolución salarial del país y beneficia particularmente a los colectivos más precarios como sucede con las mujeres.

#### **4.3.- La configuración objetiva de los sistemas de ascensos: declaraciones programáticas**

La Directiva 2006/54 reacciona frente a la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que declaró discriminatoria por razón de sexo la preferencia absoluta e incondicional concedida por una norma legal del Land de Bremer a las candidatas mujeres en un proceso de promoción profesional<sup>95</sup>, reconociendo expresamente la posibilidad de adoptar medidas destinadas a evitar o compensar situaciones de desventaja sufridas por un grupo de personas del mismo sexo en lo que se refiere (también) a la progresión en la carrera profesional (considerando 21). Por su parte, el art. 17.4 ET habilita a la negociación colectiva para establecer medidas de acción positiva “en las condiciones de

---

<sup>95</sup> STJCE C450/93, de 17 de octubre de 1995, asunto *Kalanke*; seguida por las SSTJCE C-409/95, de 11 de noviembre de 1997, asunto *Marschall*, C-158/97, de 28 de marzo de 2000, asunto *Badeck* y C-407/98, de 6 de julio de 2000, asunto *Abrahamsson y Anderson*.

clasificación profesional, promoción y formación, de modo que, en igualdad de condiciones de idoneidad, tengan preferencia las personas del sexo menos representado para favorecer su acceso al grupo profesional o puesto de trabajo de que se trate”. Ahora bien, ni la legislación heterónoma ni la negociación colectiva, ni siquiera a través de los planes de igualdad, han aprovechado la oportunidad de establecer medidas de acción positiva para favorecer la promoción profesional de las mujeres, limitándose mayoritariamente a proclamaciones solemnes y a implementar herramientas de análisis y evaluación de la igualdad en las empresas excesivamente genéricas y, generalmente, vacías de contenido.

Con gran cortedad de miras, actualmente las principales medidas que se propugnan en Europa para la promoción cualitativa de las mujeres son las cuotas para el acceso a los consejos de administración aun cuando no ha seguido adelante el proyecto de Directiva a estos efectos, si bien estas medidas no son propiamente cuotas laborales porque expresamente se refieren a los puestos “no ejecutivos”. En nuestro país, el art. 75 LOIEMH establece un plazo de ocho años para la consecución del objetivo de participación equilibrada que la disposición adicional primera fijaba en un 40 por 100, si bien finalizado el plazo el 24 de marzo de 2015 el parámetro no ha sido cumplido. Por otra parte, el Anteproyecto de Ley de representación paritaria de mujeres y hombres en los órganos de decisión introduce, entre otras medidas, la obligación de que las sociedades cotizadas aseguren que el consejo de administración tenga una composición que garantice la presencia, como mínimo, de un 40 por ciento de miembros del consejo del sexo menos representado.

Es más, pese a los términos claros del art. 24.2 ET (“los ascensos y la promoción profesional en la empresa se ajustarán a criterios y sistemas que tengan como objetivo garantizar la ausencia de discriminación directa o indirecta entre mujeres y hombres, pudiendo establecerse medidas de acción positiva dirigidas a eliminar o compensar situaciones de discriminación”) y sin desmerecer la importancia de la posibilidad atribuida a los planes de igualdad de intervenir en este campo (art. 46.2 LOIEMH) y a la inclusión de estos parámetros en el diagnóstico del propio plan, cabe citar algunos ejemplos en los que la doctrina judicial ha constatado la existencia de discriminaciones en esta materia, tal y como ha sucedido cuando el sistema de promoción profesional previsto en convenio colectivo se basa de forma preponderante en la antigüedad de los trabajadores, habiéndose incorporado las mujeres a la empresa muchísimo más tarde que los hombres<sup>96</sup> o cuando la norma convencional prevé la exclusión del cómputo de prestación de servicios a los efectos de ascenso de los períodos de bajas por riesgo durante el embarazo y maternidad<sup>97</sup> o crea una categoría que realiza las mismas funciones que la ya existente pero con menor retribución y mayor ocupación por mujeres<sup>98</sup> o incluye una cláusula en virtud de la cual entre los criterios para ascender señalaba que durante los últimos cinco años el trabajador haya realizado un mínimo de 450 horas de promedio anual de trabajo efectivo, sin interrupciones superiores a dos meses, lo cual perjudica a las mujeres embarazadas o con suspensión de contrato por parto o lactancia<sup>99</sup>.

También, cuando se ha utilizado el sistema de libre designación con total secretismo y falta de publicidad de modo que las plazas ni se ofertan ni son conocidas por los sindicatos ni por los propios trabajadores cuya asistencia a los cursos para promocionar, además

---

<sup>96</sup> STSJ Cataluña 16/12/2012 (rec. 5003/2013).

<sup>97</sup> STS 12/05/2015 (rec. 153/2014).

<sup>98</sup> STSJ Galicia 29/05/2014 (rec. 523/2014).

<sup>99</sup> STS 12/05/2015 (rec. 153/2014).

depende del poder de decisión de la empresa, y ante el argumento empresarial de que para ser “mando” es requisito necesario trabajar a tiempo completo y tener jornada partida y horario flexible, así como prestar servicios los domingos, aspectos que impiden el ascenso de las mujeres cuyo contrato es principalmente a tiempo parcial<sup>100</sup> o –por no seguir— cuando se trata de una decisión empresarial de promocionar al cargo de delegado a más varones –un 5 por 100 de la plantilla de hombres— que a féminas –un 1,5 por 100 de la plantilla de mujeres— a través de una práctica no reglada de recomendaciones que favorecían a los primeros<sup>101</sup>.

Es necesario, por ende, incorporar cláusulas en los convenios colectivos capaces de erradicar la discriminación de las mujeres en el sistema de ascensos. Cabe destacar, no obstante, que algunas empresas están incorporando estrategias diversas en el marco de las políticas de responsabilidad Social Corporativa, pudiendo mencionar a título ejemplificativo el “programa mentoring”, que ofrece a las mujeres que pretenden ocupar importantes posiciones la oportunidad de recibir apoyo y asesoramiento de un mentor (normalmente un líder senior) encargado de brindar orientación profesional. Compañías líderes como IBM, Google, Accenture o Ericson también cuentan con planes de acción específicos, pero con ser importantes estos avances no dejan de ser meros botones de muestra positivos en un panorama general de carácter desolador.

Igualmente, cabe mencionar, como buena práctica, el Plan de Igualdad de IKEA que establece el principio general en los procesos de promoción de que, en condiciones equivalentes de idoneidad, tendrán preferencia las mujeres sobre los hombres, cuando se trate de la promoción a un grupo donde estén subrepresentadas y recoge la formación específica en igualdad destinada a las personas que han de evaluar las candidaturas<sup>102</sup>.

#### **4.4.- Carencias formativas, la brecha digital tecnológica y el distintivo de igualdad de género en i+d+i**

Preocupante resulta el panorama de féminas poco cualificadas o descualificadas en España. Esta realidad se torna especialmente negativa ante las nuevas formas de producción acompañadas de un modelo de prestación de servicios también singular, conocido ya como trabajo 4.0, centrado en lo digital, en la inteligencia artificial y en la conectividad (internet de las cosas, *Big data*, procesamiento en la nube, analítica de datos, visión por computador, realidad virtual y aumentada, simulación y virtualización de procesos, robotización...), toda vez que, en un mundo presidido por la segregación, tradicionalmente, las mujeres se han visto alejadas de lo tecnológico, pues se ha pensado que los requerimientos técnicos son más acordes con las características propiamente masculinas.

Todo hace predecir que van a ser pocas las mujeres que van a acceder a las nuevas profesiones y actividades vinculadas a la tecnificación (relacionadas con robots, mecatrónica, animación 3D, programación de algoritmos, TICs, ciberseguridad, nanotecnología, data engineer, arquitectura de sistemas en la nube, experto en infraestructuras informáticas...), pues evidentemente el aspecto nuclear vendrá de la mano de adquirir las competencias habilitantes en el nuevo escenario, caracterizado por una paradójica relación con la tecnología en el ámbito educativo, pues hoy en día las cifras en formación y en estudios universitarios no pueden llamar a ningún engaño por el desequilibrio de género: la mujer está clarísimamente infrarrepresentada en la educación tecnológica y las ingenierías, ciencias y arquitectura, precisamente donde se encuentran

---

<sup>100</sup> STS 8/07/2011 (rec. 133/2010).

<sup>101</sup> STS 1/06/1999 (rec. 4521/1998).

<sup>102</sup> [https://www.igualdadenlaempresa.es/redEmpresas/distintivo/docs/IKEA\\_Pladeigualdad.pdf](https://www.igualdadenlaempresa.es/redEmpresas/distintivo/docs/IKEA_Pladeigualdad.pdf)

las mayores posibilidades de empleo. Así lo ponen en evidencia numerosas estadísticas que analizan la distribución porcentual del alumnado por familia profesional, de manera que en formación profesional, las mujeres representan una mayoría clara en sanidad, servicios sociales, imagen personal, servicios socioculturales y de la comunidad, textil, confección y piel. Los hombres, en cambio, acaparan transporte y mantenimiento de vehículos, informática y comunicaciones, mecánica, energía y agua<sup>103</sup>.

La presencia de mujeres en los estudios universitarios STEM (ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas) es igualmente minoritaria y, como consecuencia, también lo es (y lo seguirá siendo) en los sectores tecnológicos y punteros, sin duda más remunerados y con más posibilidades de ocupación. Sirva como muestra un dato: en el curso 2014/2015, un 54,3% de alumnos matriculados en la universidad española fueron mujeres, así como un 58,5% de egresados; sin embargo, solo un 25,8% de la matrícula y un 27,9% de la finalización de estudios correspondió a mujeres en los estudios de ingeniería y arquitectura<sup>104</sup>. En concreto, en los estudios de grado y máster, ellas solo representan un 25 % del alumnado en ingeniería y tecnología; en informática, un 12,9 %; y, son el 12 % de las investigadoras en ingeniería y arquitectura (Informe “Científicas en Cifras” 2021, de la Unidad de Mujeres y Ciencia del Ministerio de Ciencia e Innovación). Por mor de la pervivencia de estereotipos de género, ellas siguen orientándose hacia estudios tradicionalmente “femeninos” (señaladamente ciencias sociales y jurídicas y ciencias de la salud) y, en muchos casos, especialidades de difícil inserción laboral, descartando aquellos otros con más posibilidades de futuro por ser los más demandados en los nuevos contextos productivos, que requieren avanzados conocimientos tecnológicos.

Los datos ponen de manifiesto también una escasa presencia femenina en diseño y generación de algoritmos e inteligencia artificial, a saber: más del 80 por 100 del profesorado universitario especializado en esta materia está integrado por hombres; sólo un 13,8 por 100 de féminas figuran como autoras de artículos científicos; y únicamente un 18 por 100 de las personas al frente de proyectos de investigación son mujeres. Lo mismo puede decirse en relación con la ciberseguridad, ámbito funcional donde es muy superior la presencia masculina, que alcanza a nivel europeo el 93 por 100. Esta desalentadora realidad se traslada también al trabajo autónomo, pues las emprendedoras tecnológicas representan igualmente un porcentaje muy inferior al de los hombres<sup>105</sup>. Según el informe sobre “Mujer & Tecnología”, elaborado por UGT en agosto de 2022, el porcentaje de mujeres en el conjunto de las especialidades técnicas no llega ni al 20 por 100 (cifra semejante a 2013), sólo una de cada tres firmas españolas tiene una tecnóloga en plantilla y el 68 por 100 de las empresas no cuentan con la presencia de mujeres profesionalizadas en el sector de las TIC.

Aun cuando en España hay un 53 % de doctoradas, por encima de la media de la Unión Europea (48 %), lo cierto es que a medida que avanzan en su trayectoria, la proporción de mujeres desciende: hoy, ellas son el 41 % de la comunidad investigadora en España y

---

<sup>103</sup> MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL: Sistema estatal de indicadores de la Educación, 2021, págs. 40 y ss. <https://sede.educacion.gob.es/publiventa/sistema-estatal-de-indicadores-de-la-educacion-2021/espana-organizacion-y-gestion-educativa/25274>

<sup>104</sup> MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE: *Datos y cifras del Sistema Universitario Español. Curso 2015/2016, 2016, pág. 6, recuperado de <http://www.educacionyfp.gob.es/dms/mecd/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/universitaria/datos-cifras/datos-y-cifras-SUE-2015-16-web-.pdf>* (09/04/2019).

<sup>105</sup>

[https://www.inmujeres.gob.es/disenovovedades/M\\_MUJERES\\_Y\\_DIGITALIZACION\\_DE\\_LAS\\_BRECHAS\\_A\\_LOS\\_ALGORITMOS\\_04.pdf](https://www.inmujeres.gob.es/disenovovedades/M_MUJERES_Y_DIGITALIZACION_DE_LAS_BRECHAS_A_LOS_ALGORITMOS_04.pdf)

solo ocupan una cuarta parte de los puestos más altos. Concretamente, el porcentaje de catedráticas o profesoras de investigación es de un 24 %, y el de rectoras y directoras de institutos de investigación, de un 23 %. Las mujeres van abandonando la investigación por diversas causas, como los problemas para conciliar la vida personal y, sobre todo, familiar, con una carrera en investigación que cuenta con dificultades propias como la competitividad, la inestabilidad, la movilidad o las altas exigencias de dedicación, que precarizan y dificultan la entrada y permanencia de las mujeres en el ámbito investigador. Otros motivos que las llevan a desistir son las barreras visibles e invisibles, los sesgos de género y el sexismo que sufren en algunos entornos laborales (tal y como señala el “Estudio sobre la situación de las jóvenes investigadoras en España”, 2021, del Observatorio de Mujeres, Ciencia e Innovación del Ministerio de Ciencia e Innovación) (Preámbulo del Real Decreto 669/2023).

Aun cuando todavía no haya un consenso sobre las cifras exactas, no cabe duda que la brecha digital-tecnológica conlleva una acusada destrucción de empleos susceptibles de automatización ocupados mayoritariamente por mujeres, al tiempo que, como ya consta, lastra las posibilidades de las féminas a la hora de acceder a trabajos cualificados de alta demanda en un futuro inmediato: analistas de datos, desarrolladores de aplicaciones *data miners*, *data architects*, expertos en software y aplicaciones, especialistas en *networking*, inteligencia artificial, simulación de sistemas, seguridad informática y robótica, diseñadores y creadores de nueva inteligencia, robots e impresoras 3D, expertos en negocios digitales y especialistas en *e-commerce*, ingenieros, matemáticos e informáticos. Además, incide en el mayor nivel de ingresos económicos que, también de forma incuestionable, tienen los varones sobre las féminas (en la bien conocida como brecha salarial). El sentimiento de marginación, exclusión e inferioridad de las mujeres es, pues, manifiesto.

Es más, no es que únicamente se incremente la demanda de personas trabajadoras especializadas en las tecnologías de la información y el conocimiento, sino que la cada vez mayor implantación de la tecnificación tiene un efecto transversal en la práctica totalidad de las ocupaciones, de modo que en la actualidad cualquier trabajo requiriere destrezas o habilidades complementarias en tales instrumentos, lo cual se convierte en un verdadero gap para el empleo femenino, máxime si se trata de mujeres que residen en el medio rural o que viven en situación de pobreza.

Dado que las féminas siguen rezagadas en el acceso a la tecnología y carecen en mayor medida que los hombres de las competencias pertinentes, es necesario adoptar una política seria de atracción del talento femenino a los empleos tecnológicos, no sólo porque ello ayudaría a conseguir una empleabilidad más equitativa sino porque actuaría como ariete para corregir la minusvaloración salarial que acompaña a las mujeres y a romper el techo de cristal. Pieza clave para conseguir estos objetivos es una formación profesional capaz de proporcionar estas nuevas capacidades y habilidades digitales a las mujeres, teniendo en cuenta la celeridad de los cambios tecnológicos que exige una recualificación constante en aras a evitar la obsolescencia. Con mayor amplitud de miras, dicha línea de actuación no sólo ha de centrarse en los trabajadores ya ocupados, sino que debe convertirse en una herramienta clave dentro de los programas de fomento del empleo de los colectivos más vulnerables como sucede *in casu* con las féminas. En estas ideas insiste la Estrategia España Digital 2025, uno de cuyos ejes principales es reforzar las competencias digitales en la línea marcada, a su vez, por el Plan de Acción de Educación Digital de la Comisión Europea.

Por su parte, la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, tras su modificación operada por Ley 17/2022, de 5 de septiembre, prevé en su art. 33 un conjunto de medidas para asegurar entornos de investigación e innovación igualitarios,

inclusivos, diversos y seguros, entre los que se encuentra la creación de un Distintivo de Igualdad de Género en I+D+I para centros de investigación, universidades y centros de innovación que acrediten alcanzar criterios de excelencia en igualdad de género en investigación, innovación y transferencia de conocimiento, e integración de la dimensión de género en los proyectos de I+D+I. Junto a ello, la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario, contempla en su art. 13, apartado 2, la incentivación, por parte del sistema universitario, de proyectos científicos con perspectiva de género, la paridad de género en los equipos de investigación y los mecanismos que faciliten la promoción de un mayor número de mujeres investigadoras principales.

Para la concesión del distintivo, se valorará el trabajo realizado por las entidades solicitantes para reforzar estructuras y políticas específicas en aplicación del principio de igualdad de género, y de la perspectiva de género con enfoque interseccional en su ámbito de actuación en I+D+I, entendiendo la interseccionalidad como una “herramienta analítica para estudiar, entender y responder a las maneras en que el sexo y el género se cruzan con otras características o identidades y cómo estas intersecciones contribuyen a experiencias complejas y únicas de discriminación”, según la definición que facilita el Instituto Europeo de la Igualdad de Género. También se valorarán las medidas implantadas para lograr una participación equilibrada entre mujeres y hombres a todos los niveles y en todos los ámbitos, incluida la toma de decisiones, así como las iniciativas para alcanzar el cambio en la cultura organizativa favorable a la igualdad de género y otras medidas que busquen incorporar la dimensión de género en el contenido de los proyectos de I+D+I. Es también fundamental que estas entidades puedan demostrar que las políticas de igualdad de género forman ya parte de una estrategia más amplia y estén integradas en el conjunto del ecosistema de I+D+I, docencia y transferencia de la entidad (Real Decreto 669/2023).

De interés resulta el establecimiento en la negociación colectiva o en los planes de igualdad de cuotas de reserva en acciones formativas a favor del sexo con menor representación en el ámbito al que vayan dirigidas dichas actividades.

#### **4.5.- La sobrecualificación femenina. La debilidad de las acciones para su reversión**

Si preocupante resulta el panorama de mujeres poco cualificadas o descualificadas en España, las estadísticas muestran que también lo es –desde el plano numérico– la sobrecualificación, no en vano, según los datos del INE en el cuarto trimestre de 2018, el nivel educativo de la población activa femenina más joven –hasta los 30 años– es claramente superior a la de los varones—el 54,7 por 200 de ellas ha finalizado estudios superiores frente a un 33,7 por 100 en el caso de los hombres--.

Estas mujeres, pese a sus cualidades subjetivas, ocupan los puestos más bajos en los escalafones de las empresas, quedando sumidas en un estado de frustración constante. Por tanto, más educación tampoco es suficiente para lograr mayor equidad, máxime cuando el ordenamiento jurídico apenas si ofrece mayor respuesta que la derivada de una incorrecta clasificación originaria, otorgando acción declarativa a quien realiza funciones de nivel superior a las acordadas en contrato (salvo pacto de polivalencia funcional *ex art.* 22.4 ET), o el reconocimiento de la posibilidad de instar un ascenso por formación y méritos cuando corresponda según lo previsto en convenio (art. 24.1 ET) u obre la vacante formal puesta de manifiesto por la realización de trabajos de grupo profesional superior durante un espacio significativo de tiempo (art. 39.2 ET).

Un ilustrativo ejemplo puede encontrarse en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 16 de noviembre de 2022<sup>106</sup>, que reconoce la discriminación salarial sufrida por una mujer, ingeniera de caminos, canales y puertos, con titulación de Técnico

---

<sup>106</sup> Rec. 762/2022.

Titulado Superior, que percibe menos ingresos que un compañero varón con titulación de Técnico de Grado Medio, quien además recibe una gratificación extraordinaria.

Es necesario, por tanto, instaurar vías adecuadas no sólo para la tutela reparadora de tales situaciones sino para erradicar las discriminaciones en el encuadramiento profesional de las mujeres.

#### **4.6.-Disponibilidad versus atención familiar. Los tímidos pasos a favor de la corresponsabilidad**

Aun cuando las labores de cuidado no tienen rostro; sin embargo, su tradicional vinculación al femenino ha supuesto un lastre para la plena integración de las mujeres en el mundo laboral. La búsqueda de la igualdad permite constatar, dentro de la discriminación genérica de la mujer, un fenómeno más específico y más grave, el de la mujer con responsabilidades familiares, que es objeto de una doble discriminación por su condición femenina y por su posición familiar, no en vano los cuidados de ascendientes y descendientes suelen recaer de forma estadísticamente abrumadora en las féminas, quienes disfrutan en un porcentaje significativamente mayor que los hombres de reducciones de jornada y excedencias concedidas al efecto. Esta realidad, todavía más acusada en las familias monoparentales, implica una carga real de actividad capaz de sumir a las mujeres en nada despreciables estados psicossomáticos negativos (ansiedad, angustia, desamparo, impotencia, inseguridad e insomnio), acompañados de una pobreza de tiempo disponible para el ocio y, cómo no, de una precariedad laboral y de una minoración salarial, que derivan de la competencia desigual entre hombres y mujeres en el mercado laboral.

Es preciso reconocer la necesidad de dar solución, así, a los problemas provocados por la “doble o triple jornada” de perfil marcadamente femenino. Dicho enfoque jurídico exige un serio replanteamiento, comenzando a asumirse que, para conseguir un buen encaje entre las obligaciones laborales y familiares, no basta con facilitar a las mujeres la concesión de tiempos de ausencia en el trabajo para destinarlo al cuidado de los hijos o personas dependientes, lo que ha provocado la desvinculación del entorno laboral y un denostado efecto boomerang al considerar muchos empresarios que se trataba de una mano de obra más cara. Antes al contrario, se requiere más bien la adopción de medidas que permitan la asunción de responsabilidades familiares tanto por hombres como por mujeres, así como la promulgación de normas políticas tendentes a equiparar las responsabilidades entre los dos sexos, para que las actuaciones previstas puedan ser solicitadas en igual medida por ambos. Algunos han sido los pasos avanzados en esta senda desde la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, de conciliación de la vida laboral y familiar, sin olvidar la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Protección Integral contra la violencia de género, la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, de igualdad efectiva entre hombres y mujeres, el Real Decreto Ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para la garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, el Real Decreto Ley 8/2020, que recoge las adaptaciones por razón de la covid-19, la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral frente a la libertad sexual, la Ley 15/2022, de 12 julio, la Ley Orgánica 1/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI, y, como último eslabón, el Decreto Ley 5/2023, de 8 de junio.

Aun cuando no cabe negar la bondad de estas normas en cuanto buscan beneficiar a la mujer trabajadora imponiendo la igualdad de derechos en materia de conciliación, tampoco cabe soslayar que la gestión del tiempo de trabajo sigue siendo ante todo una cuestión básicamente “institucional”, en la que tiene mucho que decir la empresa y en la que hay poco espacio para las decisiones o apetencias del trabajador. Es necesario, pues,

abrir nuevas posibilidades más incisivas en relación con la configuración neutra en el diseño de facilidades intransferibles para el cumplimiento de las responsabilidades familiares, tal y como se deduce de la nueva Directiva 2019/1158, de 20 de junio, relativa a la conciliación de la vida familiar y la profesional de los progenitores y cuidadores, que apuesta por el reparto equilibrado de los cuidados de los hijos y de otros familiares física o mentalmente dependientes adoptando una perspectiva individualizada para lograr una distribución equilibrada de la titularidad de los derechos.

Pese a que se han dado pasos importantes, procede tener en cuenta, como reflexión general, que no sólo están en juego aspectos de legalidad ordinaria, sino también trascendentes derechos fundamentales, de manera que deviene imprescindible, por un lado, una intervención decidida de los poderes públicos en la dotación de servicios de cuidados debidamente subvencionados y, por otro, una negociación colectiva responsable donde se diseñen reglas más adecuadas para una ordenación más equilibrada del conflicto trabajo-familia, pues trasciende, muchas veces, el ámbito empresarial llegando a afectar a las posibilidades de obtener o conservar la custodia de los hijos en los casos de divorcio, no en vano los progenitores con horarios más complicados tienen más dificultades<sup>107</sup>. Es necesario mejorar la dotación de la red pública de cuidado para que sea capaz de abarcar el amplio espectro de necesidades existentes (guarderías con amplios horarios, colegios con actividades lúdicas y extraescolares en períodos vacacionales y en horarios no lectivos, centros de día, atención domiciliaria de personas dependientes y de menores, centros residenciales cercanos al domicilio o al lugar de trabajo...). Como con acierto ha sentado un reciente pronunciamiento judicial de suplicación, “la conciliación de la vida laboral no se consigue únicamente trabajando menos horas, sino permitiendo que las horas que se trabajen se puedan articular adecuadamente para hacerlas compatibles con la atención del necesitado, sin especiales gravámenes o perjuicios directos o indirectos”, poniendo fin a la normalidad de unos horarios “familiarmente hostiles, prolongados durante todo el día, con jornadas partidas y salidas tardías del trabajo”. No cabe duda que las novedades introducidas por el Real Decreto Ley 6/2019 (equiparación entre permiso por maternidad y paternidad, protección de la lactancia compartida y medidas de flexibilidad horaria a instancias del trabajador) cumplen con las cuatro claves para un ejercicio compartido de los derechos de conciliación (titularidad individual, ejercicio intransferible, duración igual y remuneración íntegra), pero la aspiración por la plena corresponsabilidad, sin embargo, todavía queda muy lejos de convertirse en realidad, pues, olvidando la relevancia constitucional del derecho a la conciliación y su vertiente de derecho fundamental por la conexión del art. 39 con el art. 14 CE, las medidas adoptadas siguen pivotando, en su gran mayoría, en la posibilidad de otorgar tiempo de trabajo (ausencias), de forma remunerada o no, para que el trabajador (normalmente la trabajadora, cuidadora clásica y tradicional de los menores, de los mayores, de las personas enfermas y de las discapacitadas) pueda atender sus responsabilidades domésticas, minorando el período que dedica a sus actividades laborales. Dicho enfoque jurídico exige –permítase la reiteración– un serio replanteamiento, debiendo abrir nuevas posibilidades más incisivas en relación con la propia organización de la actividad productiva, tanto en lo que afecta al lugar de trabajo, potenciando la actividad a distancia con derechos y garantías o la actividad semipresencial que va a permitir rebajar los espacios de permanencia en la empresa, así como fundamentalmente flexibilizando la elección del período de ejecución de la prestación a través de una dirección coherente por objetivos, sin necesidad de restar dedicación, compromiso y retribución, posibilitando el disfrute bolsas de horas o semanas

---

<sup>107</sup> SAP Badajoz 9 julio 2019 (núm. 524/2019).

comprimidas sin mermar salario, así como eliminando horarios asociales, exigencias de prolongación de la jornada y cambios no planificados relacionados con los días laborales y los horarios.

Descendiendo a la regulación actual de las medidas de conciliación de la vida laboral y familiar, cabe efectuar las siguientes consideraciones:

1.-Ciertamente es que el art. 34.8 ET ha sido mejorado en su redacción por mor del Real Decreto Ley 5/2023 al reconocer el derecho a solicitar adaptaciones en la duración y distribución de la jornada y en la ordenación del tiempo de trabajo o en la forma de prestación (incluido el trabajo a distancia) para hacer efectivo el derecho a la conciliación de la vida familiar y laboral, atribuyendo la titularidad a las personas con hijos de hasta doce años, así como aquellas que tengan necesidades de cuidado respecto de los hijos mayores de esa edad, el cónyuge o pareja de hecho, familiares por consanguinidad hasta el segundo grado del trabajador u otras personas dependientes cuando convivan en el mismo domicilio, y que, por razones de edad, accidente o enfermedad no puedan valerse por sí mismos. No menos verdad resulta, sin embargo, que deviene imprescindible dar un nuevo tenor al citado precepto con el fin de recoger un derecho genérico de adaptación del lugar y tiempo de trabajo y no un simple derecho de solicitud de esa adaptación con posibilidad de oposición o de plantear una fórmula alternativa motivadas en razones objetivas por parte del empresario. Resulta conveniente, también, que la negociación colectiva o los planes de igualdad introduzcan fórmulas de flexibilidad en el tiempo de trabajo como las bolsas de horas o la disponibilidad de franjas amplias de entrada y salida.

2.-También procede introducir una perspectiva de género en las posibilidades de distribución irregular de la jornada a instancias del empresario que cuenta con un extenso margen del 10 por 100 en cómputo anual para aplicar a aquellas franjas horarias que ofrecen una mayor productividad, sin olvidar tampoco corregir el fácil manejo en la realización de horas extraordinarias que para nada benefician a las mujeres. Buena muestra de la ausencia de esta perspectiva de género puede encontrarse en el Real Decreto Ley 10/2020, de 29 de marzo, en virtud del cual se diseñó un permiso de disfrute obligatorio y se prevé la recuperación de las horas dejadas de trabajar con motivo del período de paralización de la actividad en todos los sectores no considerados esenciales (entre el 30 de marzo y el 9 de abril) debido a la emergencia sanitaria por coronavirus. La posibilidad de recuperación se extendía hasta el 31 de diciembre de 2020 sin tener en cuenta las responsabilidades familiares.

3.- Aun cuando el Real Decreto Ley 5/2023 ha introducido en nuestro ordenamiento el nuevo permiso parental, intransferible, de duración no superior a ocho semanas para el cuidado de hijo (o acogido por más de un año) hasta la edad de ocho años, que se podrá disfrutar a tiempo completo o a jornada parcial, que se añade al permiso por maternidad/maternidad, lo cierto es que mayoritariamente las mujeres han utilizado las excedencias de duración no superior a tres años para el cuidado de cada hijo (incluidos los casos de guarda con fines de adopción y acogimiento permanente) o de dos (ampliables por la negociación colectiva) para el cuidado de familiares, entendiendo por tales cónyuge o pareja de hecho, así como parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, incluido el familiar consanguíneo de la pareja de hecho, no son retribuidas y no cuentan con protección social directa más allá de la consideración como cotizado del período de disfrute (art. 46 ET). Precisamente la utilización mayoritariamente femenina, como demuestra el dato de que en el primer semestre del año de 24.942 casos, 21.089 correspondieron a mujeres (el 84,5 por 100) y 3.853 a hombres (un 15,4 por 100), exige la intervención de los poderes públicos para la concesión de algún tipo de subsidio o prestación durante su disfrute. Como buena práctica, cabe señalar

que el Plan de Igualdad de Ikea prevé la concesión de una ayuda de 600 euros brutos durante los dos primeros meses de excedencia por cuidado de menor<sup>108</sup>.

4.- Como consecuencia de la aprobación del Decreto Ley 5/2023 se ha reconocido también el denominado permiso por causa de fuera mayor familiar, en virtud del cual se atribuye el derecho a ausentarse del trabajo (hasta un número de horas equivalente a cuatro días al año) cuando sea necesario por motivos familiares urgentes relacionados con parientes o personas convivientes, en caso de enfermedad o accidente que hagan indispensable la presencia inmediata del trabajador (art. 34.9 ET). Se trata de un avance importante pensado para la atención de personas mayores dependientes afectados por enfermedades crónicas capaces de generar recidivas o menores de corta edad que frecuentemente sufren enfermedades infecto-contagiosas, pero la limitación en su duración deja situaciones desprotegidas.

5.- Se prevé también la reducción de jornada por guarda legal de un menor de doce años o persona con discapacidad que no desempeñe actividad retribuida o para el cuidado directo del cónyuge, pareja de hecho o parientes hasta el segundo grado por consanguinidad o afinidad, incluido el familiar consanguíneo de la pareja de hecho, que por razones de edad, accidente o enfermedad no pueda valerse por sí mismo; en ambos casos, la reducción debe ser entre un octavo y la mitad de la jornada (art. 34.6 ET). La ausencia de remuneración sigue provocando que sean las mujeres quienes principalmente utilizan esta medida. En todo caso, merece una valoración positiva que se considere el salario correspondiente a la jornada completa para calcular las indemnizaciones previstas en el Estatuto de los Trabajadores en el caso de trabajadores que tengan reducida su jornada por motivos de conciliación.

6.- También merece una valoración positiva la regulación que atribuye al progenitor, guardador con fines de adopción o acogedor permanente, durante la hospitalización y tratamiento continuado del menor a cargo afectado por cáncer o por otra enfermedad grave, que implique ingreso hospitalario de larga duración, el derecho a una reducción de la jornada, con disminución proporcional del salario, de al menos la mitad de la duración de aquella; como máximo hasta que el sujeto causante cumpla los veintitrés años o, en algunos casos, los veintiséis, teniendo acceso a un subsidio de Seguridad Social que solo podrá percibir uno de los potenciales beneficiarios (art. 34.6 ET). En concreto, desde el 1 de abril de 2023, cumplidos los 18 años, se podrá reconocer la prestación hasta que la persona causante cumpla los 23 años en los supuestos de padecimiento de cáncer o enfermedad grave diagnosticada antes de alcanzar la mayoría de edad. Asimismo, se mantendrá la prestación económica hasta que la persona causante cumpla los 26 años si antes de alcanzar los 23 años acreditara, además, un grado de discapacidad igual o superior al 65 por ciento. Por otro lado, en los supuestos de nulidad, separación, divorcio o extinción de la pareja de hecho, así como cuando se acredite ser víctima de violencia de género, el derecho se reconocerá a favor de la persona progenitora, guardadora o acogedora que conviva con la persona enferma, aunque el otro no trabaje (Real Decreto 677/2023, de 18 de julio). Esta regulación puede servir de inspiración para la atención de otras necesidades familiares de las personas trabajadoras.

7.- Se reconocen permisos, en una lista que ha ido creciendo en los últimos años, por las situaciones siguientes: A) Permiso para el cuidado del lactante. En caso de nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento, el trabajador tiene derecho (intransferible) a una hora de ausencia del trabajo (ampliable en algunos casos) para el cuidado del lactante hasta que cumpla nueve meses, aunque bajo ciertas condiciones el período de referencia se extiende hasta los doce meses (ampliación no retribuida, pero

---

<sup>108</sup> [https://www.igualdadenlaempresa.es/redEmpresas/distintivo/docs/IKEA\\_Pladeigualdad.pdf](https://www.igualdadenlaempresa.es/redEmpresas/distintivo/docs/IKEA_Pladeigualdad.pdf)

con protección social para uno de los progenitores). Ahora bien, caben otras formas de ejercicio, tales como la división de la hora en dos fracciones, su sustitución por una reducción de jornada en media hora o la acumulación del permiso en jornadas completas. B) Permiso para el cuidado de prematuros. Derecho a ausentarse del trabajo durante una hora en caso de nacimiento prematuro o cuando el hijo deba permanecer hospitalizado tras el parto. También derecho a reducir la jornada hasta dos horas con disminución proporcional del salario. C) Permiso de dos días (ampliables a cuatro en caso de desplazamiento) por fallecimiento del cónyuge, pareja de hecho o parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad. D) Permiso de cinco días por accidente o enfermedad graves, hospitalización o intervención quirúrgica sin hospitalización que precise reposo domiciliario del cónyuge, pareja de hecho o parientes hasta el segundo grado por consanguinidad o afinidad, incluido el familiar consanguíneo de la pareja de hecho, así como de cualquier otra persona distinta de las anteriores, que conviva con el trabajador en el mismo domicilio y que requiera el cuidado efectivo de aquel. E) Permiso por el tiempo indispensable para la realización de exámenes prenatales y técnicas de preparación al parto, siempre que deban tener lugar dentro de la jornada de trabajo. F) Permiso (en caso de adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento) para la asistencia a las preceptivas sesiones de información y preparación y para la realización de los preceptivos informes psicológicos y sociales previos a la declaración de idoneidad, siempre que deban tener lugar dentro de la jornada de trabajo.

Por tanto, toda esta regulación casuística y fragmentada, pese al avance que supone, debe de ser mejorada desde una visión de justicia social, pues debe de ir calando en la conciencia social que, si se quiere revertir una curva de natalidad verdaderamente desastrosa (que además se ha visto aún más perjudicada en el contexto de la pandemia) y conseguir un modelo social apropiado a las necesidades reales de una sociedad cada vez más envejecida, será menester efectuar cambios, sociológicos y jurídicos, que lleven a una realidad más humana y adaptada, en la que la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, no sea una quimera, sino algo que, con el esfuerzo de todos, pueda llegar a materializarse en la práctica cotidiana. Desde algún sector se ha propuesto, como pauta de solución, atender al concepto o perspectiva “hora punta de la vida (rush hour of live)”, que trata de adaptar el tiempo de trabajo a los avatares de las circunstancias personales, de manera que hay momentos en el discurrir de la trayectoria personal en que, por falta de responsabilidades familiares, el trabajador (mejor, la trabajadora) puede estar disponible para una mayor dedicación a la actividad laboral, y otros en los que, por asumir mayores tareas domésticas, puede estar menos dispuesto para la prolongación de la jornada laboral.

Resulta imprescindible también el diseño convencional de una verdadera política de conciliación de la vida laboral y familiar, más allá de una citatera ampliación de los días de permiso o de la mera inclusión de algún supuesto adicional como el destinado a la asistencia a consultas médicas o al acompañamiento de familiares a consulta médica.

#### **4.7.- Teletrabajo y conciliación: dos variables difíciles de combinar**

Particular atención merece la posibilidad que tanto la Directiva 2019/1158 como el art. 34.8 ET brindan de trabajar en remoto como mecanismo para fomentar la conciliación de la vida familiar y laboral atendiendo a un doble cúmulo de motivos: por un lado, ahorro de tiempo en los desplazamientos y cercanía con las personas objeto de cuidado manteniendo el salario; y, por otro, mayor autonomía a la hora de decidir cómo y cuándo prestar las funciones profesionales encomendadas por la organización productiva, facilitada por la utilización de medios digitales que, en principio, podrían aligerar de manera prácticamente automática e inevitable la prestación presencial de

servicios. Con todo, siendo estas premisas ciertas, tampoco pueden olvidarse algunos peligros inherentes al teletrabajo:

De un lado, la deslocalización espacial conlleva la eliminación de las fronteras entre tiempo de trabajo y tiempo de descanso, pues el trabajador se ve obligado directa o indirectamente a permanecer en alerta constante (always on) ante una intensificación de los requerimientos productivos. Las turbulencias del nuevo entorno empresarial y de las circunstancias de la competitividad van a ser atendidas a través de un concepto polisémico, cual es el de “disponibilidad”, que designa tanto la situación de “utilizable” dentro de la jornada como la posibilidad de ser llamado fuera de tal parámetro. En las nuevas empresas digitales, los puestos de trabajo se antojan movibles, abiertos, multifuncionales, marcados por objetivos y des-espacializados”, máxime cuando la conexión no tiene lugar únicamente entre trabajadores y empresarios, sino también con clientes y proveedores, dando lugar a nuevos modelos de negocio que permiten ofrecer productos y servicios de forma rápida y constante (“on demand” o “just in time”) a través de plataformas colaborativas creadoras de un mercado abierto para el uso temporal de mercancías a precios más bajos, poniendo en cuestión notas tradicionales del contrato de trabajo, tal y como sucede con la dependencia.

Este nuevo tipo de trabajador, deslocalizado física y geográficamente y sujeto a cometidos fraccionados y micro remunerados, encuentra difícil encaje legal y, por ende, su denominador común es la ausencia de una adecuada protección en cuanto a los derechos laborales se refiere, deviniendo imposible el disfrute de la mayor parte de ellos, tal y como ocurre con el de desconexión recogido de una manera muy tímida en el art. 88 Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantías Digitales (LOPD), como cauce “para garantizar fuera del tiempo de trabajo legal o convencionalmente establecido, el respeto de su tiempo de descanso, permisos y vacaciones, así como de su intimidad personal y familiar”, remitiendo a la negociación colectiva o, en su defecto, al acuerdo entre la empresa y los representantes de los trabajadores, “las modalidades de ejercicio de este derecho”. Sin duda, el incumplimiento empresarial de este derecho tendrá una fuerte proyección de género, pues provocará daños superiores en la salud y la promoción profesional de las mujeres en una medida muy superior a la de los varones.

De otro, cuando el trabajador utiliza intensivamente equipos infotelemáticos, todas sus acciones quedan registradas con extraordinaria precisión, de tal suerte que va a quedar plenamente sometido al poder directivo empresarial, y a las órdenes e instrucciones que el empleador pueda emitir, así como a sus prerrogativas de supervisión y disciplinarias, requiriendo un fuerte ritmo de trabajo y una trazabilidad completa de su actividad ante la amenaza del desempleo como espada de Damocles. Desde la dirección de la empresa se pueden instrumentar sofisticadas medidas de control, bien directo y en tiempo real, bien diferido, mediante la utilización de sistemas in accounting o técnicas de inteligencia artificial altamente invasivas, que permiten obtener fácilmente una visión muy cercana de los usos de los dispositivos (profesional o personal) y de los patrones de comportamiento del titular, pudiendo conocer fácilmente preferencias de todo tipo (su orientación sexual, identidad sexual, aficiones, gustos, hábitos y pensamiento político o sindical). Se pueden registrar con facilidad y a escaso coste informaciones procedentes de las propias herramientas informáticas: desde el pulsado del teclado y los movimientos del ratón efectuados en todo momento por el trabajador hasta capturas de pantalla realizadas al azar o a intervalos, pasando por el seguimiento de las aplicaciones utilizadas y tiempo de empleo de las mismas, por las veces que se ha marcado el teléfono e incluso por el rastreo de datos conseguidos mediante cualesquiera otros instrumentos, como cámaras de visualización o gps, sin olvidar, a la postre, la frecuente utilización de los sistemas de

puntuación basados en algoritmos o en evaluaciones externas de clientes o usuarios sin ningún rigor bajo una desmedida “soberanía del consumidor” . Al tiempo, no son difíciles de utilizar wearables u otro tipo de artilugios de monitorización en gafas, relojes, pulseras o brazaletes amparados en su legalidad en abstracto bajo el amplio trazo del principio de proporcionalidad.

Es más, a estos riesgos generales inherentes a cualquier sistema de teletrabajo, cabe añadir otros específicos particularmente incisivos para las mujeres cuando se desempeña con vocación conciliadora, pues habida cuenta la flexibilidad, en particular horaria, la atención prioritaria, en las horas centrales de la jornada, a las tareas de cuidado, relegando el desarrollo de actividades laborales al tiempo restante, en ocasiones, en tramos temporales sumamente incómodos o en los que el cansancio resulta más acusado (nocturno), en exceso fraccionados (alternando tareas profesionales y domésticas) o simultáneos, conlleva consecuencias negativas en un doble plano: por una parte, desde la perspectiva laboral, es previsible un escaso rendimiento; y, por otra, desde el punto de vista personal, la sensación de insatisfacción será máxima quedando resentida su salud física y psíquica . Tiene lugar, así, a través del teletrabajo una fuerte atadura al rol social de cuidadora, derivada de “un retorno de la mujer al hogar” y una intensa quiebra en la protección de la seguridad y salud. La teórica ventaja del teletrabajo como fórmula de conciliación se ve ensombrecida por la pervivencia de roles sexuales que vinculan a las mujeres, en mayor medida que a los hombres, como las tareas domésticas y de cuidado, lo cual puede traducirse en una asimilación de esta modalidad laboral al desarrollo de cometidos de menor responsabilidad y que requieren una menor vinculación con la empresa, lo que redundaría en un menor rendimiento y en una disminución genérica de la cualificación del propio teletrabajo y una limitación en la proyección profesional de las mujeres.

Estos lados oscuros han motivado que la Ley 10/2021 intente evitar que el teletrabajo contribuya a perpetuar los roles de género. De ahí que el art. 4.3 reconozca el derecho de los teletrabajadores a ser tomados en consideración para elaborar los planes de igualdad de las empresas y que el art. 4.5 prevea expresamente que estos trabajadores on line “tienen los mismos derechos que las personas trabajadoras presenciales en materia de conciliación y corresponsabilidad, incluyendo el derecho de adaptación a la jornada establecido en el artículo 34.8 ET, a fin de que no interfiera el trabajo con la vida personal y familiar”. Dicho de otro modo, el citado art. 34.8 ET permite que cualquier trabajador –incluido el teletrabajador– solicite la adaptación de la duración y distribución de la jornada, a la par que permite que cualquier trabajador pueda pedir cambiar la modalidad de trabajo de presencial a remoto por motivos de conciliación. No obstante, este doble juego de posibilidades debería de haberse acompañado de medidas que impulsen a los varones a acogerse a esta modalidad de trabajo telemático a distancia.

Con todo, procede distinguir el régimen jurídico aplicable a quienes han solicitado trabajar on line por motivos de conciliación en virtud del art. 34.8 ET, en cuyo caso la empresa sólo podrá oponerse o proponer medidas alternativas cuando no concurra realmente una necesidad de conciliar, la petición no sea razonable o resulte desproporcionada desde el punto de vista de las necesidades organizativas o productivas de la corporación, frente al teletrabajo ordinario fruto de un acuerdo bilateral bajo las coordenadas de la Ley 10/2021 en las que el empresario ha de encargarse de dotar al trabajador de “medios, equipos, herramientas y consumibles, a la vez que remite a la negociación colectiva para acordar la posible compensación de gastos en que haya podido incurrir la persona trabajadora”.

## **5.-TRABAJO A TIEMPO PARCIAL NO DESEADO: IMPACTO ADVERSO DE GÉNERO Y BIPOLARIZACIÓN SEXUAL**

Con el objetivo de permitir un uso selectivo de la fuerza de trabajo, más ajustado a las necesidades productivas, se ha recurrido frecuentemente a la jornada a tiempo parcial, que ha adquirido un crecimiento notable, irrumpiendo en los últimos años como una de las alternativas a las diferentes formas de ocupación de la clase trabajadora que, en tiempos de crisis, viene impulsada por la legislación laboral para el reparto del trabajo o para el fomento del empleo de los colectivos más perjudicados por la desocupación. Ahora bien, en este esquema subyacen, empero, concepciones precarizadoras y androgénicas, que merecen una reflexión más detenida, no en vano si se observan los datos del INE, el 70 por 100 de los contratos a tiempo parcial se celebran con mujeres. Sin lugar a dudas, resulta muy marcado el desequilibrio en el recurso al empleo a tiempo parcial falsamente voluntario por parte de las mujeres (31,5 por 100 frente al 8,2 por 100 de los varones en la Unión Europea), lo cual encierra en sí mismo una auténtica discriminación, que responde a un estereotipo sexista, germen de unas considerables dificultades para el desarrollo y progreso de la carrera profesional de las féminas, de una lamentable brecha salarial que condena a las mujeres a la pobreza e, inclusive, de una más reducida (casi en un 34 por 100) protección social (singularmente, respecto del desempleo y la jubilación). Se trata del ámbito más característico de la discriminación indirecta por razón de sexo.

La regulación vigente del contrato a tiempo parcial se ha dirigido, de un lado, a facilitar una entrada precaria en el mercado de trabajo, esto es, como vía muchas veces frustrada de transición hacia el trabajo a tiempo completo, y, de otro, a incrementar la flexibilidad empresarial en la organización y distribución del tiempo de trabajo, sin tener en consideración sus responsabilidades familiares, de atención imposible ante la incertidumbre sobre el tiempo de la prestación de actividad, a la que se suman las facultades empresariales de distribución irregular de la jornada. Sólo en una ocasión la regulación legal de esta modalidad contractual da entrada expresa a la atención de las responsabilidades familiares de los trabajadores, enunciadas en el art. 37.6 ET, para considerarlas causa justificativa de la renuncia por el trabajador al pacto de horas complementarias, una vez cumplido un año desde su celebración [art. 12. 5 e).1ª ET]. A este pacto de horas complementarias se adicionan las horas complementarias voluntarias, que constituyen el medio de incremento del tiempo de trabajo inicial en esta modalidad contractual y de acomodación continua a las necesidades empresariales, lo que corrobora la idea de partida: el contrato a tiempo parcial incide en la segregación laboral de las mujeres y en la falta de proyección profesional.

En efecto, la posibilidad de realizar horas complementarias, con el añadido de que la parcialidad está en función de que se realice un número de horas inferior al que con carácter general lleva a cabo un trabajador ordinario, provocan que un contratado bajo la modalidad aquí analizada pueda llegar a tener una jornada prácticamente igual que la de un trabajador con jornada completa sin concreción ex ante. Sumadas las que puede directamente comprometer el trabajador mediante pacto (hasta un 30 por 100, que puede ampliarse por convenio colectivo hasta un 60 por 100), con las que puede ofrecer la empresa y aceptar el trabajador (del 15 por 100, ampliable hasta un 30 por 100 por norma paccionada), llegamos a un resultado en el que la jornada de trabajo de quien ha sido reclutado a tiempo parcial puede ser estirada o encogida, al albur de las necesidades empresariales (y teóricamente aceptada por el trabajador, aun cando, ya se sabe, en el ámbito laboral la decisión del asalariado no debería presuponerse acriticamente), con unos márgenes amplísimos que rayan lo delirante, pues en el supuesto extremo (en que los negociadores del convenio hubieran atendido en este punto las demandas preponderantes del banco patronal) llevarían a permitir que prácticamente se doblara el espacio inicialmente pactado. Es más, la regla general de que el trabajador tenga

conocimiento del día y hora de realización de las horas complementarias pactadas, al menos con tres días de antelación [art. 12.5 d) ET], plazo limitado sin lugar a dudas, podría acortarse sustancialmente cuando así lo prevea el convenio colectivo aplicable, de sector o de empresa, y lo que todavía es peor, tratándose de horas complementarias “de libre aceptación”, pueden ser ofrecidas por el empresario “en cualquier momento” con dos únicos vetos: “que se trate de un contrato a tiempo parcial de duración indefinida con una jornada de trabajo no inferior a diez horas semanales en cómputo anual” [art. 12.5 g) ET].

Tal regulación recuerda los denostados trabajos “a llamada”, capaces de exigir una disponibilidad constante no compensada económicamente, máxime cuando las horas complementarias se retribuirán como las ordinarias sin penalización adicional y solo cuando se hayan prestado efectivamente los servicios requeridos. Otra cosa es que el Real Decreto Ley 2/2023 haya reformado el art. 247 TRLGSS para que se tengan en cuenta como si fueran a tiempo completo los períodos de trabajo a tiempo parcial a efectos de acreditar los periodos de cotización necesarios para causar derecho a las prestaciones de jubilación, incapacidad permanente, muerte y supervivencia, incapacidad temporal y nacimiento y cuidado de menor. Por tanto, se tienen en cuenta los períodos cotizados cualquiera que sea la duración de la jornada realizada en cada uno de ellos.

Todo ello sin olvidar la hipótesis (harto frecuente) de que el empresario no esté acatando plenamente el ordenamiento laboral, pues no cabe silenciar que la experiencia práctica enseña que el contrato a tiempo parcial resulta ser, además, una situación que, en no pocas ocasiones, es utilizada por algunas empresas directamente para cometer fraude. Así, “sectores como el turismo y la hostelería o el empleo en el hogar familiar aparecen poblados por un alto porcentaje de trabajadores a tiempo parcial donde la sospecha permite suponer que las horas realizadas son mayores que las declaradas, aun cuando el silencio lleva a una situación de fraude evidente.

En fin, teniendo en cuenta todas estas circunstancias no puede sino valorarse de forma positiva que el Real Decreto Ley 1/2023 penalice especialmente la contratación a tiempo parcial. Por una parte, se ha derogado el incremento previsto en el art. 2.7 Ley 43/2006 en virtud del cual el importe de la bonificación correspondiente a los contratos a tiempo parcial, se modificaba en función de la jornada realizada, pero incrementada en 30 puntos porcentuales. Por otra, salvo excepciones, únicamente se bonifican los contratos a tiempo parcial con una jornada superior o igual al 50 por 100 de la jornada a tiempo completo. Ahora bien, es pertinente llevar a cabo una reforma sustancial de esta modalidad contractual en clave de género.

De interés resulta la inclusión en la negociación colectiva o en los planes de igualdad de cláusulas que reconozcan, en los casos de aumento de la plantilla, vacantes o necesidad de contratación a tiempo completo, la preferencia las trabajadoras de la empresa con contrato a tiempo parcial.

## **6.- ACOSO SEXUAL Y POR RAZÓN DE SEXO: ÚLTIMAS NOVEDADES**

Sin descartar la incidencia de este riesgo sobre los hombres, lo cierto es que las mujeres son las principales víctimas de acoso sexual y acoso por razón de sexo en el marco laboral, agravados por las facilidades tecnológicas. A la situación de degradación de la dignidad individual propia de la violencia y particularmente del acoso se suma la difusión y divulgación de contenidos con un evidente alcance social, lo que logra proyectar los efectos de las agresiones más allá del entorno individual de la víctima. La mayor facilidad para difundir datos íntimos, la propagación fácil de imágenes, videos, grabaciones, comentarios o mensajes, encuentra en las mujeres un destinatario fácil debido a los estereotipos culturales vinculados al comportamiento personal y sexual. Ello explica que

la Estrategia Europea de Igualdad de Género 2020-2025 haya indicado que es necesario prestar particular atención a la violencia on line dirigida contra las mujeres con carácter general y en las relaciones de trabajo en particular, no solo debido a su aumento exponencial, sino a que representa un verdadero obstáculo a la participación de las féminas en la vida pública.

Sin duda, el colectivo femenino se haya sometido a un riesgo manifiesto cual es el acoso sexual (tendente a conseguir una satisfacción de carácter libidinoso) o el acoso moral por razón de género (agresiones, humillaciones o vejaciones repetidas y realizadas de forma premeditada con intención de perjudicar y reducir a la víctima, demostrando el desprecio que le merece al sujeto activo), capaces de producir importantes daños emocionales. En otros casos, y de manera fundamental en ocupaciones tradicionalmente masculinas, en organizaciones con marcados roles de género o cuando la mujer mantiene una posición jerárquica superior, se producen comportamientos de rechazo de los compañeros, quienes no soportan recibir órdenes o directrices de aquélla con un mayor nivel de responsabilidad. Cuando aquél se traduce en hostigamiento psicológico de carácter sistemático y repetitivo, que persigue su exclusión laboral, ha lugar a un verdadero acoso laboral sexista, cuyo objetivo es colocar a la víctima en el lugar que, según las particulares convicciones del agresor, le corresponde por naturaleza.

### **6.1.- La Ley Orgánica de Igualdad**

Insistiendo en conceptos ya mencionados, de lege data cabe diferenciar dos términos básicos íntimamente imbricados: el de acoso sexual (“cualquier comportamiento, verbal o físico, de naturaleza sexual que tenga el propósito o produzca el efecto de atentar contra la dignidad de una persona, en particular cuando se crea un entorno intimidatorio, degradante u ofensivo”) y el de acoso por razón de sexo (“cualquier comportamiento realizado en función del sexo de una persona, con el --mismo-- propósito o el efecto de atentar contra su dignidad y de crear un entorno intimidatorio, degradante u ofensivo”). La consecuencia de ambas circunstancias es común: “se considerarán en todo caso discriminatorios” (art. 7 LOIEMH).

Bajo estas variables, las manifestaciones son tan heterogéneas, muchas veces poco explícitas y otras tantas en exceso burdas, que en ocasiones las propias víctimas deciden adoptar un afrontamiento pasivo (ignorar o pasar por alto la situación) ante la ausencia de una línea común capaz de establecer contornos claros de un actuar ilícito. No obstante, cabe mencionar como más señeras: de un lado, el “chantaje sexual”, “quid por quo” o abuso de autoridad a cargo de quien tiene poder para proporcionar o retirar un beneficio laboral (empleo continuado, salario, formación o promoción profesional, como aspectos más comunes entre un elenco sencillo de completar); de otro, el propio “clima organizacional” o las características de la unidad productiva que facilitan la existencia de un ambiente de cierta tolerancia hacia el acoso (contextos predominantemente masculinos; quejas no tomadas en cuenta o que se percibe como peligroso plantearlas; pocas posibilidades de que los autores sean castigados; falta de compromiso empresarial en una investigación seria, confidencial y con protección frente a posibles represalias; o ausencia de formación a mandos y gestores para identificar cuantos factores contribuyen a que no se produzca y a familiarizarse con sus responsabilidades a estos efectos, y un largo etcétera de todos conocido).

Recurriendo de nuevo a la estadística, normalmente el fin radica en violentar la libertad sexual de la persona acosada, a través de conductas con un claro contenido libidinoso (unwanted sexual advant), cuyas repercusiones sobre la estabilidad emocional de la víctima son siempre negativas, provocando una situación psíquica que se suele diagnosticar como trastorno adaptativo con estado emocional ansioso-depresivo. Partiendo de la incuestionable premisa de que a cada persona le corresponde determinar

el comportamiento que aprueba o tolera, y de parte de quien, la determinación de qué comportamientos resultan o no molestos es algo que depende del receptor de las conductas, siendo en este punto irrelevante la intencionalidad del emisor. El acoso puede exteriorizarse, pues, mediante cualquier comportamiento de índole sexual que suponga una ofensa para quien lo recibe con independencia del medio utilizado (incluyendo acciones, gestos, insinuaciones, palabras, escritos e, incluso, dibujos) capaz de provocar una tensión emocional a quien se siente hostigado. Por la misma razón, tampoco es necesario que se llegue a materializar el daño. Como ha señalado el Tribunal Constitucional, “...para apreciar la vulneración del derecho fundamental a la integridad moral no es preciso que la lesión se haya consumado, siendo suficiente que exista un riesgo cierto de que la lesión pueda llegar a producirse”, de forma que “la tutela reparadora, ex post, resulta ineficaz para proteger la integridad moral y la salud”<sup>109</sup>.

En el plano normativo, desde la entrada en vigor de la LOIEMH, se han introducido obligaciones para todas las empresas en el marco del acoso sexual y por razón de sexo, cuyo incumplimiento puede llevar a generar responsabilidades con la imposición de importantes sanciones (arts. 51 y 62). Por un lado, se establecen obligaciones de prevención frente a este tipo de conductas y, por otro lado, obligaciones dirigidas a poner remedio a las mismas en caso de no ser posible evitarlas, mediante el establecimiento de procedimientos específicos para resolver las denuncias o reclamaciones. Al tiempo, se dota de un papel protagonista a la representación legal de los trabajadores, que les permite realizar diferentes actuaciones como son la adopción de medidas de prevención dirigidas a la plantilla, así como también la puesta en conocimiento de la empresa de comportamientos de este tipo. Además, el art. 46.2 LOIEMH establece que en el marco de la obligación que tienen las empresas de elaborar e implementar planes de igualdad se pueden incluir medidas preventivas en contra de estas lacras. Asimismo, el art. 48 LOIEMH, en su versión inicial exigía a las empresas, “promover condiciones de trabajo que eviten el acoso sexual y el acoso por razón de sexo y arbitrar procedimientos específicos para su prevención y para dar cauce a las denuncias o reclamaciones que puedan formular quienes hayan sido objeto del mismo”, y “con esta finalidad se podrán establecer medidas que deberán negociarse con los representantes de los trabajadores, tales como la elaboración y difusión de códigos de buenas prácticas, la realización de campañas informativas o acciones de formación”. Así, no es de extrañar que la negociación colectiva haya recogido ese mandato legal, incorporando el protocolo de actuación anti-acoso como parte del convenio colectivo, suscribiéndolo como anexo o como instrumento específico en virtud del compromiso asumido en el convenio. Finalmente, la disposición adicional 11ª LOIEMH dio una nueva redacción al art. 4.2 e) ET, señalando que las personas trabajadoras tienen como derechos básicos “el respeto de su intimidad y la consideración debida a su dignidad, comprendida la protección contra el acoso... sexual y el acoso por razón de sexo”, y, asimismo, reformó el art. 54.2 g) ET incorporando una nueva causa de despido por motivos discriminatorios, haciéndose expresa mención al acoso sexual y al acoso por razón de sexo.

Si bien podría pensarse que la normativa anteriormente indicada había dado un paso importante para dotar de una mayor protección a la mujer trabajadora con independencia de los instrumentos que se utilicen para llevar a cabo las conductas acosadoras, lo cierto es que, como dificultad añadida, progresivamente y a medida que las nuevas tecnologías han ido alcanzando mayor protagonismo en las relaciones de trabajo, han surgido severas lagunas tuitivas.

---

<sup>109</sup> STCo 160/2007, de 2 de julio.

Como fácilmente se puede constatar, la realidad es que el acoso, en sus múltiples formas, ha existido desde siempre, si bien ahora con la aparición y el uso masivo de internet, las redes sociales y la telefonía móvil, se introduce en una nueva dimensión, en un nuevo contexto, en un espacio virtual donde da la impresión de que no existen límites, pues las informaciones o imágenes circulan de manera rápida e indiscriminada amparadas muchas veces bajo el anonimato de los acosadores que se sienten plenamente impunes. Aunque la prueba del ciberacoso, manifestado como la intimidación y hostigamiento a través de la tecnología (bien sea sexual, sexista, moral, discriminatorio, etc), puede considerarse fácil porque la “huella digital” va a permitir determinar con exactitud el contenido de la comunicación a la que se atribuye el carácter lesivo del derecho fundamental de la víctima (mensajes de whatsapp, correos electrónicos, alertas en la intranet...), lo cierto es que presenta algunas características, que hacen difícil aquilatar sus contornos.

Así, algunas veces es imposible identificar al autor del comportamiento acosador amparado a través de un texto anónimo o bajo la argucia de un perfil falso o de la suplantación de su identidad. Ciertamente estos problemas podrían ser abordados a través de la prueba pericial informática, pero este cauce deviene inoperante en los supuestos de distribución masiva de datos privados o de mensajes injuriosos, pues a menudo resulta difícil identificar a la persona que inicia la cadena, si bien no hay que olvidar que todos los participantes pueden terminar siendo jurídicamente responsables de algún modo. En otras ocasiones, el acceso a las fuentes de prueba puede verse condicionado por los derechos fundamentales de la persona que se quiere investigar como posible acosador (intimidad, protección de datos, propia imagen o secreto de las comunicaciones). Sabido es que el empresario tiene potestad para acceder a los contenidos derivados del uso de los medios digitales facilitados a sus empleados con objeto de controlar el cumplimiento de sus obligaciones laborales (art. 87 LPDyGDD), ya sea a iniciativa propia (en el marco de un procedimiento disciplinario o de atención a las denuncias internas) o a requerimiento del órgano judicial (arts. 77 LRJS y 328 y 330 LEC), debiendo entender en el presente caso que la finalidad del control es legítima y la intervención proporcionada. Lo mismo puede decirse cuando los actos de comunicación fueran fácilmente accesibles en internet por haberse publicado en una red social sin restricciones de acceso. Ahora bien, cuando los elementos de prueba se encuentren únicamente a disposición del presunto agresor (por utilizar un dispositivo privado) o de un tercero (titular de una red social de acceso restrictivo), en principio sólo podrían obtenerse a partir de un requerimiento judicial.

Los dos peligros omnipresentes asociados a formas digitales de violencia son que, en primer lugar, el acoso en línea puede trascender el espacio y el tiempo, ocurriendo tanto en el exterior como en el interior de los emplazamientos de trabajo, en cualquier momento y con manifestaciones que se pueden mantener más tiempo activas, dando lugar a procesos de continua “revictimación”, y, en segundo término, las identidades de los acosadores que se hacen opacas en el entorno cibernético, pudiendo ser incluso anónimas, lo que significa que muchas de las víctimas a menudo no pueden defenderse. En suma, el riesgo de insultos, amenazas y agresiones sutiles o explícitas crece con la ayuda de las nuevas tecnologías.

Aunque la definición del acoso sexual del art. 7 LOIEMH, al no estar referida sólo al acoso sexual laboral no establezca ningún elemento relativo al lugar o al tiempo de trabajo, sin embargo, la imputación de responsabilidades preventivas, administrativas o de seguridad social a la empresa, establecidas por normas laborales, sí requieren algún tipo de conexión con el desarrollo de la prestación de servicios, por ejemplo, art. 8.13º LISOS determina que la responsabilidad por acoso se desencadena “dentro del ámbito a que alcanzan las facultades de dirección empresarial”. También la conexión con el trabajo se establece para determinar la competencia del orden social (art. 2 f) LRJS). Desde estas

coordinadas normativas puede entenderse el lamentable suicidio de una joven trabajadora, madre de dos hijos pequeños y esposa de otro compañero de trabajo, a raíz de la difusión de una grabación íntima, cinco años más tarde de realizarla de una forma voluntaria y enviada a quien en aquel momento era su pareja, también compañero de trabajo. El vídeo llegó a convertirse en viral dentro de la red de mensajería instantánea en la que se había difundido por whatsapp. Tras ponerse en contacto con la empresa, ésta no activó el protocolo de acoso por considerar que se trataba de una cuestión al margen de la relación laboral, cuya vía de denuncia adecuada debía ser civil o mercantil, limitándose a ofrecer a la trabajadora una medida inmediata de naturaleza individual (baja o traslado), rechazada por la afectada.

La falta de mayor concreción legal ha derivado en una intervención de la negociación colectiva en la articulación de la acción preventiva del acoso sexual. Es cierto que este ámbito es pertinente y puede ser eficaz en aras a articular la política preventiva de forma sectorial y adaptada a los distintos contextos económicos y empresariales, máxime cuando el Acuerdo Marco Europeo de 26 de abril de 2007 supone un buen instrumento de referencia, pues parte de la obligatoriedad de las empresas establecidas en Europa de adoptar una política de tolerancia cero respecto de este tipo de comportamientos, debiendo diseñar y poner en marcha procedimientos para la detección, denuncia y sanción de este tipo de actuaciones a través de un examen rápido de las denuncias, la adopción de medidas apropiadas contra los responsables, el apoyo a las víctimas y, si es necesario, la ayuda para su reintegración .

De gran interés es también la aprobación de buenas prácticas o guías en aras a crear entornos laborales libres de toxicidad psicosocial, que incluyan concretas obligaciones empresariales y compromisos de los trabajadores, cuya finalidad no sólo sea no perjudicar la reputación de la empresa, sino principalmente la de preservar a los empleados de opiniones, comentarios o manifestaciones peyorativas que se pudieran publicar en internet y en las redes sociales o en aplicaciones de mensajería instantánea. impidiendo variadas manifestaciones como “troleo” o difusión de mensajes ofensivos de carácter sexual; “stalking” o acecho; amenazas físicas; creación de perfiles falsos de la persona para realizar comentarios injuriosos; “doxing” o publicación de información personal o privada del objetivo; “zoom bombing” o ataque bomba por videoconferencia; “pornovenganza” o difusión por parte de varones de vídeos íntimos de su expareja ; incursiones en el ordenador de la víctima para conocer datos íntimos; alta en páginas webs y aplicaciones de citas o contactos sexuales; etc.

Sabido es que el resultado de cualquiera de estos fenómenos, aunque no se produzcan dentro de las coordenadas estrictas de tiempo y lugar de trabajo, suele producir en las mujeres unos altos niveles de ansiedad, desórdenes de estrés, depresión, trauma, ataques de pánico, pérdida de autoestima y un sentido de impotencia en su capacidad de responder al abuso , que exigen respuestas contundentes desde el marco laboral, más allá del ejercicio del poder disciplinario por parte del empresario sin que tenga cabida el principio de presunción de inocencia, o del planteamiento por la víctima del derecho a la rescisión del contrato con indemnización por la vía del art. 50 ET (que comprendería no sólo la cuantía prevista en aquel precepto, sino también un montante adicional de reparación íntegra y disuasoria ex art. 183 de la LRJS) o de la interposición de una demanda de tutela de derechos fundamentales a la luz de los arts. 177 y ss. LRJS o, en el mejor de los casos, del reconocimiento de la patología desencadenada como accidente laboral.

Ahora bien, pese a todos estos mimbres, no es inhabitual encontrar convenios colectivos, e incluso sentencias judiciales, donde se maneja un concepto restringido de acoso sexual, exigiendo, para que lo haya, una motivación libidinosa, una reiteración o especial

gravedad, o que la víctima manifieste su negativa, cuando ninguna de esas exigencias aparece en el art. 7.1 LOIEMH.

### **6.2.- El Convenio 190 de la OIT**

Con mayor amplitud de miras, el Convenio 190 de la OIT se muestra especialmente esperanzador, pues define su ámbito de aplicación englobando, como riesgo que ha de prevenirse, toda la violencia y el acoso que ocurren durante el trabajo, en relación con el trabajo o como resultado del mismo, y específicamente, entre otras situaciones, en el marco de las comunicaciones que estén relacionadas con el trabajo, incluidas las realizadas por medio de tecnologías de la información y de la comunicación (art. 3.d) , siempre y cuando estas conductas agresivas sean susceptibles de causar un grave daño a la víctima en su salud, su integridad física o psíquica y no hayan sido consentidas. Este enfoque más amplio, que incluye la modalidad cibernética, supera el concepto de lugar y tiempo de trabajo clásicos admitiendo que los instrumentos sean titularidad o no de la empresa, al exigir solamente un punto de conexión laboral (como es el mero trasfondo de quienes establezcan tales conexiones, sean compañeros, clientes, suministradores, proveedores...). Elimina, además, el requisito de intencionalidad y obliga a introducir específicamente la violencia y el acoso laboral en la normativa de prevención, permitiendo además abordar la violencia en el contexto de las diversas formas de trabajo de las economías formal e informal donde prolifera la mano de obra femenina —como la agricultura de subsistencia, el cuidado de dependientes y ancianos, etc.— y también en una serie de modalidades no laborales como el trabajo voluntario, las prácticas y otras las relacionadas con la formación y el aprendizaje.

Es más, el Convenio 190 hace referencia expresa en el art. 4 a las terceras personas, ajenas a la empresa, como posibles acosadores. Esta violencia externa tiende a producirse más a menudo en sectores como educación (profesorado), personal médico-sanitario, actividades de contacto directo con el público (sector servicios y ocio), medios de comunicación (cine, radio, televisión), periodismo (presentadores), mundo del espectáculo, política, deportistas de élite, teleoperadores o telemarketing.

La ratificación de este convenio conlleva entender que, además de merecer, en cualquiera de las modalidades, la oportuna sanción administrativa, previa actuación de la Inspección de Trabajo, y la reparación pertinente de la víctima, debe quedar perfectamente claro, permítase la reiteración, que el acoso sexual es un factor más a tener en cuenta dentro de la prevención de riesgos, constituyendo las enfermedades psicológicas derivadas de esa conducta atentatoria a los derechos fundamentales (principalmente intimidación y dignidad personales) un daño derivado del trabajo, bajo una relación de causa a efecto directa e inmediata.

Resulta obvio que una patología psíquica (enfermedad al fin y al cabo), cuyas causas de aparición se llegue a probar que han sido las conductas de naturaleza sexual sufridas con ocasión de la prestación, “cumple todos los requisitos que exige la norma reguladora” para ser considerada siniestro profesional, y como tal debe ser protegido por la Seguridad Social, mereciendo además la oportuna tutela administrativa y judicial. Todo ello sin olvidar tampoco la necesidad de introducir medidas condenatorias frente a posibles denuncias falsas, pues ello ayudará a depurar responsabilidades en los lamentables supuestos verdaderos.

### **6.3.- La Ley Orgánica 10/2022**

Pese a la garantía de la posible consideración profesional del daño, es necesario apostar por la visión preventiva, no en vano así se evitaría acudir a los órganos judiciales a los efectos de exigir reparaciones a posteriori poco satisfactorias. La Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual, en su art. 12.1 obliga a todas las empresas a diseñar procedimientos específicos para la prevención del acoso sexual y

por razón de sexo y para dar cauce a las denuncias o reclamaciones que puedan formular quienes hayan sido víctimas de estas conductas, incluyendo específicamente las sufridas en el ámbito digital. Estos protocolos parecen configurarse ahora como procedimientos para la prevención de la criminalidad sexual en la empresa; aproximándose su conceptualización a los programas de prevención de riesgos penales, previstos por el art. 31 bis CP.

Impone la obligación expresa de negociar las buenas prácticas (campañas informativas, protocolos de actuación o acciones de formación, etc.) que se pretendan llevar a cabo con los representantes de las personas trabajadoras. Dichas actuaciones podrán ir dirigidas a todas las personas que prestan servicios en la empresa, incluyendo becarias, voluntariado y puestas a disposición. Junto con menciones más o menos programáticas (“las empresas promoverán la sensibilización y ofrecerán formación para la protección integral contra las violencias sexuales a todo el personal a su servicio”), el art. 12 obliga también a todas las organizaciones productivas a incluir en la “valoración de los riesgos de los diferentes puestos de trabajo ocupados por trabajadoras, la violencia sexual entre los riesgos laborales concurrentes, debiendo formar e informar de ello a sus trabajadoras”. Difícilmente cabe circunscribir este deber al hecho circunstancial de que lo ocupe una mujer en un determinado momento, por lo que debería integrarse en todos ellos y aparecer de forma explícita a tal efecto en la normativa preventiva.

Estos instrumentos deben asumir una doble función preventiva y reparativa; deben identificar y evaluar los riesgos, fijando obligaciones formales y materiales para evitar la aparición de los fenómenos de acoso; han de indicar los aspectos organizativos sobre los que hay que incidir para su prevención y las medidas que deben establecerse al respecto. Estas medidas deben ir dirigidas a la sensibilización, formación e información sobre este tipo de riesgos, especialmente de los mandos, evaluación del riesgo de acoso en la organización, planificación de la actividad preventiva y vigilancia de la salud. Pero también, los protocolos son instrumentos reactivos, al articular procedimientos de denuncia y solución de estos conflictos en la empresa.

Estos procedimientos preventivos incluyen también canales de denuncia, por lo que habremos de plantearnos su compatibilidad con los canales de denuncia interna, que impone la trasposición de la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas, que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, a través de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, que, dirigida a la protección de los informantes, obliga a establecer sistemas internos y externos de denuncias de infracciones en organizaciones privadas y públicas, incluyendo infracciones graves y muy graves relativas a la normativa laboral y de la Seguridad social. La eventual inclusión en este ámbito material de las denuncias relativas a acoso sexual plantea la relación entre estos nuevos sistemas de denuncias de irregularidades y los existentes sistemas de denuncias de acoso laboral previstos en los protocolos que operan en la actualidad en muchas empresas. La solución más adecuada radica en mantener los vigentes sistemas de denuncias de los acosos en las empresas, pues atesoran ciertas características específicas, que deben ser atendidas, pues están configurados exclusivamente para informar de situaciones de acoso, con fines de prevención y reparación de estas. Los protocolos de acoso han de facilitar procedimentalmente su puesta en marcha, incluir una comisión de seguimiento objetiva, establecer medidas cautelares que impidan la continuación de los comportamientos nocivos y finalmente se sancione al acosador de acuerdo con su acción. Conviene, por tanto, realizar una interpretación integradora y complementaria, que tras el fracaso en la activación del protocolo anti-acoso, abriera la vía de los sistemas de información interna y externa prevista por la presente ley.

Resulta necesaria, no obstante, una reforma de nuestra legislación preventiva que adolece de carencias de protección frente a la violencia y el acoso, con ausencia incluso de cualquier referencia expresa a estos como riesgos psicosociales. Nuestra legislación preventiva debe pues establecer obligaciones de evaluación de los riesgos de violencia y acoso, así como la obligación de proporcionar a las personas concernidas, en forma accesible, información y capacitación sobre los peligros y riesgos de violencia y acoso identificados y de las medidas de prevención y de protección. Y, por otra parte, nuestra legislación de Seguridad Social debe proteger las enfermedades psicológicas derivadas del acoso como contingencias profesionales.

Además la Ley Orgánica 10/2022 reforma el delito de revelación de secretos del art. 197 CP para castigar a todo aquel que, careciendo de autorización del afectado, difunda, revele o ceda a terceras personas imágenes o grabaciones de aquél, suponiendo un menoscabo grave a su intimidad personal. Reforma también el art. 184 CP tipificando la responsabilidad penal de las personas jurídicas, lo cual otorga una singular relevancia de los protocolos para su prevención, en la medida que las empresas puedan quedar exoneradas de responsabilidad penal, tras la implementación adecuada de procedimientos de prevención de este delito.

#### **6.4.- La Ley 4/2023**

La Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI, recoge la obligación destinada a las empresas de más de cincuenta personas trabajadoras, las cuales deberán contar, en el plazo de doce meses a partir de la entrada en vigor de la presente ley (es decir, tienen para su cumplimiento desde el dos de marzo de 2023 hasta el dos de marzo de 2024), con un conjunto planificado de medidas y recursos para alcanzar la igualdad real y efectiva de las personas LGTBI, que incluya un protocolo de actuación para la atención del acoso o la violencia contra las personas LGTBI. Este “conjunto planificado de medidas” parece hacer referencia a los planes de igualdad y quizá el desarrollo reglamentario que anuncia respecto de su contenido y alcance seguirá los pasos y contenido previsto en el RD 901/2020 para aquellos, o bien en la práctica se negociarán los planes de igualdad entre mujeres y hombres y para las personas LGTBI conjuntamente sin perjuicio de su articulación separada. En todo caso, las medidas o el plan han de ser pactados a través de la negociación colectiva y acordadas con la representación legal (o sindical) de las personas trabajadoras. El resto de empresas habrán de tener, en todo caso y de conformidad con el art. 62, métodos o instrumentos suficientes para la prevención y detección de las situaciones de discriminación por razón de las causas previstas en la Ley 4/2023, así como articular medidas adecuadas para su cese inmediato.

En fin, el art. 17.3 in fine ET señala que el incumplimiento de la obligación de tomar medidas de protección frente a la discriminación y la violencia dirigida a las personas LGTBI a que se refiere el art. 62.3 de la Ley 4/2023 dará lugar a la asunción de responsabilidad de las personas empleadoras en los términos del art. 62.2 de la misma norma.

#### **7.- CONCLUSIONES**

Asumido en 1999 el objetivo del “trabajo decente” (enunciado por primera vez en el marco de la 87ª Conferencia Internacional del Trabajo), las normas posteriores giran en torno a este concepto (en el que se incluye específicamente la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres), cuya vis expansiva es clara a partir de la Declaración sobre justicia social para una globalización equitativa (2008). Poco después, el Pacto Mundial para el Empleo (2009) recoge los pilares del Programa del Trabajo Decente de la OIT (promover el empleo y las empresas sostenibles, garantizar los derechos en el trabajo y

fomentar el diálogo social) y establece como elemento transversal la igualdad de género, afirmando expresamente la innegable conexión existente entre el rol de cuidadoras asumido por las mujeres y la discriminación que padecen en el trabajo. Más recientemente, y en línea con lo apuntado, la Declaración del centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo, de 2019, recoge, entre los objetivos fundamentales de la organización, el de lograr la igualdad de género en el trabajo mediante un programa transformador que asegure la igualdad de oportunidades y de remuneración por trabajo de igual valor, que posibilite un reparto más equilibrado de las responsabilidades familiares, que facilite la conciliación y que promueva la inversión en la economía del cuidado. Como no podía ser de otro modo, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible alcanzada en 2015 por la Asamblea General de la ONU también se alinea con los planteamientos asumidos por la OIT. Destaca en este sentido su Objetivo 8, dirigido a “promover el crecimiento económico, sostenido e inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”; es decir, reducir la tasa de desempleo, mejorar las condiciones de trabajo y aumentar la productividad laboral. En su seno, se efectúa un diagnóstico de la brecha de género análoga al efectuado por la OIT, asumiendo como meta las que su agencia especializada ha venido reclamando desde antiguo: la igualdad por razón de género. Desde un enfoque más amplio (no referido solo a la economía y el trabajo), el Objetivo 5 aspira a “lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”.

Bajo tales premisas, procede adoptar las medidas necesarias para solventar el riesgo de pobreza que asola a muchas mujeres trabajadoras, que ganan salarios lamentablemente inadecuados para cubrir las necesidades fundamentales. A tal fin es menester adoptar una perspectiva crítica tendente a levantar el velo de la regulación jurídica actual, con el fin de poner de manifiesto los avances y logros alcanzados, así como de detectar los olvidos, lagunas y fisuras todavía existentes, aportando oportunas propuestas de mejora, capaces de impulsar políticas de acción positiva, mediante una visión integral de género tendente a conseguir un trabajo digno para las mujeres. Al tiempo, es imprescindible también aportar resultados rigurosos y conclusivos acerca de cuáles son los factores que continúan contribuyendo a la infravaloración del trabajo femenino, pues obedece en la mayoría de las ocasiones no a censurables distinciones (manifiestas o latentes) en el marco legal o convencional de referencia, sino a asentados factores exógenos más ocultos de muy variada morfología:

1.-Discriminaciones múltiples e interseccionales. El principal factor desencadenante de conductas discriminatorias es el género al haber ocupado la mujer una posición subordinada tradicionalmente frente al varón en todos los ámbitos sociales, incluido el laboral. Ahora bien, el género no se manifiesta de forma aislada, sino que sus consecuencias todavía se endurecen más cuando la mujer no sólo se enfrenta a las tradicionales barreras derivadas del reparto de roles por razón de sexo o género sino también a otros retos adicionales como la discapacidad, edad, raza, color, orígenes étnico o social, patrimonio, nacimiento, orientación sexual, identidad sexual, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, lugar de residencia con especial manifestación en las zonas rurales, pertenencia a una minoría nacional, condición de víctima de violencia de género o de trata de seres humanos, de drogodependiente o de cabeza de una familia monomarental. Es común encontrar intersecciones entre el sexo y otras causas de discriminación en el empleo capaces de provocar un efecto adverso exponencialmente más grave sobre la mujer trabajadora o candidata a un puesto de trabajo, redundando en un incremento de su vulnerabilidad y una disminución de su empleabilidad, lo cual exige acciones específicas para todas y cada una de las posibles combinaciones.

2.- Obstáculos para el acceso a un empleo bien remunerado. No cabe soslayar que las diferencias injustificadas de trato en el momento de la contratación no sólo constituyen el germen y la matriz de las demás desigualdades laborales que padecen las mujeres, sino el origen de las pretericiones más difíciles de erradicar y de combatir, en la medida en que el acto de reclutamiento viene presidido por el conocido parámetro de libertad de empresa (art. 38 CE), al amparo del cual el empleador puede elegir al trabajador que desea contratar entre varios posibles, abriéndose un amplio margen para actuar con arreglo a criterios sexistas en perjuicio de las féminas bajo el pretexto del legítimo interés en conocer y comprobar las aptitudes profesionales de los aspirantes, objetivo último al que sirven de gran ayuda los test indiscretos, las redes sociales y el filtrado de información que permiten.

Muchas veces la utilización de sistemas de inteligencia artificial en los procesos de selección, pese a la apariencia de aplicación de criterios objetivos, se basan en un aprendizaje algorítmico automático replicando estereotipos de género, capaces de exigir un reforzamiento del ordenamiento jurídico no sólo en lo que se refiere al cumplimiento del principio de información individual a la persona trabajadora (o aspirante a un puesto de trabajo) y colectiva (a los representantes de los trabajadores) sobre las reglas e instrucciones en las que se basan los algoritmos, sino en la efectiva implantación de un sello de calidad social de tales instrumentos con participación de personas con formación pertinente en materia de igualdad y no discriminación con el objeto de contrarrestar los posibles sesgos de género.

Aun cuando no pueden existir profesiones directa o indirectamente vetadas para las mujeres, lo cierto es que el problema viene dado porque aunque es muy infrecuente la existencia de propuestas de vacantes directamente discriminatorias, no lo es tanto la inclusión de pretericiones veladas o sibilinas muy difíciles de detectar al utilizar criterios aparentemente neutros como pudiera ser la exigencia de una determinada titulación no relacionada directamente con las tareas del puesto de trabajo a cubrir, una experiencia innecesaria o incluso mediante mensajes subliminales. De ahí la conveniencia de introducir en los procesos selectivos criterios capaces de evitar sesgos o estereotipos perjudiciales para las mujeres como pudiera ser la utilización de currículos ciegos, la utilización de la tecnología de la realidad virtual para el eliminar el sesgo de entrevistas en persona o la participación de la representación de las personas trabajadoras en los procedimientos de ingreso.

3.- Segregación horizontal. Especialmente preocupante es la segregación ocupacional de partida que sufren las mujeres, pues los rasgos propios del trabajo remunerado habitualmente desplegado por las féminas siguen estando marcados por su ocupación en sectores u oficios de menor remuneración. Pese a los avances desplegados desde el ordenamiento comunitario y español en aras a implementar medidas de acción positiva tendentes a revertir la masculinización de las tareas mejor retribuidas, lo cierto es pocos han sido los pasos reales dados a favor de una verdadera “inclusión cualitativa” en el mercado, a saber:

a) El legislador únicamente ha centrado su intervención en diseñar incentivos, desgravaciones y bonificaciones al reclutamiento de féminas sin llegar a establecer porcentajes o cuotas de reserva en la contratación. Es más, estas líneas de reducción de costes con vistas a compensar el desequilibrio de partida en el que se encuentran las mujeres en la búsqueda de empleo no resultan del todo efectivas, pues no condicionan realmente el proceso selectivo empresarial y no contribuyen a una verdadera creación de empleo. Además, su dispersión entre normas estatales y autonómicas y su reforma constante hacen difícil conocer el cuadro completo y actualizado de auxilios destinados a favorecer la contratación de mujeres. El establecimiento de cupos de reserva y la

confección de un texto refundido que aglutine todos los incentivos al reclutamiento no deben demorarse por más tiempo.

b) Más allá de las posibles cláusulas de jubilación forzosa vinculadas con el relevo generacional en actividades en las que la presencia femenina sea inferior al 20 por 100, la negociación colectiva ha perdido la oportunidad de incorporar medidas de presencia y/o reserva de empleo para promover a las mujeres a ocupaciones en las que estén subrepresentadas. Ni siquiera por la vía de los planes de igualdad se han dado pasos destacados en este sentido, pues cuando aparecen son meramente recomendaciones u objetivos, pero no implican obligaciones rotundas para los empresarios. De ahí la necesidad de una mayor implicación de los interlocutores sociales en los procesos negociales.

c) No cabe olvidar que a través del sistema de contratos del sector público se puede contribuir a la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito laboral, no en vano la Ley 9/2017 (LCSP) incorpora una serie de previsiones a tal fin. Así, y sin ánimo exhaustivo, cabe mencionar el veto a la contratación con la Administración de aquellas empresas de más de 50 trabajadores, que no hayan cumplido con la obligación legal de contar con un plan de igualdad [art. 71.1 d)]; la valoración a la hora de la adjudicación de circunstancias tales como “...los planes de igualdad de género que se apliquen en la ejecución del contrato y, en general, la igualdad entre mujeres y hombres, el fomento de la contratación femenina o la conciliación de la vida laboral, personal y familiar...” (art. 145.2.1º); el otorgamiento de prioridad en caso de empate entre ofertas a aquellas proposiciones que “incluyan medidas de carácter social y laboral que favorezcan la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres” [art. 147.1 e)]; la consideración como condición de ejecución de exigencias relacionadas con la eliminación de “las desigualdades entre el hombre y la mujer, favoreciendo la mayor participación de la mujer en el mercado laboral y la conciliación del trabajo y la vida familiar”, así como la reducción del paro “que afecte a las mujeres” (art. 202). Ahora bien, la realidad del panorama contractual de las Administraciones Públicas viene demostrando una escasa utilización de estas habilitaciones legales por parte de los poderes adjudicadores, que siguen anclados exclusivamente en el parámetro del mejor precio. El diseño de guías para introducir cláusulas sociales en todos los procesos de licitación pública es una tarea imprescindible.

e) De interés para la mejora de los índices de empleo femenino son los distintivos o emblemas (de “igualdad”, “empresas por una sociedad libre de violencia de género” o de especial atención a la “no discriminación de personas LGTBI”), que las empresas pueden conseguir siempre y cuando cumplan determinados requisitos, pues van acompañados de beneficios reputacionales que pueden servir de señuelo en los intercambios comerciales o de revulsivo para que otras empresas incorporen las mismas técnicas.

f) En fin, las entidades de economía social desempeñan un papel fundamental a la hora de conseguir mejorar la aplicación del principio de igualdad laboral por razón de sexo y género en el acceso al empleo. De ahí que además de la valoración positiva que merecen los auxilios económicos para la constitución de este tipo de entidades, se considere un acierto que la LE incorpore el fomento de la economía social a las políticas activas de empleo (art. 31) y al plan personalizado de cada uno de los demandantes de empleo (art. 56.1 c). Pero es conveniente también que las entidades de economía social puedan actuar también como agentes intermediadores en el mercado de trabajo poniendo en contacto ofertas y demandas de ocupación.

4.- “Sobrefeminización” de las ocupaciones relacionadas con cuidados. Dentro de un panorama general de segregación de ocupaciones, el sector cuidados es, sin duda, el sector más feminizado. Aun cuando las trabajadoras del cuidado no son un grupo homogéneo,

hay dos características básicas concurrentes: invisibilidad y precariedad. Estas dos circunstancias se manifiestan principalmente en las siguientes actividades:

a) Pese a que la ayuda a domicilio es el cauce más demandado por los ancianos dentro de las posibilidades que otorga la Ley 39/2006, de Dependencia (LD), lo cierto es que el empleo asociado a esta actividad da sobradas muestras de una elevada precariedad, de muy baja retribución, con cuantías inferiores a otros trabajos feminizados en la hostelería y el comercio, y con condiciones especialmente devaluadas, nutrido mayoritariamente con asalariadas de empresas externalizadas de pequeñas dimensiones. El trabajo desempeñado es altamente exigente, pues debe cubrir las actividades de la vida diaria para las que se necesita apoyo como pueden ser bañarse, vestirse, alimentarse, acostarse y levantarse de la cama, sentarse y levantarse de una silla, desplazarse, utilizar el retrete y controlar las funciones urinarias e intestinales, así como también las actividades de la vida independiente o instrumentales como la preparación de comidas, la gestión del dinero, la compra de alimentos o artículos personales, la realización de labores domésticas ligeras o pesadas y el uso del teléfono u otros artilugios técnicos asociados a la teleasistencia. Muchas veces va acompañado de sobreesfuerzos físicos (encamados, personas obesas o con movilidad reducida), sin adecuados protocolos de evaluación de riesgos y con obligación de realizar varios desplazamientos entre domicilios, con la posibilidad de sufrir accidentes in itinere bajo a una enorme presión de tiempo, pues la intensidad horaria mensual de atención de una persona dependiente oscila entre 20 y 94 horas. Deviene imprescindible, por ende, mejorar las condiciones de trabajo de las auxiliares a domicilio.

b) Sin lugar a dudas la prestación estrella de la LD en cuanto al número de usuarios es la de cuidados en el entorno familiar, desarrollada principalmente por mujeres, dedicadas en exclusiva a dispensar atenciones a un familiar dependiente en su hogar, que no solo renuncian a realizar una actividad retribuida fuera de tal marco, sino que pierden toda expectativa laboral. La LD define esta herramienta como la atención dispensada a personas en situación de dependencia en su domicilio por personas de su familia o de su entorno sin vínculo contractual ni retribución pero asumiendo una enorme responsabilidad y exigencia extrema, pues, además de su dedicación constante (24 horas/7 días a la semana), deben controlar la ingesta de fármacos en usuarios polimedicados, actuar en situaciones de emergencia, o llevar a cabo prácticas rehabilitadoras a menudo indispensables para el bienestar real de la persona en situación de dependencia. Pese a que la Administración General del Estado, tras el Real Decreto Ley 6/2019, se ha vuelto a hacer cargo de la cuota correspondiente en el marco de un convenio especial con la Seguridad Social que cubre prestaciones futuras de jubilación e incapacidad permanente (sin extensión al desempleo ni a la incapacidad temporal), lo cierto es que la falta de ingresos debe de ser cubierta sin de mora. A tal fin, deviene necesario modificar la LD para crear una nueva categoría de “cuidadora asalariada” capaz de incluir a estas mujeres, asociada al disfrute de una renta básica de carácter individual dotada de un importe digno, condicionada a la demostración de la imposibilidad de acceder al mercado de trabajo o de hacerlo en condiciones muy precarias, a consecuencia, precisamente, de la dedicación en exclusiva o de forma prioritaria al trabajo de cuidados no remunerados. Muy importante es, asimismo, proporcionar a estas mujeres formación, apoyo psicológico y mecanismos de respiro, con el fin de que puedan contar con el tiempo de descanso pertinente para reponer fuerzas físicas y mentales en una actividad hartamente extenuante.

c) Los servicios y prestaciones asociados a la LD no agotan todas las posibilidades de cuidado de las personas dependientes en su propio domicilio, pudiendo mencionar la fórmula, altamente feminizada, del cuidado a través del servicio en el hogar familiar. Esta

prestación, vulnerable a la discriminación múltiple por razón de sexo y origen étnico o social, se encuadra dentro de una relación laboral especial que une a la trabajadora con el titular del hogar familiar, regulada por el Real Decreto 1620/2011, que, además de otras múltiples tareas como muestra de una polivalencia inusitada (limpieza, lavado, planchado, cocina, compra...), incorpora en su ámbito de aplicación “el cuidado o atención de los miembros de la familia o de las personas que forman parte del ámbito doméstico o familiar” (art. 1.4). Aun cuando el Real Decreto Ley 16/2022, de 6 de septiembre, ha reconocido el derecho de estas trabajadoras al disfrute de la protección por desempleo, a la cobertura por el FOGASA (con el límite de seis mensualidades) y a su inclusión en el régimen tuitivo de la salud laboral (si bien diferido a un desarrollo reglamentario), lo cierto es que carecen de la cobertura de un convenio colectivo, de manera que su salario no va a superar el mínimo interprofesional (8,45 euros/hora), siendo muy frecuente también su anclaje en la economía informal dada la dificultad en la fiscalización del cumplimiento de la normativa laboral al desarrollarse la actividad en un domicilio particular.

Por otra parte, el legislador ha olvidado atender a la verdadera morfología del colectivo de personas empleadoras, muchas veces ancianas en situación de vulnerabilidad, que necesitan cuidados, a quienes se les presupone una capacidad económica que no siempre tienen, con o sin la colaboración financiera de sus familiares directos, siendo necesario el diseño de fórmulas jurídicas de intervención pública eficiente, como pudieran ser, entre otras, bonificaciones íntegras en las cuotas de Seguridad Social, deducciones en las cuotas de IRPF con el fin de compensar el gasto en el servicio doméstico de cuidados, reducción de la base imponible de los ingresos obtenidos por quienes se dedican profesionalmente a esta actividad o –por lo que aquí importa– compensaciones de los salarios abonados. El receptor de los servicios de cuidado no es una empresa al uso y su insuficiencia de rentas exige la socialización del coste, pues en otro caso el elevadísimo sacrificio que para la economía familiar supone la contratación de un empleado de hogar conllevará el aumento de la economía sumergida aprovechando la intimidad del domicilio particular o devaluará las condiciones de trabajo.

5.- Segregación vertical y minusvaloración salarial. No resulta difícil constatar que a medida que se asciende a los niveles superiores en el organigrama de una empresa, la proporción de mujeres y hombres va progresivamente alterándose hasta llegar incluso a la desaparición de personas del sexo femenino en los puestos más elevados. Esta segregación vertical no sólo pone de manifiesto las menores posibilidades de promoción profesional de las mujeres, sino que tiene un correlato directo en materia retributiva, habida cuenta que los ascensos llevan aparejados el reconocimiento de determinados pluses o complementos. El montante salarial es, en suma, el observatorio privilegiado para valorar la situación de vulnerabilidad o, dicho de otro modo, la punta del iceberg que permite vislumbrar un problema de más amplio calado: la exclusión social o la pobreza que ahora afecta también a la clase trabajadora, particularmente si se trata de mujeres.

Varias actuaciones, no del todo efectivas, ha desplegado el ordenamiento jurídico para revertir esta deplorable tendencia:

a) Tradicionalmente los sistemas de clasificación profesional han estado pensados en masculino, pues la descripción de las aptitudes profesionales, las tareas y las responsabilidades incorporadas a los grupos profesionales a menudo se ha realizado desde ciertos prejuicios sexistas ocultos tras formulaciones neutras meramente aparentes. Ante tal realidad, no puede sino valorarse de forma positiva que el nuevo art. 22.3 ET obligue a los negociadores a realizar un análisis correccional entre sesgos de género, puestos de trabajo, criterios de encuadramiento y retribuciones, de manera que los parámetros fijados a priori para estructurar la plantilla, en consonancia con la retribución que se les atribuye

a cada una de las posiciones en dicha estructura, no tenga un resultado discriminatorio. También se considera acertada la inclusión en los planes de igualdad, entre otros aspectos, de un diagnóstico de la infrarrepresentación femenina en la empresa, de manera que si queda identificada dicha situación, deberán aparecer medidas evaluables dirigidas a su eliminación.

Ahora bien, la referencia que el actual art. 22.3 ET sigue realizando a los grupos profesionales sin mencionar de manera más amplia a la clasificación profesional resulta inquietante, máxime cuando en la realidad negociadora española la definición de funciones es cada vez más general e indeterminada, lo que hace muy difícil identificar descendiendo a la realidad los factores en los que eventualmente pudiera encontrarse la incorrecta valoración de los puestos de trabajo constitutiva de discriminación retributiva indirecta o de arbitrariedades o desproporciones. Se debe dar nueva redacción al art. 22.3 ET para evitar formulaciones genéricas del análisis correlacional añadiendo consecuencias claras a la contravención de tal postulado.

b) Teniendo en cuenta, de nuevo, la relación entre el sistema de clasificación profesional y el sistema retributivo, no en vano los puestos más altos de los escalafones o los puestos mayoritariamente masculinos cuentan con una mayor retribución, tanto el ordenamiento comunitario como el español han asentado desde hace décadas el principio de igualdad retributiva entre hombres y mujeres. Ahora bien, pese a este reconocimiento formal de la equiparación salarial no solo entre trabajos iguales sino de igual valor, numerosos han sido los pronunciamientos judiciales que cabría traer a colación, bastando con aludir a las vías discriminatorias más evidentes por más utilizadas: en primer lugar, separar en dos categorías cuanto son en realidad unas mismas funciones, retribuyendo --por ejemplo-- a las “azafatas” en menor medida que a los “auxiliares de vuelo” o a las “limpiadoras” menos que a los “peones”; en segundo término, y cuando las tareas de ambas categorías fueran distintas, reconocer un salario más bajo a la ocupada predominantemente por mujeres infravalorando un trabajo de igual valor; por último, justificar diferencias retributivas en la temporalidad o en la parcialidad de la relación laboral, modalidades también utilizadas en su gran mayoría por el sexo femenino.

De ahí que, intentando erradicar la discriminación indirecta por incorrecta valoración de los puestos de trabajo, el art. 28.1 ET ha sido reformado por el Real Decreto Ley 6/2019 al objeto recoger, siguiendo la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, la obligación empresarial de pagar por la prestación de un trabajo de igual valor la misma retribución, cualquiera que sea la naturaleza de la partida retributiva, salarial o extrasalarial, evitando exigencias injustificadas de disponibilidad o titulación en la valoración de los puestos de trabajo que pueden perjudicar a las mujeres.

c) Asimismo, el art. 28 ET, tras la reforma introducida por el Real Decreto Ley 6/2019, diseña también una obligación empresarial de registro retributivo que permite el acceso a la representación legal de los trabajadores a la información retributiva desagregada por sexo donde consten los valores medios de los salarios, los complementos salariales y las percepciones extrasalariales de su plantilla, distribuidos por grupos profesionales, categorías profesionales o puestos de trabajo iguales o de igual valor.

d) Igualmente, el art. 28 ET, adelantándose a la Directiva 2023/970/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, recoge también, para las empresas de más de cincuenta trabajadores, el deber de llevar a cabo una auditoría retributiva, basada en dos obligaciones: la realización del diagnóstico de la situación retributiva en la empresa, incluyendo la valoración de los puestos de trabajo y la relevancia de otros factores que generen la diferencia retributiva u otras dificultades de los trabajadores con su conciliación familiar y laboral o su promoción profesional, y el establecimiento de un plan de actuación para corregir las desigualdades retributivas, fijando objetivos,

actuaciones concretas, cronograma y personas responsables de su implantación y seguimiento.

e) Cuando la diferencia retributiva de las mujeres encuentra su causa en la discriminación, las víctimas pueden instar su tutela en vía judicial o en vía administrativa siendo de gran utilidad las medidas introducidas en nuestro ordenamiento jurídico para garantizar la transparencia salarial (registros y auditorías). Ahora bien, cuando la brecha se funda en otros factores ajenos, su erradicación solo se puede articular a través de medidas normativas dirigidas a la promoción de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el ámbito laboral o, en su caso, a través de la negociación colectiva o de los planes de igualdad (art. 85.1 ET). De ahí el importante papel a desempeñar por los interlocutores sociales en los procesos de negociación y por el propio legislador que podría incluir, siguiendo el modelo de algunos países (Alemania y Nueva Zelanda), incrementos selectivos de los salarios para los sectores o niveles profesionales peor pagados, con particular incidencia en el empleo femenino.

f) No pueden sino valorarse de forma positiva las sucesivas subidas de salario mínimo interprofesional, pues actúa como suelo irreducible y como tractor de los salarios convencionales, generando, a la par, un aumento en las cotizaciones sociales. El crecimiento del salario mínimo es, por ende, el detonante de la evolución salarial del país y beneficia particularmente a los colectivos más precarios como sucede con las mujeres. De ahí que la política de incremento de este parámetro deba prolongarse a lo largo del tiempo.

Aun cuando la transposición al ordenamiento interno de la Directiva 2022/204, de 19 de octubre de 2022, sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea, admitida hasta el 15 de noviembre de 2024, no exigirá grandes modificaciones en el art. 27 ET que regula el salario mínimo interprofesional, sí va a requerir garantizar un nivel digno en su cuantía pues todavía no alcanza el 60 % por ciento del salario medio.

g) Ni la legislación heterónoma ni la negociación colectiva, ni siquiera a través de los planes de igualdad, han aprovechado la oportunidad de establecer medidas de acción positiva para favorecer la promoción profesional de las mujeres, limitándose mayoritariamente a proclamaciones solemnes y a implementar herramientas de análisis y evaluación de la igualdad en las empresas excesivamente genéricas y, generalmente, vacías de contenido. Con gran cortedad de miras, actualmente las principales medidas que se propugnan en Europa para la promoción cualitativa de las mujeres son las cuotas para el acceso a los consejos de administración aun cuando no ha seguido adelante el proyecto de Directiva a estos efectos, si bien estas medidas no son propiamente cuotas laborales porque expresamente se refieren a los puestos “no ejecutivos”. En nuestro país, el art. 75 LOIEMH establece un plazo de ocho años para la consecución del objetivo de participación equilibrada que la disposición adicional primera fijaba en un 40 por 100, si bien finalizado el plazo el 24 de marzo de 2015 el parámetro no ha sido cumplido. Por otra parte, el Anteproyecto de Ley de representación paritaria de mujeres y hombres en los órganos de decisión introduce, entre otras medidas, la obligación de que las sociedades cotizadas aseguren que el consejo de administración tenga una composición que garantice la presencia, como mínimo, de un 40 por ciento de miembros del consejo del sexo menos representado. Ante la limitación de tales iniciativas, es necesario incorporar cláusulas en los convenios colectivos capaces de erradicar la discriminación de las mujeres en el sistema de ascensos estableciendo cupos de reserva.

6.- Brecha digital-tecnológica. Desolador resulta el panorama de féminas poco cualificadas o descualificadas en España. Esta realidad se torna especialmente negativa ante las nuevas formas de producción acompañadas de un modelo de prestación de servicios también singular, conocido como trabajo 4.0, centrado en lo digital, en la

inteligencia artificial y en la conectividad (internet de las cosas, Big data, procesamiento en la nube, analítica de datos, visión por computador, realidad virtual y aumentada, simulación y virtualización de procesos, robotización...), toda vez que, en un mundo presidido por la segregación, tradicionalmente, las mujeres se han visto alejadas de lo tecnológico, pues se ha pensado que los requerimientos técnicos son más acordes con las características propiamente masculinas.

Todo hace predecir que van a ser pocas las mujeres que van a acceder a las nuevas profesiones y actividades vinculadas a la tecnificación (relacionadas con robots, mecatrónica, animación 3D, programación de algoritmos, TICs, ciberseguridad, nanotecnología, data engineer, arquitectura de sistemas en la nube, experto en infraestructuras informáticas...), pues evidentemente el aspecto nuclear vendrá de la mano de adquirir las competencias habilitantes en el nuevo escenario, caracterizado por una paradójica relación con la tecnología en el ámbito educativo, pues hoy en día las cifras en formación profesional y en estudios universitarios no pueden llamar a ningún engaño por el desequilibrio de género: la mujer está clarísimamente infrarrepresentada en la educación tecnológica y las ingenierías, ciencias y arquitectura, precisamente donde se encuentran las mayores posibilidades de empleo bien remunerado.

Es más, no es que únicamente se incremente la demanda de personas trabajadoras especializadas en las tecnologías de la información y el conocimiento, sino que la cada vez mayor implantación de la tecnificación tiene un efecto transversal en la práctica totalidad de las ocupaciones, de modo que en la actualidad cualquier trabajo requiriere destrezas o habilidades complementarias en tales instrumentos, lo cual se convierte en un verdadero gap para el empleo femenino, máxime si se trata de mujeres de edad avanzada, residentes en el medio rural o que viven en situación de pobreza.

Dado que las féminas siguen rezagadas en el acceso a la tecnología y carecen en mayor medida que los hombres de las competencias pertinentes, es necesario adoptar una política seria de atracción del talento femenino a los empleos tecnológicos, no sólo porque ello ayudaría a conseguir una empleabilidad más equitativa sino porque actuaría como ariete para corregir la minusvaloración salarial que acompaña a las mujeres y para romper el techo de cristal. Pieza clave para conseguir estos objetivos es una formación ocupacional capaz de proporcionar estas nuevas capacidades y habilidades digitales a las mujeres, teniendo en cuenta la celeridad de los cambios tecnológicos que exige una recualificación constante en aras a evitar la obsolescencia. Con mayor amplitud de miras, dicha línea de actuación no sólo ha de centrarse en las trabajadoras ya ocupadas, sino que debe convertirse en una herramienta clave dentro de los programas de fomento del empleo de los colectivos más vulnerables como sucede in casu con las féminas. Pero no sólo procede actuar en el marco de la formación para el empleo, sino también en el sistema de formación profesional y en el sector universitario, favoreciendo, de un lado, la incorporación de mujeres a los estudios STEM, bien técnicos, bien superiores y, de otro, el liderazgo femenino en la investigación científica. Aun cuando merece una valoración positiva la creación de un Distintivo de Igualdad de Género en I+D+I, lo cierto es que es necesario diseñar medidas legales más ambiciosas, siendo de gran interés también el establecimiento en la negociación colectiva o en los planes de igualdad de cuotas de reserva en acciones formativas a favor del sexo con menor representación en el ámbito al que vayan dirigidas dichas actividades.

7.- Sobrecualificación femenina. Si preocupante resulta el panorama de mujeres poco cualificadas o descualificadas en España, las estadísticas muestran que también lo es la sobrecualificación. Estas mujeres, pese a sus cualidades subjetivas, ocupan los puestos más bajos en los escalafones de las empresas, quedando sumidas en un estado de frustración constante. Por tanto, más educación tampoco es suficiente para lograr mayor

equidad, máxime cuando el ordenamiento jurídico apenas si ofrece mayor respuesta que la derivada de una incorrecta clasificación originaria. Es necesario, por tanto, instaurar vías adecuadas no sólo para la tutela reparadora de tales situaciones sino para erradicar las discriminaciones ab initio en el encuadramiento profesional de las mujeres.

8.- Los tímidos pasos a favor de la corresponsabilidad. Aun cuando las labores de cuidado no tienen rostro; sin embargo, su tradicional vinculación al femenino ha supuesto un lastre para la plena integración de las mujeres en el mundo laboral. La búsqueda de la igualdad permite constatar, dentro de la discriminación genérica de la mujer, un fenómeno más específico y más grave, el de la mujer con responsabilidades familiares, que es objeto de una doble discriminación por su condición femenina y por su posición familiar, no en vano los cuidados de ascendientes y descendientes suelen recaer de forma estadísticamente abrumadora en las féminas, quienes disfrutan en un porcentaje significativamente mayor que los hombres de reducciones de jornada y excedencias concedidas al efecto. Esta realidad, todavía más acusada en las familias monoparentales, implica una carga real de actividad capaz de sumir a las mujeres en nada despreciables estados psicossomáticos negativos (ansiedad, angustia, desamparo, impotencia, inseguridad e insomnio), acompañados de una pobreza de tiempo disponible para el ocio y, cómo no, de una precariedad laboral y de una minoración salarial, que derivan de la competencia desigual entre hombres y mujeres en el mercado laboral.

Es preciso reconocer la necesidad de dar solución, así, a los problemas provocados por la “doble o triple jornada” de perfil marcadamente femenino. Dicho enfoque jurídico exige un serio replanteamiento, comenzando a asumirse que, para conseguir un buen encaje entre las obligaciones laborales y familiares, no basta con facilitar a las mujeres la concesión de tiempos de ausencia en el trabajo para destinarlo al cuidado de los hijos o personas dependientes, lo que ha provocado la desvinculación del entorno laboral y un denostado efecto boomerang al considerar muchos empresarios que se trataba de una mano de obra más cara. Antes al contrario, en sintonía con las últimas reformas normativas operadas por los Reales Decretos Leyes 6/2019 y 5/2023, se requiere la adopción de medidas neutras e intransferibles que permitan la asunción de responsabilidades familiares tanto por hombres como por mujeres, de las cuales son buena muestra, entre otros supuestos, el permiso por nacimiento y cuidado del menor, el permiso por cuidado de lactante, el permiso por fuerza mayor familiar, el permiso parental o la suspensión contractual por cuidado de menor afectado por cáncer u otra enfermedad grave.

Ahora bien, las medidas adoptadas siguen pivotando, en su gran mayoría, en la posibilidad de otorgar tiempo de trabajo, de forma remunerada o no, para que la persona trabajadora pueda atender sus tareas domésticas, minorando el período dedicado a sus actividades laborales, lo cual no deja de ser criticable por las consecuencias negativas que ello puede conllevar para quienes disfrutan de tales prerrogativas desde la perspectiva de la menor productividad. Dicho enfoque jurídico exige un serio replanteamiento, debiendo abrir nuevas posibilidades más incisivas en relación con la propia organización de la actividad productiva, tanto en lo que afecta al lugar de trabajo, potenciando la actividad a distancia con derechos y garantías o la actividad semipresencial que va a permitir rebajar los espacios de permanencia en la empresa, así como fundamentalmente flexibilizando la elección del período de ejecución de la prestación a través de una dirección coherente por objetivos, sin necesidad de restar dedicación, compromiso y retribución, posibilitando el disfrute bolsas de horas o semanas comprimidas sin mermar salario, así como eliminando horarios asociales, exigencias de prolongación de la jornada y cambios no planificados relacionados con los días laborales y los horarios. Todo ello acompañado de una solvente dotación de una red pública subvencionada para el cuidado de amplio espectro (guarderías

con amplios horarios, colegios con actividades lúdicas y extraescolares en períodos vacacionales y en horarios no lectivos, centros de día, atención domiciliaria de personas dependientes y de menores, centros residenciales cercanos al domicilio o al lugar de trabajo...). Resulta imprescindible también el diseño convencional de una verdadera política de conciliación de la vida laboral y familiar, más allá de una citatera ampliación de los días de permiso o de la mera inclusión de algún supuesto adicional.

9.- Teletrabajo y conciliación. Particular atención merece la posibilidad que tanto la Directiva 2019/1158 como el art. 34.8 ET brindan de trabajar en remoto como mecanismo para fomentar la conciliación de la vida familiar y laboral atendiendo a un doble cúmulo de motivos: por un lado, ahorro de tiempo en los desplazamientos y cercanía con las personas objeto de cuidado manteniendo el salario; y, por otro, mayor autonomía a la hora de decidir cómo y cuándo prestar las funciones profesionales encomendadas por la organización productiva, facilitada por la utilización de medios digitales que, en principio, podrían aligerar de manera prácticamente automática e inevitable la prestación presencial de servicios. Con todo, siendo estas premisas ciertas, tampoco pueden olvidarse algunos peligros inherentes al teletrabajo:

De un lado, la deslocalización espacial conlleva la eliminación de las fronteras entre tiempo de trabajo y tiempo de descanso, pues el trabajador se ve obligado directa o indirectamente a permanecer en alerta constante (always on) ante una intensificación de los requerimientos productivos, máxime cuando la conexión no tiene lugar únicamente entre trabajadores y empresarios, sino también con clientes y proveedores. De otro, cuando el trabajador utiliza intensivamente equipos infotelemáticos, todas sus acciones quedan registradas con extraordinaria precisión, de tal suerte que va a quedar plenamente sometido al poder directivo empresarial, y a las órdenes e instrucciones que el empleador pueda emitir, así como a sus prerrogativas de supervisión y disciplinarias, requiriendo un fuerte ritmo de trabajo y una trazabilidad completa de su actividad ante la amenaza del desempleo como espada de Damocles. Es más, a estos riesgos generales inherentes a cualquier sistema de teletrabajo, cabe añadir otros específicos particularmente incisivos para las mujeres cuando se desempeña con vocación conciliadora, pues habida cuenta la flexibilidad, en particular horaria, la atención prioritaria, en las horas centrales de la jornada, a las tareas de cuidado, relegando el desarrollo de actividades laborales al tiempo restante, en ocasiones, en tramos temporales sumamente incómodos o en los que el cansancio resulta más acusado (nocturno), en exceso fraccionados (alternando tareas profesionales y domésticas) o simultáneos, conlleva consecuencias negativas en un doble plano: por una parte, desde la perspectiva laboral, es previsible un escaso rendimiento; y, por otra, desde el punto de vista personal, la sensación de insatisfacción será máxima quedando resentida su salud física y psíquica. Tiene lugar, así, a través del teletrabajo una fuerte atadura al rol social de cuidadora, derivada de “un retorno de la mujer al hogar” y una intensa quiebra en la protección de la seguridad y salud. La teórica ventaja del teletrabajo como fórmula de conciliación se ve ensombrecida por la pervivencia de roles sexuales que vinculan a las mujeres, en mayor medida que a los hombres, como las tareas domésticas y de cuidado, lo cual puede traducirse en una asimilación de esta modalidad laboral al desarrollo de cometidos de menor responsabilidad y que requieren una menor vinculación con la empresa, lo que redundaría en un menor rendimiento y en una disminución genérica de la cualificación del propio teletrabajo y una limitación en la proyección profesional de las mujeres.

Las cautelas introducidas por la Ley 10/2021 para evitar que el teletrabajo contribuya a perpetuar los roles de género deberían acompañarse de medidas que impulsen a los varones a acogerse a esta modalidad de trabajo telemático a distancia.

10.- Trabajo a tiempo parcial no deseado. El trabajo a tiempo parcial, mayoritariamente femenino, es, sin duda, uno de los ámbitos más característicos de discriminación indirecta por razón de sexo, no en vano esta fórmula responde a un estereotipo sexista, germen de unas considerables dificultades para el desarrollo y progreso de la carrera profesional de las féminas, de una lamentable brecha salarial que condena a las mujeres a la pobreza e, inclusive, de una más reducida protección social. La posibilidad de realizar horas complementarias, con el añadido de que la parcialidad está en función de que se realice un número de horas inferior al que con carácter general lleva a cabo un trabajador ordinario, recuerda los denostados “trabajos a la llamada” capaz de exigir una disponibilidad constante no compensada económicamente, máxime cuando las horas complementarias se retribuirán como las ordinarias sin penalización adicional y solo cuando se hayan prestado efectivamente los servicios requeridos. Todo ello sin olvidar la hipótesis (harto frecuente) de utilización fraudulenta de esta modalidad contractual, pues no cabe silenciar que, en muchos casos, las horas realizadas son mayores que las declaradas.

Ciertamente, el legislador ha introducido alguna mejora, pues, en la actualidad, por un lado, salvo excepciones, únicamente se bonificarán los contratos a tiempo parcial con una jornada superior o igual al 50 por de la jornada a tiempo completo (Real Decreto Ley 1/2023); y, por otro, se tienen en cuenta como si fueran a tiempo completo los períodos de trabajo a tiempo parcial a efectos de acreditar los períodos de cotización necesarios para futuras prestaciones (Real Decreto Ley 2/2023). Ahora bien, es pertinente realizar una revisión completa de la parcialidad en clave de género.

De interés resulta la inclusión en la negociación colectiva o en los planes de igualdad de cláusulas que reconozcan, en los casos de aumento de la plantilla, vacantes o necesidad de contratación a tiempo completo, la preferencia las trabajadoras de la empresa con contrato a tiempo parcial, pero ello debe de ir acompañado de una reforma de calado del art. 12 ET.

11.- Acoso sexual y por razón de sexo. Las mujeres son las principales víctimas de acoso sexual y acoso por razón de sexo en el marco laboral con el agravante de las innovaciones tecnológicas. La mayor facilidad para difundir datos íntimos, la propagación fácil de imágenes, videos, grabaciones, comentarios o mensajes, encuentra en las mujeres un destinatario fácil debido a los estereotipos culturales vinculados al comportamiento personal y sexual. Aunque la prueba del ciberacoso, manifestado como la intimidación y hostigamiento a través de la tecnología (bien sea sexual, sexista, moral, discriminatorio, etc), puede considerarse fácil porque la “huella digital” va a permitir determinar con exactitud el contenido de la comunicación a la que se atribuye el carácter lesivo del derecho fundamental de la víctima (mensajes de whatsapp, correos electrónicos, alertas en la intranet...), lo cierto es que presenta algunas características, que hacen difícil aquilatar sus contornos. Así, algunas veces es imposible identificar al autor del comportamiento acosador amparado a través de un texto anónimo o bajo la argucia de un perfil falso o de la suplantación de su identidad. En otras ocasiones, el acceso a las fuentes de prueba puede verse condicionado por los derechos fundamentales de la persona que se quiere investigar como posible acosador (intimidad, protección de datos, propia imagen o secreto de las comunicaciones). Es más, las manifestaciones son tan heterogéneas, muchas veces poco explícitas y otras tantas en exceso burdas, que en ocasiones las propias víctimas deciden adoptar un afrontamiento pasivo (ignorar o pasar por alto la situación) ante la ausencia de una línea común capaz de establecer contornos claros de un actuar ilícito.

En el plano normativo, varios han sido los avances operados en la tutela de esta lacra desde la aprobación de la LOIEMH, centrados en dos aspectos sustanciales: el

establecimiento de obligaciones de prevención frente a este tipo de conductas y el diseño de deberes poner remedio a las mismas en caso de no ser posible evitarlas, mediante el establecimiento de procedimientos específicos para resolver las denuncias o reclamaciones. Nuevos pasos ha dado en ambos sentidos el Convenio 190, pues define su ámbito de aplicación englobando, como riesgo que ha de prevenirse, toda la violencia y el acoso que ocurren durante el trabajo, en relación con el trabajo o como resultado del mismo, y específicamente, entre otras situaciones, en el marco de las comunicaciones que estén relacionadas con el trabajo, incluidas las realizadas por medio de tecnologías de la información y de la comunicación (art. 3.d), siempre y cuando estas conductas agresivas sean susceptibles de causar un grave daño a la víctima en su salud, su integridad física o psíquica y no hayan sido consentidas.

Sobre estas ideas insiste la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual, pues en su art. 12, obliga, de un lado, a todas las empresas a diseñar procedimientos específicos para la prevención del acoso sexual y por razón de sexo y para dar cauce a las denuncias o reclamaciones que puedan formular quienes hayan sido víctimas de estas conductas, incluyendo específicamente las sufridas en el ámbito digital, y, de otro, a incluir en la “valoración de los riesgos de los diferentes puestos de trabajo ocupados por trabajadoras, la violencia sexual entre los riesgos laborales concurrentes, debiendo formar e informar de ello a sus trabajadoras”.

Estos procedimientos preventivos incluyen también canales de denuncia, por lo que habremos de plantearnos su compatibilidad con los canales de denuncia interna, que impone la trasposición de la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas, que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, a través de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, que, dirigida a la protección de los informantes, obliga a establecer sistemas internos y externos de denuncias de infracciones en organizaciones privadas y públicas, incluyendo infracciones graves y muy graves relativas a la normativa laboral y de la Seguridad social. Conviene realizar una interpretación integradora y complementaria, manteniendo la virtualidad de los protocolos anti-acoso existentes y, tras el fracaso en su activación, se abra la vía de los sistemas de información interna y externa prevista por la presente ley.

En cualquier caso, a la luz de estas novedades normativas, cabe entender que el acoso sexual, además de merecer, en cualquiera de sus modalidades, la oportuna sanción administrativa, previa actuación de la Inspección de Trabajo, y la reparación pertinente de la víctima sumida en trastornos adaptativos con estados emocionales ansioso-depresivos, es un factor más a tener en cuenta dentro de la prevención de riesgos, constituyendo las enfermedades psicológicas derivadas de esa conducta atentatoria a los derechos fundamentales (principalmente intimidad y dignidad personales) un daño derivado del trabajo bajo una relación de causa a efecto directa e inmediata. Ahora bien, siendo ciertas estas conclusiones, una regulación expresa en tal sentido no se debe hacer esperar. Nuestra legislación preventiva debe, pues, establecer obligaciones de evaluación de los riesgos de violencia y acoso, así como de proporcionar a las personas concernidas, en forma accesible, información y capacitación sobre los peligros y riesgos de violencia y acoso identificados y de las medidas de prevención y de protección. Y, por otra parte, nuestra legislación de Seguridad Social debe proteger las enfermedades psicológicas derivadas del acoso como contingencias profesionales.

\*\*\*\*\*

Afrontar con medidas específicas la discriminación retributiva soportada por las mujeres como punta del iceberg de su situación de pobreza laboral e impulsar el reconocimiento de su talento y de su incuestionable aportación económica y social permitirá avanzar en

igualdad, desarrollo e inclusión. Con medidas específicas y eficaces en la valoración de los puestos de trabajo y la ruptura de estereotipos vinculados al género en el trabajo, sin olvidar la eficacia en instrumentos de corresponsabilidad en la atención y cuidado de los familiares, se puede avanzar en igualdad retributiva y, por tanto, económica, así como en emancipación y autonomía de las féminas.

## **8.- BUENAS PRÁCTICAS**

En el marco del análisis de la pobreza laboral femenina, se han detectado las siguientes buenas prácticas:

--Los programas de inserción laboral desarrollados desde diversas Fundaciones y Asociaciones u otras entidades de economía social en favor de mujeres que sufren discriminaciones múltiples e interseccionales, pudiendo citar el Secretariado Gitano, la Fundación ONCE, Cáritas, FADEMUR...

--La tutela especial para el mantenimiento del puesto de trabajo que reciben mujeres víctimas de violencia de género o de violencias sexuales en el art. 21 Ley Orgánica 1/2004 y en los arts. 37.8, 40.4, 45.1.n), 49.1.m), 53.4.b) o 55.5.b) del ET

--La ampliación del permiso por nacimiento, adopción o acogimiento en familias monoparentales a raíz de la promulgación del Real Decreto Ley 5/2023.

--La obligación impuesta por la Ley 4/2023 de elaborar políticas de empleo y la exigencia de protocolos negociados en las empresas de más de 50 trabajadores para las personas LGTBI, de particular interés para las mujeres trans.

-- La obligación de información a la representación legal de las personas trabajadoras sobre las reglas e instrucciones en las que se basan los algoritmos o sistemas de inteligencia artificial que afecten a la toma de decisiones que puedan incidir en las condiciones de trabajo, el acceso y el mantenimiento del empleo, incluida la elaboración de perfiles [art. 64.4 d) ET].

--La creación de un sello de calidad de los algoritmos por el que apuesta la Ley 15/2022 contando con la participación de personas con formación pertinente en materia de igualdad y no discriminación con el objeto de contrarrestar los posibles sesgos de género.

--La utilización de currículos ciegos, el recurso a la tecnología de la realidad virtual para el eliminar el sesgo de entrevistas en personas o la participación de la representación de las personas trabajadoras en los procedimientos de ingreso.

-- El Decreto Ley 1/2021, de 12 de enero, que establece que los empates entre aspirantes en las pruebas de acceso al cuerpo de Mossos d'Esquadra deberán dirimirse dando preferencia "a las personas candidatas del sexo menos representado".

-- La concesión por algunas Comunidades Autónomas de subvenciones en un porcentaje que oscila en función de los ingresos familiares para la contratación de personas cuidadoras para menores de 14 años.

--La posesión por determinadas empresas de distintivos o emblemas (de "igualdad", "empresas por una sociedad libre de violencia de género" o de especial atención a la "no discriminación de personas LGTBI").

--La subida progresiva del salario mínimo interprofesional, que va a afectar principalmente a aquellas personas trabajadoras que no están amparadas por un convenio colectivo, tal y como sucede con las empleadas de hogar.

-- La aprobación del Real Decreto Ley 16/2022, de 6 de septiembre, que ha reconocido el derecho de estas trabajadoras al disfrute de la protección por desempleo, a la cobertura por el FOGASA (con el límite de seis mensualidades) y a su inclusión en el régimen tuitivo de la salud laboral (si bien diferido a un desarrollo reglamentario).

-- El Plan Corresponsables diseñado por el Ministerio de Igualdad, centrado en tres ejes: a) la creación de bolsas de cuidado profesional que faciliten la conciliación de familias con

hijas e hijos menores de 16 años; b) el fomento del empleo y c) la certificación de la experiencia profesional de cuidado no formal.

-- La nueva redacción otorgada al art. 11 bis.2 LEC por la Ley 15/2022 para conferir legitimación activa para instar acciones judiciales en defensa de derechos o intereses difusos cuando las personas afectadas por la discriminación sean una pluralidad indeterminada o de difícil determinación.

-- El Anexo II del Convenio Colectivo de la empresa Orange Espagne SAU referido al Plan de Igualdad en el que se prevé que “la retribución y el acceso a los puestos en igualdad de condiciones son dos de los pilares fundamentales de la política de igualdad de igualdad profesional mujeres/hombres, (apostando) por los siguientes objetivos: en primer lugar, reducir las diferencias salariales que pudieran existir entre mujeres y hombres pese a desarrollar idénticas funciones para alcanzar la igualdad salarial en situación comparable en un lugar próximo; en segundo lugar, reservar un presupuesto específico dedicado a corregir las diferencias salariales observadas” .

--El Plan de Igualdad del Grupo Kiabi que adopta la siguientes acciones : 1) Realizar periódicamente análisis sobre las retribuciones medias de la compañía, diferenciando por colectivo y por género, en los que se comparen las retribuciones fijas y variables; 2) En caso de detectarse desequilibrios por razón de sexo, el departamento de recursos humanos valorará y decidirá las medidas correctoras oportunas a efectos de reducir la brecha salarial por género, así como el plazo de tiempo para llevarlo a cabo; 3) Regular y plasmar en un documento interno los principios, normas y procedimientos que conforman la política retributiva de la compañía, que debe estar inspirada y basada en el principio de igualdad de trato y de oportunidades; 4) Garantizar que la situación laboral de maternidad, paternidad y permiso por lactancia compute a efectos de los criterios de elegibilidad de la retribución variable semestral/anual como tiempo de trabajo efectivo.

--El Plan de Igualdad del Grupo OHL que prevé el asesoramiento especializado a mujeres víctimas de discriminación retributiva. Al igual que lo es la determinación relativa a que “si las conclusiones del análisis determinaran la existencia de diferencias salariales por razón de sexo, se desarrollará un plan de actuación concreto, que, en un plazo determinado, las corrija, asignando el mismo nivel retributivo a funciones de igual valor”, recogida en el Plan de Igualdad del Grupo Vips.

--Resulta de gran valor la Herramienta de valoración de puestos de trabajo y su correspondiente Guía de Desarrollo del Ministerio de Trabajo, que consiste en un fichero Excel que asigna valores numéricos a cada puesto de trabajo con un peso predeterminado a cada uno de los factores o subfactores (divididos a su vez en niveles) recogidos en un listado.

-- El “programa mentoring”, implementado desde la responsabilidad social de algunas empresas, que ofrece a las mujeres que pretenden ocupar importantes posiciones la oportunidad de recibir apoyo y asesoramiento de un mentor (normalmente un líder senior) encargado de brindar orientación profesional.

-- El Plan de Igualdad de IKEA que establece el principio general en los procesos de promoción de que, en condiciones equivalentes de idoneidad, tendrán preferencia las mujeres sobre los hombres, cuando se trate de la promoción a un grupo donde estén subrepresentadas y recoge la formación específica en igualdad destinada a las personas que han de evaluar las candidaturas. Este Plan de Igualdad prevé igualmente la concesión de una ayuda de 600 euros brutos durante los dos primeros meses de excedencia por cuidado de menor.

--La introducción en nuestro ordenamiento, de la mano del Decreto Ley 5/2023, del denominado permiso parental (de duración no superior a ocho semanas para el cuidado de hijo, hija o menor acogido, hasta el momento en que el menor cumpla ocho años) y

del permiso por fuerza mayor familiar (de cuatro días al año cuando sea necesario por motivos familiares urgentes relacionados con familiares o personas convivientes, en caso de enfermedad o accidente que hagan indispensable su presencia inmediata)

-- Las medidas introducidas por la Ley 10/2021 tendentes a evitar que el teletrabajo contribuya a perpetuar los roles de género, tal y como sucede con el art. 4.3 que reconoce el derecho de los teletrabajadores a ser tomados en consideración para elaborar los planes de igualdad de las empresas y el art. 4.5 que prevé expresamente que estos trabajadores on line “tienen los mismos derechos que las personas trabajadoras presenciales en materia de conciliación y corresponsabilidad, incluyendo el derecho de adaptación a la jornada establecido en el artículo 34.8 ET, a fin de que no interfiera el trabajo con la vida personal y familiar”.

-- La inclusión en la negociación colectiva o en los planes de igualdad de cláusulas que reconocen, en los casos de aumento de la plantilla, vacantes o necesidad de contratación a tiempo completo, la preferencia las trabajadoras de la empresa con contrato a tiempo parcial.

-- Los protocolos anti-acoso recogidos como anexo o como instrumento específico en virtud del compromiso asumido en la negociación colectiva.

--La aprobación empresarial de guías en aras a crear entornos laborales libres de toxicidad psicosocial, que incluyen concretas obligaciones empresariales y compromisos de los trabajadores, cuya finalidad no sólo es no perjudicar la reputación de la empresa, sino principalmente la de preservar a los empleados de opiniones, comentarios o manifestaciones peyorativas que se pudieran publicar en internet y en las redes sociales o en aplicaciones de mensajería instantánea. impidiendo variadas manifestaciones como “troleo” o difusión de mensajes ofensivos de carácter sexual; “stalking” o acecho; amenazas físicas; creación de perfiles falsos de la persona para realizar comentarios injuriosos; “doxing” o publicación de información personal o privada del objetivo; “zoom bombing” o ataque bomba por videoconferencia; “pornovenganza” o difusión por parte de varones de vídeos íntimos de su expareja ; incursiones en el ordenador de la víctima para conocer datos íntimos; alta en páginas webs y aplicaciones de citas o contactos sexuales; etc.

## **V.- LOS SERVICIOS SOCIO-ASISTENCIALES DESTINADOS A LAS MUJERES EN SITUACIÓN DE ESPECIAL VULNERABILIDAD**

**Beatriz Agra Viforcós**

**TU de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.**

**Universidad de León**

### **1.- INTRODUCCIÓN**

Los servicios socio-asistenciales suministrados por las diferentes administraciones tienen, sin duda, un efecto amortiguador de las consecuencias de la exclusión y la precariedad, operando de este modo, también, como mecanismo útil para compensar el desequilibrio generado por las desigualdades subsistentes en la sociedad.

Desde este doble perfil se comprende que pueden jugar un papel relevante para afrontar las situaciones de pobreza estructural o coyuntural que afectan a un buen número de mujeres; en particular, cuantas afrontan situaciones de discriminación múltiple por su condición de migrantes, ancianas, discapacitadas o, por no seguir, gitanas o las que desarrollan su existencia en escenarios desventajosos –como el rural– o en condiciones especialmente nocivas desde un punto de vista humano –tal sería el caso de las víctimas de violencia de género–.

Las administraciones estatal, autonómicas y locales afrontan esta realidad mediante plurales instrumentos, entre los que ocupa un lugar destacado la cobertura proporcionada por servicios públicos diversos, incluidos, entre ellos, los servicios sociales. Una imagen del panorama existente a este respecto fuerza a hacer un recorrido no solo por las distintas leyes que regulan aquellos, sino también por lo que al respecto establece la normativa de igualdad entre mujeres y hombres.

### **2.- LEGISLACIÓN DE IGUALDAD**

La persistencia de una situación de desventaja que afecta al colectivo femenino justifica la elaboración de una abundante legislación orientada a luchar contra la discriminación, superar los estereotipos y roles de género que operan en perjuicio de las mujeres y avanzar hacia la igualdad real.

Destacan sin duda alguna en este camino la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres<sup>110</sup> (en adelante LOI), o, más recientemente, la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación<sup>111</sup> (en adelante LII), cuyo ámbito de aplicación es mucho más amplio, en tanto veta la discriminación “por razón de nacimiento, origen racial o étnico, sexo, religión, convicción u opinión, edad, discapacidad, orientación o identidad sexual, expresión de género, enfermedad o condición de salud, estado serológico y/o predisposición genética a sufrir patologías y trastornos, lengua, situación socioeconómica, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social” (art. 2.1 de la LII). Además, con un esquema en general análogo al proporcionado por la ley estatal de 2007, la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas (la única excepción es Madrid) han adoptado sus propias leyes de igualdad<sup>112</sup>.

---

<sup>110</sup> Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, disponible en <https://www.boe.es/eli/es/lo/2007/03/22/3/con>.

<sup>111</sup> Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, disponible en <https://www.boe.es/eli/es/l/2022/07/12/15/con>.

<sup>112</sup> Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía (disponible en <https://www.boe.es/eli/es-an/l/2007/11/26/12/con>); Ley 7/2018, de 28 de junio, de igualdad de

El Preámbulo (apartado II) de la LOI se pronunciaba en 2007 en los términos siguientes: “El pleno reconocimiento de la igualdad formal ante la ley, aun habiendo comportado, sin duda, un paso decisivo, ha resultado ser insuficiente. La violencia de género, la discriminación salarial, la discriminación en las pensiones de viudedad, el mayor desempleo femenino, la todavía escasa presencia de las mujeres en puestos de responsabilidad política, social, cultural y económica o los problemas de conciliación entre la vida personal, laboral y familiar muestran cómo la igualdad plena, efectiva, entre mujeres y hombres, aquella ‘perfecta igualdad que no admitiera poder ni privilegio para unos ni incapacidad para otros’, en palabras escritas por John Stuart Mill hace casi 140 años, es todavía hoy una tarea pendiente que precisa de nuevos instrumentos jurídicos. Resulta necesaria, en efecto, una acción normativa dirigida a combatir todas las manifestaciones aún subsistentes de discriminación directa o indirecta, por razón de sexo, y a promover la igualdad real entre mujeres y hombres, con remoción de los obstáculos y estereotipos sociales que impiden alcanzarla”.

Las leyes autonómicas, aunque también aportan datos concretos relativos a su propia idiosincrasia, historia, ordenamiento y realidad, se alinean con el diagnóstico efectuado por la estatal y profundizan en él. Así, se reitera en prácticamente todos los textos una constante: la insuficiencia de las medidas adoptadas hasta la fecha para subvertir una situación histórica de desigualdad y sus nefastas consecuencias.

Para la norma aragonesa, “la desigualdad entre mujeres y hombres existente en nuestra sociedad es un hecho indiscutible” (tenor coincidente con el empleado en el Preámbulo de la ley valenciana, apartado I), añadiendo que “un modelo de sociedad de base patriarcal [...] es el sustrato de un desigual reconocimiento social y económico”, así como “de la desigual participación social, cultural, económica, laboral y de representación política” (Preámbulo de la ley aragonesa, apartado I). En análogo sentido, la balear, cuando afirma que, aunque “el papel que tradicionalmente jugaban los hombres y las mujeres en la sociedad ha cambiado [...] las desigualdades se mantienen, la concepción patriarcal de las relaciones humanas continúa todavía vigente en muchas personas y el androcentrismo

---

oportunidades entre mujeres y hombres en Aragón (disponible en <https://www.boe.es/eli/es-ar/1/2018/06/28/7/con>); Ley 11/2016, de 28 de julio, de igualdad de mujeres y hombres (Balears) (disponible en <https://www.boe.es/eli/es-ib/1/2016/07/28/11/con>); Ley 1/2010, de 26 de febrero, canaria de igualdad entre mujeres y hombres (disponible en <https://www.boe.es/eli/es-cn/1/2010/02/26/1/con>); Ley 2/2019, de 7 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres (Cantabria) (disponible en <https://www.boe.es/eli/es-cb/1/2019/03/07/2/con>); Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de igualdad entre mujeres y hombres de Castilla-La Mancha (disponible en <https://www.boe.es/eli/es-cm/1/2010/11/18/12/con>); Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Castilla y León (disponible en <https://www.boe.es/eli/es-cl/1/2003/03/03/1/con>); Ley 17/2015, de 21 de julio, de igualdad efectiva de mujeres y hombres (Cataluña) (disponible en <https://www.boe.es/eli/es-ct/1/2015/07/21/17/con>); Ley Foral 17/2019, de 4 de abril, de igualdad entre Mujeres y Hombres (disponible en <https://www.boe.es/eli/es-nc/1f/2019/04/04/17/con>); Ley 9/2003, de 2 de abril, para la igualdad entre mujeres y hombres (Comunidad Valenciana) (disponible en <https://www.boe.es/eli/es-vc/1/2003/04/02/9/con>); Ley 8/2011, de 23 de marzo, de Igualdad entre mujeres y hombres y contra la violencia de género en Extremadura (disponible en <https://www.boe.es/eli/es-ex/1/2011/03/23/8/con>); Decreto Legislativo 2/2015, de 12 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de igualdad (disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOG-g-2015-90667>); Decreto Legislativo 1/2023, de 16 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y Vidas Libres de Violencia Machista contra las Mujeres (País Vasco) (disponible en <https://www.boe.es/eli/es-pv/dlg/2023/03/16/1/con>); Ley 2/2011, de 11 de marzo, para la igualdad de mujeres y hombres y la erradicación de la violencia de género (Principado de Asturias) (disponible en <https://www.boe.es/eli/es-as/1/2011/03/11/2>); Ley 7/2007, de 4 de abril, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y de Protección contra la Violencia de Género en la Región de Murcia (disponible en <https://www.boe.es/eli/es-mc/1/2007/04/04/7/con>) y Ley 7/2023, de 20 de abril, de igualdad efectiva de mujeres y hombres de La Rioja (disponible en <https://www.boe.es/eli/es-ri/1/2023/04/20/7/con>).

es todavía patente en muchos aspectos de la vida social y política” (Exposición de Motivos, apartado II). Con idéntico enfoque, la ley extremeña atribuye la situación a “un modelo androcéntrico y sexista de relación entre los sexos” (Exposición de Motivos, apartado I)

Es cierto que “la igualdad de hombres y mujeres parece estar cada vez más cerca, sin embargo, existe todavía un largo camino por recorrer” (Preámbulo de la ley murciana, apartado III). “El papel que tradicionalmente han desempeñado mujeres y hombres en nuestra sociedad está experimentando una importante transformación” (Preámbulo de la ley cántabra, apartado V), pero, “a pesar de los esfuerzos realizados y de los progresos conseguidos, persisten los estereotipos masculino y femenino que perpetúan la desigualdad y que siguen soportando las mujeres en la educación, en el trabajo, en la salud, en la familia, en la economía y en la cultura (Exposición de Motivos de la ley castellanomanchega, apartado III). Los progresos habidos no impiden, en definitiva, que la igualdad en la vida cotidiana todavía no sea una realidad y que sigan vivas las diferencias como “resultado de estructuras sociales que se fundamentan en numerosos estereotipos” (Preámbulo de la Ley catalana o, en términos muy semejantes, Preámbulo de la ley navarra, apartado IV). Como expresamente señala la ley valenciana, “sigue existiendo un nivel de desigualdad intolerable desde la perspectiva de los valores que inspiran el orden democrático” (Preámbulo, apartado I).

Así las cosas, cabe concluir que, aunque “la eliminación de las desigualdades y discriminaciones que han afectado históricamente a las mujeres y niñas se encuentra en un proceso avanzado de superación [...] el ritmo [es lento] y los riesgos de vuelta atrás son ciertos y obligan a diferentes administraciones a tomar las riendas para que la igualdad sea una realidad” (Exposición de Motivos de la ley canaria).

Por ello, es preciso adoptar “medidas razonables y adecuadas que, partiendo de los desequilibrios que caracterizan las actuales relaciones de género”, contribuyan a alcanzar el objetivo (Preámbulo de la ley valenciana, apartado II), que no es otro que “la consecución de la igualdad real” (Preámbulo de la ley asturiana, apartado III.4) o “sustantiva” (Exposición de Motivos de la ley riojana, apartado III). Tal y como señala la ley andaluza, “la igualdad formal debe llenarse de contenido a través de la acción decidida de todos los poderes públicos y de una progresiva concienciación social e individual [para] contribuir a la superación histórica de la desigualdad de la mujer” (Exposición de Motivos, apartado IV). En otras palabras, se “ha de garantizar la aplicación práctica y efectiva del derecho a la igualdad reconocido formalmente en los textos legales” (Preámbulo de la ley cántabra, apartado V), para lo cual “se requiere recorrer un camino en el que no solo es necesario hacer más, sino cambiar las formas de hacer y conseguir que los derechos de las mujeres sean una realidad” (Preámbulo de la ley navarra, apartado IV).

El proceso involucra a todos los ámbitos de actuación pública, incluidas las políticas de inclusión y bienestar y, más en concreto, los servicios sociales, cuyo papel es destacado por la mayoría de leyes de igualdad existentes.

### **2.1. La transversalidad del enfoque de género y las vías para su garantía**

Una de las características fundamentales de la legislación en la asunción generalizada de la perspectiva de género, entendiéndola por tal “la consideración sistemática, en el conjunto de la actividad política, social, institucional, de las diferentes situaciones y condiciones de vida, obstáculos o limitaciones, participación, recursos, derechos, prioridades o necesidades, valores y comportamientos de mujeres y hombres, determinados por los roles tradicionales de género, que provocan desigualdades sociales o discriminaciones reales y efectivas entre ambos sexos” (anexo de la ley canaria). La expresión alude, pues al “análisis de la realidad que se basa en la consideración de los diferentes roles y funciones que socialmente se asigna a mujeres y hombres, el valor que se les adjudica a

los mismos y las interrelaciones existentes entre ambas, que permite identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres, así como las acciones que deben emprenderse para actuar sobre los factores de género y crear las condiciones de cambio que permitan avanzar en la construcción de la equidad de género” (art. 3.f de la ley navarra). O, según contemplan la ley extremeña o la vasca, “la integración de la perspectiva de género [...] supone la consideración sistemática de las diferentes situaciones, condiciones, aspiraciones y necesidades de mujeres y hombres, incorporando objetivos y actuaciones específicos dirigidos a eliminar las desigualdades y promover la igualdad en todas las políticas y acciones, a todos los niveles y en todas sus fases de diagnóstico, planificación, ejecución y evaluación” (arts. 3.10 y 3.5, respectivamente). Para la norma riojana, en fin, este enfoque de género no es otra cosa que la “estrategia destinada a lograr que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como de los hombres, sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales”; estrategia que “integra tanto intervenciones específicas de género como la integración de la perspectiva de género en áreas relevantes, a fin de garantizar la integración de la igualdad de género en el trabajo sustantivo de todos los sectores” (art. 3.3.).

De forma más sintética, se define como “el análisis de la realidad social que surge al considerar las diferentes situaciones, condiciones, aspiraciones y necesidades de las mujeres y de los hombres, atendiendo a los distintos modos y valores en los que han sido socializados” (art. 6.1 de la ley castellanomanchega); “el análisis de la discriminación por razón de sexo y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres de un modo transversal u horizontal en todos los niveles, fases y contenidos de las políticas generales” (art. 3.3 de la ley murciana) o “la toma en consideración de las diferencias entre mujeres y hombres en un ámbito o una actividad para el análisis, la planificación, el diseño y la ejecución de políticas, teniendo en cuenta la manera en que las diversas actuaciones, situaciones y necesidades afectan a las mujeres” (art. 5.2 de la ley balear y art. 2.e de la catalana). De hecho, las propias políticas contra la discriminación (en general, en los términos contemplados por la LII) habrán de tener “en cuenta la perspectiva de género”, prestando “especial atención a su impacto en las mujeres y las niñas como obstáculo al acceso a derechos como la educación, el empleo, la salud, el acceso a la justicia y el derecho a una vida libre de violencias, entre otros” (art. 4.4. de la LII).

Esta perspectiva “permite visualizar a las mujeres y hombres en su dimensión biológica, psicológica, histórica, social y cultural, y también permite encontrar líneas de reflexión y actuación para la erradicación de las desigualdades” (art. 2.e de la ley catalana).

La garantía de su vigencia en la acción pública se refuerza a través de múltiples vías; entre las que resultan especialmente habituales las siguientes:

1. La afirmación de la transversalidad del principio de igualdad. “Se entiende por transversalidad el instrumento para integrar la perspectiva de género en el ejercicio de las competencias de las distintas políticas y acciones públicas desde la consideración sistemática de la igualdad de género” (art. 3.5 de la ley andaluza o, en términos análogos, art. 8 de la castellanomanchega) o “la organización, la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de modo que una perspectiva de igualdad de género se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas” (arts. 3.i de la ley navarra y 3.4 de la riojana).

Diferencia entre transversalidad y *mainstreaming* el anexo de la ley canaria, al explicar que “la estrategia de transversalidad de género consiste en la integración de la igualdad de mujeres y hombres en todas las políticas generales y sectoriales, como parte integral en el trabajo diario de las y los agentes normalmente involucrados en su desarrollo, con

el objetivo de alcanzar la igualdad efectiva de género”. El *mainstreaming* de género, por su parte, “constituye la integración de la perspectiva de género en el diagnóstico, la planificación, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas, implica un cambio en las técnicas y herramientas institucionales y políticas y en la cultura organizativa de los poderes públicos, a efectos de promover la igualdad efectiva de ambos sexos y evitar el impacto desigual en función del género”.

Sea como fuere, el punto de partida de esta forma de operar no es otro que el art. 15 de la LOI, en cuya virtud “el principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres informará, con carácter transversal, la actuación de todos los poderes públicos. Las Administraciones públicas lo integrarán, de forma activa, en la adopción y ejecución de sus disposiciones normativas, en la definición y presupuestación de políticas públicas en todos los ámbitos y en el desarrollo del conjunto de todas sus actividades”.

La recepción de esta regla básica es una constante en la legislación autonómica. De hecho, se recoge de un modo u otro en todas las leyes dictadas (arts. 3.5, 4.6 y 5 de la ley andaluza; 3.13, 16 y 64.1 de la aragonesa; 5 de la balear; arts. 4.5, 4.14, 4.15 y 5 –también anexo– de la canaria; 3.b y 15 de la cántabra; 2.8 y 3.1 de la castellana y leonesa; 4.b y c, 6 y 8 de la castellanomanchega; 1.2.e.7º, 2.e, 3.primeros y 8 –y DA 4ª– de la catalana; 1.2, 3.f, 3.i, 4.1.b y 13 de la navarra; 4.2. de la valenciana; 3.10 y 21 de la extremeña; 1.3.c y 5 de la gallega; 3.5 de la vasca; 3 de la asturiana; 3.3 de la murciana y 1.2, 3.3, 3.4, 4.2 y 16 de la riojana). Muchas, de hecho, incluyen de manera explícita la transversalidad entre la lista de los principios generales de actuación de los poderes públicos (arts. 3.13 de la ley aragonesa, 4.15 de la canaria, 3.b de la cántabra, 3.1 de la castellana y leonesa, 4.c de castellanomanchega, 3.primeros de la catalana –que, de hecho, regula en su art. 8 y en su DA 4ª, los que califica como “órganos responsables de la aplicación de la transversalidad de la perspectiva de género–, 1.2 y 4.1.b de la navarra, 4.2 de la valenciana, 1.3.c de la gallega o 1.2 y 4.2 de la ley riojana).

Procede destacar, en todo caso, que la ley aragonesa añade la expresa (y específica) mención a la integración transversal de la igualdad en las políticas de servicios sociales (art. 64.1). 2. La creación de órganos específicos. Como cauces orgánicos específicos para lograr sus fines, la LOI contempla tres órganos fundamentales: en primer lugar, la Comisión Interministerial de Igualdad entre mujeres y hombres, órgano responsable de coordinar las políticas y medidas adoptadas por los distintos departamentos ministeriales para garantizar el derecho a la igualdad por razón de género y promover su efectividad (art. 76); en segundo término, las unidades de igualdad, creadas en cada ministerio para desarrollar en su seno las funciones relacionadas con el principio de igualdad entre hombres y mujeres (art. 77); por último, el Consejo de Participación de la Mujer, órgano asesor y consultivo llamado a servir de cauce para la participación de las organizaciones de mujeres en la consecución del mencionado principio y en la lucha contra la discriminación (art. 78). A estos añade la LII la figura de la Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación (no circunscrita a la fundada en el sexo), encargada de proteger y promover la igualdad de trato y no discriminación de las personas por las causas previstas en dicha ley (arts. 40 y ss. y DA 1ª, 2ª y 3ª).

La decisión de crear una estructura orgánica específica es acogida asimismo por las leyes autonómicas, la mayoría de las cuales contemplan las tres figuras citadas por la LOI: comisiones interdepartamentales para la igualdad (arts. 59 de la ley andaluza, 14 de la aragonesa, 20 de la balear, 67 de la canaria, 9 de la cántabra, 7 de la castellana y leonesa –no se trata de un órgano específico, pues la competencia se atribuye a la Comisión de Secretarios Generales–, 11 de la navarra, 15 de la extremeña, 6.1 de la gallega, 13 de la vasca y 11 de la riojana y DA 3ª de la catalana), que en algunos casos conviven con otras denominadas interinstitucionales para la coordinación de políticas autonómicas y locales

(arts. 63 de la ley andaluza, 71 de la canaria, 14 de la extremeña y 12 de la vasca); unidades de igualdad género (arts. 60 de la ley andaluza, 13 de la aragonesa, 19 de la balear, 68 de la canaria, 14 de la castellanomanchega, 9 de la navarra, 13 de la extremeña, 11 de la vasca, 47 de la asturiana, 9 de la murciana y 10 de la riojana; también DA 10ª de la ley cántabra, solo para el ámbito educativo) y consejos de participación (arts. 62 de la ley andaluza, 15 de la aragonesa, 21 de la balear, 70 de la canaria, 12 de la cántabra, 25 y 26 de la castellana y leonesa, 7.2 de la catalana, 7.2.b y 10 de la navarra, 50 de la valenciana, 17 de la extremeña, 6.2 de la gallega, 48 de la asturiana, 6 de la murciana y 12 de la riojana).

Otras figuras también presentes de forma habitual son los observatorios de igualdad (arts. 61 de la ley andaluza, 18 de la balear, 69 de la canaria, 11 de la cántabra, 58 de la catalana, 16 de la extremeña, 17.2 de la vasca y 8 de la murciana) y los institutos de la mujer (arts. 10 de la ley aragonesa, 13 de la castellanomanchega, 7.1 de la catalana, 7.2.a y 8 de la navarra, 10 y 84 de la extremeña, 67 y ss. de la vasca, 46 de la asturiana, 5 de la murciana y 9 de la riojana).

Algunas leyes añaden comisiones de igualdad (art. 15 de la ley castellanomanchega – compuesta por representantes de la Consejería de hacienda y del Instituto de la Mujer–) o para la integración de la perspectiva de género en los presupuestos autonómicos (arts. 10 de la ley cántabra y 18 de la extremeña), defensores de la igualdad (arts. 22 de la ley balear, 57 de la catalana y 51 de la valenciana –las dos últimas se limitan a encomendar la función al *Síndic de Greuges* o defensor del pueblo–), centros de documentación (art. 11 de la ley aragonesa) o de estudios e investigaciones (arts. 16 de la ley castellanomanchega y 11 de la extremeña), responsables de igualdad de las distintas consejerías (art. 8.1 de la ley cántabra), profesionales de igualdad (arts. 9 de la ley catalana, 8.2 y 27.3 de la cántabra y 6.1.f, 13.2.f y 19.1 de la balear o anexo de la canaria) o, en fin, una red de oficinas de igualdad (art. 12 de la ley extremeña). Asimismo, en las leyes que aglutinan la regulación de la igualdad con la de la violencia de género, órganos destinados específicamente a funciones relacionadas con esta (así ocurre, por ejemplo, a lo largo de la ley extremeña), que proliferan igualmente en las leyes autonómica dictadas *ad hoc* para la protección de las víctimas de esta violencia.

3. La exigencia de evaluaciones y de informes de impacto de género. Teniendo en cuenta que “constituye impacto el conjunto de resultados, efectos, productos o respuestas – previstas y no previstas, deseadas o no– que se registran en una población o ámbito de actuación tras una intervención o la aplicación de una norma, medida, política o disposición”, cabe definir la evaluación del impacto de género como “el examen de las políticas, normas, planes, programas y medidas en función de indicadores diferenciales de género, a fin de conocer el modo en el que afectarán a mujeres y hombres y poder adoptar las medidas correctoras necesarias”, lo cual “comporta, en consecuencia, su revisión y adaptación para eliminar los efectos discriminatorios y fomentar la igualdad real y efectiva de ambos sexos” (anexo de la ley canaria).

Desde la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno<sup>113</sup>, es preceptivo un informe en tal sentido para la tramitación de proyectos de ley o reglamentos del Gobierno. No mucho tiempo después, el art. 19 de la LOI amplía la exigencia al establecer que “los proyectos de disposiciones de carácter general y los planes de especial relevancia económica, social, cultural y artística que se sometan a la aprobación del

---

<sup>113</sup> Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, disponible en <https://www.boe.es/eli/es/l/2003/10/13/30/con>.

Consejo de Ministros deberán incorporar un informe sobre su impacto por razón de género”.

Asimismo, todas las leyes autonómicas de igualdad existentes (con la única excepción de Castilla y León) contemplan, con distinto nivel de extensión, este trámite de evaluación e informe (arts. 6 de la ley andaluza, 18 de la aragonesa, 5 de la balear, 6 de la canaria, 17 y 22 de la cántabra –también sus DA 3ª y DT 2ª–, 6 de la castellanomanchega, 22 de la navarra, 4 *bis* de la valenciana, 23 de la extremeña, 7 y 8 de la gallega, 19, 20 y 25 de la vasca, 4 de la asturiana, 10 de la murciana, 22 de la riojana –completado en DA 3ª– y preámbulo de la catalana –por remisión a la legislación previa donde se regula, con carácter pionero, la cuestión–). Además, muchas de ellas reiteran la exigencia en relación con la ley presupuestaria (arts. 8 de la ley andaluza, 21 de la aragonesa, 6 de la balear, 9 de la canaria, 23 de la cántabra, 9 de la castellanomanchega, 17 de la catalana, 23 de la navarra, 18 y 26 de la extremeña y 23 de la riojana).

La mayoría de normas autonómicas clarifican los términos de la evaluación y el informe, al reclamar que vengan acompañados de los indicadores de género y mecanismos pertinentes para analizar si lo proyectado podría repercutir de forma positiva o negativa, así como de las medidas orientadas a paliar y neutralizar los posibles impactos negativos que se detecten, a fin de reducir o eliminar las desigualdades identificadas, promoviendo de esta forma la igualdad entre las mujeres y hombres (arts. 6.3 de la ley andaluza, 18.4.b de la aragonesa, 5.3-4 de la balear, 6.3 de la canaria, 22.5 de la cántabra, 23.3 de la extremeña, 20 de la vasca o 22.1 de la riojana).

En fin, algunas leyes reclaman de forma expresa que todo proyecto normativo vaya acompañado de una memoria explicativa de igualdad que detalle “los trámites realizados en relación con la evaluación de impacto de género y los resultados de la misma” (arts. 19 de la ley aragonesa y 24 de la extremeña; también, en análogo sentido, art. 20.4 de la vasca).

4. La incorporación de la variable género a estadísticas y estudios. También resulta muy común la exigencia legal de incorporar la variable género a las estadísticas e investigaciones, tal y como establece el art. 20 LOI. A nivel autonómico, recogen esta previsión buena parte de las normas analizadas (arts. 10 de la ley andaluza, 23 de la aragonesa, 7 de la balear, 11 de la canaria –también su anexo, donde se aporta la definición de “estadísticas de género” y de “estadísticas desagregadas por sexo”–, 18 de la cántabra, 7 y 60 de la castellanomanchega, 8.2.c y 56 de la catalana, 19 de la navarra, 49 de la valenciana, 28 de la extremeña, 9 de la gallega, 17 de la vasca, 7 de la asturiana y 19 y 58.2.f de la riojana).

De forma específica en relación con las políticas de inclusión social, la ley riojana atribuye a las administraciones públicas autonómicas, en el ámbito de sus competencias, “impulsar la realización de estadísticas, análisis e investigaciones sobre la situación de desigualdad por razón de sexo, contemplando especialmente la situación y necesidades de aquellos colectivos de mujeres sobre los que influyen diversos factores de discriminación, y difundiendo sus resultados en foros y debates políticos y académicos” (art. 58.2.f). Y en relación con la actuación de los servicios sociales, la ley aragonesa determina que “todos los estudios, memorias e investigaciones elaboradas desde el Sistema Público de Servicios Sociales incorporarán datos desagregados por sexo y un análisis de los mismos desde la perspectiva de género” (art. 64.4).

5. La reclamación de estrategias o planes globales que abarquen las acciones a seguir por las distintas administraciones. En virtud del art. 17 de la LOI, “el Gobierno, en las materias que sean de la competencia del Estado, aprobará periódicamente un Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades, que incluirá medidas para alcanzar el objetivo de igualdad entre mujeres y hombres y eliminar la discriminación por razón de sexo”. El

vigente no es otro que el *II Plan Estratégico para la Igualdad de Oportunidades de Mujeres y Hombres 2022-2025*<sup>114</sup>.

Esta previsión de estructurar las acciones a través de estrategias o planes globales está presente también en las leyes autonómicas de igualdad (algunas de las cuales aluden, junto a los de alcance autonómico, a otros a elaborar en ámbitos funcionales concretos o en niveles territoriales inferiores), aunque opten por denominaciones dispares (arts. 7 de la ley andaluza, 20 de la aragonesa, 8.2.a y 14 de la navarra –también DA 3ª–, 9 de la balear, 12 de la castellanomanchega, 4 de la castellana y leonesa, 13.a y 14 de la catalana, 7 de la canaria, 25 de la extremeña, 44 y 45 de la gallega, 16 de la vasca, 6 de la asturiana, 11 y 15 de la murciana y 18 de la riojana –así como su DA 4ª–). Sea como fuere, previstas o no, su elaboración es habitual, existiendo incluso en Madrid, comunidad autónoma carente de ley de igualdad<sup>115</sup>.

6. La previsión de formación de los empleados públicos en temas de igualdad. Señala el art. 38 de la LII que “los poderes públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias, contemplarán en los procesos selectivos y en la formación de su personal, el estudio y la aplicación de la igualdad de trato y la no discriminación”. Para la concreta hipótesis del género, una disposición análoga se incorpora al art. 61 de la LOI.

A nivel autonómico, sin perjuicio de las divergencias en aspectos puntuales (solo algunas normas afirman de manera expresa que la formación es obligatoria, que debe realizarse dentro de la jornada o que ha de incluir como contenido el relativo al uso no sexista del

---

<sup>114</sup> II Plan Estratégico para la Igualdad de Oportunidades de Mujeres y Hombres 2022-2025, disponible en <https://www.inmujeres.gob.es/publicacioneselectronicas/documentacion/Documentos/DE1824.pdf>

<sup>115</sup> Plan Estratégico para la Igualdad de Mujeres y Hombres en Andalucía 2022-2028 (disponible en [https://www.juntadeandalucia.es/iam/files/PlanEstrategico/PEIMH\\_2022\\_2028.pdf](https://www.juntadeandalucia.es/iam/files/PlanEstrategico/PEIMH_2022_2028.pdf)), II Plan Estratégico para la igualdad entre mujeres y hombres en Aragón 2021-2024 (disponible en [https://bibliotecavirtual.aragon.es/es/catalogo\\_imagenes/grupo.do?path=3720402](https://bibliotecavirtual.aragon.es/es/catalogo_imagenes/grupo.do?path=3720402)), I Plan de Igualdad entre mujeres y Hombres 2022-2026 (Balears) (disponible en <https://docusalut.com/handle/20.500.13003/18796>), Estrategia para la igualdad de mujeres y hombres 2013-2020 (Canarias) (disponible en <https://www.gobiernodecanarias.org/igualdad/igualdad/>), II Estrategia de transversalidad de género del Gobierno de Cantabria 2019-2022 (disponible en <https://mujerdecantabria.com/wp-content/uploads/2019/05/Libro.pdf>), II Plan Estratégico para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres de Castilla-La Mancha 2019-2024 (disponible en [https://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/pdf/20181024/1-peiclm\\_2019-2024.pdf](https://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/pdf/20181024/1-peiclm_2019-2024.pdf)), Plan Estratégico para la igualdad de género 2022-2025 (Castilla y León) (disponible en <https://familia.jcyl.es/web/es/mujer/agenda-igualdad-genero.html>), Pla estratègic de polítiques d'igualtat de gènere del Govern de la Generalitat de Catalunya 2019-2022 (disponible en [https://dones.gencat.cat/web/.content/02\\_institut/10-pla\\_interdepartamental/Pla\\_Estrategic\\_2019\\_2022.pdf](https://dones.gencat.cat/web/.content/02_institut/10-pla_interdepartamental/Pla_Estrategic_2019_2022.pdf)), Estrategia Madrileña para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2018-2022, prórroga 2023 (disponible en [https://www.comunidad.madrid/transparencia/sites/default/files/plan/document/prorroga\\_estrategia\\_igualdad\\_0.pdf](https://www.comunidad.madrid/transparencia/sites/default/files/plan/document/prorroga_estrategia_igualdad_0.pdf)), Plan Estratégico para la igualdad entre mujeres y hombres en Navarra 2022-2027 (disponible en [https://gobiernoabierto.navarra.es/sites/default/files/plan\\_estrategico\\_para\\_la\\_igualdad\\_hym.pdf](https://gobiernoabierto.navarra.es/sites/default/files/plan_estrategico_para_la_igualdad_hym.pdf)), VI Plan Estratégico para la Igualdad de Mujeres y Hombres en Extremadura 2023-2026 (disponible en <https://www.juntaex.es/w/vi-plan-igualdad>), VIII Plan Estratégico de Galicia para a igualdade de oportunidades entre mulleres e homes 2022-2027 (disponible en [http://igualdade.xunta.gal/sites/default/files/files/documentos/viii\\_plan\\_igualdade\\_20220518.pdf](http://igualdade.xunta.gal/sites/default/files/files/documentos/viii_plan_igualdade_20220518.pdf)), VII Plan para la igualdad de mujeres y hombres 2022-2024 (País Vasco) (disponible en [https://www.emakunde.euskadi.eus/contenidos/informacion/emakunde\\_planes/es\\_def/adjuntos/plan\\_xii\\_l\\_egislatura.pdf](https://www.emakunde.euskadi.eus/contenidos/informacion/emakunde_planes/es_def/adjuntos/plan_xii_l_egislatura.pdf)), III Plan Estratégico de igualdad entre mujeres y hombres del Principado de Asturias (disponible en <https://iam.asturias.es/documents/269132/370594/2021+06+20+Plan+Estrategico+de+Igualdad.pdf/f69154ae-b991-7b79-5278-d8d5f9e79abf>) y I Plan Estratégico para la igualdad de mujeres y hombres en La Rioja 2019-2022 (disponible en <https://ckan.larioja.org/dataset/bd32be07-098a-468e-a7cb-4264338b68f8/resource/48a95d47-1c13-4ec8-9c47-8846f4773605/download/plan-estrategico-final.pdf>)

lenguaje, por ejemplo), existe una pauta común, de forma que la ordenación suele centrarse en un puñado de previsiones más o menos reiteradas: primero, las Administraciones públicas deben adoptar las medidas necesarias para garantizar la formación permanente de su personal en materia de igualdad entre hombres y mujeres (arts. 9 *bis* de la ley andaluza, 25 de la balear, 27 de la cántabra, 18.3 de la castellana y leonesa, 8.2.e de la catalana, 20 de la navarra, 21.2 de la gallega y 18 de la vasca); segundo, el objetivo no es otro que el de asegurar el efectivo cumplimiento de las normas vigentes en la materia (arts. 27 de la ley cántabra y 18 de la vasca) o hacer efectiva la integración de la perspectiva de género en la actuación administrativa (arts. 9 *bis* de la ley andaluza, 25 de la balear, 20 de la navarra y 18 de la vasca); tercero, han de elaborarse y desarrollarse planes de formación específicos para satisfacer la mentada obligación, con programas de actualización y reciclaje (arts. 9 *bis* de la ley andaluza, 25 de la balear, 27 de la cántabra, 20 de la navarra y 18 de la vasca); cuarto, deben realizarse actividades de sensibilización para cuantos desempeñen funciones de dirección (art. 9 *bis* de la ley andaluza) o cargos públicos (art. 18 de la ley vasca); quinto, los temarios de los procesos de selección para el acceso a la función pública deben incluir contenidos relativos a la legislación de igualdad de género y su aplicación en la labor administrativa (arts. 25 de la balear, 27 de la cántabra o 20 de la navarra), y sexto, es necesario garantizar que el personal con funciones en materia de igualdad cuente con experiencia o capacitación específica, estableciendo para ello los pertinentes requisitos de acceso (arts. 9 *bis* de la ley andaluza, 25 de la balear, 27 de la cántabra, 20 de la navarra y 18 de la vasca).

Muchas de las leyes contemplan también formación en igualdad para ámbitos concretos (profesionales de la salud, de la educación...). A los efectos del presente análisis procede destacar la referencia al personal de políticas sociales, en general, o de los servicios sociales, en particular, cuestión sobre la que se volverá en el apartado correspondiente.

## **2.2.- La discriminación múltiple e interseccional**

A tenor de cuanto dispone el art. 6.3 de la LII, “se produce discriminación múltiple cuando una persona es discriminada de manera simultánea o consecutiva por dos o más causas de las previstas en esta ley” y “discriminación interseccional cuando concurren o interactúan diversas causas de las previstas en esta ley, generando una forma específica de discriminación”.

Se trata, en todo caso, de hipótesis de especial vulnerabilidad tenidas en cuenta por la legislación de igualdad de género a fin de otorgar la debida protección a quien se encuentra en tales situaciones. De hecho, tal y como establece el art. 14.6 de la LOI, uno de los “criterios generales de actuación de los poderes públicos” no es otro que “la consideración de las singulares dificultades en que se encuentran las mujeres de colectivos de especial vulnerabilidad como son las que pertenecen a minorías, las mujeres migrantes, las niñas, las mujeres con discapacidad, las mujeres mayores, las mujeres viudas y las mujeres víctimas de violencia de género, para las cuales los poderes públicos podrán adoptar, igualmente, medidas de acción positiva”.

Estos fenómenos son recogidos en buena parte de las leyes autonómicas de igualdad. Aunque solo unas pocas aportan una definición de los mismos (arts. 3.9 de la ley andaluza, 3.j de la navarra, 3.11 de la extremeña, 3.8 de la vasca y 3.9 y 4.3 de la riojana o anexo de la canaria), todas las que aluden a esta realidad buscan destacar la mayor vulnerabilidad de las mujeres afectadas, así como la necesidad de otorgarles una especial protección. Resulta habitual que la consideración a la discriminación múltiple se incorpore a la lista de principios generales que deben presidir la actuación pública (arts. 4.6 de la ley andaluza, 3.6 de la aragonesa, 3.1.h de la balear, 3.1.c de la cántabra, 4.d de la castellanomanchega, 4.1.i de la navarra, 3.11 de la extremeña, art. 3.1.c.pfo.2º de la vasca, 4.3 y 4.5 de la riojana o 1.2.h de la catalana –donde se presenta como finalidad de la

norma prestar “especial atención a las situaciones de mayor vulnerabilidad”–), pero en algunos casos la cuestión es objeto de superior nivel de detalle:

De un lado, la exigencia de que las Administraciones integren “el principio de interseccionalidad en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, especialmente en las de inclusión social, atendiendo y visibilizando la diversidad de colectivos de mujeres y las situaciones de múltiple discriminación que tengan que ser objeto de especial atención” (art. 17.1. de la ley aragonesa o, en análogos términos, arts. 16.1 de la cántabra, 22.1 de la extremeña y 17 de la riojana). En ocasiones, incluso, se insta la “investigación y el desarrollo de metodologías y herramientas que permitan [dicha] integración” (arts. 17.3 de la ley aragonesa, 16.2 de la cántabra, 22.2 de la extremeña y 17.2 de la riojana) y el apoyo a la formación específica para su implantación en diferentes niveles administrativos (art. 17.4 de la ley aragonesa).

De otro, la puesta “en marcha de forma prioritaria [de] medidas de acción positiva para aquellos colectivos en los que confluyan diversos factores de discriminación, con el objetivo de garantizar el ejercicio de los derechos civiles y políticos de todas las mujeres y promover su participación política, económica, social, laboral y cultural, así como el acceso a los recursos y servicios en igualdad de oportunidades” (art. 17.2 de la ley aragonesa o, de forma análoga, art. 22.3 de la extremeña).

Según se observa, unas cuantas normas efectúan mención expresa a la consideración de las posibles situaciones de discriminación múltiple o de interseccionalidad en el marco de las políticas de inclusión social (arts. 17.1 y 65 de la ley aragonesa, 16 de la cántabra, 22 de la castellanomanchega, 52.3 de la navarra, 22.1 de la extremeña y 17.1 y 58.4 de la riojana), pero solo una lo hace específicamente en relación con los servicios sociales (art. 64.1 de la ley aragonesa).

### 2.2.1. Hipótesis de discriminación múltiple previstas en la legislación de igualdad

En cuanto a la delimitación de las hipótesis de discriminación múltiple, los elencos incorporados a las distintas normas coinciden solo parcialmente con el planteado por la LOI. Analizadas todas, cabe identificar los siguientes posibles factores de riesgo:

FACTORES DE RIESGO DE DISCRIMINACIÓN MÚLTIPLE			
EDAD O CICLO VITAL	Art. 17.2 Aragón Art. 3.1.h) Baleares Art. 4.1.i) Navarra Art. 22.3 Extremadura Art. 3.1.c.pfo.2º País Vasco Art. 3.9 La Rioja	Niñas y menores	Art. 14.6 LOI Arts. 3.6 y 17.2 Aragón
		Mujeres mayores	Art. 14.6 LOI Art. 17.2 Aragón Anexo Canarias
IDENTIDAD DE GÉNERO Y ORIENTACIÓN SEXUAL	Art. 3.9 Cataluña Art. 17.2 Aragón Art. 3.1.h) Baleares Art. 4.1.i) Navarra Art. 22.3 Extremadura Art. 3.1.c.pfo.2º País Vasco Arts. 3.9 y 17 La Rioja		
PERTENENCIA A MINORÍAS	Art. 14.6 LOI	Culturales	Art. 3.1.c.pfo.2º País Vasco
		Religiosas	Art. 3.9 Cataluña Art. 3.1.h) Baleares Art. 3.1.c.pfo.2º País Vasco

			Art. 3.9 La Rioja
		Lingüísticas	Art. 3.1.c.pfo.2º País Vasco
		Ideológicas	Art. 3.1.c.pfo.2º País Vasco Art. 3.9 La Rioja
		Étnicas	Art. 3.9 Cataluña Arts. 3.6 y 17.2 Aragón Art. 3.1.h) Baleares Anexo Canarias Art. 4.1.i) Navarra Art. 22.3 Extremadura Art. 3.1.c.pfo.2º País Vasco Art. 3.9 La Rioja
		Minoría nacional	Art. 3.1.c.pfo.2º País Vasco
NACIONALIDAD (EXTRANJERÍA)	Art. 3.6 Aragón Art. 3.1.h) Baleares Art. 4.1.i) Navarra	Inmigrantes	Art. 14.6 LOI Art. 17.2 Aragón Art. 3.1.i) Baleares Anexo Canarias Art. 4.1.i) Navarra Art. 22.3 Extremadura Art. 3.1.c.pfo.2º País Vasco
		Refugiadas	Art. 3.1.c.pfo.2º País Vasco
DISCAPACIDAD	Art. 14.6 LOI Art. 3.9 Cataluña Art. 17.2 Aragón Anexo Canarias Art. 4.1.i) Navarra Art. 22.3 Extremadura Art. 3.1.c.pfo.2º País Vasco Arts. 3.9 y 4.5 La Rioja		
PROBLEMAS DE SALUD	Art. 3.1.h) Baleares Art. 3.9 La Rioja	Problemas de salud mental	Art. 17.2 Aragón Art. 22.3 Extremadura
		Adicciones	Art. 17.2 Aragón Anexo Canarias Art. 22.3 Extremadura
		Seropositividad	Art. 3.1.c.pfo.2º País Vasco Art. 3.9 La Rioja
		Predisposición genética	Art. 3.9 La Rioja
		Dependencia	Anexo Canarias
CONFIGURACIÓN FAMILIAR	Art. 17.2 Aragón Art. 3.1.c.pfo.2º País Vasco	Monoparentalidad	Art. 17.2 Aragón Art. 3.1.c.pfo.2º País Vasco
		Viudedad	Art. 14.6 LOI

			Art. 17.2 Aragón
CONDICIÓN DE CUIDADORA	Anexo Canarias		
MATERNIDAD	Art. 17.2 Aragón	Maternidad adolescente	Anexo Canarias
VIOLENCIA	Art. 17.2 Aragón	Violencia de género	Art. 14.6 LOI Art. 17.2 Aragón Anexo Canarias
		Víctimas de prácticas culturales contrarias a la dignidad e integridad	Anexo Canarias
		Víctimas de trata	Art. 3.1.h) Baleares Anexo Canarias
CLASE O SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA	Art. 3.9 Cataluña Art. 17.2 Aragón Art. 4.1.i) Navarra Art. 3.9 La Rioja	Origen social o nacimiento	Art. 3.1.h) Baleares Art. 3.1.c.pfo.2º País Vasco Art. 3.9 La Rioja
		Mujeres con pensión < al smi	Anexo Canarias
		Patrimonio	Art. 3.1.c.pfo.2º País Vasco
BAJO NIVEL FORMATIVO	Art. 17.2 Aragón		
PRIVACIÓN DE LIBERTAD	Art. 17.2 Aragón Anexo Canarias Art. 22.3 Extremadura		
LUGAR DE RESIDENCIA	Art. 17.2 Aragón Art. 22.3 Extremadura	Aislamiento	Anexo Canarias
		Ruralidad	Art. 17.2 Aragón Anexo Canarias Art. 3.1.c) Cantabria Art. 4.1.i) Navarra Art. 3.1.c.pfo.2º País Vasco Art. 4.5 La Rioja
		Marginalidad en áreas urbanas	Anexo Canarias
		Dificultad de acceso a recursos	Anexo Canarias

Tres de las normas concluyen sus enumeraciones con la incorporación de una cláusula general o de cierre que permite incluir también “otras circunstancias que impliquen posiciones más desventajosas” (art. 4.1.i. de la ley navarra), “cualquier otra condición o circunstancia social o administrativa” (art. 3.1.c.pfo.2º de la ley vasca) o “cualquier otra condición o circunstancia personal o social” (art. 3.9 de la ley riojana).

Respecto al concreto caso de la violencia de género, aunque solo unas pocas leyes analizadas incluyen tal circunstancia en sus listas de factores potenciales de discriminación múltiple, lo cierto es que todas ellas prestan especial atención a estas víctimas. De hecho, cinco de ellas regulan, al tiempo, su protección integral (Baleares, Extremadura, País Vasco, Principado de Asturias y Región de Murcia); el resto cuentan

con una ley específica, existente incluso en Madrid, donde, conforme consta, no se ha dictado ley de igualdad.

### **2.2.1.- El concreto caso de la mujer rural**

La mujer rural suele incluirse entre los colectivos afectados por una doble discriminación, pues a la condición femenina se añade el medio en el que vive, donde confluyen estereotipos sociales especialmente arraigados (con una fuerte jerarquización patriarcal), junto con otras circunstancias capaces de generar un contexto poco favorable para la igualdad de oportunidades: despoblación, envejecimiento (que aumenta las situaciones de dependencia, repercutiendo en quienes asumen el rol de cuidador) y masculinización; dificultades de acceso a ciertos recursos públicos; insuficiencia (incluso inexistencia) de servicios de atención-cuidado a dependientes y menores o, por no seguir, cierta decadencia socioeconómica y mercados de trabajo caracterizados por su estrechez.

Ante esta situación no puede extrañar que la legislación dictada en materia de igualdad de oportunidades preste especial atención a las mujeres que viven en zonas rurales, con singular interés en su integración profesional, pero también a sus necesidades de protección socioasistencial.

#### **A) La mujer rural en la Ley Orgánica de Igualdad y en la Ley de desarrollo sostenible del medio rural**

Uno de los motores más importantes para responder a las necesidades y demandas de la mujer rural viene dado, como no podría ser de otro modo, por la LOI a la que seguiría solo unos meses después la Ley 45/2007, de 13 de diciembre para el desarrollo sostenible del medio rural<sup>116</sup> (LMR), cuyo art. 8 exige un desarrollo rural que respete “el principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres en el medio rural” y contempla la posibilidad de “medidas de acción positiva en favor de las mujeres del medio rural, encaminadas a superar y evitar situaciones de discriminación de hecho por razón de sexo”, algunas de las cuales son previstas en su propio texto (así por ejemplo, en la prioridad contemplada en sus art. 16.1.b, 17, 20.f o 22).

Estas dos normas contienen numerosas previsiones relevantes para la inclusión social y profesional de estas mujeres (así como otras relacionadas con educación, vivienda, etc.) que servirán de guía para las leyes de igualdad dictadas en las distintas comunidades autónomas:

Primero, el deber de que las acciones de desarrollo rural incluyan “medidas destinadas a satisfacer necesidades y demandas sociales de grupos de población que requieran una atención prioritaria, en particular, las mujeres, los jóvenes, los mayores y las personas con discapacidad” (art. 7 de la LMR).

Segundo, la llamada al desarrollo de la figura jurídica de la titularidad compartida para el pleno reconocimiento de “los derechos de las mujeres en el sector agrario, la correspondiente protección de la Seguridad Social, así como el reconocimiento de su trabajo” (art. 30.1 de la LOI). Mandato reiterado poco después en la DF 4ª de la LMR y para cuya satisfacción se dictaron el Real Decreto 297/2009, de 6 de marzo, sobre titularidad compartida en las explotaciones agrarias<sup>117</sup>, y la Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre titularidad compartida en las explotaciones agrarias<sup>118</sup>; normas a través de las cuales se trata de poner fin a una de las causas de discriminación femenina más significativas en

---

<sup>116</sup> Ley 45/2007, de 13 de diciembre para el desarrollo sostenible del medio rural, disponible en <https://www.boe.es/eli/es/l/2007/12/13/45/con>

<sup>117</sup> Real Decreto 297/2009, de 6 de marzo, sobre titularidad compartida en las explotaciones agrarias, disponible en <https://www.boe.es/eli/es/rd/2009/03/06/297>

<sup>118</sup> Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre titularidad compartida en las explotaciones agrarias, disponible en <https://www.boe.es/eli/es/l/2011/10/04/35/con>

la actividad agropecuaria, ámbito en el que históricamente el trabajo de la mujer se ha infravalorado e invisibilizado, en gran medida por su desarrollo en el seno de explotaciones cuya titularidad ha sido masculina durante siglos.

Tercero, la exigencia de medidas orientadas a la empleabilidad y la participación socioeconómica. Así, por una parte, las actuaciones dirigidas al desarrollo rural deben incluir “acciones dirigidas a mejorar el nivel educativo y de formación de las mujeres”, en especial, cuantas “favorezcan su incorporación al mercado de trabajo y a los órganos de dirección de empresas y asociaciones” (art. 30.2 de la LOI); de forma más concreta, el art. 28.c) de la LMR alude a “la potenciación de la formación profesional de los jóvenes y las mujeres, mediante programas adecuados de formación reglada complementados con formación ocupacional, especialmente en nuevas tecnologías y en técnicas de empleo deslocalizado, y con prácticas incentivadas en empresas del medio rural”. Por otra, las Administraciones públicas han de promover “nuevas actividades laborales que favorezcan el trabajo de las mujeres en el mundo rural” (art. 30.3 de la LOI) y, en general, adoptar medidas para facilitar su inclusión laboral (art. 32.d de la LMR).

Cuarto, la obligación de los poderes públicos de fomentar “la igualdad de oportunidades en el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación mediante el uso de políticas y actividades dirigidas a la mujer rural, y la aplicación de soluciones alternativas tecnológicas allá donde la extensión de estas tecnologías sea posible” (art. 30.5 de la LOI). Previsión que guarda relación con la voluntad expresada por el art. 26 de la LMR de “potenciar la utilización” de aquellas tecnologías mediante medidas destinadas a promover la formación y el uso de tales “por parte de la población del medio rural, en particular por parte de los mayores, las mujeres y las personas con discapacidad”.

Quinto, el deseo de mejorar la protección social de los ciudadanos del medio rural con medidas cuyo objeto sea “apoyar y asesorar a la mujer rural, y a los jóvenes, y facilitar su inclusión laboral, así como la reivindicación de una “red de servicios sociales para atender a menores, mayores y dependientes como medida de conciliación de la vida laboral, familiar y personal de hombres y mujeres en mundo rural” (art. 30.4 de la LOI).

Y sexto, el compromiso de incrementar la seguridad promoviendo “el desarrollo de planes de prevención y protección contra la violencia de género y el maltrato hacia las mujeres en el medio rural” (art. 27 de la LMR).

### **B) La mujer rural en las leyes autonómicas de igualdad**

Todas las leyes autonómicas de igualdad existentes prestan atención específica a la mujer rural, considerada de forma expresa por algunas de ellas como víctima de doble discriminación, conforme consta. Por tal motivo, los poderes públicos deben desarrollar acciones orientadas a eliminar esta discriminación (arts. 52.2 de la ley andaluza, 59.2 de la canaria, 127.1 de la cántabra, 28.2.h de la navarra, 42 de la gallega o 60.1 y 61.3.h de la riojana) y/o a la “promoción de la mujer del ámbito rural” (art. 12.9 de la ley castellana y leonesa). Además, la consideración específica a su situación es percibida como medida para luchar “contra la despoblación, su escasa presencia en el desarrollo rural y el empobrecimiento en este ámbito” (art. 28.2 de la ley navarra, muy similar al art. 50.2 de la catalana), por lo que no puede sorprender la voluntad expresada de “facilitar la incorporación de mujeres jóvenes a los sectores agrícola, ganadero, agroalimentario, forestal” y, en su caso, pesquero (arts. 50.3.c de la ley catalana, 28.3.d de la navarra y 61.3.f de la riojana).

Aunque las previsiones en la materia son numerosas, solo unas pocas se sitúan estrictamente en el ámbito de lo que podría ser considerado como socioasistencial, en tanto los aspectos regulados son los siguientes:

1. Asunción de la perspectiva de género. Como señala el art. 52.1 de la ley andaluza, los poderes públicos deben integrar la perspectiva de género en las actuaciones de desarrollo

rural, “garantizando que estas intervenciones contemplen las necesidades de las mujeres, permitan su plena participación con equidad y contribuyan a una igualdad real de oportunidades entre hombres y mujeres”. Tenor casi idéntico al presente en los arts. 80.1 de la ley aragonesa, 59.1 de la canaria, 28.1 de la navarra y 71.1 de la extremeña. Algo diferente, pero con análoga intención, los arts. 127.2 de la ley cántabra, 24.7 de la castellanomanchega, 50.1.a de la catalana, 25.1 de la asturiana o 61.2 de la riojana.

Para una mayor garantía del principio de igualdad en el ámbito rural, la ley cántabra prevé la elaboración de un “Estatuto de la Mujer Rural y de la del Mar, como plan estratégico con el objetivo de hacer efectivo” aquel principio (art. 127.4).

2. Compromiso de atender a las necesidades y situación del colectivo. Así lo establece expresamente el art. 17.2 de la ley aragonesa, que incluye a la mujer rural entre los grupos de especial vulnerabilidad (como también lo hace el art. 26.2 de la ley murciana). También los arts. 3.1.c de la ley cántabra y 3.13 de la extremeña cuando refrendan el objetivo de proporcionar una “especial atención y garantía de los derechos” de estas mujeres.

La integración de la perspectiva de género en las actuaciones de desarrollo rural contribuirá a satisfacer este afán por dar respuesta la singularidad del colectivo (arts. 52.1. de la ley andaluza, 80.1 de la aragonesa, 59.2 de la canaria, 24.7 de la castellanomanchega, 28.1 de la navarra, 71.1 de la extremeña, 25.1 de la asturiana o 61.2 de la riojana). También sirve a tal fin “analizar la situación de las mujeres y de los hombres en el entorno rural a efectos de valorar aquellas actuaciones más efectivas y necesarias” (art. 80.2.a de la ley aragonesa), “conocer la situación real de las mujeres en el ámbito rural” (art. 71.2.a de la ley extremeña) o, en fin, la creación de un observatorio permanente para alcanzar dicho conocimiento (art. 20.1 de la ley castellana y leonesa).

3. Deseo de facilitar el acceso a recursos. El art. 50.3 y 4 de la ley vasca contempla la voluntad de remover los obstáculos adicionales que dificultan a la mujer rural el acceso a los recursos; expresión esta última sustituida por “acceso a los equipamientos” en el art. 24.1 de la castellanomanchega.

Con todo, la fórmula más habitualmente seguida no es otra que incluir entre los principios generales de actuación de los poderes públicos, “la promoción del acceso a los recursos de todo tipo a las mujeres que viven en el medio rural” (arts. 4.7 de la ley andaluza, 3.16 de la aragonesa y 4.7 de la canaria). En análogos términos se pronuncia el art. 3.1.j) de la ley balear, pero aludiendo en concreto a la mujer que desarrolla su actividad en el sector primario. El art. 4.1.m) de la ley navarra, por su parte, habla de “garantizar la equidad en el acceso de todas las mujeres a los recursos”, de forma especial las pertenecientes a diversos colectivos entre los que incluye a las mujeres rurales.

4. Visibilización de la aportación femenina. Se prevé la promoción de acciones dirigidas a valorar, cuantificar y visibilizar el trabajo de la mujer en el ámbito rural y su aportación a la economía o, específicamente, en las explotaciones agrarias (arts. 20.2 de la ley castellana y leonesa, 24.5 de la castellanomanchega, 28.2.g de la navarra, 71.2.b de la extremeña o 61.3.b de la riojana).

De forma más amplia, la Administración autonómica aragonesa asume el objetivo de “hacer visible socialmente la importancia del trabajo de las mujeres en el medio rural y de sus aportaciones a la economía, la cultura y al desarrollo de los territorios” (art. 20.2.c de la ley aragonesa o, con un tenor muy similar, art. 127.3.b de la cántabra).

También cabe destacar el art. 50.2.a de la ley catalana (o muy similar en su redacción, el art. 28.3.a de la navarra), en cuya virtud “las políticas agrícolas ganaderas, agroalimentarias, forestales y pesqueras deben [...] fomentar la transmisión de los saberes tradicionales de las mujeres en dichos ámbitos [y], reconocer y hacer visible su contribución al mantenimiento de las explotaciones familiares”.

Por último, procede citar el art. 50.4 de la ley vasca, donde se recoge la voluntad de promover “el reconocimiento de la contribución de las mujeres del ámbito pesquero y agrario a la soberanía alimentaria y al sostenimiento de la vida y del planeta”.

5. Ejecución de actuaciones informativas. En cuanto a actuaciones de tipo informativo, el art. 20.11 de la ley castellana y leonesa prevé acciones positivas para “acercar al medio rural información sobre programas dirigidos a las mujeres promoviendo su participación”. También alude a la cuestión el art. 42.2.b de la ley gallega, al establecer que se les garantizará “la información de cualquiera de las medidas públicas adoptadas de desarrollo rural con incidencia en los derechos y deberes de las mujeres”. El art. 24.6 de la castellanomanchega, por su parte, establece que a estas mujeres (las cuales voluntariamente pueden incluirse en el censo elaborado al efecto para que puedan ejercer sus derechos con plenitud) se les facilitará puntualmente “información y asesoramiento”.

6. Desarrollo de medidas de formación. Es común exigir a los poderes públicos el impulso de actuaciones que favorezcan la formación de las mujeres del medio rural (arts. 52.2 de la ley andaluza, 59.2 de la canaria, 127.3.d de la cántabra, 24.1 y 3 de la castellanomanchega, 50.2.b de la catalana, 28.2.b de la navarra, 3.13 de la extremeña, 42.2.c de la gallega, 25.1.pfo.2º de la asturiana o 61.3.d de la riojana). En algunos casos se insiste, sobre todo, en las acciones de mejora del nivel socioeducativo y formativo de gran importancia para favorecer el desarrollo profesional, sea por cuenta ajena, sea por cuenta propia (arts. 80.2.e de la ley aragonesa o 24.3 de la castellanomanchega). De forma específica se contempla la formación y cualificación profesional para facilitar el empleo o autoempleo en el sector agropecuario en el art. 52.4 de la ley andaluza.

7. Uso de las tecnologías de la información y la comunicación. Constatada la existencia de una brecha digital de género y la necesidad de superarla (como establecen los arts. 50.2.c de la ley catalana, 28.2.c de la navarra y 61.3.f de la riojana), constituye objetivo de los poderes públicos el de favorecer la incorporación de la mujer rural al empleo de las TIC (arts. 52.2 y 4 de la ley andaluza, 59.2 de la canaria, 24.4 de la castellanomanchega, 80.2.f de la aragonesa, 20.6 de la castellana y leonesa, 71.2.c de la extremeña o 25.1.pfo.2º de la asturiana).

Se prevé también facilitar su acceso a la gestión de empresas tecnológicas o de futuro y al teletrabajo (arts. 80.2.f de la ley aragonesa, 20.6 de la castellana y leonesa y 71.2.c de la extremeña).

8. Fomento de la participación de la mujer rural. El art. 4.7 de la ley andaluza (en relación con su art. 52.1, 2 y 6) incluye como principio de actuación de los poderes públicos la promoción de “la participación plena, igualitaria y efectiva en la economía y en la sociedad” por parte de las mujeres del medio rural. En idénticos términos se pronuncian los arts. 3.16 de la ley aragonesa (en relación con su art. 80.1), 4.7 de la canaria (en relación con su art. 59.2) y 4.1.m de la navarra (en relación con el su art. 28.1 y 28.2.d). Por su parte, el art. 3.1.j de la balear habla de “participación en igualdad de condiciones y oportunidades” y el art. 24.7 de la castellanomanchega de “plena participación en igualdad real de oportunidades”. Más escuetos los arts. 59.2 de la canaria y 25.1.pfo.2º de la asturiana, hacen referencia a la su “participación en la vida pública”.

En fin, bajo diversas fórmulas, se alude a la participación equitativa o a la plena participación de la mujer “en todos los ámbitos del mundo rural (art. 50.1.b de la ley catalana, en relación con su art. 50.2.d), “en los procesos de desarrollo rural” (arts. 71.1 de la ley extremeña, 25.1 de la asturiana y 61.1 de la riojana –en relación con su art. 61.2–), “en el desarrollo sostenible de su entorno” (arts. 24.1 de la ley castellanomanchega y 3.13 de la extremeña), “en los beneficios de un desarrollo sostenible” (art. 127.1 de la ley cántabra, en relación con su art. 127.2) o “en los beneficios de un desarrollo rural sostenible (art. 42.1 y 2 de la ley gallega).

9. Fomento de la actividad laboral o profesional femenina. Se contempla específicamente la voluntad de favorecer su incorporación al mundo laboral, sea con carácter general (arts. 52.2 de la ley andaluza, 59.2 de la canaria, 20.7 de la castellana y leonesa, 24.1 de la castellanomanchega, 50.2.a de la catalana, 24.2.a de la navarra, 3.13 y 71.2.d de la extremeña, 25.1.pfo.2º de la asturiana, 61.3.i de la riojana o 80.2.i de la aragonesa –que plantea “promover nuevas actividades laborales que favorezcan el trabajo de las mujeres en el mundo rural”–), sea específicamente en el ámbito agropecuario (art. 52.4 de la ley andaluza, donde, además, se efectúan llamadas puntuales a la mejora de sus condiciones laborales).

También se prevé facilitar el empleo femenino por cuenta propia, en general (arts. 20.7 de la ley castellana y leonesa o 71.2.d de la extremeña) o específicamente el emprendimiento en los sectores agrario, agroalimentario o pesquero creando condiciones que lo favorezcan (art. 52.4 de la ley andaluza). Los poderes públicos pueden contribuir al objetivo desarrollando “campañas de información y asesoramiento con el fin de potenciar la incorporación de las mujeres a la actividad económica y empresarial de las explotaciones” (arts. 52.3 de la ley andaluza y 61.3.a de la riojana), incentivando “las iniciativas empresariales de emprendedoras y las actuaciones de desarrollo agrario y pesquero promovidas por mujeres” (art. 50.3.b de la ley catalana o, muy similar, art. 28.3.c de la navarra) o promocionando “en ferias y exposiciones las empresas gestionadas por mujeres del ámbito rural” y apoyando “la comercialización de productos y servicios realizados por mujeres del ámbito rural” (art. 20.8 y 9 de la ley castellana y leonesa)

Se efectúan también llamadas puntuales a apoyar el “cooperativismo femenino rural” (arts. 80.2.b de la ley aragonesa y 24.5 de la castellanomanchega), así como “otros sistemas de autoayuda agraria” (art. 42.2.d de la ley gallega).

10. Fomento de la participación de la mujer rural en los ámbitos de toma de decisiones e interlocución. Un objetivo compartido por varias de las leyes analizadas es el de impulsar la participación de las mujeres en los procesos de planificación y ejecución de las políticas públicas (arts. 50.1.b de la ley catalana, 71.2.h de la extremeña y 42.2.a de la gallega) o promover su acceso “a puestos de decisión política, profesional y sindical” (arts. 20.5 de la ley castellana y leonesa y 71.2.g de la extremeña).

Los poderes públicos andaluces, por ejemplo, han de generar “las condiciones para que las mujeres se empoderen individual y colectivamente y garantizar así su presencia y participación en los órganos de toma de decisiones y en los espacios de interlocución en los sectores agrario, agroalimentario y pesquero” (art. 52.5 de la ley andaluza).

La administración autonómica aragonesa, por su parte, debe desarrollar actuaciones para “garantizar la presencia y participación de las mujeres en el ámbito rural favoreciendo su acceso a puestos de decisión política, profesional o social”, así como para “fomentar el papel de las mujeres como impulsoras activas del desarrollo rural, apoyando las iniciativas lideradas por ellas y fomentando su presencia en los órganos rectores del medio rural” (art. 80.g y h). Previsión esta última reiterada en sus propios términos por los arts. 127.3.f de la ley cántabra y 61.3.g de la riojana.

Las administraciones catalana y navarra se comprometen a velar por la plena participación femenina “en los órganos de dirección de empresas y asociaciones”; de hecho, han de “promover la representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos de decisión de las organizaciones agrarias” (arts. 50.2.d y f y 28.2.d y f, respectivamente).

11. Promoción de la titularidad compartida de explotaciones. Constituye previsión habitual la referencia a esta cuestión, con menciones bien al compromiso de impulsar el ejercicio de esta titularidad compartida (arts. 52.3 de la ley andaluza, 50.2.e de la catalana, 28.2.d de la navarra, 71.3 de la extremeña o 61.3.a de la riojana) o de garantizar dicho ejercicio (arts. 59.2 de la ley canaria o 25.2 de la asturiana), bien al de facilitar el acceso

a la titularidad o la cotitularidad de las explotaciones agrarias por parte de las mujeres (arts. 80.2.b de la ley aragonesa, 127.3.a de la cántabra, 71.3 de la extremeña o 43 de la gallega), “y especialmente las de origen familiar” (art. 80.2.b de la ley aragonesa).

12. Fomento del asociacionismo. Un buen número de normas autonómicas de igualdad imponen a la administración el papel de alentar el asociacionismo femenino en el ámbito rural (arts. 80.2.d de la ley aragonesa, 127.3.c de la cántabra, 20.4 de la castellana y leonesa, 71.2.e de la extremeña y 61.3.c de la riojana); empoderamiento que, según algunas, sirve “como motor de dinamización transformación y desarrollo rural” (arts. 80.2.d de la ley aragonesa, 127.3.c de la cántabra y 61.3.c de la riojana).

13. Intervenciones en el área de los servicios sociales y de conciliación de vida laboral y familiar. De conformidad con el art. 24.2 de la ley castellanomanchega, “se promoverán los servicios para la conciliación de la vida personal, laboral y familiar, posibilitando el acceso a los mismos”. En este sentido, señala la ley canaria en su art. 48.3 que “los programas de fomento y apoyo a la corresponsabilidad y la conciliación [incluirán] medidas estructurales y económicas, como la creación de servicios sociocomunitarios de atención a menores y personas dependientes, con especial atención a” ciertas situaciones entre las que se incluye la ruralidad.

Unas pocas normas autonómicas incluyen el compromiso público de “promover el desarrollo de una red de servicios sociales para atender a menores, mayores y descendientes como medida de conciliación de la vida laboral, familiar y personal de hombres y mujeres en el mundo rural” (art. 80.2.j de la ley aragonesa). En idéntico sentido, los arts. 50.3.a de la ley catalana y 28.3.b de la navarra.

14. Otras actuaciones. Unas pocas normas contemplan la promoción del acceso al ocio, la cultura y el deporte de las mujeres del mundo rural (arts. 127.3.e de la ley cántabra, 20.10 de la castellana y leonesa, 71.2.f de la extremeña y 61.3.e de la riojana). Todavía más anecdóticas resultan las alusiones a acciones positivas que incidan en “la importancia de la corresponsabilidad en el ámbito familiar” (art. 127.3 de la ley castellana y leonesa), al deseo de “impulsar las aportaciones de las mujeres en el ámbito del cambio climático” (art. 28.2.i de la ley navarra) o a la pretensión de desarrollar “acciones dirigidas a prevenir y combatir la violencia de género entre las mujeres del medio rural” (art. 25.1.pfo 2º de la ley asturiana).

### **2.3.- La especial atención a la conciliación de la vida familiar y laboral y al fomento de la corresponsabilidad**

Como con acierto señalara el Preámbulo de la LOI, la consecución de una igualdad real entre sexos pasa por la “remoción de los obstáculos y estereotipos sociales que impiden alcanzarla”; entre otros, el dispar reparto de las obligaciones familiares entre hombres y mujeres que en la práctica se produce, debido al rol de cuidadoras atribuido a ellas históricamente.

En relación con esta situación son posibles dos tipos de actuaciones: facilitar la conciliación y fomentar la corresponsabilidad. Lo primero se consigue mediante el reconocimiento de derechos a tal fin y a través de servicios públicos para el cuidado de menores y dependientes; lo segundo implica dar un paso más, pues mientras la acción en el ámbito de la conciliación se orienta a hacer más llevadera la doble carga que recae sobre quienes trabajan y se ocupan, sin remuneración, del cuidado de familiares, sin que ello contribuya en realidad a la igualdad de género, las medidas orientadas a fomentar la corresponsabilidad pueden servir para superar los roles causantes de la discriminación.

La mejora de los derechos de conciliación, como contenido del ordenamiento laboral, ha sido una constante en la evolución normativa española de los últimos años. A partir de la ya lejana Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida

familiar y laboral de las personas trabajadoras<sup>119</sup>, tres han sido los grandes hitos en este proceso evolutivo:

En primer lugar, la LOI, que rediseñó los derechos de conciliación, introduciendo algunos hasta entonces inexistentes y mejorando la regulación de otros. De ella procedieron el permiso de paternidad, la posibilidad de adaptación de la jornada, nuevas formas de disfrute del permiso por lactancia, la baja por riesgo durante la misma, el aumento de la edad de los hijos que permiten acceder a la reducción de jornada y reglas especiales relativas a las cotizaciones a la Seguridad Social en tales casos, garantías frente al despido, etc.

En segundo término, el Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación<sup>120</sup>, través del cual se intentó ajustar el ordenamiento español a los objetivos que unos meses después recogería la Directiva 2019/1158<sup>121</sup>. Reconociendo el valor de su precedente, también hubo de aceptar que los resultados obtenidos en algunos aspectos habían sido cuanto menos discretos y, en pos de mayores logros, introdujo algunos cambios terminológicos (en vez de permisos de maternidad y paternidad, permiso por nacimiento de hijos o de cuidado de menor de doce años y, en vez de permiso de lactancia, permiso para el cuidado del lactante); equiparó el tiempo de permiso por nacimiento de hijo de los dos progenitores (en dieciséis semanas) e impuso a los dos la obligatoriedad de seis semanas postparto, además de configurar el permiso de forma bastante flexible (posible fraccionamiento o disfrute a tiempo parcial por parte de ambos titulares); determinó que todos los permisos eran intransferibles; contempló acciones positivas para el ejercicio masculino de los derechos de conciliación y rediseñó por completo el régimen jurídico de la adaptación de la jornada o la forma de la prestación, ampliando su alcance.

Por último, el Real Decreto-Ley 5/2023, de 28 de junio, por el que se adoptan y prorrogan determinadas medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania, de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad; de transposición de Directivas de la Unión Europea en materia de modificaciones estructurales de sociedades mercantiles y conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores; y de ejecución y cumplimiento del Derecho de la Unión Europea<sup>122</sup>. Pese a los avances introducidos en 2019, y el alineamiento del nuevo enfoque con lo exigido por la Directiva 2019/1158, las voces más autorizadas habían venido considerando que era necesaria una nueva reforma del ordenamiento español para trasponerla adecuadamente. La situación ha mejorado

---

<sup>119</sup> Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras, disponible en <https://www.boe.es/eli/es/l/1999/11/05/39/con>.

<sup>120</sup> Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, disponible en <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2019/03/01/6/con>.

<sup>121</sup> Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32019L1158>.

<sup>122</sup> Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, por el que se adoptan y prorrogan determinadas medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania, de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad; de transposición de Directivas de la Unión Europea en materia de modificaciones estructurales de sociedades mercantiles y conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores; y de ejecución y cumplimiento del Derecho de la Unión Europea, disponible en <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2023/06/28/5/con>

sensiblemente tras el mentado Real Decreto-ley 5/2023, a través de la cual no solo se intenta dar cumplimiento a la obligación de trasposición, sino también enriquecer y mejorar la regulación precedente, fundamentalmente, del Real Decreto-ley 6/2019. Así, la norma modifica el art. 4.2.c) ET para consagrar el derecho a la conciliación y la prohibición de discriminación por tal causa; potencia el objetivo de la corresponsabilidad (remarcándolo en el marco de la conciliación); contempla derechos para los cuidadores no familiares, pero convivientes (inexistentes en la regulación previa); crea un nuevo permiso parental y un permiso por fuerza mayor; reformula algunos aspectos de la adaptación de jornada o la forma de la prestación para fortalecer la posición del trabajador; introduce algunos reajustes en los permisos por nacimiento y cuidado del menor de doce meses y para el cuidado del lactante, así como en las excedencias por cuidado de hijos y familiares y en las reducciones de jornada; extiende, en fin, la protección frente al despido a todos los derechos de conciliación.

A lo largo de este *iter*, también el objetivo de la corresponsabilidad ha alcanzado una importancia creciente. Presente ya en la LOI, su consideración como objetivo fundamental se incorpora abiertamente tanto a la reforma de 2019, como a la de 2023, en lógica correspondencia con las directrices procedentes de la Directiva de la que traen causa.

Por cuanto hace a las actuaciones autonómicas en esta materia, es preciso tener en cuenta que, siendo los derechos laborales de conciliación parte del ordenamiento laboral, constituye esta una competencia exclusiva del Estado *ex art.* 149.1.17ª CE, por lo que aquellas se han centrado, fundamentalmente, en facilitar el ejercicio de aquellos, prever servicios públicos para ayudar a conciliar y fomentar la corresponsabilidad a través de sus políticas sociales:

1. Todas las normas autonómicas en materia de igualdad aluden a la conciliación de vida laboral y familiar. De hecho, la mención es constante, haciendo patente la clara dimensión de género que la cuestión plantea.

Además del compromiso público expreso de coadyuvar a dicho objetivo, y de otras alusiones dispersas a lo largo de las distintas normas, y relacionadas con aspectos concretos (sobre todo en relación con la igualdad en el empleo), procede destacar que casi todas ellas encomiendan a los poderes públicos la creación de servicios destinados al cuidado de niños, mayores, enfermos y/o dependientes (arts. 37 de la ley andaluza, 57 de la aragonesa, 52 y 58 de la balear, 41 de la canaria, 93 de la cántabra, 16.5 de la castellana y leonesa, 24.2 –en el medio rural– y 39 de la castellanomanchega, 47.c.7º de la catalana, 12.2.k, 28.3.b –en el mundo rural– y 52.7 de la navarra, 17 y 25 de la valenciana, 57 de la extremeña, 5.ñ, 6.j, 7.j, 10.2.g y 53 de la vasca, 21.4 de la asturiana, 1.2.m y 12 de la murciana y 52 de la riojana); prevén la organización de los espacios y los horarios –incluso educativos– para facilitar la conciliación (arts. 37 y 37 *bis* de la ley andaluza, 57 de la aragonesa, 52 de la balear, 41 y 48.3 –bancos de tiempo– de la canaria, 93 de la cántabra, 46 y 53.2.d de la catalana, 7 de la valenciana, 57 de la extremeña, arts. 95 y ss. de la gallega –bancos municipales de tiempo–, 50 de la vasca, 44 de la asturiana y 52 de la riojana); contemplan acciones para fomentar que las empresas privadas también contribuyan a la compatibilidad de trabajo y familia (arts. 38 de la ley andaluza, 58 de la aragonesa, 53 de la balear, 42 de la canaria, 92 de la cántabra, 16.6 de la castellana y leonesa, 26.d de la castellanomanchega, 34.2.c de la catalana, 48 de la navarra, 18-20 de la valenciana, 58 de la extremeña, art. 74.1.c de la gallega, 52 de la vasca, 36-37 de la asturiana, 16 y 23 de la murciana y 53 de la riojana –completado por un art. 54 que alude a la conciliación en el trabajo autónomo–) y/o se ocupan de la conciliación en la función pública (arts. 39-40 de la ley andaluza, 59 de la aragonesa, 54 y 55 de la balear, 44 de la canaria, 94 de la cántabra, DF 2ª de la castellana y leonesa, 40-44 de la

castellanomanchega, 15.2.b de la catalana, 24.5 y 48 de la navarra, 59-60 de la extremeña, 86 y ss. de la gallega, 52 de la vasca, 42.2.b de la asturiana, 16 de la murciana y 56 de la riojana).

Unas pocas aluden al teletrabajo y al trabajo en el domicilio como instrumento adecuado para satisfacer las necesidades de conciliación (arts. 58 de la ley aragonesa, 42 de la canaria, 46.d de la catalana o 52 de la riojana).

2. La corresponsabilidad también ha calado con intensidad en los textos legales autonómicos, destacando entre ellos la norma vasca, por cuanto asume abiertamente la noción de “conciliación corresponsable”, haciendo que la corresponsabilidad se integre como componente esencial de la regulación misma de la conciliación (arts. 51 y ss., en relación con art. 38.c *in fine*). Según señala en su art. 51, “la conciliación corresponsable se refiere al conjunto de medidas dirigidas a buscar un justo equilibrio a la hora de dar respuesta a las obligaciones y necesidades personales, familiares y profesionales, que promuevan que todos los agentes implicados y en, particular, los hombres, las instituciones públicas y las empresas asuman la parte de trabajo doméstico y de cuidado necesaria para evitar que recaiga fundamentalmente en las mujeres la responsabilidad de dicho trabajo y se corrija su desigual distribución actual, que está en la base de la situación estructural de desigualdad y discriminación que sufren las mujeres en los diferentes ámbitos de la vida. En este sentido, las administraciones públicas vascas han de facilitar la conciliación de la vida personal, familiar y laboral a través del fomento de la corresponsabilidad de los hombres en el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, de la adecuación de las estructuras del empleo a las obligaciones y necesidades de la vida personal y familiar, de la provisión universal y pública de cuidados, de prestaciones económicas y medidas fiscales, así como de cualquier otra medida que se considere adecuada a tal fin”.

Lo cierto es que la mayoría de las normas reiteran el principio a lo largo de sus articulados y, a menudo, contemplan a tal fin acciones concretas de distinto orden. Con carácter general, lo enuncian estableciendo, de un modo u otro, el compromiso de buscar que mujeres y hombres compartan las responsabilidades familiares, las tareas domésticas y el cuidado y la atención de las personas en situación de dependencia, posibilitando de este modo la conciliación, la distribución equitativa de su tiempo y, por ende, la efectiva igualdad de oportunidades de mujeres y hombres (arts. 36.1 de la ley andaluza, 56.1 de la aragonesa, 51.1 de la balear, 40 de la canaria, 91 de la cántabra, 19 de la castellanomanchega, 3.segundo de la catalana, 56 de la extremeña, 85 de la gallega, 3.7 de la murciana y 51 de la riojana).

Las normas navarra, asturiana y vasca no recogen la fórmula repetida (con diferentes variables) en los demás textos, pero también asumen de forma insistente el compromiso público a favor de la corresponsabilidad (arts. 42.5 y 49, entre otros, de la ley navarra; 44 de la asturiana y 38 y 51 y ss., entre más, de la vasca). El enfoque de la última, de hecho, se alza como modelo de buenas prácticas, conforme consta.

También se desmarca en su tenor la de Castilla y León, pero efectúa, como el resto de las citadas, oportuna mención a la corresponsabilidad en el ámbito familiar al hilo de la “promoción de la mujer en el ámbito rural” (art. 20.3); además, en su previsión de “medidas de acción positiva para la conciliación de la vida laboral y familiar” contempla algunas cuyo fin es el disfrute masculino de los permisos, bajas y excedencias por motivo de nacimiento de hijo o cuidado de familiares, la incorporación de los hombres a las tareas domésticas y responsabilidades familiares o el fomento del permiso parental compartido (art. 16.1, 3 y 7).

La ley valenciana, sin embargo, se limita a incluir el compromiso de facilitar dicha corresponsabilidad (art. 27).

## **2.4.- La mujer y la feminización de la pobreza en las políticas de inclusión y bienestar social**

Por cuanto aquí importa, una de las consecuencias del contexto discriminatorio aun subsistente es la feminización de la pobreza, realidad reiterada en buena parte de las normas analizadas y que guarda relación con el riesgo de exclusión, al cual algunas mujeres resultan especialmente vulnerables, motivo por el cual alcanzan mayor protagonismo en las políticas de inclusión o de bienestar social.

La feminización de la pobreza es definida en el anexo de la ley canaria como la “incidencia y prevalencia en las mujeres de las condiciones de pobreza, vulnerabilidad y exclusión socioeconómica, motivada por la precariedad en el empleo y en los derechos de Seguridad Social derivados del régimen de cotización; por la elevada tasa de inactividad y desempleo o empleo encubierto femenino y las dificultades de acceso y estabilidad en el mercado de trabajo productivo y remunerado; por la asunción en exclusiva de las responsabilidades familiares y el cuidado de menores y personas dependientes; por la ausencia de derechos pasivos derivados de uniones de hecho o por la mayor longevidad de las mujeres con peores condiciones económicas”.

Teniendo presente tal realidad, buena parte de las leyes asumen entre los principios generales de actuación de los poderes públicos el de adoptar “las medidas necesarias para la eliminación de la discriminación y, especialmente, aquellas que incidan en la creciente feminización de la pobreza” (arts. 4.2 de la ley andaluza, 3.14 de la aragonesa, art. 3.1.b de la balear o 4.2 de la canaria). Con otro tenor, se incorpora como finalidad de la ley catalana la de “impulsar políticas públicas destinadas a reparar el déficit histórico que sufren las mujeres en la redistribución de la riqueza, priorizando la adopción de medidas para combatir la feminización de la pobreza, con especial atención a las situaciones de mayor vulnerabilidad” (art. 1.2.h de la ley catalana, en relación con su art. 3.séptimo).

Otras lo contemplan, pero fuera del elenco de principios y finalidades. Es el caso de la ley castellana y leonesa, que alude acciones positivas en relación con la asistencia a mujeres maltratadas o con necesidades especiales por razón de género destinadas a prevenir la feminización de la pobreza (art. 23.6 de la ley castellana y leonesa). Las leyes cántabra, extremeña y vasca, por su parte, consagran la obligación de las administraciones públicas de “adoptar las medidas necesarias para contrarrestar la mayor incidencia de la pobreza y la exclusión social en las mujeres” (arts. 115 de la ley cántabra, 63.2 de la extremeña y 49 de la vasca). La navarra exige al gobierno impulsar “la adopción de medidas transversales y de acción positiva para contrarrestar la feminización de la pobreza, exclusión y vulnerabilidad social desde el fomento de su empoderamiento y la adopción de medidas económicas, sociales y educativas que garanticen el mismo” (art. 52.1 de la ley navarra); en términos análogos se pronuncia la riojana (art. 58.2). La norma valenciana, en fin, pese a titular su art. 26 “la feminización de la pobreza”, lo circunscribe a la causada por el impago reiterado de pensiones de alimentos.

Así las cosas, es lógico que los planes y programas de lucha contra la pobreza y para la inclusión social incorporen la perspectiva de género, a fin de incidir sobre las causas de esa feminización, sobre todo en determinados colectivos (arts. 43 de la ley andaluza, 65 de la aragonesa, 56.2.e de la canaria –también su anexo–, 115 de la cántabra, 22 de la castellanomanchega, 47.d de la catalana, 52.1 de la navarra o 58.1 de la riojana), cuyas circunstancias son causa de una mayor vulnerabilidad (arts. 43 y 46 de la ley andaluza, 65 de la aragonesa 48.1 de la canaria, 115.2 de la cántabra, 63.3 de la extremeña, 21.2 y 3 de la asturiana, 26 de la murciana o 58.2.a, b y e y 4 de la riojana), desventaja (art. 52.3 de la navarra o DA 3ª de la gallega), precariedad (arts. 56 de la ley balear, 51.3 de la canaria, 47.a.2º de la catalana, 63.4 de la extremeña, 49.2 de la vasca o 58.2.c de la riojana) o especiales dificultades (arts. 46.2 de la ley andaluza, 51.1 de la canaria, 23.6 de la

castellana y leonesa, 49.2 de la vasca, 21.2 de la asturiana y 24 de la murciana) o les colocan en situación o riesgo de exclusión (arts. 43 de la ley andaluza, 65 de la aragonesa, 22 de la castellanomanchega, 47.a.2º de la catalana, 63.3 de la extremeña, 40 de la gallega, 49.2 de la vasca, 21.1 de la asturiana, art. 26.1 de la murciana y 58.2.a, b y e de la riojana). En algún caso, de hecho, le norma exige que se promueva la “incorporación, en los planes y programas de formación especializada y continua del personal que desarrolle actuaciones en el ámbito de las políticas sociales, de materias específicas de igualdad entre mujeres y hombres y la incidencia de los condicionantes de género sobre la exclusión social y otras situaciones de desigualdad y discriminación” (art. 37.3 de la ley andaluza).

Además de las referencias genéricas citadas, la mayoría de las leyes autonómicas incorporan una lista de colectivos considerados especialmente vulnerables a la exclusión y, por ende, beneficiarios prioritarios de las políticas sociales, entre los cuales, conforme ya se indicó al hablar de la discriminación múltiple, el caso de las víctimas de violencia de género es singular, pues su protección impregna de forma transversal el contenido de la mayoría de las leyes de igualdad.

COLECTIVOS PRIORITARIOS EN LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN Y DE BIENESTAR SOCIAL (En general o en relación con programas determinados)			
EDAD O CICLO VITAL	Art. 52.3 Navarra Art. 49.1 País Vasco	Niñas y menores	Art. 46.2 Andalucía Art. 70 Aragón Art. 51.2 Canarias
		Jóvenes en busca de primer empleo	DA 3ª Galicia
		Mujeres mayores	Arts. 43.1 y 44 Andalucía Art. 67 Aragón Arts. 48.1 y 49 Canarias Art. 117 Cantabria Art. 26 Castilla-La Mancha Art. 26.a.1º y d Cataluña DA 3ª Galicia (> 45 años) Art. 49.3 País Vasco Art. 21.2 Asturias Art. 26.2 Murcia Art. 58.2.e La Rioja
IDENTIDAD DE GÉNERO Y ORIENTACIÓN SEXUAL	Art. 43.2 Andalucía Art. 48.2 Canarias Art. 47.c.1º Cataluña Art. 53.3 Navarra DA 3ª Galicia Art. 49.1 País Vasco		
PERTENENCIA A MINORÍAS	Art. 46.2 Andalucía Art. 51.2 Canarias	Culturales	Art. 49.1 País Vasco
		Religiosas	Art. 49.1 País Vasco
		Lingüísticas	Art. 49.1 País Vasco
		Ideológicas	Art. 49.1 País Vasco

		Étnicas	Arts. 46.2 y 48 <i>bis</i> Andalucía Arts. 69 y 72 Aragón Art. 47.a.2º Cataluña DA 3ª Galicia Art. 52.3 Navarra Art. 49.1 y 5 País Vasco
		Minoría nacional	Art. 49.1 País Vasco
NACIONALIDAD (EXTRANJERÍA)	Art. 52.3 Navarra Art. 49.5 País Vasco	Inmigrantes	Arts. 43.1 y 5, 46.2 y 49 Andalucía Art. 72 Aragón Arts. 51.2 y 55 Canarias Art. 118 Cantabria Art. 47.a.2º Cataluña Art. 29 Castilla-La Mancha Art. 63.5 Extremadura DA 3ª Galicia Art. 52.3 y 10 Navarra Art. 49.1 y 5 País Vasco Art. 21.2 Asturias Art. 26.2 Murcia
		Refugiadas	Art. 72 Aragón Art. 49.1 País Vasco
DISCAPACIDAD	Arts. 43.1, 46.2 y 48 Andalucía Art. 65.2, 66 y 71.3 Aragón Art. 48.1, 51.2 y 54 Canarias Art. 116 Cantabria Art. 28 Castilla-La Mancha Art. 47.a.3º Cataluña Art. 53.3 Navarra Art. 63.5 Extremadura DA 3ª Galicia Art. 49.1, 2 y 6 País Vasco Art. 21.2 Asturias Art. 26.2 Murcia Art. 4.5 La Rioja		
PROBLEMAS DE SALUD	Seropositividad	Art. 49.1 País Vasco	
	Adicciones	Art. 43.1 Andalucía DA 3ª Galicia	
CONFIGURACIÓN FAMILIAR	Art. 48.3 Canarias Art. 49.1 País Vasco	Monoparentalidad	Art. 43.1 y 3 Andalucía Art. 56 Baleares Art. 48.3 y 56.2 Canarias Art. 115.2.d Cantabria Art. 47.c.4º Cataluña Art. 40 y DA 3ª Galicia Art. 49.1 y 2 País Vasco Art. 26.2 Murcia Art. 58.2.c La Rioja

		Viudedad	Art. 56 Baleares Art. 27 Castilla-La Mancha Art. 63.4 Extremadura Art. 49.2 País Vasco Art. 26.2 Murcia Art. 58.2.c La Rioja
CONDICIÓN DE CUIDADORA	DE	Art. 43.1 y 45 Andalucía Art. 68 Aragón Art. 50 Canarias Art. 47.b Cataluña	
MATERNIDAD EMBARAZO	O	Art. 43.1 Andalucía Art. 56.2.e Canarias Art. 71 Aragón DA 3ª Galicia Art. 26.2 Murcia (retorno al trabajo)	
VIOLENCIA		Violencia de género	Art. 43.3 Andalucía DA 3ª Galicia Art. 21.2 Asturias
		Violencia a mayores	Art. 67 Aragón
		Víctimas embarazadas	Art. 71.3 Aragón
		Trata	Arts. 43.4 y 47 Andalucía Art. 73 Aragón Art. 52 Canarias Art. 119 Cantabria Art. 52 Cataluña Art. 52.9 Navarra Art. 41 Galicia Art. 49.4 País Vasco Art. 21.2 Asturias Art. 58.2.d La Rioja
PROSTITUCIÓN		Arts. 43.4, 46.2 y 47 Andalucía Art. 73 Aragón Arts. 51.2 y 53 Canarias Art. 119 Cantabria Art. 30 Castilla-La Mancha Art. 52 Cataluña Art. 52.9 Navarra Art. 41 y DA 3ª Galicia Art. 49.4 País Vasco Art. 26.2 Murcia	
CLASE SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA	O	Origen social nacimiento	Art. 49.1 País Vasco
		Impago de pensiones	Art. 46.3 Andalucía Art. 56 Baleares Art. 51.3 Canarias Art. 26 Valencia Art. 63.4 Extremadura Art. 49.2 País Vasco Art. 58.2.c La Rioja

	Desempleo de larga duración	DA 3ª Galicia Art. 26.2 Murcia
	Patrimonio	Art. 49.1 País Vasco
	Mujer sola con pensión no contributiva	Art. 67 Aragón
	Renta de inserción social	DA 3ª Galicia
SIN HOGAR		Art. 49.8 País Vasco
PRIVACIÓN DE LIBERTAD		DA 3ª Galicia Art. 49.7 País Vasco Art. 21.2 Asturias Art. 26.2 Murcia
LEJANÍA RURALIDAD	Y	Art. 67 Aragón (mayores) Art. 48.3 Canarias Art. 49.1 País Vasco Art. 26.2 Murcia Art. 4.5 La Rioja

Como cláusulas de cierre sirvan los ejemplos vasco, murciano o navarro: bien “cualquier otra condición o circunstancia personal, social o administrativa” que cause una “mayor incidencia de la pobreza y la exclusión social en las mujeres” (art. 49.1, relación con el 3.1.c.pfo.2º, de la ley vasca), bien “otras circunstancias que implican posiciones más desventajosas de determinados sectores de mujeres para el ejercicio efectivo de sus derechos fundamentales” (art. 52.3 ley vasca), bien, en fin, “otros grupos de mujeres que sufran situaciones análogas que las coloquen igualmente en una situación de especial dificultad” (art. 26.2 de la ley murciana).

### **2.5.- Los servicios sociales en las leyes de igualdad**

Si bien el art. 16 de la LII exige a las administraciones públicas garantizar “que en el acceso y la prestación de los diferentes servicios sociales no se produzcan situaciones discriminatorias por cualquiera de las causas previstas” en la propia ley, ello no es óbice para la admisión de acciones positivas y para la prestación de una atención singular a situaciones merecedoras de ello. Así lo establece el precepto en su apartado segundo, que incluye, además, una referencia expresa a la mujer cuando sienta que “a efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, los planes y programas sobre servicios sociales procurarán la atención prioritaria de los grupos especialmente vulnerables, con especial atención a la situación de las mujeres y las niñas. Estos planes incluirán programas de formación profesional que promuevan un enfoque de diversidad e igualdad de trato, que ayude a identificar situaciones de discriminación múltiple e interseccional, poniendo especial atención para establecer mecanismos que eviten excluir a las personas con una situación socioeconómica más débil o que se encuentren en situación de sinhogarismo u otras consecuencias derivadas de su situación de pobreza”.

Las leyes autonómicas de igualdad también hacen patente el importante papel que los servicios sociales están llamados a jugar en este ámbito. Aunque las referencias al tema sean mínimas, están presentes de un modo u otro en casi todos los textos. En la mayoría se trata de alusiones a aspectos concretos dentro de la labor de estos servicios sociales, pero unas pocas normas reflejan el papel que el sistema mismo, en su conjunto, puede desempeñar tanto en la igualdad de género, como en la protección de los colectivos de mujeres más vulnerables.

De forma sumamente genérica, el art. 22 de la ley castellanomanchega insta a garantizar “a las mujeres y hombres el disfrute de los derechos sociales básicos, mediante la incorporación de la perspectiva de género a todos los servicios públicos y programas dirigidos a personas en situación de pobreza, exclusión social o que soportan discriminaciones múltiples”. El art. 58.2.b de la ley riojana, por su parte, lo hace a “adoptar medidas transversales y de acción positiva para contrarrestar la mayor incidencia de la pobreza, la exclusión y la vulnerabilidad social de las mujeres, especialmente en el ámbito económico y laboral, educativo y de los servicios sociales”.

Con mayor nivel de detalle y concreción, el art. 64.1 de la ley aragonesa determina que la comunidad autónoma “fomentará la integración transversal de la igualdad de género y del principio de interseccionalidad en las políticas de servicios sociales, tanto en su desarrollo normativo como en las actuaciones y programas sectoriales de intervención dirigidos a garantizar a todas las personas el ejercicio de los derechos sociales”. Contribuirán a ello las exigencias incorporadas a sus apartados 3 y 4, en cuya virtud, de un lado, “el Sistema Público de Servicios Social garantizará la adecuada formación en materia de igualdad de género a todas las personas integrantes de su organización” (art. 64.3, que incorpora una exigencia formativa que también contemplan los arts. 18.3 de la ley castellana y leonesa, 21.2 de la gallega o 52.4 y 5 de la navarra); de otro, “todos los estudios, memorias e investigaciones elaboradas desde el Sistema Público de Servicios Sociales incorporarán datos desagregados por sexo y un análisis de los mismos desde la perspectiva de género” (art. 64.4). A ello se añade el deber de dispensar especial atención “a las familias, en sus diversos modelos existentes, en las que se fomentará la igualdad de los derechos y deberes de las mujeres y de los hombres y la corresponsabilidad en la vida familiar con respeto a la autonomía e igualdad de cada persona que la integra” (art. 64.2).

Por cuanto hace a las menciones a aspectos específicos dentro de la labor de los servicios sociales o a los diversos objetivos a satisfacer por estos, las previsiones versan sobre lo siguiente:

1. Campañas de sensibilización social y de servicios de formación, información y asesoramiento a mujeres. Tanto la ley cántabra, como la riojana, establecen que la Consejería competente en servicios sociales debe desarrollar, en colaboración con los colectivos afectados, campañas de sensibilización sobre su realidad, así como actuaciones dirigidas a mejorar su información y formación (arts. 115.3 de la ley cántabra y 58.1 de la riojana).

Algunas leyes prevén que estas y otras acciones se desarrollen a través de centros específicos. Así, la ley castellana y leonesa y la gallega contemplan actuaciones de información, asesoramiento y orientación, para cuyo desarrollo se contempla no solo el apoyo a las entidades que prestan tales servicios, sino también la creación y funcionamiento de centros *ad hoc* (arts. 12.8 y 19 de la ley castellana y leonesa y 10 de la gallega).

En Aragón se prevén centros comarcales de información y servicios a la mujer a los que se atribuyen sendos objetivos: de un lado, “informar, sensibilizar, asesorar y formar sobre igualdad de género, así como implantar las medidas de acción positiva y de aplicación y desarrollo de las políticas de igualdad en el territorio aragonés, que pretenden corregir las diferentes situaciones de desigualdad y discriminación por razón de género”; de otro, “ofrecer servicios de información, atención y asesoramiento a mujeres, especialmente a las víctimas de violencia como una de las manifestaciones más graves de la discriminación por razón de género” (art. 12.1 de la ley aragonesa).

De centros municipales de información a la mujer habla la ley andaluza, llamados a ser también servicio especializado de igualdad de género (art. 7.3). Se trata de “unidades de

atención integral e información a las mujeres y en especial a las mujeres víctimas de violencia de género”, pero también “llevarán a cabo actuaciones de sensibilización en políticas de igualdad y fomento de la participación de las mujeres” (art. 62 *bis*). Además, de conformidad con el art. 72, “la Consejería competente en materia de igualdad garantizará, a través del Instituto Andaluz de la Mujer, servicios de información y asesoramiento a las mujeres ante situaciones de discriminación por razón de sexo y/o situación familiar”.

2. Servicios de conciliación. Señala el art. 61 de la ley aragonesa que “la Comunidad Autónoma de Aragón impulsará, en el ámbito de los servicios sociales, medidas dirigidas a facilitar la conciliación de la vida personal, familiar y laboral para que la igualdad entre mujeres y hombres sea efectiva, teniendo en cuenta la normativa sectorial aplicable. Para ello se contemplará el desarrollo de actuaciones y servicios de carácter social que favorezcan la conciliación de las personas”.

También pone en conexión servicios sociales y conciliación el art. 48.3 de la ley canaria cuando establece que “los programas de fomento y apoyo a la corresponsabilidad y la conciliación de la vida personal, familiar y laboral incluirán [...] medidas estructurales y económicas, como la creación de servicios sociocomunitarios de atención a menores y personas dependientes, con especial atención a los nuevos modelos de familia, a las situaciones de vulnerabilidad, lejanía, ruralidad, carencia de recursos o responsabilidades familiares no compartidas, o la creación de bancos del tiempo en la Red Básica de Servicios Sociales de Canarias para la promoción del voluntariado social y el intercambio de servicios no monetarizados” (art. 48.3 de la ley canaria). Bancos de tiempo que – sustentados en redes comunitarias de apoyo a la conciliación– también están previstos en la norma gallega, cuyos arts. 96 y ss. le proporcionan una detallada regulación tras explicar su utilidad: “facilitarán a las personas empadronadas en el correspondiente municipio la conciliación de su vida personal, familiar y laboral mediante la realización de labores domésticas concretas, en especial aquellas que exijan desplazamientos, como la realización de la compra diaria o de gestión de índole administrativa, y de labores de cuidado o mera compañía de menores de edad y personas dependientes” (art. 96.1 de la ley gallega).

Para el concreto ámbito rural, procede remitir a las previsiones incorporadas a los ya citados arts. 80.2.j de la ley aragonesa, 50.3.a de la catalana y 28.3.b de la navarra en cuanto hace a la previsión de una red de servicios sociales para atender a niños, ancianos y dependientes.

3. Medidas para la autonomía de las personas con discapacidad o en situación de dependencia. “Los poderes públicos vascos han de promover la provisión universal y pública de cuidados a través del Sistema Vasco de Servicios Sociales y de servicios asequibles, flexibles, de calidad y de fácil acceso para atender las necesidades de cuidado de las personas que no pueden valerse por sí mismas para realizar actividades de la vida cotidiana por carecer de autonomía funcional suficiente” (art. 53.1 de la ley vasca). Asimismo, “el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía garantizará un sistema de atención y cuidados a domicilio, de forma reglada y continuada, a todas aquellas personas con discapacidad o situación de dependencia que lo necesiten” (art. 37 *bis*.4 de la ley andaluza).

Se circunscribe en sus previsiones a los discapacitados el art. 66.1 de la ley aragonesa, merced a la cual “la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón promoverá el desarrollo de actuaciones específicas sobre igualdad de género dirigidas a las personas con discapacidad, con el fin de garantizar su inclusión y acceso en igualdad real de oportunidades y de trato en todos los ámbitos de la vida y, en particular, al conjunto de prestaciones de los servicios sociales” (art. 66.1).

4. Acciones dirigidas a los cuidadores. El Sistema público de servicios sociales de Andalucía debe prever acciones de información, formación y apoyo dirigidas a los cuidadores no profesionales de personas con discapacidad y/o dependientes (art. 37 *bis*.4 de la ley andaluza).

La regulación incorporada a la ley vasca es más amplia, en tanto, tras afirmar que “las personas cuidadoras no profesionales tienen derecho al ocio, al tiempo libre y al descanso”, establece que, con el fin de hacerlo efectivo, en el marco del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y del Sistema Vasco de Servicios Sociales, las administraciones públicas vascas competentes, entre otras, han de llevar a cabo las medidas siguientes: a) Realizar ofertas formativas dirigidas a las personas cuidadoras familiares en función de las necesidades detectadas en ellas. b) Desarrollar programas de reposo y esparcimiento que incluyan alojamientos temporales para permitir el descanso de quienes cuidan, considerando especialmente a quienes sostienen familias monoparentales o asumen cargas familiares en solitario. c) Apoyar iniciativas y fórmulas de apoyo mutuo entre particulares para el cuidado de personas. d) Otro tipo de medidas y servicios de apoyo económico, técnico y psicosocial que sean necesarios para atender las necesidades de las personas cuidadoras” (art. 37.4 de la ley vasca).

5. Servicios sociales y mujeres prostituidas. Tan solo una de las normas analizadas se ocupa de la cuestión, y lo hace para establecer que “la Xunta de Galicia reforzará los servicios sociales de atención primaria para que sean más ágiles y efectivos en la ayuda a las mujeres prostituidas” (art. 41.2 de la ley gallega).

6. Servicios sociales y jóvenes embarazadas. “Se prestará especial atención a las mujeres jóvenes, caso de estar embarazadas, si quieren continuar adelante con el mismo, arbitrando un itinerario formativo para que no vean interrumpido su desarrollo académico y profesional. Tanto si deciden continuar con el embarazo como interrumpir el mismo, se les prestará el apoyo psicológico que necesiten desde los centros de salud y servicios sociales de la Comunidad Autónoma, que se materializará tanto antes como después, con independencia de la decisión que tomen” (art. 56.2.f de la ley canaria).

7. Servicios sociales y mujer rural. En relación con esta materia, procede remitirse de nuevo a cuanto disponen los arts. 80.2.j de la ley aragonesa, 50.3.a de la catalana y 28.3.b de la navarra, centrados, según ya se ha indicado, en las necesidades de conciliación.

8. Servicios sociales y víctimas de violencia de género. Dejando a un lado lo dispuesto en los títulos o secciones dedicados específicamente a la materia en el seno de aquellas leyes de comunidades autónomas que han optado por aglutinar en un mismo texto lo relativo a este tema y lo atinente a la igualdad por razón de género (Balears, Extremadura, País Vasco, Murcia, Asturias), pues será objeto mención posterior, existen algunas previsiones relevantes que proceden a destacarse.

Así, en primer lugar, el papel de información, formación, asesoramiento y sensibilización atribuido a los ya aludidos centros municipales o comarcales de información a la mujer, en particular a las inmersas en la situación ahora analizada (arts. 62 *bis* de la ley andaluza –en relación con su art. 73– y 12 de la aragonesa).

En segundo término, el art. 21.5 y 6 de la ley asturiana (al margen de la sección rectora de la protección de víctimas de violencia de género), establece que “el Principado de Asturias desarrollará las actuaciones necesarias para la detección de situaciones de riesgo o existencia de violencia contra las mujeres a través de los servicios sociales”, los cuales, además, adoptarán (tanto los autonómicos como los locales) “un protocolo de atención a víctimas de la violencia de género en coordinación con el resto de servicios públicos implicados”, que “formará parte del Protocolo Interdepartamental de Atención a Víctimas de la Violencia de Género”.

En tercer lugar, el art. 23.8 de la ley castellana y leonesa exige a las administraciones promover y llevar a cabo acciones positivas dirigidas a conseguir diversos objetivos en relación con “la asistencia de las mujeres maltratadas o con necesidades especiales por razón de género”; entre otros, “garantizar el funcionamiento y, en su caso, la puesta en marcha de un servicio de asistencia integral y de asesoramiento jurídico para las mujeres víctimas de malos tratos o agresiones sexuales. En este servicio se incluirá el acompañamiento de la mujer desde el momento de la agresión”.

Por último, en virtud del art. 40.1 de la ley cántabra, “en los casos de detección de situaciones de violencia de género desde los centros educativos, la Administración educativa cántabra se coordinará con los servicios sociales y con el sistema de asistencia y acogimiento a las víctimas de violencia de género del Gobierno de Cantabria”.

### **3.- LEGISLACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES**

Una lectura detenida de las vigentes leyes autonómicas de servicios sociales<sup>123</sup> –en línea con cuanto disponen las leyes de igualdad– permite extraer como primera conclusión básica que en su gran mayoría recogen la perspectiva de género y se muestran sensibles con la igualdad y la no discriminación, tanto en cuanto hace a los propios servicios prestados, como respecto a la infraestructura misma y el funcionamiento del sistema. Refrenda esta afirmación el hecho de que las exposiciones de motivos o preámbulos de muchas de estas normas vinculen su propia elaboración con diversos cambios sociales, entre los que citan circunstancias asociadas a la mujer, tales como su acceso al mercado de trabajo, las consecuencias de su rol tradicional de cuidadoras, la creciente visibilización de la violencia de género o el incremento de las familias monoparentales. Ahora bien, en general y con contadas excepciones, esta legislación no incorpora un catálogo de servicios o prestaciones específicamente orientados a las mujeres, ni en general, ni en atención a una especial situación de pobreza o de discriminación cualificada, sin perjuicio de que la feminización de la pobreza pueda redundar asimismo en la de algunos servicios sociales. A salvo queda la situación de las víctimas de violencia de género, omnipresentes en las leyes analizadas, las cuales, con mayor o menor alcance,

---

<sup>123</sup> Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía (disponible en <https://www.boe.es/eli/es-an/l/2016/12/27/9/con>); Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón (disponible en <https://www.boe.es/eli/es-ar/l/2009/06/30/5/con>); Ley 4/2009, de 11 de junio, de servicios sociales de las Illes Balears (disponible en <https://www.boe.es/eli/es-ib/l/2009/06/11/4/con>); Ley 16/2019, de 2 de mayo, de Servicios Sociales de Canarias (<https://www.boe.es/eli/es-cn/l/2019/05/02/16/con>); Ley 2/2007, de 27 de marzo, de derechos y servicios sociales (Cantabria) (disponible en <https://www.boe.es/eli/es-cb/l/2007/03/27/2/con>); Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de servicios sociales de Castilla-La Mancha (disponible en <https://www.boe.es/eli/es-cm/l/2010/12/16/14/con>); Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de servicios sociales de Castilla y León (disponible en <https://www.boe.es/eli/es-cl/l/2010/12/20/16/con>); Ley 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios Sociales (Cataluña) (disponible en <https://www.boe.es/eli/es-ct/l/2007/10/11/12/con>); Ley 12/2022, de 21 de diciembre, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid (disponible en <https://www.boe.es/eli/es-md/l/2022/12/21/12/con>); Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales (Navarra) (disponible en <https://www.boe.es/eli/es-nc/lf/2006/12/14/15/con>); Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunitat Valenciana (disponible en <https://www.boe.es/eli/es-vc/l/2019/02/18/3/con>); Ley 14/2015, de 9 de abril, de Servicios Sociales de Extremadura (disponible en <https://www.boe.es/eli/es-ex/l/2015/04/09/14/con>); Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia (disponible en <https://www.boe.es/eli/es-ga/l/2008/12/03/13/con>); Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales (País Vasco) (disponible en <https://www.boe.es/eli/es-pv/l/2008/12/05/12/con>); Ley 1/2003, de 24 de febrero, de servicios sociales (Principado de Asturias) (disponible en <https://www.boe.es/eli/es-as/l/2003/02/24/1/con>); Ley 3/2021, de 29 de julio, de Servicios Sociales de la Región de Murcia (disponible en <https://www.boe.es/eli/es-mc/l/2021/07/29/3/con>) y Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja (disponible en <https://www.boe.es/eli/es-ri/l/2009/12/22/7/con>).

contemplan una respuesta socioasistencial que aspira a coadyuvar, en conjunción con otros mecanismos de diversa índole, a la superación de tan terrible situación.

### **3.1. Los servicios sociales ante las mutaciones en el rol tradicional de la mujer**

La mayor parte de las vigentes leyes de servicios sociales son el producto, bien de la sustitución de algún precedente que ha devenido obsoleto debido a las alteraciones sociales habidas desde su aprobación, bien de la sucesiva reforma de una norma adoptada años atrás y que ha tenido que ser modificada para su adaptación a las mutaciones de la sociedad. En algunos casos, como ocurre en el Preámbulo de la ley valenciana (apartado II), esta circunstancia se describe con toda crudeza, al manifestar que “a un sistema ya por sí mismo deficiente en la provisión de servicios sociales, en las últimas décadas se ha producido un conjunto de transformaciones tanto socioeconómicas como tecnológicas que hace más urgente, si cabe, la reformulación del sistema valenciano de servicios sociales”.

Estas actualizaciones responden, entre otras motivaciones, a la necesidad de atender a la vigente situación de la mujer y de responder a sus específicos intereses. Resulta sumamente clarificador en este sentido el Preámbulo (apartado I) de la ley canaria, elegido como muestra paradigmática por su esfuerzo en mostrar una imagen capaz de reflejar la realidad del papel de la mujer en la sociedad actual. Conforme apunta, “la presente ley sustituye a la anterior [...] que, tras tres décadas en vigor, ha visto superado su marco legislativo por los cambios sociales producidos en nuestra comunidad autónoma, de la mano de factores demográficos como un crecimiento poblacional acelerado, el aumento de la inmigración o el envejecimiento; a los que se añaden otros como la incorporación progresiva de la mujer al mercado laboral, los nuevos modelos familiares y los núcleos de convivencia, las nuevas bolsas de pobreza, el riesgo de desigualdades personales, colectivas o territoriales, las situaciones de dependencia o de discapacidad que vive un creciente número de personas, el incremento de la violencia doméstica y de género, la complejidad que comporta para las familias afrontar los cambios en el mercado laboral o la precarización del trabajo, la falta de medidas que favorezcan la conciliación de la vida familiar y laboral, el incremento de las familias monoparentales y especialmente las mujeres con menores a su cargo”.

Según se observa, cinco son los factores “femeninos” aludidos en esta norma, que aglutina cuanto solo se recoge de forma parcial en el resto de las leyes de servicios sociales:

Primero, la creciente incorporación de mujeres al empleo retribuido. Circunstancia constatada también en la Exposición de Motivos de la norma navarra (apartado II), en la extremeña (apartado I), en la vasca, en la riojana (apartado III) o en la de Castilla-La Mancha (apartado V), la última de las cuales asocia tal fenómeno con el “creciente protagonismo y visibilización de las mujeres en los ámbitos de la vida económica y social”; expresión que podría considerarse equivalente a la referencia al “cambio en el rol sociofamiliar de las mujeres” detectada en la ley gallega (Preámbulo, apartado I).

Segundo, la función social de cuidados atribuida históricamente a la mujer y las dificultades para conciliar familia y trabajo. El Preámbulo de la ley valenciana constata la feminización de “las tareas de cuidados domésticos y familiares” y alude, asimismo, al reconocimiento de su valor, para concluir después que tales circunstancias “son algunos de los factores que ponen de manifiesto las carencias del Sistema Valenciano de Servicios Sociales” (apartado II). También reconoce tácitamente la existencia de un déficit la ley madrileña, en tanto consagra el objetivo de “mejorar los apoyos a la conciliación familiar y al impulso de la natalidad” (Preámbulo, apartado I).

Aquel acceso femenino al trabajo, junto al tradicional papel de cuidadora desarrollado por la mujer y “la falta de asunción de roles de cuidado informal por parte de muchos hombres” son elementos cuya combinación trae como consecuencia la superior necesidad

de apoyo por parte del sistema público, en general, y de los servicios sociales, en particular, tal y como explicita la Exposición de Motivos de la norma vasca. En análoga dirección parece ir la ley andaluza al manifestar que “se deberá trascender de la categoría mujer como proveedora de cuidados en su rol tradicional de cuidadora, reconociendo el valor humano de la provisión de cuidados, pero a su vez reivindicando el reparto igualitario de esta tarea entre mujeres y hombres (Exposición de Motivos, apartado IV). Tercero, el riesgo de desigualdad o, en positivo, la necesidad de afrontar “los desafíos que supone el logro de una igualdad efectiva” y asumir el objetivo de alcanzarla entre hombres y mujeres (Preámbulo de la ley madrileña, apartados I y II). Con todo, como señala la Exposición de Motivos de la norma andaluza, los servicios sociales no deben conformarse con evitar situaciones de discriminación o compensar la carencia de igualdad de oportunidades, sino que el modelo mismo de intervención debe impregnarse del necesario enfoque de género para alcanzar resultados óptimos (apartado IV).

Cuarto, el problema de la violencia machista. Como la transcrita ley canaria, también la extremeña y la riojana aluden a un incremento (Exposición de Motivos, apartados I y III, respectivamente). Otras normas se limitan a constatar la especial vulnerabilidad de las mujeres víctimas de esta violencia (Preámbulo de la ley valenciana, apartado II).

Y quinto, el aumento de las situaciones de monomarentalidad. Realidad solo descrita en la norma canaria, puede entenderse incluida también en otras que, sin efectuar referencia expresa a la misma, sí aluden a “las nuevas estructuras familiares (Preámbulo de la ley madrileña, apartado I), a “la modificación de las estructuras familiares” (Preámbulo de la ley gallega, apartado I) a “los cambios en el modelo de familia” (Exposición de Motivos de la ley navarra, apartado II) o a “los nuevos modelos familiares (Exposición de Motivos de la ley extremeña, apartado I, o de la riojana, apartado III).

A partir de estas constataciones, buena parte de las leyes de servicios sociales asumen la necesidad de hacer suyos planteamientos renovados para afrontar los retos que el nuevo escenario social plantea. Como referente del nuevo enfoque resulta apropiado acoger las palabras vertidas en la Exposición de Motivos vasca cuando señala que aquellos “deben adecuar su actuación a los cambios sociales asociados a un progresivo avance hacia la igualdad entre mujeres y hombres, impulsando actuaciones y servicios que acompañen a las mujeres en su inclusión social, en particular que aborden la situación de exclusión, desprotección, maltrato y violencia que afrontan, pero también medidas y servicios tendentes a aliviar y reforzar la red sociofamiliar de apoyo, y muy en especial a las mujeres que se integran en ella y que todavía en la actualidad asumen la mayor carga de la atención a las personas dependientes [...] Es importante tener presente, en la construcción y articulación del sistema, que los derechos de la ciudadanía pasan, hoy, no solo por el reconocimiento del derecho de todas las personas a una serie de prestaciones y servicios, sino también por el del derecho a la diferencia, considerándose elementos nucleares del modelo los principios de igualdad y equidad, que garantizan el acceso al sistema sin discriminación alguna, pero también sin perjuicio de la integración de perspectivas múltiples –perspectiva de género, de diversidad sexual, intercultural, intergeneracional, accesibilidad universal y diseño para todos y todas– y de la aplicación de medidas de acción positiva y de igualdad de oportunidades y de trato”.

### **3.2. La igualdad y la perspectiva de género como componentes esenciales del sistema**

La meta de la igualdad de género y la lucha contra la discriminación sexual son objetivos omnipresentes en las leyes autonómicas de servicios sociales. Estas aspiraciones, recogidas en no pocas Exposiciones de Motivos, conforme consta, se incorporan también a su articulado bajo diversas variables, aunque solo una de las normas aporta una definición de lo que por principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres procede entender, al afirmar que aquel “supone la ausencia de toda discriminación, directa o

indirecta, por razón de sexo en los sectores público o privado y, especialmente, derivadas de la maternidad, la asunción de las obligaciones familiares, el estado civil y cualquier otra vinculada a la condición de género. La ausencia de barreras sexistas o discriminatorias para la igualdad real y efectiva de ambos sexos completa el reconocimiento de la igualdad jurídica formal y permite la existencia de un nuevo contrato social basado en la plena ciudadanía de las mujeres en la totalidad de derechos, libertades, recursos y oportunidades de participación social, cultural, política y económica” (art. 5.8 de la ley canaria).

La satisfacción de los objetivos en la materia pasa por asumir la transversalidad del enfoque de género como condición *sine qua no* para la igualdad real. Esta perspectiva es denominada también “análisis de género”, entendiéndose por tal, de nuevo según la ley canaria, “la consideración sistemática, en el conjunto de la actividad política, social e institucional, de las diferentes situaciones y condiciones de vida, obstáculos o limitaciones, participación, recursos, derechos, prioridades o necesidades, valores y comportamientos de mujeres y hombres, determinados por los roles tradicionales de género, que provocan desigualdades sociales o discriminaciones reales y efectivas entre ambos sexos” (art. 5.7).

### **3.2.1. La promoción de la igualdad y la lucha contra la discriminación sexual**

Al margen de menciones dispersas a lo largo de todos los textos, así como del derecho de los usuarios a no ser discriminados (arts. 7 de la ley balear, 5 de la cántabra, 9 de la catalana, 6 y 8 de la navarra, 4 de la gallega, 39 de la asturiana y o de la riojana) y de la consideración del trato discriminatorio como infracción grave (art. 126 de la ley andaluza, art. 116 de la castellana y leonesa y art. 140 de la valenciana), merece ser destacada la incorporación de la cuestión al listado de objetivos y al de principios:

Como objetivo se enuncia de modo expreso en prácticamente la mitad de las normas consultadas, las cuales determinan que la actuación de los poderes públicos en materia de servicios sociales se orientará, entre otros fines, a “promover la igualdad efectiva de las personas, eliminando discriminaciones o estigmas por razón de sexo, orientación sexual, identidad de género, origen de las personas, discapacidad, o por cualquier otra condición o circunstancia personal o social” (art. 5 Andalucía); “hacer efectiva la igualdad de oportunidades en las relaciones sociales, sin discriminación por razón de género, discapacidad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social” (art. 2 Aragón); “favorecer la igualdad efectiva de las personas, eliminando discriminaciones por razón de sexo o de discapacidad, o por cualquier otra condición o circunstancia personal o social arbitraria” (arts. 3 Baleares y 4 Cataluña o, sustituyendo sexo por género, art. 12 La Rioja); “favorecer la igualdad efectiva de las personas, eliminando discriminaciones por razón de sexo, orientación sexual o identidad de género, de discapacidad, de edad, de origen o por cualquier otra razón o circunstancia personal o social, e impulsando políticas de inclusión social” (art. 6 Canarias); “eliminar las diferencias existentes en el ámbito del bienestar social entre hombres y mujeres, para lo que se incorporará la perspectiva de género en el diseño y ejecución de los planes y programas” (art. 2 Navarra) o, en fin, “proporcionar oportunidades y recursos que garanticen la igualdad entre mujeres y hombres y posibiliten la conciliación entre vida personal, familiar y laboral” (art. 3 Galicia).

El propósito es irrenunciable; de hecho, asumido también el “promover el respeto a las diferencias en las formas de vida o tipos de cultura”, este queda supeditado a la condición de que “no atenten contra los derechos fundamentales de las personas, incidiendo en la lucha contra la violencia de género, favorecer las relaciones igualitarias entre mujeres y hombres, la convivencia de las personas y de los grupos sociales y promover la tolerancia,

el respeto a las diversidades y la corresponsabilidad en las relaciones personales y familiares” (art. 6 Canarias).

La presencia de la igualdad entre la lista de los principios que deben regir el sistema público de servicios sociales es incluso más habitual. Así, el art. 5 de la ley asturiana, tras enunciar el principio, especifica de forma somera que “todos las ciudadanas y ciudadanos tienen derecho a las prestaciones del sistema público de servicios sociales sin discriminación por razones de raza, sexo, orientación sexual, estado civil, edad, discapacidad, ideología o creencia, debiendo atenderse a las necesidades sociales de una forma integral”. De “equidad” habla el art. 25 de la norma andaluza, para añadir –centrándose en este caso en la consideración a las posibles diferencias existentes– que “las Administraciones Públicas ejercerán la tutela de los servicios sociales y su uso efectivo en condiciones de equidad para todas las personas y en todo el territorio de Andalucía, fortaleciendo el respeto y la aceptación de la diversidad en razón de edad, sexo, orientación o identidad de género, etnia, cultura, creencias religiosas, situación socioeconómica o capacidad funcional”.

La posible previsión de acciones positivas como parte integrante de aquel principio se recoge expresamente en varias de las normas:

El art. 5 de la ley extremeña señala que “se garantizará la atención a los ciudadanos en condiciones de igualdad, sin que estos puedan ser discriminados por razones de etnia, género, edad, estado civil, discapacidad, enfermedad, orientación sexual, ideología o creencia, territorialidad, así como cualquier otra condición o circunstancia personal, familiar y/o social, debiendo atenderse a las necesidades sociales de una forma integral, favoreciendo la accesibilidad universal, sin perjuicio de la aplicación de medidas de acción positiva que coadyuven a la superación de las desventajas de una situación inicial de desigualdad”.

La ley catalana establece en su art. 5 que “debe poder accederse a los servicios sociales y deben poder utilizarse sin ningún tipo de discriminación arbitraria por razón de las circunstancias personales, de género, sociales o territoriales”; no obstante, añade, “este principio es compatible con una discriminación positiva si esta se justifica en una investigación de la igualdad real y facilita la integración social”.

En virtud del art. 4 de la ley gallega, “toda la ciudadanía gallega tendrá derecho a los servicios sociales sin que en ningún caso se pueda producir discriminación por razones de raza, sexo, orientación sexual, estado civil, edad, discapacidad, ideología, creencia o cualquier otra circunstancia de carácter social o personal. No obstante, los poderes públicos de Galicia integrarán en sus criterios de planificación y actuación la perspectiva de género y de acción positiva y podrán adoptar, en consecuencia, medidas que refuercen la posición de los sectores que sufren discriminación en orden a la consecución de una efectiva igualdad de oportunidades”.

En fin, el art. 7 de la norma vasca y el art. 7 de la riojana aúnan los principios de “igualdad y equidad” para determinar, el primero, que “las administraciones públicas vascas deberán garantizar [...] el acceso a [las] prestaciones y servicios con arreglo a criterios de equidad, sin discriminación alguna asociada a condiciones personales o sociales, y sin perjuicio de la aplicación de medidas de acción positiva y de igualdad de oportunidades y de trato, e integrando en sus actuaciones la perspectiva de la igualdad de sexos y de diversidad sexual, así como las perspectivas intergeneracional e intercultural” (llamada a la acción positiva reiterada en el art. 34); y, la segunda, que “las Administraciones Públicas de La Rioja adecuarán la distribución de los recursos para garantizar el acceso a los servicios y prestaciones con arreglo a criterios de equidad, sin discriminación alguna asociada a condiciones personales o sociales, integrando en su diseño y funcionamiento, entre otros criterios, los de la perspectiva de género y la accesibilidad universal. Lo

anterior deberá entenderse sin perjuicio de la aplicación de medidas de acción positiva y de igualdad de oportunidades y de trato”.

Siguiendo una opción sistemática algo distinta, la Comunidad Valenciana y Murcia optan por recoger la igualdad como principio transversal que trasciende y alcanza a todos los enumerados en la norma. Así, el art. 6 de la primera y el art. 7 de la segunda sientan que el sistema de servicios sociales autonómico, “como estructura destinada a la consecución de los diferentes objetivos de las políticas públicas en materia de servicios sociales, estarán orientados hacia la igualdad, equidad y la promoción de la justicia social, el desarrollo humano, el enfoque comunitario, la perspectiva de género y de la infancia, la no discriminación y la igualdad en la diversidad, y se regirán por los principios rectores que se enuncian a continuación”.

La satisfacción de aquel objetivo y el respeto a este principio en la actuación de los servicios sociales pasa por la debida formación y sensibilización de los profesionales que operan en estos, tal y como reconocen unas pocas normas que consideran imprescindible dicha instrucción en materia de igualdad (así el art. 66 de la ley valenciana o el art. 78 de la vasca); sobre todo si se trata de hacer efectiva la integración de la perspectiva de género en el sistema o, lo que es igual, adoptar en su materialización práctica dicho enfoque (en este sentido, el art. 78.5 de la ley andaluza o el art. 48 de la canaria).

### **3.2.2. La transversalidad del enfoque de género**

Como señala la ley andaluza en su Exposición de Motivos “es crucial para el desarrollo del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía prestar especial atención a la relación entre género y servicios sociales, no solamente orientada a evitar situaciones de discriminación y a la carencia de igualdad de oportunidades para las mujeres, sino incorporando el enfoque de género en todo el modelo de intervención de los servicios sociales de Andalucía, evitando la feminización de la acción social en toda su extensión” (apartado IV).

La asunción de este enfoque está presente de forma expresa en la lista de objetivos de las políticas de servicios sociales navarras, en tanto las actuaciones de los poderes públicos en la materia tendrán, entre otros, el objetivo esencial de “eliminar las diferencias existentes en el ámbito del bienestar social entre hombres y mujeres, para lo que se incorporará la perspectiva de género en el diseño y ejecución de los planes y programas”. En lógica correspondencia, los planes de calidad aprobados por el Gobierno de Navarra deberán contemplar, entre otros aspectos mínimos, “la perspectiva de género en la gestión, la organización y la prestación de servicios”.

En la norma aragonesa, por su parte, se contempla como uno de los principios rectores del sistema de servicios sociales. Enuncia entre ellos la “integración de la perspectiva de género” para establecer que “en el diseño, planificación, ejecución y evaluación de las acciones que se desarrollen en el marco de esta Ley se considerará con carácter general la integración de la perspectiva de género, procurando en el resultado de las mismas el respeto a la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, así como la atención específica a las situaciones de especial vulnerabilidad que afecten particularmente a las mujeres”.

La inclusión de la perspectiva de género sin autonomía propia, sino como contenido del principio rector “igualdad” o “equidad” se observa, en los términos transcritos en el apartado anterior, en el art. 4 de la ley gallega (insistiendo al respecto en relación con el sistema de información sobre la situación de los servicios sociales –art. 40– y con las funciones del Consejo Gallego de Bienestar Social –art. 40– y de la Comisión Interdepartamental de Servicios Sociales e Inclusión Social –art. 65–) y en art. 7 de la ley vasca (así como en la evaluación del Plan Estratégico de Servicios Sociales –art. 24–).

Otras normas realizan esa misma inclusión, pero también contemplan por separado un principio específico de transversalidad, perspectiva o enfoque de género. Tal es el caso del art. 25 de la ley andaluza (reiterando la idea en la descripción de funciones de los servicios sociales básicos –art. 28– y especializados –art. 33– y del modelo básico de intervención –art. 45–, en la referencia a la investigación e innovación en materia de políticas sociales –art. 68– o en la enumeración de principios de la actividad planificadora –art. 74–), el art. 6 de la valenciana (que lo repite en relación con la actuación de las “unidades de igualdad” que forman parte de la atención primaria de carácter básico –art. 18–, con las reglas que rigen la intervención –art. 68– y con los procedimientos de calidad –art. 116–), el 7 de la murciana y el 7 de la riojana.

### **3.3. Los intereses femeninos en la gestión de los servicios sociales**

La asunción de una perspectiva de género en los servicios sociales, presente en varias leyes autonómicas, trae como consecuencia que la cuestión impregne la totalidad del sistema por ellas diseñado. Sin llegar a este extremo, lo cierto es que casi todas las Comunidades Autónomas toman en consideración el género en la regulación de los mecanismos de gestión de aquellos servicios, otorgando al factor una relevancia que se observa en diferentes aspectos del régimen jurídico aplicable:

1. La intervención femenina en la gestión como vía para asegurar el enfoque de género. Previsto o no de forma expresa, parece que una de las formas de garantizar que este enfoque esté siempre presente es la intervención femenina en la gestión misma de los servicios sociales. A tal fin, las normas contemplan diferentes vías:

Primero, previendo la participación de entidades representativas de los intereses femeninos. El art. 51 de la ley balear y el art. 48 de la catalana establecen que “la forma habitual de participar en los órganos de participación es mediante entidades asociativas” y que en la composición de aquellos se procurará que “estén presentes las administraciones competentes en el territorio, las organizaciones sindicales y patronales, los colegios profesionales, las personas usuarias de los servicios sociales y las entidades sociales más representativas, tanto de tipo general, de carácter cívico, ciudadano y vecinal, como específicas de mujeres, de personas mayores, de personas con discapacidad o de otros colectivos ciudadanos, y también las entidades de iniciativa social y mercantil del sector de los servicios sociales”.

En el caso catalán aquella participación se reitera en relación con diversos órganos. Para empezar, “en el Consejo General de Servicios Sociales debe haber representantes de los departamentos vinculados con los servicios sociales, de los entes locales mediante sus asociaciones representativas, de los usuarios, de las entidades representativas de los intereses ciudadanos, empresariales, sindicales y profesionales, de las mujeres y de las entidades de iniciativa social” (art. 51.6). Los citados estarán representados, igualmente, en los consejos territoriales de servicios sociales (art. 53.3), así como en los consejos municipales, en los de distrito y en los de entidad municipal descentralizada (art. 54.5).

Segundo, creando subcomisiones específicas. Así, “en el seno del Consejo General de Servicios Sociales” previsto en la ley canaria, “funcionarán comisiones representativas de los intereses sociales y de participación sectorial relativas a personas mayores y dependencia, atención a la discapacidad, voluntariado, política de inmigración, igualdad entre mujeres y hombres y lucha contra la violencia de género y atención a la infancia y familia, en los términos que se regulen reglamentariamente”.

Tercero, contemplando la intervención de órganos preexistentes creados para vehicular la participación femenina. Es el caso de la composición del Consejo Asesor de Bienestar Social del Principado de Asturias (órgano consultivo adscrito a la Consejería competente en servicios sociales), que incluye un representante del Consejo Asturiano de la Mujer

(art. 35 de la ley asturiana), órgano de participación, consulta y asesoramiento del Instituto Asturiano de la Mujer.

Y cuarto, garantizando –o buscando, al menos– la composición paritaria de los órganos de participación ciudadana, tal y como establecen el art. 51.4 de la ley balear, el art. 48.4 de la catalana, el art. 16 de la andaluza, el art. 94 de la valenciana, el art. 40 de la gallega (respecto al Consejo Gallego de Bienestar Social) o los arts. 40-42, 48 y 49 de la vasca (en general o, específicamente, por cuanto hace al Consejo Vasco de Servicios Sociales y los consejos territoriales y locales de servicios sociales). Paridad que se contempla también para otros órganos del sistema: el Comité de Ética de los Servicios Sociales de Galicia (art. 41 de la ley gallega), el Órgano Interinstitucional de Servicios Sociales (art. 44 de la ley vasca) o la Red Andaluza de Investigación de Políticas Sociales (art. 68 de la ley andaluza).

2. La planificación de los servicios sociales con perspectiva de género y garantía del principio de igualdad. Resulta muy habitual que en la planificación de los servicios sociales se introduzca la obligación de tomar en cuenta la perspectiva de género o, al menos, el principio de igualdad.

Opta por lo segundo la ley aragonesa, al establecer que “la elaboración de los instrumentos de planificación de los servicios sociales debe realizarse con criterios que garanticen la igualdad de trato y oportunidades entre hombres y mujeres” (art. 39).

Lo hace por lo primero, en cambio, la ley andaluza (art. 74) cuando lista entre los principios de aquella la “integración de perspectivas sociales”, en el sentido de que su planificación deberá integrar la perspectiva de género; en análogos términos, la ley vasca (art. 34), la gallega (art. 4) o la valenciana, la última de las cuales se alinea con esta alternativa en su art. 43 y la refrenda tanto en el art. 28 (empleo de datos desagregados por género a efectos de planificación), como en el art. 116 (incorporación al Plan estratégico de servicios sociales de la Comunitat Valenciana de una estrategia de calidad que prevea “la perspectiva de género en la gestión, la organización y la prestación de servicios”). En este grupo se integra también, en fin, la ley navarra, pues no solo exige que su Plan Estratégico de Servicios Sociales analice la situación de la comunidad “desagregando los datos por sexo siempre que sea posible” (art. 26), sino que su art. 82 reitera el tenor transcrito del art. 116 de la valenciana.

Varias de las normas analizadas contemplan un instrumento concreto para garantizar la atención al género en la planificación; a saber, la memoria o informe de impacto de género que analice los efectos potenciales de lo planificado sobre las mujeres y los hombres y que deberá incluirse “en todos los planes” (art. 31 de la ley balear y art. 43 de la ley castellanomanchega) o en el Plan estratégico de servicios sociales (arts. 37 de la ley catalana, 43 de la valenciana y 32 de la riojana).

3. El análisis de datos desagregado por sexo. Es esta una previsión bastante común en las leyes de servicios sociales. El ya mencionado art. 26 de la ley navarra incorpora la cuestión al ámbito de la planificación, señalando que “el Plan Estratégico de Servicios Sociales de Navarra [deberá] analizar, desagregando los datos por sexo siempre que sea posible, la situación social de la Comunidad Foral de Navarra, incluyendo el análisis de los servicios prestados y de la demanda existente”. En el caso valenciano, por su parte, se atribuye a la Generalitat, “el diseño de instrumentos de recogida de información y su tratamiento estadístico, con desagregación de datos por género [...], a los efectos de evaluación y planificación en materia de servicios sociales, así como el desarrollo reglamentario de los instrumentos técnicos comunes de intervención social” (art. 28).

Lo más habitual, sin embargo, es que la exigencia forme parte de la regulación de los respectivos sistemas de información de servicios sociales, con previsiones variadas que atienden a un fin común: los datos de este sistema “se recogerán, compilarán, analizarán

y presentarán desglosados por los principales ejes de desigualdad social”, como, entre otros, el sexo (art. 48 de la ley andaluza); “se garantizará la integración efectiva de la perspectiva de género en la configuración del sistema y en el diseño de la explotación de datos estadísticos, incluyendo indicadores que posibiliten un mejor conocimiento de situaciones, condiciones y necesidades de mujeres y hombres” (art. 53 de la ley aragonesa); en fin, “todos los datos del sistema informativo social se recogerán, compilarán, analizarán y presentarán desglosados por sexos” (art. 49 de la ley balear y, en análogos términos, art. 42 de la ley catalana).

En algunos casos no se afirma expresamente esa obligatoriedad de un tratamiento desagregado, pero puede interpretarse que tal sea la intención última de la previsión. Así, el art. 69 de la ley cántabra, en tanto determina que “corresponde a la Consejería competente en materia de servicios sociales [...] promover la puesta en marcha de sistemas de recogida de información y tratamiento estadístico, que deberán incluir la perspectiva de género”; regulación semejante a la riojana, cuya ley atribuye a dicha Consejería “establecer instrumentos de recogida de información de las políticas de servicios sociales y efectuar su tratamiento estadístico, que deberá incluir la perspectiva de género” (art. 29). También, por último, en el art. 79 de la ley vasca: “en todo caso, en la elaboración de estadísticas oficiales se garantizará la integración de modo efectivo de la perspectiva de género”.

4. La evaluación de los resultados. Según ya se ha indicado, la Generalitat valenciana queda obligada a diseñar instrumentos de recogida de información y tratamiento estadístico desagregado por género no solo para la planificación, sino también para la evaluación en materia de servicios sociales (art. 28 de la ley valenciana). No se trata, ni mucho menos, de algo aislado, pues, a efectos de valorar la satisfacción de los objetivos en materia de género y para orientar actuaciones futuras, no es extraño que las leyes de servicios sociales incluyan en el seno de la labor de evaluación de resultados una valoración desde el prisma de la igualdad o en relación con el impacto de género de lo actuado.

Así lo establece claramente el art. 24 de la ley vasca cuando contempla que “el Gobierno Vasco, en el ejercicio de sus competencias de coordinación con las demás administraciones públicas vascas, realizará, con carácter cuatrienal y en el marco de la evaluación del Plan Estratégico de Servicios Sociales, una evaluación general de la aplicación y desarrollo de la Cartera de Prestaciones y Servicios, al objeto de determinar si se ajusta adecuadamente a los cambios observados en la realidad social y de proceder, en su caso, a la correspondiente actualización. En el marco de dicha evaluación se analizará el impacto de las prestaciones y servicios en mujeres y hombres y el grado de incorporación de la perspectiva de género en los mismos, al objeto de que se realicen, en su caso, las adecuaciones necesarias para garantizar el avance hacia la igualdad”.

La ley andaluza resulta especialmente insistente a este respecto. Su art. 28 enumera las funciones de los servicios sociales comunitarios; entre otras, “el estudio de la realidad social y análisis de necesidades y demanda de servicios sociales”, añadiendo que “en la evaluación de resultados se tendrá en cuenta el diferente impacto entre hombres y mujeres y se aplicará la perspectiva de género para facilitar la no perpetuación de roles de género”. Añadido que se reitera en el art. 33 en relación con las funciones generales de los servicios sociales especializados, los cuales, “en el seguimiento, determinación de prestaciones y recursos y en la evaluación de resultados”, tendrán en cuenta aquel impacto diferencial. Por último, en su art. 80 establece que la Consejería competente en materia de servicios sociales “desarrollará un conjunto de indicadores que permita el seguimiento y la evaluación de la mejora continua de la calidad a través de los resultados alcanzados en términos de [...] igualdad entre hombres y mujeres”.

El art. 28 de la ley madrileña no se aleja mucho de lo establecido en el art. 80 de la andaluza, en tanto establece que “la consejería competente en materia de servicios sociales determinará los objetivos específicos de calidad, indicadores y metodología que permitan el seguimiento y la evaluación de las prestaciones [...] Los indicadores tendrán en cuenta, al menos, los resultados alcanzados en términos de [...] igualdad entre mujeres y hombres”. En Canarias, también con una orientación muy similar, “el sistema público de servicios sociales está sujeto a procedimientos permanentes de calidad y buenas prácticas, así como a una evaluación continua” mediante procesos que abordarán, entre otros aspectos, “la elaboración de un conjunto de indicadores que permita el seguimiento y evaluación continua del sistema público de servicios sociales. Los referidos indicadores contemplarán la evaluación del impacto de género” (art. 81). La cuestión permanece en el ámbito de los sistemas de calidad en la legislación navarra, toda vez que, según esta, “el Gobierno de Navarra aprobará planes de calidad para los servicios sociales de la Comunidad Foral de Navarra, como instrumento básico para asegurar el desarrollo y la aplicación de los procesos de calidad”, debiendo contemplar dichos planes “la perspectiva de género en la gestión, la organización y la prestación de servicios” (art. 82).

De forma algo más difusa, la ley cántabra exige al Consejo Asesor de Servicios Sociales “emitir un Informe bianual sobre la situación general de los servicios sociales en la Comunidad Autónoma”, incorporando al mismo la perspectiva de género. Pese a no establecerlo expresamente, cabe entender que, tratándose de una rendición de cuentas ante el Gobierno de Cantabria (en primera instancia, pues este habrá de dar cuenta al Parlamento autonómico), y dada la necesidad de incorporar el mentado enfoque, de un modo u otro el documento ha de incluir datos que permitan valorar el impacto de género de lo actuado. Conclusión análoga a la que cabe extraer del art. 40.6 de la ley gallega, merced a la cual el Consejo Gallego de Bienestar Social “podrá crear comisiones y grupos de trabajo específicos, con carácter sectorial o por áreas de gestión, al objeto de dinamizar su funcionamiento y dotarlo de mayor operatividad”, pero, “en todo caso, se creará [...] un grupo de trabajo de carácter permanente que tendrá como objetivo establecer un sistema de información sobre la situación de los servicios sociales en Galicia, proporcionando una visión global de la realidad de este y teniendo en cuenta, entre otras, la perspectiva de género”.

5. La investigación sobre servicios sociales. Se trata este de un aspecto apenas tratado en las leyes de servicios sociales; sirvan de excepción las leyes canaria y cántabra.

Señala la ley cántabra que “las actuaciones en materia de investigación e innovación tecnológica tendrán como finalidad primordial conocer las necesidades actuales y futuras de atención social de la ciudadanía, los factores y las causas que inciden en estas necesidades, el estudio de los sistemas organizativos, de gestión y económicos de los servicios sociales existentes y de los que se puedan implantar en el futuro”, añadiendo que “todas estas actuaciones deberán integrar la perspectiva de género” (art. 86). Tenor que se reproduce literalmente en la norma canaria, con la salvedad de que esta encomienda a la Administración autonómica impulsar y favorecer “a través de un programa permanente la investigación en el ámbito del sistema público de servicios sociales”, siendo dicho programa el que asumirá la meta final primordial (art. 79).

6. El tratamiento de datos. Se trata esta de una cuestión incorporada únicamente a las leyes madrileña, andaluza y asturiana. Señala el art. 44 de la primera que “el tratamiento de los datos personales necesarios para documentar el proceso de intervención social en el Sistema de Información de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid se regulará, además de por lo dispuesto en esta ley, por la normativa especial en materia de protección de datos personales, de protección de la infancia, de protección de las personas con discapacidad, de igualdad de género y de cualquier otra normativa sectorial en materia de

intervención social”. Análogo es el sentido de cuanto sientan el art. 47 *ter* de la ley andaluza y el art. 70 de la asturiana.

7. La coordinación entre servicios sociales y otros sistemas relevantes en cuestión de género. El Preámbulo de la ley canaria (apartado III) explicita la necesidad de colaboración de los distintos departamentos de cara a mejorar la eficacia y eficiencia del sistema en su conjunto. Como acertadamente señala, “el sistema público de servicios sociales funcionará de forma integrada y coordinado en red”, para lo cual “se coordinará con todos los demás sistemas que inciden en la calidad de vida de las personas, como son los de salud y sanidad pública, de igualdad de género, de prevención y protección de las mujeres contra la violencia de género, de educación, de ocupación y empleo, de vivienda, judiciales, entre otros”. Lejos de quedarse en una mera previsión carente de reflejo legal, este espíritu se integra en varios puntos de la norma; así, en sus arts. 4 (que reitera en esencia lo manifestado en el Preámbulo) y 48 (que atribuye al Consejo de Gobierno de Canarias competencias para “establecer los criterios y directrices de coordinación” entre los departamentos responsables de las materias *supra* listadas, sin perjuicio de las competencias de coordinación correspondientes a la Consejería de servicios sociales) y en la DA 14<sup>a</sup> (que prevé la colaboración del Gobierno canario con el Consejo General del Poder Judicial en relación con la formación de jueces y juezas –y de otro personal del sistema judicial– en temas de menores, familia y mujer).

A este respecto, centrándose en los vínculos con el poder judicial, el art. 55 de la ley valenciana se pronuncia manifestando que “la coordinación, colaboración y cooperación entre el Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales y la administración de justicia se establecerá de acuerdo con la normativa sectorial reguladora en ambas materias, entre otras”. En cualquier caso, “para procurar la protección jurídica y social, una atención más eficiente, mayor sinergia y aprovechamiento de las prestaciones, los servicios sociales y la administración de justicia garantizarán su complementariedad, con el fin de evitar duplicidades y ofrecer una respuesta de atención que vele por los derechos y libertades de las personas usuarias, especialmente ante situaciones de violencia de género y machista, desamparo y tutelas adolescentes con medidas judiciales, entre otras”.

Mucho más parco, el art. 19 de la ley cántabra exige a los “equipos multiprofesionales de los Centros Territoriales de Servicios Sociales [...] colaborar con el organismo de Igualdad de la Comunidad Autónoma de Cantabria en la consecución de sus objetivos y específicamente en la prevención de la violencia de género y la asistencia a las víctimas”. Cuestión última sobre la que se volverá al revisar la regulación que las leyes analizadas introducen en relación con dicha temática.

8. La perspectiva de género en las entidades colaboradoras. En fin, la transversalidad del género trasciende más allá de las prestaciones (objeto de análisis específico posterior) y de la estructura orgánica del sistema para alcanzar a los llamados a colaborar a través de conciertos o de actividades de partenariado, patrocinio o mecenazgo. En relación con estas, los arts. 113 de la ley andaluza y 58 de la canaria excluyen de tal posibilidad a los sancionados por o condenados por incumplimiento de obligaciones sobre igualdad de trato, por discriminación sexual o por acoso sexual, así como a entidades que en su proceso de admisión o funcionamiento incurran en prácticas discriminatorias. En cuanto hace a aquellos conciertos, la cuestión se aprecia bien en los requisitos de necesario cumplimiento por parte de la entidad (respeto al principio de igualdad, integración de la perspectiva de género, presencia femenina en los órganos directivos, articulación de planes de igualdad, medidas de conciliación –art. 105 de la ley andaluza, art. 89 de la ley valenciana o art. 64 de la ley vasca–), bien en la previsión de cláusulas sociales en el proceso de contratación (arts. 102 y 109 de la ley andaluza, art. 57 de la ley cántabra, art.

92 de la ley castellana y leonesa, arts. 25 y 33 de la ley gallega, arts. 65 y 72 de la ley vasca o art. 61 *ter* de la ley riojana).

En Galicia la preocupación se extiende, de hecho, a las propias personas profesionales de los servicios sociales, toda vez que el art. 25 de ley gallega establece que “se considerará la estabilidad del empleo de [aquellas] como criterio evaluable en el acceso a la financiación pública por parte de las entidades prestadoras de servicios sociales. Igualmente, será criterio evaluable la adopción de medidas a favor de la efectividad del principio de igualdad en los términos establecidos en la normativa reguladora del trabajo en igualdad de las mujeres de Galicia [...] Asimismo, las administraciones públicas fomentarán la mejora de las condiciones laborales y la implantación de medidas a favor de la efectividad del principio de igualdad, en particular, de aquellas tendentes a la conciliación de la vida familiar y laboral”.

### **3.4. La mujer y el objetivo de la igualdad en la definición del catálogo de servicios sociales**

La consecución de una igualdad real pasa por tomar en consideración las diferencias de partida que posicionen a un género en situación de desventaja socioeconómica. Premisa básica que también es asumida por las leyes autonómicas de servicios sociales, incorporándola, de un modo u otro, a sus catálogos.

#### **3.4.1. Servicios sociales orientados a la mujer**

Constata en este sentido la Exposición de Motivos de la ley vasca que “en la última década los servicios sociales están afrontando también, en relación con las necesidades de protección e integración social, un escenario de crecimiento de las necesidades y demandas de atención asociadas a situaciones de vulnerabilidad y de cronificación de las situaciones de exclusión, marginación y pobreza”. Esta realidad afecta en particular, según afirma, “a los colectivos más vulnerables”, entre los que se cita, vinculándolo con la precariedad laboral, a las mujeres.

Así lo entiende también la ley aragonesa de servicios sociales cuando, en el marco del principio rector enunciado como “integración de la perspectiva de género” señala – conforme consta– que en la planificación, ejecución y evaluación de las acciones que regula la norma se procurará prestar “atención específica a las situaciones de especial vulnerabilidad que afecten particularmente a las mujeres” (art. 5).

La ley catalana introduce, de hecho, un artículo específico donde enumera las que califica de “situaciones con necesidad de atención especial” para señalar que “son destinatarios de los servicios sociales, especialmente, las personas que estén en alguna o algunas de las situaciones” que menciona, entre la que se incluyen la violencia de género y la “discriminación por razón de sexo” (art. 7). En análogo sentido, pero afirmando abiertamente que aquellas realidades ostentan “carácter prioritario” respecto a la acción de los servicios sociales, el art. 6 de la ley balear.

Con todo, y al margen de los servicios específicos para víctimas de violencia de género (objeto de repaso posterior), únicamente cuatro leyes contemplan en el catálogo de servicios que incorporan algunos específicamente pensados o dirigidos al colectivo femenino. Se trata de las normas catalana, valenciana, vasca y riojana:

El “Catálogo clasificado de servicios y prestaciones sociales del Sistema Catalán de Servicios Sociales” (anexo de la ley catalana), llamado a servir de base para la elaboración de la cartera de servicios por parte del Gobierno (DT 5<sup>a</sup>), instituye dos grandes modalidades: prestaciones de servicios y prestaciones económicas. En el marco de las primeras se prevé, como uno de los servicios sociales básicos, el Servicio de Información y Atención a las Mujeres.

Por su parte, la ley valenciana distingue, de un lado, la atención primaria, con dos niveles de actuación (básico y específico), y, de otro, la atención secundaria (prestaciones y

servicios especializados que sirven de refuerzo). Como parte integrante de la primera, y con carácter básico, se contempla un “servicio de acción comunitaria”, llamado a desarrollar “la prevención, intervención y promoción de la convivencia en la comunidad de referencia, a través de dispositivos de intervención comunitaria efectivos, basados en el fomento de los recursos comunitarios presentes en el territorio, en especial en los centros de servicios sociales, hacia la consecución de objetivos comunes que permitan favorecer y mejorar las condiciones sociales desde un enfoque global e integrador”; tales centros deben desarrollar, entre otras, actuaciones de sensibilización hacia el respeto de la diversidad sexual y de promoción de la igualdad de trato (art. 18.1.e). Asimismo, se integra en el mismo nivel el desarrollo de las que denomina “unidades de igualdad”, llamadas a garantizar “la incorporación de la perspectiva de género, promoviendo la participación, impulsando planes de igualdad y realizando actuaciones de prevención de la violencia de género y machista, entre otras, con el objetivo de hacer efectivo el principio de igualdad de mujeres y hombres de forma transversal en el conjunto de políticas públicas de ámbito local” (art. 18.1.g).

En fin, las leyes vasca y riojana ofrecen servicios de alojamiento. La primera alude, junto a los “centros residenciales para mujeres víctimas de maltrato doméstico”, a “otros servicios residenciales para mujeres” (art. 22); la segunda a un “servicio de alojamiento e intervención integral a jóvenes gestantes que por problemas sociofamiliares u otras circunstancias se ven obligadas a abandonar su domicilio” (anexo, apartado 2.4.2.3.).

### **3.4.2. Servicios sociales y víctimas de violencia de género**

El papel que los servicios sociales pueden desempeñar en este ámbito es de gran relevancia según se observa en las leyes de servicios sociales, en lógica conexión con lo previsto en la legislación de violencia de género. Como expresa el art. 28 de la ley andaluza, con alusión específica en la norma a los servicios sociales comunitarios, entre sus funciones se contempla “la identificación e intervención en [...] situaciones de violencia de género”. La estrecha relación entre aquellos y esta es un hecho en la gran mayoría de leyes autonómicas analizadas, de entre las cuales solo una, la de Castilla y León, omite toda mención a la protección de estas víctimas.

Como señala el Preámbulo (apartado II) de la ley valenciana, “entre las personas más vulnerables destacan aquellas en situación de dependencia o diversidad funcional o discapacidad, las mujeres víctimas de violencia de género y machista y las personas menores de edad en situación de riesgo o de exclusión social”. Así las cosas, la violencia de género es una situación considerada como de atención especial o prioritaria para los servicios sociales en los ya aludidos arts. 6 de la ley balear y 7 de la catalana, donde figuran junto a otras circunstancias como la discriminación. El art. 46 de la ley vasca, por su parte, incluye a quienes padecen aquella como uno de los “colectivos particularmente susceptibles de ser atendidos en el marco de la atención sociosanitaria”.

Se trata de una materia que de un modo u otro entra en los catálogos de servicios sociales de la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas, algunas de las cuales refuerzan la posición de las víctimas al reconocer expresamente como prestaciones garantizadas (es decir, constitutivas de un verdadero derecho subjetivo siempre que concurren las condiciones exigidas) “la protección y amparo a las personas víctimas de violencia de género o trata, así como, en su caso, a su unidad de convivencia” (arts. 42 de la ley andaluza y 26 de la madrileña); las “ayudas económicas de pago único para mujeres víctimas de violencia de género con insuficiencia de recursos económicos y dificultad para acceder a un empleo, contempladas en la legislación sobre protección integral contra la violencia de género” (art. 27 de la ley madrileña); las prestaciones de prevención (sensibilización y promoción entre la ciudadanía), protección jurídico social, alojamiento alternativo, atención residencia y “prestación económica para las víctimas de violencia

de género y machista [...] de conformidad con su normativa reguladora” (arts. 36 y 37 de la ley valenciana); la atención telefónica de orientación y atención a mujeres víctimas de violencia de género, así como la atención psicosocial, la residencial y la ayuda a cuantas carecen de recursos y padecen especiales dificultades de empleabilidad (art. 31 de la ley extremeña); en fin, “las prestaciones económicas destinadas a aquellas mujeres víctimas de violencia de género que carezcan de recursos económicos” (art. 16 de la ley murciana). Otras medidas de refuerzo son la exención de aportación por parte del beneficiario (art. 121 de la ley andaluza y –respecto al alojamiento alternativo en urgencia vital y atención residencial– art. 36 de la ley valenciana), la eliminación del requisito de residencia para el acceso a la renta social básica (art. 29 de la ley cántabra –cuando en las mujeres “concurran circunstancias que les impidan la disponibilidad de sus bienes, o que las coloquen en estado de necesidad”–) o el derecho de los extranjeros sin residencia legal a acceder a los servicios de primer nivel y a los establecidos para víctimas de violencia de género (art. 5 de la ley riojana).

#### **a) Servicios y prestaciones: interconexión entre legislación contra la violencia de género y legislación de servicios sociales**

El principal desarrollo de los servicios y prestaciones previstos para las mujeres víctimas de violencia de localiza en la legislación específicamente dictada para su protección. Como necesario punto de partida se debe tomar la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género<sup>124</sup> (LVG), cuya primera mención a los servicios sociales figura en la lista de principios rectores, cuando en su art. 2 declara que “a través de esta ley se articula un conjunto integral de medidas encaminadas a alcanzar”, entre otros fines, el de “fortalecer las medidas de sensibilización ciudadana de prevención, dotando a los poderes públicos de instrumentos eficaces en el ámbito educativo, servicios sociales, sanitario, publicitario y mediático”, así como el de “reforzar hasta la consecución de los mínimos exigidos por los objetivos de la ley los servicios sociales de información, de atención, de emergencia, de apoyo y de recuperación integral, así como establecer un sistema para la más eficaz coordinación de los servicios ya existentes a nivel municipal y autonómico”.

Tras estas genéricas previsiones, la cuestión es objeto de regulación detenida en el art. 19 de la LVG, cuyos aspectos más relevantes a los efectos del presente análisis son los siguientes (al margen de la referencia a la financiación incluida en su apartado 6):

Comienza la norma declarando que “las mujeres víctimas de violencia de género tienen derecho a servicios sociales de atención, de emergencia, de apoyo y acogida y de recuperación integral”, cuya organización por parte de las comunidades autónomas y las corporaciones locales “responderá a los principios de atención permanente, actuación urgente, especialización de prestaciones y multidisciplinariedad profesional” (art. 19.1 de la LVG). Ostentan el derecho a dicha asistencia también “los menores que se encuentren bajo la patria potestad o guarda y custodia de la persona agredida, o convivan en contexto familiares en los que se cometen actos de violencia de género”, por lo que los servicios sociales deben contar con personal formado para su atención, en particular profesionales de psicología infantil (art. 19.5 de la LVG).

Tras ello lista los componentes que, en especial, ha de incluir dicha atención multidisciplinar, la cual incorporará información a las víctimas, atención psicológica, apoyo social, seguimiento de las reclamaciones de los derechos de la mujer, apoyo educativo en la unidad familiar, formación preventiva en los valores de igualdad dirigida

---

<sup>124</sup> Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, disponible en <https://www.boe.es/eli/es/lo/2004/12/28/1/con>.

a su desarrollo personal y a la adquisición de habilidades en la resolución no violenta de conflictos y, en fin, apoyo a la formación e inserción laboral (art. 19.2 de la LVG).

Exige, en tercer lugar, que los servicios adopten “fórmulas organizativas que, por la especialización de su personal, por sus características de convergencia e integración de acciones, garanticen la efectividad de los indicados principios, asegurando, en todo caso, la disponibilidad, accesibilidad y calidad de los mismos”, procurando “una distribución territorial equitativa de los servicios y se garantizará su accesibilidad a las mujeres de las zonas rurales y otras zonas alejadas” (art. 19.2 de la LVG).

Reclama, asimismo, que los servicios sociales actúen de forma coordinada y colaboren con los Cuerpos de Seguridad, Juzgados de Violencia sobre la mujer, servicios sanitarios e instituciones encargadas de prestar asistencia jurídica a las víctimas del ámbito geográfico correspondiente, pudiendo “solicitar al órgano judicial las medidas urgentes que consideren necesarias” (art. 19.4 de la LVG). También pueden intervenir los organismos de igualdad, llamados a orientar y valorar los programas y acciones desarrollados y a emitir recomendaciones de mejora (art. 19.7 de la LVG).

Con todo, no concluyen en este art. 19 las menciones relevantes, pues los servicios sociales vuelven a jugar un papel destacado en relación con distintos aspectos concretos: Primero, la propia situación de violencia de género puede acreditarse, entre otras vías, “mediante informe de los servicios sociales, de los servicios especializados, o de los servicios de acogida de la Administración Pública competente destinados a las víctimas de violencia de género, o por cualquier otro título, siempre que ello esté previsto en las disposiciones normativas de carácter sectorial que regulen el acceso a cada uno de los derechos y recursos” (art. 23 de la LVG).

Segundo, “las ausencias o faltas de puntualidad al trabajo motivadas por la situación física o psicológica derivada de la violencia de género se considerarán justificadas y serán remuneradas, cuando así lo determinen los servicios sociales de atención o servicios de salud, según proceda, sin perjuicio de que dichas ausencias sean comunicadas por la trabajadora a la empresa a la mayor brevedad” (art. 21.4 de la LVG).

Tercero, se contemplan ayudas económicas para víctimas de violencia de género con escasez de recursos, que serán “concedidas por las Administraciones competentes en materia de servicios sociales” (art. 27.3 de la LVG).

Cuarto, “los poderes públicos elaborarán planes de colaboración que garanticen la ordenación de sus actuaciones en la prevención, asistencia y persecución de los actos de violencia de género, que deberán implicar a las administraciones sanitarias, la Administración de Justicia, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y los servicios sociales y organismos de igualdad” (art. 32.1 de la LVG).

En fin, otras muchas menciones involucran, sin mencionarlos, a los servicios sociales; así, por ejemplo, en relación con la garantía de los derechos de las víctimas (art. 17), derecho a la información (art. 18) o, por no seguir, acceso a viviendas protegidas y a residencias públicas para mayores (art. 28).

A partir de este marco general, se desarrollan leyes en la materia en todas las Comunidades Autónomas, cuyo contenido se alinea con lo dispuesto en la norma estatal, adaptándolo orgánica e institucionalmente a las características de cada territorio. Por cuanto hace, en concreto, al catálogo de servicios se localizan, básicamente, los siguientes: servicios de atención, información, asesoramiento y acompañamiento; de atención social y psicológica; de asistencia jurídica; de apoyo a la formación y a la inserción laboral o profesional; de emergencia o atención urgente; de alarma; de apoyo familiar o de

alojamiento. Asimismo, es común la previsión de prestaciones económicas, vinculadas en general a la insuficiencia de recursos y/o a la situación de urgencia<sup>125</sup>.

Estos derechos se recogen también en las leyes autonómicas de servicios sociales, que ofrecen la siguiente tipología básica (aunque en algunos territorios se omitan las cuestiones ya incorporadas a la legislación de violencia de género):

1. Prevención. El catálogo de prestaciones de servicios sociales de atención especializada de Castilla-La Mancha incluye acciones de “prevención en aquellos núcleos familiares que pudieran encontrarse en situación de riesgo” de violencia familiar (art. 37). Por su parte, el servicio canario de “atención a mujeres víctimas de violencia de género, doméstica o de actos contra la libertad sexual” contempla, entre otras, “las actuaciones que garanticen la prevención y reparación del daño”.

En la Comunidad Valenciana las ya ludidas unidades de igualdad asumen, entre otras funciones, la de realizar “actuaciones de prevención de la violencia de género” (art. 18 g). Además, se prevé en el catálogo de prestaciones la de “prevención” (garantizada y gratuita), que “contiene las actuaciones de sensibilización y promoción dirigidas a la ciudadanía del ámbito territorial de referencia, actuando sobre factores asociados a distintas necesidades o fenómenos sociales, con objeto de evitar su aparición, reaparición o permanencia en el tiempo. Con la finalidad de promover el ejercicio de los derechos sociales, así como las actuaciones comunitarias y de voluntariado social, se desarrollarán actuaciones individuales, familiares, grupales y comunitarias en materia de delitos de odio, violencia de género y machista y sensibilización hacia el respeto a la diversidad, entre otras” (art. 36.e).

2. Atención, información, asesoramiento e intervención jurídica o psicológica. El anexo de la ley riojana recoge, como servicio de primer nivel, el de primera información y

---

<sup>125</sup> Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género (Andalucía) (disponible en <https://www.boe.es/eli/es-an/l/2007/11/26/13/con>); Ley 4/2007, de 22 de marzo, de Prevención y Protección Integral a las Mujeres Víctimas de Violencia en Aragón (disponible en <https://www.boe.es/eli/es-ar/l/2007/03/22/4/con>); Ley 11/2016, de 28 de julio, de igualdad de mujeres y hombres (Balears) (disponible en <https://www.boe.es/eli/es-ib/l/2016/07/28/11/con>); Ley 16/2003, de 8 de abril, de Prevención y Protección Integral de las Mujeres contra la Violencia de Género (Canarias) (disponible en <https://www.boe.es/eli/es-cn/l/2003/04/08/16/con>); Ley 1/2004, de 1 de abril, Integral para la Prevención de la Violencia Contra las Mujeres y la Protección a sus Víctimas (Cantabria) (disponible en <https://www.boe.es/eli/es-cb/l/2004/04/01/1/con>); Ley 4/2018, de 8 de octubre, para una Sociedad Libre de Violencia de Género en Castilla-La Mancha (disponible en <https://www.boe.es/eli/es-cm/l/2018/10/08/4/con>); Ley 13/2010, de 9 de diciembre, contra la violencia de género en Castilla y León (disponible en <https://www.boe.es/eli/es-cl/l/2010/12/09/13/con>); Ley 5/2008, de 24 de abril, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista (Cataluña) (disponible en <https://www.boe.es/eli/es-ct/l/2008/04/24/5/con>); Ley 5/2005, de 20 de diciembre, integral contra la violencia de género de la Comunidad de Madrid (disponible en <https://www.boe.es/eli/es-md/l/2005/12/20/5/con>); Ley Foral 14/2015, de 10 de abril, para actuar contra la violencia hacia las mujeres (Navarra) (disponible en <https://www.boe.es/eli/es-nc/lf/2015/04/10/14/con>); Ley 7/2012, de 23 de noviembre, integral contra la violencia sobre la mujer en el ámbito de la Comunitat Valenciana (disponible en <https://www.boe.es/eli/es-vc/l/2012/11/23/7/con>); Ley 8/2011, de 23 de marzo, de Igualdad entre mujeres y hombres y contra la violencia de género en Extremadura (disponible en <https://www.boe.es/eli/es-ex/l/2011/03/23/8/con>); Ley 11/2007, de 27 de julio, gallega para la prevención y el tratamiento integral de la violencia de género (disponible en <https://www.boe.es/eli/es-ga/l/2007/07/27/11/con>); Decreto Legislativo 1/2023, de 16 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y Vidas Libres de Violencia Machista contra las Mujeres (País Vasco) (disponible en <https://www.boe.es/eli/es-pv/dlg/2023/03/16/1/con>); Ley 2/2011, de 11 de marzo, para la igualdad de mujeres y hombres y la erradicación de la violencia de género (Asturias) (disponible en <https://www.boe.es/eli/es-as/l/2011/03/11/2>); Ley 7/2007, de 4 de abril, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y de Protección contra la Violencia de Género en la Región de Murcia (disponible en <https://www.boe.es/eli/es-mc/l/2007/04/04/7/con>) o Ley 11/2022, de 20 de septiembre, contra la Violencia de Género de La Rioja (disponible en <https://www.boe.es/eli/es-ri/l/2022/09/20/11/con>).

atención a mujeres víctimas de violencia de género (apartado 1.5), y dentro del de segundo nivel, el de tratamiento a las mismas. Con algo más de detalle, el art. 15 de la ley balear atribuye al Centro de Servicios Sociales las funciones de “atención, información y asesoramiento sobre los recursos existentes a las mujeres víctimas de violencia”. Amplia el catálogo el Anexo de la ley catalana, en tanto prevé servicios sociales especializados para mujeres en situación de violencia machista y sus hijos, donde se incluyen, entre otros, los servicios de intervención especializada (apartado 1.2.8.3), de atención psicológica (apartado 1.2.8.6) y de asesoramiento jurídico (1.2.8.7).

Extendiendo el derecho también a cuantas han padecido actos contra la libertad sexual, la ley canaria prevé para ellas “información, orientación, acompañamiento, asesoramiento, protección sociojurídica y apoyo psicológico” (art. 20). Con análoga amplitud, el sistema vasco, que distingue servicios sociales de atención primaria y secundaria, incluye en el marco de estos últimos tanto los servicios de información y atención a mujeres víctimas de violencia doméstica o por razón de sexo, como los de atención sociojurídica y psicosocial de las situaciones de maltrato doméstico y agresiones sexuales a mujeres (art. 22).

El art. 37 de la ley castellanomanchega ofrece apoyo e intervención psicosocial y educativa a familias en cuyo seno se produce violencia”; intervención que, como específica, se podrá desarrollar con las víctimas o con los agresores.

Especial interés por la situación de los niños muestra el art. 31 de la ley extremeña cuando alude a la “atención psicosocial a víctimas de violencia de género”, que incluye una atención integral a estas a través de “los dispositivos especializados implicados en la Red de Atención a las Víctimas de Violencia de Género de Extremadura, que ofrecen asesoramiento, diagnóstico e intervención individualizada o grupal a todas las mujeres, junto a sus hijos e hijas, que requieran atención como consecuencia de sufrir o haber sufrido violencia de género en el ámbito de las relaciones afectivas de pareja, y a menores hijos e hijas de mujeres víctimas de violencia de género por la especificidad que requiere la atención a la población infanto-juvenil a la que va destinada intentando aunar la perspectiva de género y las necesidades específicas de la infancia”. También la ley valenciana, pues no solo contempla un servicio de violencia de género y machista que “desarrollará actuaciones de protección y atención integral a las víctimas [...] y a sus hijos e hijas a través de centros y programas” (art. 18) –entre otros posibles, los centros mujer 24 horas contemplados en la DA 11ª–, sino que, además, el de “protección jurídica y social” incorpora “actuaciones dirigidas a garantizar la protección jurídica y social por parte de la administración, para promover el adecuado ejercicio de la patria potestad, de la guarda o de la tutela o curatela por parte de quienes la tienen legalmente atribuida, o para ejercer directamente las funciones tutelares en la atención tanto de la infancia y la adolescencia como de personas adultas con capacidad de obrar modificada judicialmente. Las administraciones públicas velarán por la protección y amparo a las víctimas de violencia de género y machista” (art. 36). En fin, la ley catalana alude expresamente al “servicio de puntos de encuentro para el cumplimiento del régimen de visitas” como parte de los servicios sociales especializados dirigidos a estas mujeres (anexo 1.2.8.4).

3. Atención urgente o de emergencia. Algunas leyes autonómicas contemplan servicios de respuesta inmediata; en concreto, servicios “de atención especializada urgente” (anexo, apartado 1.2.8.1, de la ley catalana), servicios de “atención residencial de emergencia” (anexo, apartado 2.4.2.1, de la ley riojana) o “recursos de alojamiento temporal como los centros de urgencia” (art. 20 de la ley navarra –accesibles igualmente para mujeres víctimas de agresión sexual–).

También en esta categoría podría incluirse la prestación de asistencia tecnológica o técnica prevista en la ley canaria, consistente en “un dispositivo de alarma para mujeres víctimas de violencia de género” (art. 22).

4. Teléfono. La ley catalana prevé una línea de atención a las mujeres en situación de violencia machista (anexo, apartado 1.2.8.5). De forma más pormenorizada, el art. 31 de la ley extremeña describe su servicio de “atención telefónica de orientación y atención a menores, mujeres víctimas de violencia de género, afectados o familiares de personas con enfermedades graves y raras, así como situaciones de emergencia social”, sentando que “consistirá en una prestación específica y confidencial que permita dar respuesta rápida y eficaz a los problemas y necesidades concretas de grupos y/o colectivos específicos”; entre otros, las citadas mujeres.

5. Alojamiento. Se contempla este servicio bajo distintas modalidades y alternativas. Así, la ley extremeña prevé “atención residencial” permanente o temporal para las víctimas de violencia de género (art. 31); en análogos términos, la ley aragonesa incluye, entre sus prestaciones de servicio, “servicios de alojamiento permanente o temporal”, entre los que cita los “centros para mujeres víctimas del maltrato doméstico o violencia de género”. Por su parte, la ley vasca alude a “centros residenciales para mujeres víctimas de maltrato doméstico y otros servicios residenciales para mujeres” (art. 22).

La ley catalana, sin mayor explicación, contempla tres modalidades de servicios de acogida residencial para estas mujeres y sus hijos; a saber, casas de acogida, pisos con apoyo y pisos puente (anexo, apartado 1.2.8.2). La ley riojana, en este caso dentro del “servicio de alojamiento e intervención especializada”, incluye solo dos: el ya citado de “atención residencial de emergencia” y el de “alojamiento e intervención integral” (anexo, apartados 2.4.2.1 y 2.4.2.2).

Mucho más detallada, de nuevo, la ley valenciana, prevé dos variables, el “alojamiento alternativo” (o “atención integral en un alojamiento temporal o permanente, con la finalidad de prestar un espacio residencial a las personas que, por motivos sobrevenidos de cariz social, sanitario o derivado de la ausencia de familiares u otras redes de apoyo, requieren otras formas alternativas de convivencia”) y la atención residencial (o “atención integral y específica en un establecimiento, edificio, conjunto de viviendas o complejo residencial de forma organizada y, en su caso, con carácter permanente de acuerdo con el ciclo vital de la persona”).

El art. 20 de la ley navarra, por su parte, amplía el elenco de posibles beneficiarias, al instituir “recursos de alojamiento temporal como los centros de urgencia y casas de acogida [...] para mujeres en situación de maltrato y/o agresión sexual”.

6. Prestación económica. Aunque la ley riojana se limita a afirmar la existencia de “prestaciones para mujeres víctimas de violencia de género” (anexo, apartado 2.5) y la gallega la de “prestaciones económicas dirigidas a [dichas] mujeres” (art. 24), mientras que la valenciana tan solo añade cual es la finalidad de esta ayuda (“apoyar a las víctimas de violencia de género y machista, a las mujeres por incapacidad y a sus descendientes por causa de muerte” –art. 37–), otras especifican la necesidad de que concurran requisitos adicionales para poder acceder a este beneficio.

Así, el art. 21 de la ley canaria recoge un pago único cuya finalidad es la de “contribuir a paliar temporalmente la ausencia de ingresos, por lo que debe quedar acreditada la insuficiencia de recursos económicos”. En sentido análogo, el art. 16 de la ley murciana menciona prestaciones económicas “destinadas a aquellas mujeres víctimas de violencia de género que carezcan de recursos económicos”.

Más restrictivos se muestran, por un lado, el art. 27 de la ley madrileña, que prevé “ayudas económicas de pago único para mujeres víctimas de violencia de género con insuficiencia de recursos económicos y dificultad para acceder a un empleo, contempladas en la

legislación sobre protección integral contra la violencia de género”, y, por otro, el art. 31 de la ley extremeña, que alude a una ayuda “destinada a aquellas mujeres víctimas de violencia de género que carezcan de recursos económicos y tengan especiales dificultades para obtener un empleo, con la finalidad de facilitar que la víctima disponga de unos recursos mínimos de subsistencia que le permitan desarrollar su autonomía y disponer de medios y tiempo para afrontar las dificultades que momentáneamente impiden su incorporación laboral”.

#### **b) Otras previsiones**

Es evidente que la protección de las víctimas de violencia de género compete a múltiples instancias administrativas (y judiciales), motivo por el cual resulta esencial la coordinación y/o cooperación de las competentes. Esta necesidad es puesta de manifiesto por varias leyes de servicios sociales a través de diversas fórmulas.

La ley canaria establece que “los dos niveles de atención y las administraciones de las que dependen funcionarán de manera integrada y coordinada, sin menoscabo de la autonomía y capacidad organizativa de cada una de las administraciones de las que forman parte, mediante [la] cooperación interadministrativa e interdepartamental con los ámbitos de la salud, la educación, el empleo, la justicia, la vivienda, la violencia de género, entre otros, para la mejor consecución de los fines del sistema público de servicios sociales” (art. 24.4).

En Andalucía el legislador ha optado por ser más específico y ha establecido que “con el fin de facilitar a la ciudadanía una prestación ágil y eficaz de los servicios sociales, las Administraciones Públicas actuantes en el ámbito territorial de la Comunidad de Andalucía se prestarán entre sí la colaboración necesaria mediante los instrumentos de cooperación previstos [...] en la Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género” (art. 55).

La ley cántabra opta por incluir entre las funciones de los equipos multiprofesionales de los Centros Territoriales de Servicios Sociales, la de “colaborar con el organismo de Igualdad de la Comunidad Autónoma de Cantabria en la consecución de sus objetivos y específicamente en la prevención de la violencia de género y la asistencia a las víctimas” (art. 19).

En el ámbito catalán, corresponde al Gobierno “coordinar la ejecución de las políticas públicas en materia de lucha contra la violencia machista, física o psíquica, y, a tal efecto, coordinar e impulsar las acciones de los departamentos de la Generalidad, y colaborar con las administraciones locales y con las entidades de iniciativa social que trabajan en la protección de las mujeres víctimas de la violencia machista y les apoyan” (art. 28).

Es, sin embargo, la ley valenciana, la única que hace mención expresa a la colaboración entre el sistema de servicios sociales y los órganos judiciales en relación con la materia aquí desgranada, señalando que “la coordinación, colaboración y cooperación entre el Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales y la administración de justicia se establecerá de acuerdo con la normativa sectorial reguladora en ambas materias, entre otras”; no obstante, “para procurar la protección jurídica y social, una atención más eficiente, mayor sinergia y aprovechamiento de las prestaciones, los servicios sociales y la administración de justicia garantizarán su complementariedad, con el fin de evitar duplicidades y ofrecer una respuesta de atención que vele por los derechos y libertades de las personas usuarias, especialmente ante situaciones de violencia de género y machista, desamparo y tuteladas adolescentes con medidas judiciales, entre otras”.

En fin, no acaban aquí las previsiones de las leyes de servicios sociales relacionadas con la violencia de género. Procede añadir a lo apuntado sendas menciones a aspectos puntuales incorporadas a algunos textos:

Por una parte, el art. 31 de la ley cántabra contempla que los beneficiarios de la renta social básica suscriban con el órgano competente para gestionar esta “un Convenio de Incorporación Social que recoja un itinerario de inserción personal, social o laboral incorporando, en su caso, las acciones o itinerarios suscritos con otros órganos de la Administración, para conseguir la efectiva integración en la comunidad y prevenir el riesgo de exclusión”, añadiendo que las acciones susceptibles de incluirse en dicho itinerario son, entre otras, las “encaminadas a la recuperación integral de las víctimas de violencia de género y sus hijos e hijas”.

Por otra, el art. 74 de la ley valenciana recoge el derecho de los usuarios de servicios sociales a acceder a los documentos y datos de su historia social y a obtener copia, matizando que, en caso de personas ya difuntas solo se facilitará dicho acceso “a personas herederas por razones familiares o de hecho, salvo que la persona fallecida lo haya prohibido expresamente y así se acredite”; ahora bien, y como precaución, se hace una llamada a la Generalitat Valenciana para que regule el acceso “en los casos afectados por violencia de género y machista”.

#### 4. PROPUESTA DE CATÁLOGO DE SERVICIOS SOCIALES PARA LA MUJER

Dejando a un lado los servicios y prestaciones relacionados con la conciliación y con la atención a la dependencia (aun cuando, persistiendo los roles y estereotipos sociales sobre hombres y mujeres, resulten especialmente importantes para ellas), se efectúa la siguiente propuesta básica de servicios sociales en clave de género, que recopila las principales propuestas estatales o autonómicas y cubre algunas lagunas detectadas:

CATÁLOGO DE PRESTACIONES Y SERVICIOS			
SERVICIOS	Servicios de prevención	Servicio de atención comunitaria para la promoción de la igualdad y la prevención de la discriminación	
		Unidades de igualdad	
		Campañas de sensibilización	
	Servicios de atención a mujeres	Servicio de atención, información y asesoramiento	
		Servicio telefónico de atención e información	
		Centros mujer 24 horas	
	Programas específicos	Servicios residenciales para mujeres en situaciones de especial vulnerabilidad	
		Desarrollo personal, educativo y/o en el ámbito de la salud	
	Servicios de atención especializada a víctimas de violencia de género, trata o delitos sexuales (y sus hijos o menores a su cargo)	Programas específicos	Orientación laboral y profesional
			Servicio de prevención
		Servicio de tratamiento integral	Servicio de atención urgente
			Servicio de atención, información y acompañamiento
			Servicio de asesoramiento jurídico y seguimiento de las reclamaciones
			Servicio de apoyo social y atención psicológica
		Servicio de apoyo a la formación e inserción laboral	
Servicios de apoyo	Servicio de apoyo educativo a la unidad familiar		

		familiar (violencia de género)	Servicios de formación en valores de igualdad y para la adquisición de habilidades de resolución no violenta de conflictos	
		Servicios tecnológicos	Servicio de atención telefónica	
			Servicio de alarma	
		Servicios de alojamiento	Servicio de atención residencial de emergencia	
			Servicio de alojamiento temporal	Servicio de casas de acogida, pisos de apoyo y pisos puente
Servicio de atención residencial temporal				
PRESTACIONES	Prestación económica para mujeres en situación acreditada de vulnerabilidad			
	Prestación económica para víctimas de violencia de género con escasez o imposible acceso a recursos			

## 5. CONCLUSIONES

1. Los servicios socio-asistenciales proporcionados por las diferentes administraciones tienen, sin duda, un efecto amortiguador de las consecuencias de la exclusión y la precariedad, operando de este modo, también, como mecanismo útil para compensar el desequilibrio generado por las desigualdades subsistentes en la sociedad.

Desde este doble perfil se comprende que pueden jugar un papel relevante para afrontar las situaciones de pobreza estructural o coyuntural que afectan a un buen número de mujeres; en particular, cuantas afrontan situaciones de discriminación múltiple por su condición de migrantes, ancianas, discapacitadas, etc. o las que desarrollan su existencia en escenarios desventajosos –como el rural– o en condiciones especialmente nocivas desde un punto de vista humano –tal sería el caso de las víctimas de violencia de género–. Las administraciones estatal, autonómicas y locales afrontan esta realidad mediante plurales instrumentos, entre los que ocupa un lugar destacado la cobertura proporcionada por servicios públicos diversos, incluidos los servicios sociales.

2. La persistencia de una situación de desventaja que afecta al colectivo femenino justifica la elaboración de una abundante legislación orientada a luchar contra la discriminación, superar los estereotipos y roles de género que operan en perjuicio de las mujeres y avanzar hacia la igualdad real.

Destaca sin duda alguna en este camino la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (LOI), o, más recientemente, la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación (LII), cuyo ámbito de aplicación es mucho más amplio, en tanto veta la discriminación “por razón de nacimiento, origen racial o étnico, sexo, religión, convicción u opinión, edad, discapacidad, orientación o identidad sexual, expresión de género, enfermedad o condición de salud, estado serológico y/o predisposición genética a sufrir patologías y trastornos, lengua, situación socioeconómica, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social” (art. 2.1 de la LII). Con un esquema en general análogo al proporcionado por la ley estatal de 2007, la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas (la única excepción es Madrid) han adoptado sus propias leyes de igualdad.

Estas leyes desgran en sus Preámbulos o Exposiciones de Motivos las razones, jurídicas y fácticas, de su propia existencia. Entre las segundas, se reitera en prácticamente todos

los textos una constante: la insuficiencia de las medidas adoptadas hasta la fecha para subvertir una situación histórica de desigualdad y sus nefastas consecuencias.

3. Una de las características fundamentales de la legislación de igualdad es la asunción generalizada de la perspectiva de género en las políticas públicas. Su vigencia se refuerza a través de múltiples vías, entre las que resultan especialmente habituales las siguientes: la afirmación de la transversalidad del principio de igualdad, la creación de órganos administrativos e instancias específicas, la exigencia de evaluaciones y de informes de impacto de género, la incorporación de la variable género a las estadísticas y estudios, la reclamación de estrategias o planes globales que abarquen las acciones a seguir por las distintas administraciones o la previsión de formación de los empleados públicos en temas de igualdad.

4. Las leyes de igualdad asumen la singularidad de las hipótesis de discriminación múltiple e interseccional. Se trata de situaciones de especial vulnerabilidad a las que se intenta otorgar la debida protección, conforme recogen tanto las normas estatales, como buena parte de las autonómicas.

Estas últimas suelen incorporar la consideración a la discriminación múltiple a la lista de principios generales que deben presidir la actuación pública, pero en algunos casos la cuestión es objeto de superior nivel de detalle, bien para exigir expresamente que las administraciones incorporen tal principio en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de sus políticas (también en las de inclusión social y, en particular, en los servicios sociales, aun cuando la mención de estos sea, en relación con esta cuestión, anecdótica), bien para reclamar la puesta en marcha de acciones positivas en favor de los colectivos afectados.

La LOI lista como colectivos especialmente vulnerables por tal causa, a las mujeres que pertenecen a minorías, las mujeres migrantes, las niñas, las mujeres con discapacidad, las mujeres mayores, las mujeres viudas o las mujeres víctimas de violencia de género. Los elencos incorporados a las distintas normas autonómicas coinciden solo parcialmente; analizados todos, cabe identificar los siguientes posibles factores de riesgo: edad o ciclo vital (en particular, niñas o menores y mujeres mayores), identidad de género y orientación sexual, pertenencia a minorías (culturales, religiosas, lingüísticas, ideológicas, étnicas o nacionales –singular referencia, esta última, presente en la ley vasca–), nacionalidad o extranjería (en especial, inmigrantes y refugiadas), discapacidad, problemas de salud (se mencionan expresamente salud mental, adicciones, seropositividad, predisposiciones genéticas y dependencia), configuración familiar (con mención a monomarentalidad y viudedad), condición de cuidadora, maternidad, violencia (sea en general, sea bajo la tipología de violencia de género, prácticas culturales contrarias a la dignidad e integridad o trata con fines de explotación sexual), clase o situación socioeconómica (como muestras, la discriminación por origen social, nacimiento o patrimonio y la situación de las mujeres con pensión inferior al salario mínimo interprofesional), bajo nivel formativo, privación de libertad o, por último, lugar de residencia (con alusión destacada a aislamiento, ruralidad, marginalidad en áreas urbanas y dificultad de acceso a recursos). Unas pocas normas concluyen sus enumeraciones con la incorporación de una cláusula general o de cierre que permite dar cobertura también a otras circunstancias causantes de desventaja.

Respecto al concreto caso de la violencia de género, aunque solo unas pocas leyes analizadas incluyen tal circunstancia en sus listas de factores potenciales de discriminación múltiple, lo cierto es que todas ellas prestan especial atención a estas víctimas. De hecho, cinco de ellas regulan, al tiempo, su protección integral (Baleares, Extremadura, País Vasco, Principado de Asturias y Región de Murcia); el resto cuentan

con una ley específica, existente incluso en Madrid, donde, conforme consta, no se ha dictado ley de igualdad.

5. La mujer rural suele incluirse entre los colectivos afectados por una doble discriminación, pues a la condición femenina se añade el medio en el que vive, donde confluyen estereotipos sociales especialmente arraigados (con una fuerte jerarquización patriarcal), junto con otras circunstancias capaces de generar un contexto poco favorable para la igualdad de oportunidades: despoblación, envejecimiento (que aumenta las situaciones de dependencia, repercutiendo en quienes asumen el rol de cuidador) y masculinización; dificultades de acceso a ciertos recursos públicos; insuficiencia (incluso inexistencia) de servicios de atención-cuidado a dependientes y menores o, por no seguir, cierta decadencia socioeconómica y mercados de trabajo caracterizados por su estrechez. Ante esta situación no puede extrañar que la legislación dictada en materia de igualdad de oportunidades preste especial atención a las mujeres que viven en zonas rurales, con singular interés en su integración profesional, pero también a sus necesidades de protección socioasistencial.

Uno de los motores más importantes para responder a las necesidades y demandas de la mujer rural viene dado, como no podría ser de otro modo, por la LOI, a la que seguiría solo unos meses después la Ley 45/2007, de 13 de diciembre para el desarrollo sostenible del medio rural, la cual exige un desarrollo rural que respete el principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombre y contempla la posibilidad de medidas de acción positiva en favor de las mujeres del medio rural a fin de superar la situación de desventaja que padecen si comparadas con las del espacio urbano o con los varones de su entorno. Estas dos normas contienen numerosas previsiones relevantes para la inclusión social y profesional de estas mujeres (así como otras relacionadas con educación, vivienda, etc.) que servirán de guía para las leyes de igualdad dictadas en las distintas comunidades autónomas.

Así las cosas, todas las leyes autonómicas de igualdad prestan también atención específica a la mujer rural y a la necesidad de desarrollar acciones orientadas a evitar la discriminación que padece. Además, la consideración a su situación es percibida como medida para luchar contra la despoblación, la escasa presencia femenina en el desarrollo rural y el empobrecimiento en este.

Aunque las previsiones en la materia son numerosas, solo unas pocas se sitúan estrictamente en el ámbito de lo que podría ser considerado como socioasistencial, pues aquellas versan, en esencia, sobre lo siguiente: asunción de la perspectiva de género en las actuaciones de desarrollo rural, compromiso de atender a las necesidades y situación del colectivo, voluntad de facilitar el acceso a recursos (incluidos los de ocio, cultura y deporte), visibilización de la aportación femenina a la economía y a las explotaciones, desarrollo de actuaciones informativas, diseño de medidas de formación, fomento del uso de las TICs, estímulo a la participación (en general y, en particular, en la actividad laboral o profesional y en los ámbitos de toma de decisiones e interlocución), promoción de la titularidad femenina o compartida de las explotaciones, fomento del asociacionismo o, en fin, intervenciones en el área de servicios sociales y de conciliación de vida laboral y familiar (centrándose, sobre todo en esta última cuestión). Todo ello sin perjuicio de anecdóticas referencias a la corresponsabilidad, la aportación de las mujeres en el ámbito del cambio climático o la lucha contra la violencia de género.

6. La consecución de una igualdad real entre sexos pasa por la remoción de los obstáculos y estereotipos sociales que impiden alcanzarla; entre otros, el dispar reparto de las obligaciones familiares entre hombres y mujeres que en la práctica se produce, debido al rol de cuidadoras atribuido a ellas históricamente. En relación con esta situación son posibles dos tipos de actuaciones: facilitar la conciliación (haciendo más llevadera la

doble carga, pero sin que ello contribuya, en realidad a la igualdad de género) y fomentar la corresponsabilidad (para superar los estereotipos y roles causantes de la discriminación).

La mejora de los derechos de conciliación, como contenido del ordenamiento laboral, ha sido una constante en la evolución normativa española de los últimos años. A partir de la ya lejana Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras, tres han sido los grandes hitos en este proceso evolutivo: la LOI, el Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo (a través de la cual se intentó ajustar el ordenamiento español a los objetivos que unos meses después recogería la Directiva 2019/1158) y el Real Decreto-Ley 5/2023, de 28 de junio (que intenta culminar el camino iniciado por la anterior). A lo largo de este *iter*, también el objetivo de la corresponsabilidad ha alcanzado una importancia creciente: presente ya en la LOI, su consideración como objetivo fundamental se incorpora abiertamente tanto a la reforma de 2019, como a la de 2023, en lógica correspondencia con las directrices procedentes de la Directiva de la que traen causa.

Por cuanto hace a las actuaciones autonómicas en esta materia, es preciso tener en cuenta que, siendo los derechos laborales de conciliación parte del ordenamiento laboral, constituye esta una competencia exclusiva del Estado *ex art.* 149.1.17<sup>a</sup> CE, lo que no impide el desarrollo de otras acciones a nivel regional:

Por una parte, todas las normas autonómicas en materia de igualdad aluden a la conciliación; de hecho, la mención es constante, haciendo patente la clara dimensión de género que la cuestión plantea. Además del compromiso público expreso de coadyuvar a dicho objetivo, y de otras alusiones dispersas a lo largo de las distintas normas (relacionadas con aspectos concretos –sobre todo, con la igualdad en el empleo–), procede destacar que casi todas ellas encomiendan a los poderes públicos la creación de servicios destinados al cuidado de niños, mayores, enfermos y/o dependientes; prevén la organización de los espacios y los horarios para favorecer la conciliación; contemplan acciones para fomentar que las empresas privadas también contribuyan a facilitar la compatibilidad de trabajo y familia y/o, en fin, se ocupan de la conciliación en la función pública. Unas pocas ponen aluden al teletrabajo y al trabajo en el domicilio como instrumento adecuado para satisfacer las necesidades en la materia.

Por otra, se observa como la corresponsabilidad también ha calado con intensidad en los textos legales autonómicos, destacando entre ellas la norma vasca, por cuanto asume abiertamente la noción de “conciliación corresponsable”, haciendo que la corresponsabilidad se integre como componente esencial de la regulación misma de la conciliación. La mayoría de las normas reiteran el principio a lo largo de sus articulados y, a menudo, contemplan a tal fin acciones concretas de distinto orden, sobre todo orientadas a promocionar y promover el reparto equitativo de las obligaciones domésticas y familiares.

7. Una de las consecuencias del contexto discriminatorio existente es la feminización de la pobreza, realidad reiterada en buena parte de las normas analizadas y que guarda relación con el riesgo de exclusión, al cual algunas mujeres resultan especialmente vulnerables, motivo por el cual alcanzan un mayor protagonismo en las políticas de bienestar.

En efecto, las leyes de igualdad no solo recogen el genérico compromiso de los poderes públicos de adoptar una postura proactiva para poner coto a esta penosa realidad (mediante acciones positivas, medidas transversales, etc.), sino que exigen que los planes y programas de lucha contra la pobreza y para la inclusión social incorporen la perspectiva de género, a fin de incidir sobre las causas de esa feminización, sobre todo en determinados colectivos cuyas circunstancias generan una superior vulnerabilidad,

desventaja, precariedad o especiales dificultades o les colocan en situación o peligro de exclusión.

Además de las referencias genéricas citadas, la mayoría de las leyes autonómicas incorporan una lista de colectivos considerados prioritarios de cara a las políticas sociales, entre los cuales, conforme ya se indicó al hablar de la discriminación múltiple, el caso de las víctimas de violencia de género es singular, pues su protección impregna de forma transversal el contenido de la mayoría de las leyes de igualdad.

Revisados todos los textos legales, se identifican los siguientes factores relevantes para las políticas de inclusión y bienestar: edad o ciclo vital (en especial, niñas o menores, jóvenes en busca de primer empleo y mujeres mayores), identidad de género y orientación sexual, pertenencia a minorías (culturales, religiosas, lingüísticas, ideológicas, étnicas y nacionales), nacionalidad o extranjería (en particular, inmigrantes y refugiadas), discapacidad, problemas de salud (seropositividad y adicciones), configuración familiar (con mención expresa a monoparentalidad y viudedad), condición de cuidadora, maternidad o embarazo, violencia (de género, a mayores o a víctimas embarazadas, además de hipótesis de trata con fines de explotación), prostitución, clase o situación socioeconómica (personas discriminadas por origen social, nacimiento o patrimonio, pero también mujeres en situación de riesgo por impago de pensiones, desempleo de larga duración o percepción de prestación no contributiva o de renta de inserción social), carencia de un hogar, privación de libertad y lejanía o ruralidad. Según se observa, las hipótesis coinciden en buena medida, pero no exactamente, con las potencialmente causantes de una discriminación múltiple o interseccional; también aquí, de hecho, la enumeración se complementa con cláusulas generales destinadas a abarcar a otras posibles circunstancias capaces de causar una mayor incidencia de la pobreza y la exclusión social en las mujeres.

8. La legislación estatal (en particular, la LII) y las autonómicas se hacen eco del importante papel que los servicios sociales están llamados a jugar para atender la situación de los grupos especialmente vulnerables; por cuanto aquí importa, las mujeres en situación de especial precariedad o riesgo.

Aunque las referencias de las leyes autonómicas de igualdad sean mínimas, el tema está presente de un modo u otro en casi todos los textos. En la mayoría se trata de alusiones a aspectos concretos dentro de la labor de estos servicios sociales, pero unas pocas normas reflejan el papel que el sistema mismo, en su conjunto, puede desempeñar tanto en la igualdad de género (que, conforme algunas normas recuerdan, debe integrarse de forma transversal en las políticas de servicios sociales, para lo que resultará de suma importancia, según apuntan otras, la formación del personal y/o la incorporación de datos desagregados por sexo y su análisis desde la perspectiva de género), como en la protección de los colectivos de mujeres en peor situación.

Por cuanto hace a las menciones a cuestiones específicas dentro de la labor de los servicios sociales o a los diversos objetivos a satisfacer por estos, las previsiones versan sobre lo siguiente: campañas de sensibilización social; servicios de formación, información y asesoramiento a mujeres; servicios de conciliación; medidas para la autonomía de las personas con discapacidad o en situación de dependencia; acciones dirigidas a los cuidadores y, por último, actuación de los servicios sociales respecto a determinados colectivos de mujeres (prostituidas, rurales o víctimas de violencia de género, son los colectivos expresamente aludidos por alguna de las normas).

9. Una lectura detenida de las vigentes leyes autonómicas de servicios sociales –en línea con cuanto disponen las leyes de igualdad– permite extraer como primera conclusión básica que en su gran mayoría recogen la perspectiva de género y se muestran sensibles

con la igualdad y la no discriminación, tanto en cuanto hace a los propios servicios prestados, como respecto a la infraestructura misma y el funcionamiento del sistema.

La mayoría de estas leyes son el producto, bien de la sustitución de algún precedente que ha devenido obsoleto debido a las alteraciones sociales habidas desde su aprobación, bien de la sucesiva reforma de una norma adoptada años atrás y que ha tenido que ser modificada para su adaptación a las mutaciones de la sociedad. Estas actualizaciones (vía nueva norma, vía reforma de la existente) responden, entre otras motivaciones, al deseo de atender a la actual situación de la mujer y de responder a sus específicos intereses.

En efecto, las exposiciones de motivos o preámbulos de muchas de estas leyes vinculan su propia elaboración con diversos cambios sociales, entre los que citan circunstancias asociadas al colectivo femenino. Cinco son los factores que más habitualmente se mencionan como justificación para la intervención del legislador en este ámbito: la creciente incorporación de mujeres al empleo retribuido; la función de cuidados atribuida históricamente a ellas y las dificultades para conciliar trabajo y familia tras su acceso a la actividad productiva; el riesgo de desigualdad o, en positivo, la necesidad de afrontar los desafíos que supone el logro de una igualdad efectiva entre mujeres y hombres; el incremento de la violencia machista (o su mayor visibilidad) y el contexto de vulnerabilidad que genera o, en fin, el aumento de las situaciones de monomarentalidad. A partir de estas constataciones, buena parte de las leyes de servicios sociales asumen la necesidad de hacer suyos planteamientos renovados para hacer frente a los retos que el nuevo escenario social plantea.

10. La meta de la igualdad de género y la lucha contra la discriminación sexual (adoptando, incluso medidas de acción positiva) son omnipresentes en las leyes autonómicas de servicios sociales.

Al margen de menciones dispersas a lo largo de todos los textos, así como del derecho de los usuarios a no ser discriminados y de la calificación del trato discriminatorio como infracción grave, merece ser destacada la incorporación de la cuestión al listado de objetivos y al de principios, o la consideración de la igualdad como regla de orden que de forma transversal ha de alcanzar a todos los enumerados en la norma.

La satisfacción del objetivo y el respeto al principio en la actuación de los servicios sociales pasa por la debida formación y sensibilización de los profesionales que operan en estos, tal y como recogen no pocas normas que consideran imprescindible dicha instrucción en materia de igualdad. Sobre todo, si se trata de hacer efectiva la integración de la perspectiva de género en el sistema o de adoptarla en su materialización práctica, como es voluntad de buena parte de los legisladores autonómicos –según manifiestan–, los cuales, de un modo u otro, hacen patente que asumir la transversalidad del enfoque de género constituye condición *sine qua no* para la igualdad real.

11. La asunción de la perspectiva de género en los servicios sociales, presente en varias leyes autonómicas, trae como consecuencia que la cuestión impregne la totalidad del sistema por ellas diseñado. Sin llegar a este extremo, lo cierto es que casi todas las Comunidades Autónomas toman en consideración el género en la regulación de los mecanismos de gestión de aquellos servicios, otorgando al factor una relevancia que se observa en diferentes aspectos del régimen jurídico aplicable en unos u otros territorios: la intervención femenina en la gestión como vía para asegurar el enfoque de género (mediante la participación de entidades representativas de los intereses de la mujer, creando subcomisiones específicas, contemplando la intervención de órganos preexistentes ideados para la participación femenina o garantizando la composición paritaria de los órganos de participación ciudadana), la planificación de los servicios sociales con perspectiva de género y garantía del principio de igualdad, el análisis de datos desagregado por sexo, la evaluación de los resultados teniendo en cuenta el impacto

de género, la investigación sobre servicios sociales con perspectiva de género (cuestión que, no obstante, apenas ha calado en la legislación autonómica), el llamamiento a un tratamiento de datos respetuoso con la normativa de igualdad, la coordinación entre servicios sociales y otros sistemas relevantes en cuestión de género o, por último, la imposición de un enfoque no discriminatorio y sensible al principio de igualdad en las entidades colaboradoras.

12. En general y salvo contadas excepciones, las leyes autonómicas de servicios sociales no incorporan un catálogo de servicios o prestaciones específicamente orientados a las mujeres, ni en general, ni en atención a una especial situación de pobreza o de discriminación cualificada, sin perjuicio de que la feminización de la pobreza pueda redundar asimismo en la de algunos servicios sociales. La salvedad viene dada por la mención ocasional al servicio de información y atención a las mujeres, a la actuación de los centros de servicios sociales orientada a la sensibilización y la promoción de la igualdad, a la previsión de unidades de igualdad pensadas para incorporar la perspectiva de género en el conjunto de políticas públicas de ámbito local o, en fin, a las soluciones de alojamiento o residenciales para mujeres inmersas en determinadas circunstancias.

A salvo queda la situación de las víctimas de violencia de género, omnipresentes en las leyes analizadas, las cuales, con mayor o menor alcance, contemplan una respuesta socioasistencial que aspira a coadyuvar, en conjunción con otros mecanismos de diversa índole, a la superación de tan terrible situación. No cabe duda de que el papel que los servicios sociales pueden desempeñar en este ámbito es grande, tal y como se extrae de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, y de sus equivalentes autonómicos (existentes en todos los territorios, sea como normas independientes, sea mediante una regulación inserta en la ley de igualdad), a partir de cuya lectura se localizan, básicamente, los siguientes servicios: de atención, información, asesoramiento y acompañamiento; de atención social y psicológica; de asistencia jurídica; de apoyo a la formación y a la inserción laboral o profesional; de emergencia o atención urgente; de alarma; de apoyo familiar o de alojamiento. Asimismo, es común la previsión de prestaciones económicas, vinculadas en general a la insuficiencia de recursos y/o a la situación de urgencia.

Estos derechos se recogen también en las leyes autonómicas de servicios sociales, que, junto a disposiciones de índole diversa, ofrecen una tipología básica que, además de insistir en las labores de prevención, se corresponde en esencia con lo dispuesto por la normativa *supra* citada.

13. Dejando a un lado los servicios y prestaciones relacionados con la conciliación y con la atención a la dependencia (aun cuando, persistiendo los roles y estereotipos sociales sobre hombres y mujeres, resulten especialmente importantes para ellas), se efectúa la siguiente propuesta básica de servicios sociales en clave de género, que recopila lo dispuesto por las leyes autonómicas y cubre algunas lagunas detectadas:

Por una parte, prestaciones económicas, tanto para mujeres en situación de acreditada vulnerabilidad, como para víctimas de violencia de género con escasez o imposible acceso a recursos.

Por otra, una cuádruple tipología de servicios sociales, que abarca tanto la prevención (servicio de atención comunitaria para la promoción de la igualdad y la prevención de la discriminación, campañas de sensibilización y unidades de igualdad), la atención a mujeres (servicio de atención, información y asesoramiento; servicio telefónico de atención e información; centros mujer 24 horas y servicios residenciales para mujeres en situaciones de especial vulnerabilidad) y programas específicos (para el desarrollo personal, educativo y/o en el ámbito de la salud y de orientación laboral y profesional), como servicios de atención especializada a víctimas de violencia de género, trata o delitos

sexuales y sus hijos o menores a cargo. Se incluyen en este último apartado servicios de tratamiento integral (que incluye servicios de atención, información y acompañamiento; de asesoramiento jurídico y seguimiento de las reclamaciones; de apoyo social y atención psicológica y, en fin, de apoyo a la formación e inserción laboral), tecnológicos (atención telefónica y alarma), de alojamiento (atención residencial de emergencia y alojamientos temporales –casas de acogida, pisos de apoyo y pisos puente o atención residencial temporal–) y, en el concreto caso de la violencia de género, servicios de apoyo familiar (apoyo educativo a la unidad familiar y formación en valores de igualdad y habilidades de resolución no violenta de conflictos).

## **6. BUENAS PRÁCTICAS**

1. Las administraciones estatal, autonómicas y locales afrontan la situación de especial vulnerabilidad de algunos colectivos de mujeres mediante plurales instrumentos, entre los que ocupa un lugar desatacado la cobertura proporcionada por servicios públicos diversos.
2. Una de las características fundamentales de la legislación de igualdad (existente en todas las comunidades autónomas salvo Madrid) es la asunción generalizada de la perspectiva de género, entendiéndose por tal la toma en consideración de las diferencias entre hombres y mujeres en el análisis, planificación, diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas.
3. La transversalidad del principio de igualdad, que implica integrar la perspectiva de género en todas las actuaciones públicas, se recoge de un modo u otro en todas las normas de igualdad existentes. En algún caso se explicita, también y en concreto, su vigencia en las políticas de servicios sociales (Aragón).
4. La decisión de crear una estructura orgánica específica, presente en la LOI, es acogida también por las leyes autonómicas de igualdad, donde se contemplan las figuras previstas en aquella (comisiones interdepartamentales –a las que se añaden las interinstitucionales para coordinar el nivel autonómico con el local–, unidades de igualdad de género y consejos de participación), pero también otras múltiples instancias, entre las que destacan los observatorios de igualdad y los institutos de la mujer.
5. Todas las leyes autonómicas de igualdad existentes (salvo la de Castilla y León) refrendan la obligación de realizar evaluaciones e informes de impacto de género para la elaboración de las leyes, reglamentos y planes de especial relevancia. Algunas, además, clarifican los términos del trámite, reclamando que aquellos informes vengan acompañados de los indicadores de género pertinentes para analizar si lo proyectado podría repercutir de forma positiva o negativa, así como de las medidas orientadas a paliar o neutralizar los posibles impactos negativos que se detecten, a fin de reducir o eliminar las desigualdades identificadas.
6. Resulta muy común la exigencia legal de incorporar la variable de género a las estadísticas e investigaciones, tal y como exige la LOI. En relación con las políticas de inclusión social, la ley riojana de igualdad prevé impulsar su realización (y difusión) para analizar la desigualdad por razón de sexo y, en particular, la situación y necesidades de los colectivos de mujeres afectadas por discriminación múltiple. La aragonesa, por su parte, determina que todos los estudios, memorias e investigaciones elaboradas desde el sistema público de servicios sociales deben incorporar datos desagregados por sexo y un análisis de los mismos desde la perspectiva de género.
7. Siguiendo la estela de la LOI, todas las leyes autonómicas de igualdad reclaman la elaboración de estrategias o planes globales que abarquen las acciones a seguir por las distintas administraciones. Es más, previstas o no, su elaboración es habitual, existiendo incluso en Madrid, comunidad autónoma carente de ley de igualdad.
8. La legislación de igualdad pone especial atención a la formación de los empleados públicos en la materia, requisito imprescindible para garantizar la transversalidad del

principio de igualdad y la asunción del enfoque de género en las actuaciones de las distintas administraciones. A tal fin se contemplan, por ejemplo, planes de formación, con programas para la actualización y el reciclaje; actividades de sensibilización para directivos y cargos públicos; inclusión de contenidos sobre la legislación de igualdad en los temarios de los procesos de selección o, en fin, garantía de que cuantos desempeñen funciones específicas en el ámbito de la igualdad cuenten con experiencia o capacitación acreditada.

9. Las hipótesis de discriminación múltiple e interseccional son recogidas en buena parte de las leyes autonómicas de igualdad, destacando la mayor vulnerabilidad de las mujeres afectadas, así como la necesidad de otorgarles una especial protección. Destacan cuantas no se limitan a prever la consideración a aquellas como principio general que debe presidir la actuación de las administraciones públicas, sino que, además, instan a la investigación y desarrollo de metodologías y herramientas que permitan integrar tal principio en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, en especial, en las de inclusión social (Aragón, Cantabria, Extremadura, La Rioja). También las que prevén la puesta en marcha de forma prioritaria de medidas de acción positiva para los colectivos en los que confluyen diversos factores de discriminación (Aragón, Extremadura).

10. En la delimitación de factores potencialmente desencadenantes de doble discriminación existe gran variedad a nivel autonómico. Merece una valoración positiva el esfuerzo de algunos territorios por ampliar el elenco ejemplificativo incorporado a la LOI, pero todavía más la previsión de cláusulas generales o de cierre (Navarra, País Vasco, La Rioja), especialmente útiles para que ningún colectivo vulnerable quede fuera de las medidas de inclusión y/o bienestar adoptadas. Entre todos los colectivos, ocupan un lugar destacado las víctimas de violencia de género, para las cuales las comunidades autónomas o bien han dictado legislación específica (existente incluso en Madrid, carente de ley de igualdad) o bien han integrado su protección en la propia ley de igualdad (es el caso de Baleares, Extremadura, País Vasco, Principado de Asturias y Región de Murcia).

11. Tanto a nivel estatal, como autonómico, la mujer rural es objeto de atención especial, dada su particular desventaja. Es habitual en las leyes autonómicas de igualdad el compromiso de responder a las necesidades y situación del colectivo (más anecdótica la debida llamada a su análisis detenido para un mejor conocimiento que sirva de base para el diseño de las acciones a seguir –Aragón, Extremadura, Castilla y León–), acompañado en no pocos casos de la integración de la perspectiva de género en las actuaciones de desarrollo rural y, puntualmente, de la pretensión de elaborar un Estatuto de la Mujer Rural y de la del Mar (Cantabria).

12. De las múltiples previsiones dirigidas a las mujeres del medio rural (sobre visibilización de la contribución femenina a la economía, superación de la brecha digital, formación, fomento de la participación –en general y, en particular, en el empleo y en los ámbitos de toma de decisiones–, titularidad compartida de explotaciones, promoción del asociacionismo, etc.), solo unas pocas operan en la esfera socio-asistencial, procediendo destacar cuantas se dirigen a facilitar el acceso de aquellas a los recursos o a facilitarles información sobre los programas existentes y sobre las medidas adoptadas que les afecten, así como las escasas alusiones a los servicios sociales, circunscritas al objetivo de la conciliación y de la atención a dependientes (Castilla-La Mancha, Aragón, Cataluña, Navarra).

13. Los avances de la legislación estatal en cuanto hace a los derechos de conciliación de vida laboral y familiar están fuera de toda duda. A partir de aquella, existen múltiples alusiones en las leyes autonómicas de igualdad que deben ser puestas de relieve por su importancia, tanto de cara a fomentar la corresponsabilidad (o, en expresión digna de loa,

“conciliación corresponsable” –País Vasco–), como para coadyuvar al objetivo de la conciliación mediante la creación de servicios destinados al cuidado de niños, mayores, enfermos y/o dependientes (mención expresa merecen los “bancos de tiempo” contemplados en Canarias y Galicia); la organización de espacios y horarios para facilitar la compatibilidad de trabajo y familia o el fomento del compromiso en este sentido por parte de las empresas.

14. Constatado que la discriminación es causa determinante de la feminización de la pobreza, las leyes de igualdad obligan a los poderes públicos autonómicos a adoptar las medidas necesarias para evitar aquella y, por ende, reducir esta, desarrollando a tal fin, como especifican las normas navarra y riojana, actuaciones transversales y de acción positiva. Determinan aquellas leyes que los planes y programas de lucha contra la pobreza y para la inclusión social deben incorporar la perspectiva de género (acertadamente, la andaluza exige formación cualificada para el personal responsable en el ámbito de las políticas sociales), a fin de incidir sobre las causas de esa feminización, sobre todo en determinados colectivos cuyas circunstancias generan una mayor vulnerabilidad o los colocan en situación o riesgo de exclusión. De forma oportuna, la mayoría de las leyes contemplan una lista de grupos prioritarios o necesitados de mayor atención (con la peculiaridad ya significada de las víctimas de violencia de género), con el colofón, en País Vasco o Murcia, de una cláusula general final para extender la cobertura a situaciones de análoga necesidad.

15. La LII prevé que los planes y programas sobre servicios sociales procuren la atención prioritaria de los grupos más vulnerables; en particular, mujeres y niñas. Las leyes autonómicas también hacen patente el importante papel que aquellos están llamados a jugar, tanto en la igualdad de género, como en la protección de los colectivos de mujeres más vulnerables. La ley aragonesa exige que se fomente la integración transversal de la igualdad de género y del principio de interseccionalidad en las políticas de servicios sociales; contribuirán a ello la adecuada formación en la materia de todas las personas integrantes de la organización (Aragón, Castilla y León, Galicia, Navarra) y la incorporación de datos desagregados por sexo en todos los estudios, memorias e investigaciones elaboradas desde el Sistema Público de Servicios Sociales, así como el análisis de aquellos desde la perspectiva de género (Aragón). En la Rioja se explicita que deben adoptarse medidas transversales y de acción positiva para contrarrestar la mayor incidencia de la pobreza, la exclusión y la vulnerabilidad social de las mujeres y en Castilla-La Mancha, por su parte, se insta a incorporar la perspectiva de género en todos los servicios y programas dirigidos a personas en situación de pobreza, exclusión o que soporten discriminaciones múltiples.

16. Varias leyes de igualdad encomiendan a los servicios sociales tanto funciones de sensibilización en la materia, como labores de formación, información, atención y asesoramiento a la mujer (algunas de ellas, de hecho, atribuyen tales tareas a centros *ad hoc*); como destinatarias singulares de aquellos tan solo se hace mención expresa a mujeres prostitutas (Galicia), jóvenes embarazadas (Canarias), mujeres del medio rural (Aragón, Cataluña y Navarra) y, por supuesto, víctimas de violencia de género (tanto para la atención y recuperación, como para la detección de situaciones de riesgo entre usuarias de servicios sociales –Asturias–). También se enfatiza en unas pocas ocasiones su papel en lo relativo a la conciliación (a destacar, una vez más, los bancos de tiempo, sustentados en redes comunitarias de apoyo), con especial atención, según consta, a las zonas rurales. En menor medida, pero de forma acertada, es puesta de manifiesto su relevancia en cuanto hace a la autonomía de las personas con discapacidad o en situación de dependencia; también en lo referente a acciones dirigidas a la información, formación y apoyo a los cuidadores informales (Andalucía, País Vasco).

17. En consonancia con la legislación de igualdad, la mayoría de las leyes autonómicas de servicios sociales recogen la perspectiva de género y se muestran sensibles con la igualdad y la no discriminación, tanto en cuanto hace a los servicios prestados, como respecto a la propia infraestructura y funcionamiento del sistema. Buena parte de ellas asumen la necesidad de hacer suyos planteamientos renovados para afrontar los retos que la vigente realidad social plantea a raíz de la situación actual de la mujer en las distintas esferas de la sociedad.

18. La meta de la igualdad de género y la lucha contra la discriminación sexual (adoptando, incluso medidas de acción positiva) son omnipresentes en las leyes autonómicas de servicios sociales. Al margen de menciones dispersas a lo largo de todos los textos, merece ser destacada la incorporación de la cuestión al listado de objetivos y al de principios, o la consideración de la igualdad como regla de orden que de forma transversal ha de alcanzar a todos los enumerados en la norma. Llevarlo a efecto pasa por la debida formación y sensibilización de los profesionales que operan en los servicios sociales, tal y como recogen no pocas normas que consideran imprescindible dicha instrucción en materia de igualdad. Sobre todo, si se trata de hacer efectiva la integración de la perspectiva de género en el sistema o, lo que es igual, adoptar en su materialización práctica dicho enfoque, como –según manifiestan– es voluntad de buena parte de los legisladores autonómicos, que de un modo u otro hacen patente que asumir la transversalidad del enfoque de género constituye condición *sine qua no* para la igualdad real.

19. Casi todas las Comunidades Autónomas toman en consideración el género en la regulación de los mecanismos de gestión de sus servicios sociales, otorgando al factor una relevancia que se observa en diferentes aspectos del régimen jurídico aplicable en unos u otros territorios: la intervención femenina en la gestión como vía para asegurar el enfoque de género (mediante la participación de entidades representativas de los intereses de la mujer, creando subcomisiones específicas, contemplando la intervención de órganos preexistentes ideados para la participación femenina o garantizando la composición paritaria de los órganos de participación ciudadana), la planificación de los servicios sociales con perspectiva de género y garantía del principio de igualdad, el análisis de datos desagregado por sexo, la evaluación de los resultados teniendo en cuenta el impacto de género, la investigación sobre servicios sociales con perspectiva de género (cuestión que, salvo contadas excepciones –Canarias, Cantabria–, apenas ha calado en la legislación autonómica), el llamamiento a un tratamiento de datos respetuoso con la normativa de igualdad (incorporado solo a las leyes madrileña, andaluza y asturiana), la coordinación entre servicios sociales y otros sistemas relevantes en cuestión de género o la imposición de un enfoque no discriminatorio y sensible al principio de igualdad en las entidades colaboradoras.

20. En general, las leyes autonómicas de servicios sociales no incorporan un catálogo de servicios o prestaciones específicamente orientados a las mujeres, ni en general, ni en atención a una especial situación de pobreza o de discriminación cualificada (como excepción, Cataluña, Comunidad Valencia, País Vasco o La Rioja), sin perjuicio de que la feminización de la pobreza pueda redundar asimismo en la de algunos servicios sociales. La salvedad, merecedora de una valoración positiva, viene dada por la mención ocasional al servicio de información y atención a las mujeres, a las actuaciones de sensibilización desarrolladas por los centros de servicios sociales, a la previsión de unidades de igualdad pensadas para incorporar la perspectiva de género en el conjunto de políticas públicas de ámbito local o, en fin, a las soluciones de alojamiento o residenciales para mujeres inmersas en determinadas circunstancias. Cuestión distinta es la situación de las víctimas de violencia de género, omnipresentes en las leyes de servicios sociales, las cuales, con

mayor o menor alcance, contemplan una respuesta socioasistencial que aspira a coadyuvar, en conjunción con otros mecanismos de diversa índole, a la superación de tan terrible situación.

21. La legislación de violencia de género (estatal y autonómica –todas las Comunidades Autónomas han regulado la cuestión, bien en leyes específicas, bien en las de igualdad–) deja claro el papel que los servicios sociales están llamados a desempeñar en este ámbito, al proporcionar tanto prestaciones económicas (vinculadas en general a la insuficiencia de recursos y/o a la situación de urgencia), como servicios de atención, información, asesoramiento y acompañamiento; de atención social y psicológica; de asistencia jurídica; de apoyo a la formación y a la inserción laboral o profesional; de emergencia o atención urgente; de alarma; de apoyo familiar o de alojamiento. Estos derechos se recogen también en las leyes autonómicas de servicios sociales, que, junto a previsiones de índole diversa, ofrecen una tipología básica que, además de insistir en las labores de prevención, se corresponde en esencia con lo dispuesto por la normativa *supra* citada.

## **VI.- EMPRENDIENDO EN FEMENINO: DIFICULTADES Y PROPUESTAS DE ACTUACIÓN**

**M<sup>a</sup> de los Reyes Martínez Barroso**

**Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social**

**Universidad de León**

### **1.- PERSPECTIVA DE GÉNERO, EMPRENDIMIENTO E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN EL PLAN ANUAL PARA EL FOMENTO DEL EMPLEO DIGNO 2023**

En el BOE del día 6 de junio se ha publicado la Resolución de 29 de mayo de 2023, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 23 de mayo de 2023, por el que se aprueba el Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno 2023. Según establece dicha norma, su finalidad es coordinar los esfuerzos que realizan los distintos agentes del Sistema Nacional de Empleo para mejorar su eficacia y eficiencia en la consecución de unos objetivos comunes para las políticas de activación, de conformidad con los principios recogidos en la misma. El Plan 2023 concreta los objetivos a alcanzar en este año en el conjunto de España y en cada una de las distintas Comunidades Autónomas. Asimismo, se recogen los indicadores que se van a utilizar para valorar el grado de consecución de dichos objetivos, de forma que el mismo adquiere un carácter vertebrador en la gestión de las políticas de apoyo activo al empleo e incorpora un enfoque integrado de su planificación, ejecución y evaluación. De esta manera, se consolidan los cambios introducidos en planes anteriores con respecto a los indicadores, que han sido objeto de una notable simplificación, y que en este ejercicio continúan experimentando una mejora de la claridad y transparencia en el proceso de evaluación. La medición facilita la identificación de los programas y medidas de éxito y abre la puerta a su incentivo en sucesivos planes anuales, previendo una reserva de eficacia de fondos ligados a los mejores resultados.

El Plan, junto con la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024, configura el marco normativo para la coordinación y ejecución de las políticas de activación para el empleo en toda España, a partir del cual los servicios públicos de empleo diseñarán y gestionarán sus propias políticas. Según fuentes del SEPE, la inversión en políticas activas de empleo (PAE) asciende a 6.388.584.340 euros<sup>126</sup>.

Como principales novedades del Plan de 2023, el documento incorpora los servicios garantizados en favor de las personas demandantes de empleo y de la pequeña y mediana empresa, tal y como mandata la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo que, por primera vez, garantiza una cartera de servicios comunes para las personas trabajadoras y atiende las particularidades de la pequeña y mediana empresa. Además, se han tenido especialmente en cuenta los colectivos de atención prioritaria de la nueva Ley de Empleo, con consideración especial a las personas con discapacidad, personas en situación de exclusión social, personas con responsabilidades familiares, víctimas del terrorismo y mujeres víctimas de violencia de género y otras formas de violencia contra la mujer. En esta línea, se prevé la inversión de 633.606.300 euros para la gestión por las Comunidades

---

<sup>126</sup> De esta cifra, se ha distribuido ya a las Comunidades Autónomas para PAE, en la Comisión Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales del pasado 28 de abril de 2023, 2.571.961.030 euros, lo que supone un aumento del 6,49% respecto a la cifra distribuida en 2022. A estos fondos se unen otros 231.886.000 euros aportados por el presupuesto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Autónomas de iniciativas de formación en alternancia en el empleo para personas en desempleo de larga duración.

En cuanto a su estructura, el Plan consta de 31 programas y servicios propios que se articulan en los seis ejes de los que consta cuya puesta en práctica será más flexible y eficaz gracias a los instrumentos de colaboración que recoge la nueva Ley de Empleo. El documento reproduce los objetivos estratégicos (más, dentro de ellos, una serie de objetivos específicos) de la citada Estrategia Española 2021-2024:

- Objetivo estratégico 1: Enfoque centrado en las personas y en las empresas.
- Objetivo estratégico 2: Coherencia con la transformación productiva.
- Objetivo estratégico 3: Orientación hacia resultados.
- Objetivo estratégico 4: Mejora de las capacidades de los servicios públicos de empleo.
- Objetivo estratégico 5: Gobernanza y cohesión del Sistema Nacional de Empleo.

Además, los servicios y programas del Plan se incluyen de acuerdo con los seis Ejes definidos en el art. 13 de la Ley de Empleo<sup>127</sup>, de los cuales interesa en este momento detenerse, siquiera brevemente, en los Ejes 4 y 5. El Eje 4: *Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo*, comprende las actuaciones dirigidas a aquellos colectivos que tienen mayor dificultad en el acceso o permanencia en el empleo, con especial consideración a la situación de las mujeres víctimas de violencia de género y otras formas de violencia contra la mujer. Igualmente incluye la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres en el acceso, permanencia y promoción en el empleo, así como la conciliación de la vida personal, familiar y laboral. Por su parte, el Eje 5, *Emprendimiento*, comprende las actividades dirigidas a fomentar la iniciativa empresarial, el trabajo autónomo y la economía social, así como las encaminadas a la generación de empleo, actividad empresarial y dinamización e impulso del desarrollo económico local, sin olvidar las actuaciones de prospección de necesidades y prestación de los servicios de empleo a las empresas.

Con carácter novedoso se ha introducido la perspectiva de género a través de un nuevo *Programa Común de Transversalización de Igualdad de género*, que tiene como objetivo favorecerla e integrarla en el diseño, desarrollo y evaluación de las políticas activas de empleo tras la elaboración de la Estrategia bienal de incorporación de la perspectiva de género en los servicios y programas de las políticas activas de empleo. Así, se recuerda que el proyecto “*Acciones para favorecer la transversalización de la perspectiva de género en todas las políticas activas de empleo*” se está ejecutando a través de diferentes fases. Entre los hitos alcanzados por esta decisión, destaca la elaboración de un diagnóstico de la implantación de la perspectiva de género en el Sistema Nacional de Empleo, para diseñar el Plan de Transversalización. Tendrá carácter plurianual, y se

---

<sup>127</sup> Eje 1. Orientación: comprende las actuaciones de información, orientación profesional, motivación, asesoramiento, diagnóstico y determinación del perfil profesional y de competencias, diseño y gestión de la trayectoria individual de aprendizaje, búsqueda de empleo, intermediación laboral y, en resumen, las actuaciones de apoyo a la inserción de las personas beneficiarias. Eje 2. Formación: incluye las actuaciones de formación en el trabajo, dirigidas al aprendizaje, formación, recualificación o reciclaje profesional y de formación en alternancia con la actividad laboral, incluidos los programas públicos de empleo y formación, que permitan a la persona beneficiaria adquirir competencias o mejorar su experiencia profesional, para mejorar su cualificación y facilitar su inserción laboral, teniendo en cuenta la brecha digital existente y garantizando la atención presencial a la población que la padece. Eje 3. Oportunidades de Empleo: incluye las actuaciones que tienen por objeto incentivar la contratación, la creación de empleo o el mantenimiento de los puestos de trabajo. También incluye las dirigidas a facilitar la movilidad geográfica o promover la contratación en sectores de actividad diferentes de aquellos en los que se hubiera trabajado habitualmente. Eje 6. Mejora del marco institucional del Sistema Nacional de Empleo: tiene carácter transversal, por lo que afecta a todos los restantes. Recoge las acciones, medidas y actuaciones que van dirigidas a la mejora de la gestión, colaboración, coordinación y comunicación dentro del Sistema Nacional de Empleo y el impulso a su modernización.

implantará mediante planes de acción de ejecución bienal, definidos y desarrollados por cada Servicio Público de Empleo mediante una selección de medidas a ejecutar en un período determinado, a partir de un catálogo de medidas que cubre todo el mapa de objetivos<sup>128</sup>.

En este sentido, no puede desconocerse la escasa visibilidad del emprendimiento liderado por las mujeres, probablemente por la perpetuación de estereotipos en los medios de comunicación. El modelo de emprendimiento predominantemente masculino provoca que muchas emprendedoras carezcan de mujeres referentes que les sirvan como motivación y ejemplo de otros modelos de éxito socialmente sostenibles. Por el contrario, cuando las mujeres realizan procesos de empoderamiento y trabajan aspectos como la capacidad de iniciativa, el liderazgo o la autoestima laboral confían más en su propio criterio para tomar decisiones y en sus competencias para emprender, lo cual mejora su posicionamiento profesional y hace que sus empresas se ven fortalecidas.

## **2.- MEDIDAS ESTRATÉGICAS DE IMPULSO DEL TRABAJO AUTÓNOMO**

El trabajo autónomo registra un crecimiento sostenido desde 2012 y juega un papel fundamental en la economía española, no solo por su contribución a la generación de renta y de empleo, sino también por su papel como germen del futuro tejido empresarial. El colectivo de trabajo autónomo “personas físicas” tiene a su cargo más de 800 mil puestos de trabajo asalariado, que sumados a las personas autónomas supone que uno de cada cinco empleos en España está ligado a este sector, ya sea como un empleo directo de autónomo/a o como personal asalariado contratado por una persona autónoma. La promoción, el mantenimiento y la mejora de las condiciones del trabajo autónomo son, por tanto, una vía importante para contribuir al crecimiento y a la generación de empleo. Desde el punto de vista evolutivo, desde el año 2012 el trabajo por cuenta propia ha experimentado un crecimiento importante en España, incrementándose en un 10,04 % entre diciembre de 2012 y diciembre de 2021, pasando de 3.024.652 a 3.328.398 personas (aproximadamente el 17% de la población ocupada dada de alta en la seguridad social). El comienzo de la recuperación económica tras la crisis iniciada en 2008 ha supuesto un impulso al empleo en general y al trabajo autónomo en particular, hasta el punto de que para mujeres y determinados colectivos, por ejemplo, jóvenes, el trabajo autónomo supuso, en la época de expansión, una oportunidad única para su inserción laboral.

Las mujeres representan algo más del 36 % del total de autónomos personas físicas, con un ligero incremento (un punto) en los últimos dos años y una participación creciente a lo largo de la última década. Aun así, existen diferencias significativas y estructurales, puesto que se mantienen a lo largo del tiempo, como muestra el estudio “*Mujeres e Innovación*” del Ministerio de Ciencia e Innovación, que recoge, en términos medios, las diferencias entre el porcentaje de empresarios y de empresarias a lo largo de toda la década 2008-2018. El 3,8% de las mujeres ocupadas se declara empresaria con personal asalariado frente a un 7,4 % de los hombres ocupados que declaran estar en esta misma situación, y un 9% de las mujeres ocupadas se declara empresaria sin personas asalariadas o trabajadora independiente frente a un 14 % de los hombres ocupados que declaran estar en esta misma situación.

La distribución por edades muestra que más del 73 % está por encima de 40 años. El grupo de edad más numeroso (40-54 años, que suponen el 45 %) se mantiene bastante

---

<sup>128</sup> Se mejoran los tiempos para su implantación, ya que para que se puedan ejecutar las políticas activas de empleo sin dilaciones se ha asegurado la financiación con el 70% de lo recibido en este año para la financiación de programas y servicios el año 2024. Esto permite configurar planes plurianuales de ejecución sin demoras. Por tanto, las autonomías cuentan ya con una previsión de fondos para dicho ejercicio.

estable en estos últimos dos años, mientras que la franja de edad de 25 a 39 años es la que más han retrocedido en este tiempo (-1,13 puntos). En el lado opuesto, quienes más peso han ganado han sido los más jóvenes y los más mayores. Ante la polarización del trabajo por cuenta propia en edades asociadas al comienzo y al final de la vida laboral, surge la necesidad de desarrollar medidas de acompañamiento y protección de las personas autónomas en todos los momentos del ciclo laboral. Medidas que presten especial atención a estos colectivos que suelen también figurar entre aquellos con mayores dificultades de acceso o permanencia en el mercado de trabajo.

A nivel sectorial existe una enorme heterogeneidad en los ámbitos de actividad en los que se desarrolla el trabajo por cuenta propia. Junto a actividades relacionadas con la agricultura o la construcción, han surgido en los últimos años actividades en el ámbito científico, técnico y profesional. La modernización de los sectores más tradicionales y la transformación hacia un entorno digital es uno de los retos más importantes que la mayoría de las personas autónomas tendrán que afrontar a corto y medio plazo. Para apoyar este proceso será necesario implementar medidas de gestión empresarial, teniendo en cuenta el ámbito de actuación de las personas autónomas y el tipo de actividades que desarrollan.

Entre los meses de mayo de 2019 a mayo de 2022, los sectores con mayor crecimiento, entre aquellos con una mayor afiliación, son el de la construcción y dentro del sector servicios el de actividades profesionales y científicas, información y comunicaciones y actividades artísticas y sanitarias, sin olvidar repuntes importantes en transportes y educación.

Al mismo tiempo, es necesario tener presente que el trabajo autónomo ya no tiene el carácter relativamente marginal del pasado y opera hoy con normalidad en mercados de trabajo de gran diversidad. El colectivo de trabajo autónomo es, además, altamente heterogéneo: Profesionales, personas autoempleadas individuales (con o sin trabajadores/as a su servicio) y societarios/as (a través de empresas ordinarias o de empresas de Economía Social), familiares colaboradores, TRADEs... Aun así, es importante poder fijar y desarrollar un marco regulador que refuerce el papel estratégico del trabajo autónomo en los actuales escenarios cambiantes, en base a sus necesidades comunes, sin perjuicio de que puedan incorporarse adaptaciones o concreciones sectoriales que atiendan a su heterogeneidad (en materia de formación, por ejemplo).

Hace escasos meses veía la luz la Resolución de 24 de mayo de 2023, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de junio de 2022, aprobando la *Estrategia Nacional de Impulso del Trabajo Autónomo (ENDITA) 2022-2027*<sup>129</sup>. Dicha iniciativa engloba las líneas políticas de actuación en materia de trabajo autónomo que se van a desarrollar en los próximos cinco años y que pretenden un impulso renovador para el sector, estableciendo ya una evaluación de su desarrollo y ejecución por parte de una Comisión de Seguimiento de carácter interministerial.

La Estrategia (en adelante ENDITA), a través de seis ejes estratégicos, pretende convertirse en un instrumento orientado a “generar un ecosistema del trabajo autónomo adecuado a las necesidades del colectivo”, a la vez que pretende “visibilizar una acción coordinada del Gobierno” en la que las trabajadoras autónomas y los trabajadores autónomos, así como sus organizaciones representativas, encuentren los anclajes para avanzar durante los próximos años.

---

<sup>129</sup> BOE 1 de junio de 2023. El documento consta de una presentación, un apartado sobre la construcción de un trabajo autónomo de calidad y la descripción de la Estrategia (prioridades, ejes, líneas de actuación y medidas propuestas).

La iniciativa engloba las principales líneas políticas de actuación en materia de trabajo autónomo que se van a desarrollar en los próximos cinco años para impulsar y renovar el sector a partir de la intervención de distintos Ministerios, teniendo en cuenta la diversidad de un sector que, en España, tiene una mayor dimensión en el PIB que en otros países europeos<sup>130</sup>.

Además, conviene destacar que el conjunto de medidas que contempla se ha confeccionado mediante el diálogo social, con propuestas y diagnósticos de personas expertas pertenecientes a las asociaciones profesionales del sector. Cronológicamente, las actuaciones contempladas se despliegan en dos fases: 2022 a 2024 y 2025 a 2027, con el objetivo de impulsar a las personas trabajadoras autónomas como motor económico del país, alineándose con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible -el crecimiento económico inclusivo, el trabajo decente o el crecimiento de las pequeñas y medianas empresas (PYMES)-.

Entrando a analizar, siquiera brevemente, la polaridad de su contenido omnicompreensivo, en tanto ha sido concebida para dar respuesta a las necesidades de los autónomos y autónomas durante todo el ciclo vital de la actividad (desde la creación del ecosistema emprendedor, pasando por el inicio de la actividad por cuenta propia o el desarrollo de la actividad y las medidas de acompañamiento), la Estrategia ha puesto el foco en medidas clave como son la digitalización, la formación especializada o la innovación, con el objetivo de conseguir altas cotas de trabajo decente en el sector, reforzar la cohesión social, la promoción de la igualdad efectiva o el avance en derechos de conciliación.

Dicho contenido se resume en un total de seis ejes estratégicos, en torno a los cuales se han ideado unas líneas prioritarias de actuación, que van acompañadas de medidas concretas que involucran también a otros entes ministeriales<sup>131</sup>:

1.- *Inclusión y cohesión social*, para cuya consecución se fomenta el trabajo autónomo de calidad, inclusivo y con derechos mediante el impulso del diálogo social, aplicando medidas contra los abusos de la figura del trabajo autónomo y de mejora de las políticas de empleo del colectivo. También, como líneas de actuación, se recoge un nuevo sistema de cotización a la Seguridad Social y la mejora de la protección social de la persona trabajadora por cuenta propia, pues la mayoría de las personas trabajadoras autónomas cotizan por la base mínima (un 85,8 %) lo que conlleva una merma de las prestaciones contributivas percibidas en el RETA en comparación con el Régimen General, sin olvidar el apoyo a colectivos con dificultades de acceso al mercado de trabajo o la mejora de la definición jurídica del trabajador o trabajadora autónomos y la revisión de la normativa que regula su actividad. En líneas generales, las últimas reformas en materia de protección

---

<sup>130</sup> Aproximadamente el 95 % de las empresas españolas tienen menos de 10 trabajadores y la contribución del trabajo autónomo al PIB se estima en torno al 15 %.

<sup>131</sup> Junto al Ministerio de Trabajo y Economía Social se involucran también el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones; el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital; el Ministerio de Hacienda y Función Pública; el Ministerio de Justicia; el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo; el Ministerio de Educación y Formación Profesional; el Ministerio de Igualdad; el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico; el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030; el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación; el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana; el Ministerio de Política Territorial; el Ministerio de Cultura y Deporte; el Ministerio de Ciencia e Innovación; el Ministerio de Universidades; el Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social; el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE); el Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (INSST); la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (FUNDAE); el Alto Comisionado para España Nación Emprendedora; el Instituto Nacional de Estadística (INE); el Consejo Nacional de la Discapacidad; la Cámara de Comercio de España; las Comunidades Autónomas; la Federación Española de Municipios y Provincias así como las entidades representativas de trabajadores y trabajadoras autónomos.

social refuerzan la contribución al sistema (cotización), intensifican la protección y eliminan la voluntariedad del autónomo/a en la elección de la acción protectora<sup>132</sup>.

2.- *Fijar la población al territorio*, mediante el fomento del emprendimiento como herramienta de desarrollo local, con medidas que comprenden desde el diseño de planes de emprendimiento específicos pasando por medidas de orientación y acompañamiento o de formación, así como de fomento del relevo generacional, entre otras. El trabajo por cuenta propia puede ser una oportunidad fundamental para fijar la población en el medio rural, así como para reactivar territorios en declive demográfico, actuando frente a la despoblación a través de medidas que permitan atraer personas emprendedoras que fomenten la puesta en marcha de nuevas iniciativas, impulsando la creación de empleo y configurando una red de oportunidades para toda la población en el conjunto del territorio, favoreciendo la desconcentración de población.

3.- *Promover la digitalización y la modernización del trabajo autónomo* con el objetivo de mejorar la productividad y la competitividad, fomentando tanto la digitalización del tejido empresarial como una mayor internacionalización de la actividad. En este sentido, el diseño y configuración de la persona trabajadora autónoma, debido a la existencia de escenarios complejos, requiere que su estudio se realice con suficientes garantías. Concretamente, es preciso reflexionar sobre el cada vez más usual desarrollo de actividades a través de plataformas digitales, en supuestos en que no es discutible la autonomía y su dimensión territorial<sup>133</sup>.

4.- *Impulsar el trabajo autónomo sostenible* con el desarrollo de iniciativas emprendedoras vinculadas a los sectores de la economía verde (producción ecológica de alimentos, turismo sostenible, energías renovables, eficiencia energética, economía circular, movilidad sostenible, renaturalización urbana, gestión del patrimonio natural y de las áreas protegidas, etc.), así como alentando la economía circular y la modernización de instalaciones e infraestructuras del tejido productivo menos dependientes de combustibles fósiles<sup>134</sup>.

5.- *Fomentar la formación a lo largo de la vida* mediante un nuevo sistema de formación profesional diseñado específicamente para estas personas, que les permita hacer frente a desafíos previstos. También se contempla el impulso de las microcredenciales universitarias para la recualificación profesional. La estrategia contempla la dotación de herramientas para facilitar la formación de los más jóvenes, para que puedan consolidar sus proyectos y vean en este tipo de empleo una alternativa viable y prioritaria. Además, la atención al colectivo de las personas de más edad debe reflejarse en medidas relacionadas con la mejora de las prestaciones de jubilación o del cese involuntario de la actividad.

6.- *Garantizar la igualdad de género* en el trabajo por cuenta propia, fomentando medidas que eviten el abandono de la actividad profesional tras la maternidad y que fomenten la

---

<sup>132</sup> El Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y empleo ha establecido como obligatoria la cotización de los autónomos y autónomas por contingencias comunes, por contingencias profesionales, por cese de actividad y por formación profesional.

<sup>133</sup> Es el caso, por ejemplo, de los trabajos por cuenta propia realizados a través de Internet desde España en favor de empresas radicadas en otros países.

<sup>134</sup> Se promociona un trabajo autónomo ecológicamente más sostenible en coordinación con las estrategias de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas, y la estrategia de Bioeconomía Horizonte 2030. En tal sentido, la primera línea de actuación tiene como objetivo impulsar el desarrollo del trabajo autónomo y de iniciativas emprendedoras verdes. Estas deben contribuir a impulsar la transición ecológica, conservar la biodiversidad y estar directamente vinculadas a los sectores de la denominada “Economía verde”.

conciliación profesional-familiar, así como la protección y fortalecimiento de la economía de los cuidados y el apoyo mediante incentivos al trabajo autónomo de mujeres y el empleo asalariado creado por mujeres autónomas.

Todo lo anterior no debe hacer olvidar que, en muchos casos, la crisis derivada de la COVID-19 y la actual guerra que está sufriendo Ucrania no ha hecho sino resaltar y acentuar algunos de los problemas que arrastra el trabajo autónomo –y, en general, el tejido productivo español– desde hace tiempo: la necesidad de afrontar procesos ambiciosos de modernización y mejora de su infraestructura, tamaño y procesos de trabajo (Eje 3), de actualizar las competencias y saberes movilizados (Eje 5), de promover la transición ecológica y hacer del trabajo autónomo una actividad medioambientalmente sostenible (Eje 4). Transformaciones todas ellas encaminadas a permitir la adaptación del trabajo autónomo a las sociedades digitales y al reto ecológico, a mejorar su productividad y carácter innovador, a fortalecer, en definitiva, su viabilidad y sostenibilidad a largo plazo.

### **3.- DEMOGRAFÍA Y EMPRENDIMIENTO: DOS VARIABLES ESPECIALMENTE INTERRELACIONADAS EN EL MEDIO RURAL**

Al problema de la “España vaciada” se ha unido en los últimos años la migración interurbana entre ciudades de mediano tamaño a lugares de primer nivel en la jerarquía territorial. La gravedad de estas migraciones se acentúa, a su vez, por la descapitalización de talento joven, es decir, los jóvenes con estudios superiores altamente cualificados están optando por mudarse de las pequeñas y medianas ciudades, más cercanas al medio rural, a las grandes urbes en busca de mejores oportunidades laborales. Todo ello provocará en los próximos años un creciente problema de despoblación que ya empieza a apreciarse y que será necesario abordar en un futuro no muy lejano mediante la elaboración e implementación de políticas que permitan retornar y retener el talento en las poblaciones de origen.

La falta de emprendimiento se hace patente en el medio rural de forma estrepitosa. Los datos demuestran cómo las sociedades mercantiles y los autónomos eligen las zonas urbanas, y a su vez más pobladas, para ubicarse y constituirse dejando en el olvido a los espacios rurales. El establecimiento como persona trabajadora autónoma sigue la misma tendencia que la creación de sociedades en relación con el flujo demográfico, de modo que resulta mucho más significativa e intensa su presencia en Madrid, Cataluña, Valencia, Islas Baleares y Andalucía, dado que la demanda de productos, servicios y mano de obra es mayor cuanto mayor es el número de personas a las que se tiene acceso.

El mayor número de personas trabajadoras afiliadas al RETA coincide con las zonas de mayor presencia de espacio urbano. Tales datos demuestran a las claras la existencia de una contundente relación entre el emprendimiento (sea a través de la creación de sociedades sea por el número de autónomos) y el crecimiento poblacional. Las empresas y los autónomos encuentran incentivos para invertir en las zonas más pobladas dado que hay un mayor número de potenciales clientes y consumidores y, simultáneamente, existe una mano de obra heterogénea dispuesta a trabajar. Sin embargo, en el medio rural ni autónomos ni sociedades encuentran los alicientes necesarios para establecerse de una manera significativa.

No obstante, el fomento del emprendimiento en las zonas rurales y una implantación correcta y eficaz, aunque pudiera frenar el goteo incesante de población que abandona el medio rural, no sería suficiente para alcanzar cifras de crecimiento significativo, ya que otra de las variables a tener en cuenta es el saldo vegetativo --diferencia entre nacimientos

y defunciones--. En los últimos 4 años el saldo vegetativo nacional ha sido negativo, es decir los nacimientos han sido menores que el número de personas fallecidas, apoyándose el crecimiento poblacional en la inmigración de personas de terceros países<sup>135</sup>. El análisis de la evolución de dicho dato a nivel autonómico (ponderado a la baja por las defunciones atribuibles a la incidencia de la COVID-19, especialmente en la Comunidad de Madrid) resulta también muy pesimista, pues si hace 10 años solamente eran 5 las Comunidades Autónomas con un saldo negativo (Aragón, Asturias, Castilla y León, Extremadura y Galicia) actualmente, son únicamente 4 las regiones que cuentan con saldos positivos (las Islas Baleares, Murcia y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla)<sup>136</sup>.

La baja fecundidad en el territorio español es un problema que afecta al crecimiento natural del país desde hace tres décadas. Los datos de 2020 reflejan cómo, de media, una mujer tiene 1,19 hijos<sup>137</sup>. Esta baja fecundidad se encuentra íntimamente relacionada con el retraso de la emancipación económica y residencial de los jóvenes, la tendencia a posponer la convivencia con una pareja estable, el creciente aplazamiento de la decisión de tener hijos, el aumento de la infecundidad voluntaria e involuntaria y la reducción en la propensión a tener segundos hijos. Todas estas variables deberán ser tenidas en cuenta en el momento de elaborar políticas públicas y acciones directamente encaminadas a consolidar y mantener la población en entornos rurales y a la hora de emprender acciones específicamente dirigidas a favorecer el emprendimiento femenino.

Los datos expuestos no hacen sino poner de manifiesto la poco o nada halagüeña realidad de los pueblos y municipios rurales, cifrados actualmente en 3.403 municipios, los cuales en términos globales suponen el 42% del total de los que se encuentran en riesgo de despoblación. La gravedad de la situación es tal que estas zonas han visto reducidos sus habitantes, incluso en “la fase expansiva, en la que la población rural en su conjunto aumentó”<sup>138</sup>. Para contrarrestar tan nefastos datos, la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, nació con el propósito de dar solución a la falta de emprendimiento y empleo, con el objetivo último de poner freno al abandono de estos entornos. Para ello, se dotó a la misma de un presupuesto propio a fin de elaborar **programas de desarrollo sostenible del medio rural** con carácter periódico, al objeto de desarrollar las actividades, medidas y acciones de cada uno de los programas destinados a recuperar los espacios rurales. De hecho, las Comunidades Autónomas se han beneficiado de la implantación de la Ley 45/2007, al posibilitar ésta la creación de planes e impulsar acciones adaptadas a las necesidades específicas de cada región. De esta forma, el resultado de los planes se optimiza y resulta más eficiente, ya que las

---

<sup>135</sup> Como se desprende del INE: *Cifras de Población (CP) a 1 de enero de 2021 Estadística de Migraciones (EM)*, año 2020, Madrid, 2021; INE: *Cifras de Población (CP) a 1 de enero de 2020 Estadística de Migraciones (EM)*, año 2019, Madrid, 2020; INE: *Cifras de Población (CP) a 1 de enero de 2020 Estadística de Migraciones (EM)*, año 2018, Madrid, 2019 y INE: *Cifras de Población (CP) a 1 de enero de 2020 Estadística de Migraciones (EM)*, año 2017, Madrid, 2018.

<sup>136</sup> Datos obtenidos de INE: *Indicadores de Crecimiento de la Población Resultados por Comunidades Autónomas. Saldo Vegetativo por mil habitantes por comunidad autónoma*, Madrid, 2021.

<sup>137</sup>

[https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736177003&menu=ultiDatos&idp=1254735573002](https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177003&menu=ultiDatos&idp=1254735573002)

INE: *Movimiento Natural de la Población (MNP). Indicadores Demográficos Básicos (IDB). Año 2021*, publicados en noviembre de 2022.

<sup>138</sup> BANCO DE ESPAÑA: *Informe anual 2020*, Madrid (BdE), 2021, págs. 281 y ss.

autonomías por su cercanía al medio conocen mejor y en profundidad las necesidades de su población.

La realidad *supra* expuesta pone de relieve la necesidad y urgencia de que los poderes públicos creen e impulsen políticas que permitan dotar de atractivo económico al medio rural a fin de posibilitar la creación de un tejido industrial interesante para la inversión y de calidad.

Por tanto, pensando en solucionar los múltiples problemas que asedian el medio rural (despoblación, dispersión geográfica, envejecimiento, falta de servicios e infraestructuras y, en concreto, falta de emprendimiento y empleo) resulta imprescindible abordar la cuestión desde un prisma multidisciplinar que ataje todos y cada uno de los factores implicados en el fenómeno de despoblación. Al tiempo, los poderes públicos, los agentes sociales y todos aquellos actores del desarrollo interesados en revertir la tendencia de despoblación de los territorios rurales han de estar dispuestos a trabajar de la mano para aportar soluciones innovadoras.

### **3.1.- El emprendimiento y la mejora de los servicios, infraestructuras y equipamientos al servicio de la repoblación y recuperación del medio rural**

Con el objetivo de simplificar la ardua tarea de repoblación y recuperación del medio rural, se pueden establecer dos grandes ejes de actuación: el primero, dirigido a diseñar medidas encaminadas a incentivar y promover el emprendimiento y el empleo de tales zonas, aprovechando el potencial específico del territorio; y un segundo grupo de actuaciones que aborde la creación y mejora de los servicios públicos, las infraestructuras y equipamientos de este medio.

En cuanto a las medidas clave que se recogen en el primer eje, todas ellas pasan por conseguir crear empleo suficiente y de calidad que acabe con la despoblación rural. La principal apuesta es el **sector agropecuario**, por su carácter estratégico, mediante la apuesta por una agricultura y ganadería sostenible que respete el medio ambiente y de calidad tanto en los bienes que produce como el empleo que genera; el turismo de interior que ponga de relieve el valor cultural, histórico y medio ambiental; y en los últimos tiempos debido a la crisis sanitaria provocada por la pandemia, se abre paso lentamente la implantación del teletrabajo, gracias al cual un porcentaje significativo de personas trabajadoras han retornado a zonas rurales próximas<sup>139</sup>.

Ahondando en esta cuestión, existe un elenco amplio de sectores estratégicos en el entorno rural capaces de potenciar su desarrollo a través del emprendimiento:

- a) El **sector energético**, a través de la promoción de la implantación y gestión de las energías renovables, lo cual permitirá, a través de un buen diseño, crear empleos duraderos y de calidad que revitalicen estos espacios.
- b) El **sector de los cuidados**, pues por las características demográficas del entorno (alta tasa de personas mayores y dependientes) se convierte en un sector a tener en consideración.

---

<sup>139</sup> ECONOMÍA SOCIAL RURAL Y TRABAJO AUTÓNOMO y UPTA: Guía: *Emprendimiento en el ámbito rural*, 2020.

- c) El **sector tecnológico**, que una vez se supere la brecha digital y con una gestión adecuada, el medio rural puede atraer hacia su territorio.
- d) Los **empleos verdes**, encaminados a proteger y promover la mejora de los ecosistemas mediante un gran número de actividades relacionadas con el control de emisiones y vertidos al medioambiente, gestión de recursos naturales, producción de biomasa o, en suma, un sinfín de actividades relacionadas con la protección y conservación medioambiental.

Para conseguir impulsar los nuevos sistemas de creación de valor y empleo, las políticas públicas no pasan solamente por establecer incentivos económicos, sino que también resulta urgente dotar a las personas de las herramientas necesarias para poder gestionar la creación de una empresa, pues en ocasiones estas carecen de las habilidades para emprender. De ahí la necesidad de impulsar políticas directamente encaminadas a motivar y dotar de las destrezas necesarias a la población en general (y a la femenina en particular) para aumentar el número de personas emprendedoras.

Simultáneamente, resulta imprescindible reducir los gastos, los tiempos y la burocracia, proporcionar información y facilitar la gestión de trámites a fin de dinamizar el emprendimiento.

En conclusión, está demostrado que existe una relación entre el aumento poblacional, el acceso a servicios de todo tipo y la mayor industrialización. Ya sea mediante la creación de sociedades o a través del emprendimiento, si se consigue atraer y retener empresas en las zonas rurales, la población experimentará un crecimiento rápido siempre que el empleo sea de calidad. A esto se debe unir la dotación de buenos equipamientos, infraestructuras y servicios que permitan al ciudadano acceder en las mismas condiciones que en el medio urbano. Por ello, las políticas, planes y programas que se deben implementar a fin de llenar la “España vaciada” han de estar dirigidos a incentivar, desarrollar, captar y retener el emprendimiento en todas sus formas, sin olvidar el acercamiento de servicios a los ciudadanos del medio rural. Asimismo, el punto clave para la creación de empleo pasa por explotar los recursos y potencial endógeno de las zonas rurales. La apuesta segura pareciera ser el sector agropecuario, sin embargo, no deben centrarse todos los esfuerzos en el mismo, a fin de no repetir errores pasados, pues la diversificación de actividades económicas traerá un crecimiento mayor y más seguro.

### **3.2.- Medidas de impulso de la presencia de la mujer en el medio rural**

El Ministerio del ramo reconoce que “son, con diferencia, el principal vector para la renovación y el emprendimiento rural; sin embargo, en el medio rural todavía se mantienen escenarios de desigualdad entre mujeres y hombres en un grado más acusado de las que ocurren en el medio urbano”<sup>140</sup>. Bajo tal diagnóstico, no resulta extraño que los distintos Planes Estratégicos para la igualdad de género; en particular, el *Plan para la Promoción de Mujeres del Medio Rural 2015-2018*, haya dirigido su punto de mira a mejorar la inclusión socio-laboral y la participación económica del colectivo. En tanto no sustituido, sus objetivos se consideran plenamente vigentes y forman parte de la agenda política del Gobierno de España y el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación

---

<sup>140</sup> MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN: *Las mujeres en el medio rural*, 2021.

(MAPA). Dicha vigencia prorrogada otorga virtualidad a las secciones que afectan a sus 5 acciones fundamentales relativas a:

- 1) Empleo y emprendimiento.
- 2) Participación de las mujeres rurales en la toma de decisiones (empoderamiento y asociaciones de mujeres rurales).
- 3) Promoción de la conciliación y de la corresponsabilidad.
- 4) Incorporación de la igualdad de oportunidades en el diseño de las políticas de fomento del medio rural.
- 5) Impulso del conocimiento sobre la situación de las mujeres del medio rural.

A su vez, resulta digno de mención en este estudio el reciente *III Plan Estratégico para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres 2022-2025*. Una breve atención a su contenido permite comprobar cómo trata de poner enmienda a las desigualdades basadas en el lugar de residencia, adoptando un enfoque interseccional<sup>141</sup> que permita interpretar y actuar sobre las desventajas que afectan a las mujeres de zonas rurales, deprimidas demográficamente o desfavorecidas, considerando adecuadamente sus realidades y situaciones de vida. Con una estructura de 4 ejes (1. Buen Gobierno, para avanzar hacia un modelo de gobierno más inclusivo y democrático; 2. Economía para la vida y el reparto justo de la riqueza, contra la feminización de la pobreza y la precariedad; 3. Vidas libres de violencia machista para las mujeres, con el objetivo de erradicar todas las formas de violencia; y 4. Un país con derechos efectivos para todas las mujeres), resultan variopintas las acciones específicas para el medio rural, pudiendo merecer mayor atención en estas líneas aquellas que pertenecen a las actuaciones en materia de procedimientos de buen gobierno, para transformar las formas de hacer en política pública, de forma que existan estudios sobre la situación de la igualdad de oportunidades entre los colectivos objetivo competencia del MAPA proponiendo a los organismos oficiales generadores de datos estadísticos, su desagregación por sexo para contribuir al desarrollo del medio rural y sector agrario (Medida 14) y, cómo no, conviene destacar también las actuaciones en materia de empleo, para construir un mercado laboral de calidad y en igualdad para las mujeres, constatando diferentes vertientes:

- a) El desarrollo de un itinerario personal e integrado de acciones de orientación, asesoramiento y formación ajustado al perfil de empleabilidad de las mujeres de áreas rurales en ámbitos con buenas perspectivas territoriales de empleo y derivados de las necesidades del mercado laboral rural, en particular en los ámbitos digital, aprovechamiento forestal y agrario, emprendimiento y economía social (ligada a productos endógenos), actividades comerciales on line y apoyo a la dependencia, de forma que el 35% de los itinerarios indicados se orienten a competencias y empleos verdes (Medida 151),

---

<sup>141</sup> Que supone “un paso más allá en la aplicación del enfoque de género a las políticas públicas de igualdad ampliando su alcance”, MINISTERIO DE IGUALDAD e INSTITUTO DE LAS MUJERES: *III Plan Estratégico para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres 2022-2025*, en [https://www.inmujeres.gob.es/elInstituto/PlanesEstrategicos/docs/Plan\\_Estrategico\\_2022\\_2025.pdf](https://www.inmujeres.gob.es/elInstituto/PlanesEstrategicos/docs/Plan_Estrategico_2022_2025.pdf)

b) La alfabetización digital para mujeres trabajadoras agrarias contratadas en el marco del Plan de Fomento del Empleo Agrario (PROFEA) (Medida 154).

c) El Análisis y evaluación de la Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias a fin de impulsar la aplicación real y efectiva de las posibilidades de las mujeres de ser titulares de las explotaciones (Medida 182).

En el plano económico cabe lamentar que hasta hace escasas fechas la igualdad de género no hubiera sido incluida dentro de los objetivos de la PAC, aun cuando tal déficit se haya corregido para el nuevo periodo abierto en el año 2021 (a iniciativa española) en tanto su Objetivo Específico 8 pasa a contemplar el categórico de “promover el empleo, el crecimiento, la igualdad de género, la inclusión social y el desarrollo local”.

A nivel estatal resulta frecuente aplicar índices de discriminación positiva en favor de la mujer, con medidas que incluyen criterios de selección específicos (normalmente concesión de prioridad) tanto en el *Plan Nacional de Desarrollo Rural*, como en los distintos Planes de Desarrollo Rural de carácter autonómico, teniendo especial consideración las conferidas a las explotaciones de titularidad compartida.

Junto a estas subvenciones finalistas para la incorporación o consolidación de las mujeres en la actividad agraria, no cabe desconocer cómo, siguiendo precedentes en el mismo sentido, el Real Decreto 347/2019, de 17 de mayo<sup>142</sup> recoge las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas a programas plurirregionales de formación dirigidos a los profesionales del medio rural. En ellos se destaca, como una finalidad específica de tal política, “la oportunidad para avanzar en la igualdad entre hombres y mujeres”; de ahí que entre sus beneficiarios aparezcan las organizaciones de mujeres rurales de ámbito estatal [art. 2.1 b)], y entre los requisitos figure expresamente que “la totalidad del programa no organizado por entidades de mujeres rurales deberá contar con una participación de mujeres mínima del 15 % del total de los alumnos” [art. 4.4. 5º f)].

### **3.3.- Los estatutos autonómicos de mujeres rurales: avances y cuestiones pendientes**

Descendiendo a nivel autonómico no cabe desdeñar la aprobación de diferentes normas para afrontar la discriminación que sufren las mujeres en el sector agrario, sobre todo en cuanto se refiere a su reconocimiento profesional y estimación social. Hasta la fecha resulta paradigmática la Ley 8/2015, de 15 de octubre, del Estatuto de las Mujeres Agricultoras en el País Vasco y la Ley 6/2019, de 25 de noviembre, del Estatuto de las Mujeres Rurales de Castilla-La Mancha. Ambas regulaciones comparten, entre otros, los siguientes atributos<sup>143</sup>:

- La promoción del acceso de mujeres a la titularidad de explotaciones agrarias y del régimen de titularidad compartida de explotaciones agrarias.

---

<sup>142</sup> Con la actualización operada por el Real Decreto 810/2020, de 8 de septiembre y por el Real Decreto 282/2021, de 20 de abril.

<sup>143</sup> MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN: “Titularidad compartida”, *Boletín Datos y Noticias sobre Mujeres Rurales y Titularidad Compartida*, núm. 8, 2019, en [https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/igualdad\\_genero\\_y\\_des\\_sostenible/boletin\\_titularidad\\_compartida\\_8\\_tcm30-525614.pdf](https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/igualdad_genero_y_des_sostenible/boletin_titularidad_compartida_8_tcm30-525614.pdf)

- El fomento de la afiliación de las mujeres agricultoras y ganaderas a la Seguridad Social.
- La prioridad de la titularidad de las mujeres en las ayudas y subvenciones en el ámbito agrario y rural.
- La prioridad de la contratación y promoción profesional de mujeres por empresas en ayudas y subvenciones.
- La representación equilibrada entre hombres y mujeres en los tribunales de evaluación y comisiones de valoración de tales ayudas.
- La representación de las mujeres en el ámbito agrario y su participación en los órganos directivos de asociaciones u organizaciones profesionales, empresariales o de otra índole del sector agrario, en tanto ambos estatutos condicionan la concesión de ayudas y subvenciones a que las mismas cuenten con una participación femenina mínima en sus órganos de dirección.
- El apoyo a la conciliación y corresponsabilidad en el sector mediante programas específicos, ayudas o servicios de sustitución.
- Los recursos de información y atención accesibles para las mujeres del sector para la prevención y la protección frente a la violencia de género.
- La introducción de la perspectiva de género en el ámbito de la salud en el trabajo y la prevención de riesgos laborales.
- La formación, profesionalización y especialización de las mujeres mediante programas específicos, entre otros, la formación en igualdad en la capacitación agraria, ligada a una formación básica, progresiva y permanente en materia de igualdad entre hombres y mujeres del personal competente.

Siguiendo los pasos y recomendaciones a nivel europeo de elaborar un estatuto para las mujeres rurales, otras tantas Comunidades Autónomas han seguido dicha iniciativa, como es el caso del *Estatuto de la Mujer Rural y del Mar en Galicia* o con la misma denominación (aunque con la alusión en plural) en Andalucía<sup>144</sup>.

En el caso de Galicia, el colectivo de “*Mujeres rurales y del mar*” está planteando llevar al Parlamento su descontento ante un Estatuto que no atiende las necesidades de ninguno de estos colectivos. En concreto, a través de *FADEMUR Galicia* y *Mulleres Salgadas*<sup>145</sup>, plantean la necesidad de rehacer un texto carente de análisis, que no aporta soluciones a dos realidades completamente diferentes y que deben ser atendidas con rigor, lamentando el desinterés institucional ante las problemáticas sectoriales de las mujeres rurales y del mar. Las dos entidades autonómicas, que engloban un mayor número de mujeres en sus respectivos ámbitos, manifiestan su profundo descontento ante la oportunidad perdida que supone un texto que deja en evidencia el nulo interés gubernamental por extender la visión de género al ámbito rural y al mar gallegos. Y ello porque, a su juicio, pese a que en octubre de 2021 el Parlamento manifestó su apoyo unánime a la creación de un *Estatuto de la Mujer Rural*, el órgano competente ha optado por reducir el demandado texto a un breve título englobado en la *Ley para la Promoción Efectiva de Igualdad entre Mujeres y Hombres*, que mete en el mismo saco a las mujeres rurales y a las del mar. Por

---

<sup>144</sup> <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/agriculturapescaaguaydesarrollorural/unidad-igualdad-genero/estatuto-mujeres-rurales-y-del-mar.html>

<sup>145</sup> <https://fademur.es/fademur/fademur-galicia-estatuto-parlamento/>

el camino han quedado las demandas de FADEMUR, que reivindicaba un estatuto específico con rango de ley capaz de convertirse en la herramienta efectiva que las mujeres rurales necesitan. En ese sentido, la Federación de Asociaciones de Mujeres Rurales de Galicia lamenta que el aislamiento y la falta de servicios que lastran la igualdad en el medio rural y que se traducen en una preocupante tendencia hacia la masculinización, el envejecimiento y el abandono (problemas capitales para el mantenimiento de un entorno rural vivo e igualitario) ni siquiera se mencionen en el texto aprobado. Igualmente, considera insuficiente el análisis del problema y la escasa concreción de las medidas propuestas, que no abordan temáticas prioritarias como la promoción efectiva de los recursos socioculturales, asistenciales, sanitarios y educativos; el impulso a la profesionalización de los cuidados y la creación de servicios de proximidad o herramientas concretas para el fomento de la corresponsabilidad y la lucha contra la violencia machista. Tampoco *Mulleres Salgadas* está satisfecha con un texto que no recoge necesidades capitales para las trabajadoras del mar, como la incorporación del enfoque de género a la Ley de Cofradías. Un texto obsoleto que no presta atención a la realidad de las numerosas mujeres que actualmente trabajan en el sector pesquero y marisquero ni aporta garantías en lo que a paridad en la composición de los órganos directivos se refiere. En la misma línea, la asociación lamenta que el gobierno autonómico siga sin impulsar el Observatorio de Igualdad en el sector pesquero aprobado por unanimidad en el Parlamento de Galicia en marzo de 2022. Una herramienta necesaria para estudiar, analizar y establecer diagnósticos y medidas correctoras que contribuyan a mejorar la situación de las gallegas que trabajan en el mar, cuya creación se demanda por el colectivo desde mayo de 2021, y que para nada se menciona en el Estatuto.

En el caso de Andalucía, a nivel institucional<sup>146</sup> se vienen presentando desde hace años los (lentos) avances que van a permitir el proyectado *Estatuto de las mujeres rurales y del mar de Andalucía*, destacando especialmente “la contribución que viene haciendo la mujer a un medio rural próspero” y los avances que este Estatuto va a permitir para “conseguir la igualdad real de oportunidades en el medio rural, impulsando el ejercicio efectivo de sus derechos profesionales y sociales”, afrontando la discriminación que han sufrido en cuanto a reconocimiento profesional y estimación social e insistiendo en la importancia “de incorporar mujeres, y especialmente mujeres jóvenes, a la actividad, haciéndosela atractiva y como una profesión de futuro”. Dicha norma ya ha sido sometida a información pública y está pendiente de su tramitación parlamentaria, para afrontar los principales retos de sectores en los que hay que valorar los cambios importantes que se han ido produciendo. Como reflejo de los mismos, el último censo agrario andaluz de 2020 refleja un incremento en el número de jefas de explotación en 5 puntos respecto del censo de 2016, alcanzando el 29%; en el caso de los perceptores de la PAC, el 41% son mujeres.

Además del referido Estatuto, la Junta de Andalucía trabaja en distintas líneas que cuentan con la mujer como eje principal y transitan a través del diálogo abierto de manera permanente con las entidades representativas de la mujer en el ámbito agrario y pesquero. Entre otras, convocatorias de ayudas destinadas a organizaciones femeninas o ayudas específicas para la incorporación de las mujeres a la actividad agraria. Por último, interesa mencionar la aprobación el 14 de junio de 2022 del *II Plan de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres en la actividad agraria, pesquera y medioambiental de*

---

<sup>146</sup> <https://ecomercioagrario.com/andalucia-trabaja-en-un-estatuto-de-las-mujeres-rurales-y-del-mar/>

*Andalucía-Horizonte 2027*. Este plan contempla 17 objetivos que pretenden alcanzarse a través de 57 actuaciones estructuradas en 5 ejes de intervención y 19 líneas estratégicas. Tales medidas, entre otros fines, buscan aumentar la participación de las mujeres en los ámbitos de decisión, mejorar su situación laboral y profesional e impulsar la transversalidad de las políticas de igualdad que inciden en el mundo rural, pesquero y ambiental de Andalucía.

### **3.4.- Incentivos económicos asociados a la titularidad compartida de las explotaciones agrarias**

Atendiendo a una perspectiva de género, conviene tener presente que, en el ámbito de la explotación familiar del medio rural, son muchas las mujeres que comparten con los varones las tareas agrarias, asumiendo buena parte de las mismas y aportando tanto bienes como trabajo. Sin embargo, en la mayoría de los casos, figura sólo el hombre como titular de la explotación agraria, lo cual dificulta que se valore adecuadamente la participación de la mujer en los derechos y obligaciones derivados de la gestión de dicha explotación, en condiciones de igualdad. A revertir dicha situación tienden numerosas disposiciones normativas, entre las que destaca la Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias, que contempla cuatro objetivos fundamentales y otras tantas consecuencias de enjundia capaces de llevar a una unificación del concepto de profesionalidad agraria bajo una neta perspectiva feminista. Como objetivos cabe citar la profesionalización de la actividad agraria de la mujer al mismo nivel que el varón; hacer visible, por ende, su trabajo en las explotaciones; mejorar su participación en las organizaciones agrarias y fomentar la igualdad y la calidad de vida en el medio rural ayudando al asentamiento poblacional. Como consecuencias más visibles que promueven la igualdad real de la participación de la mujer en la explotación agraria cabe mencionar la regulación de la administración, representación y responsabilidad sobre la explotación de titularidad compartida entre los dos miembros titulares; el reparto de rendimientos por mitades iguales entre ambos titulares; la consideración de ambos titulares como beneficiarios directos de las ayudas y subvenciones de las que sea objeto la explotación; la cotización a la Seguridad Social por parte de ambos miembros y ventajas a la hora de acceder a la condición de explotación prioritaria.

Entre los incentivos económicos asociados a la titularidad compartida destaca el regulado en materia de Seguridad Social por la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo (LETA), en cuyo art. 37 se establece actualmente una bonificación (previamente fue una reducción) para las personas incorporadas a la actividad agraria que queden incluidas en el RETA (Régimen Especial de Trabajadores Autónomos) a través del SETA (Sistema especial), siempre que tengan 50 o menos años de edad en el momento de dicha incorporación y sean cónyuges o descendientes del titular de la explotación agraria, siempre que este se encuentre dado de alta en el citado régimen e incluido en ese sistema especial.

Con efectos de 1 de enero de 2023, dicha bonificación, durante los cinco años siguientes a la fecha del alta, alcanza el 40% de la cuota por contingencias comunes correspondiente a la base mínima de cotización del tramo 1 de la tabla general de bases aplicable en dicho sistema especial<sup>147</sup>. Tal bonificación, siempre que se cumplan las condiciones legalmente establecidas, resulta también aplicable al cónyuge del titular de una explotación agraria que se constituya en titular de la misma en régimen de titularidad compartida, salvo que

---

<sup>147</sup> Conforme a lo previsto en el art. 325 TRLGSS.

ya viniera disfrutando de la bonificación, en cuyo caso seguirá percibiendo ésta hasta su extinción.

Con carácter complementario, y salvaguardando plenamente las competencias de las entidades gestoras de la Seguridad Social, se ha aprobado recientemente el Real Decreto 819/2021, de 28 de septiembre, destinado a facilitar que los titulares de la explotación agraria de titularidad compartida puedan percibir ayudas directas al objeto de hacer frente, con garantías suficientes, al pago de las cuotas correspondientes de la Seguridad Social a las que se encuentran obligados. Además, por la total ausencia de competitividad entre los perceptores y por la excepcionalidad de las condiciones que concurren, dado el marco de impulso a la figura de la titularidad compartida en que se insertan, dichas subvenciones van dirigidas a sus potenciales destinatarios en condiciones de igualdad, independientemente de dónde se ubique la explotación agraria de titularidad compartida, por lo que aparecen dotadas de un claro enfoque nacional ajeno a una perjudicial compartimentación en función de territorios regionales, “de forma que se garantice tanto su implantación como los beneficios económicos que ofrece de manera transversal y homogénea al conjunto de España” (Preámbulo).

Dado que se trata de unas ayudas directas (sin necesidad de solicitud) y con carácter de *minimis* se ha considerado oportuno que se tramiten electrónicamente y que sea el órgano que posee información actualizada sobre el número y caracteres de esas explotaciones a nivel nacional el competente para la ordenación e instrucción del procedimiento, esto es, la Subdirección General de Dinamización del Medio Rural, de la Dirección General de Desarrollo Rural, Innovación y Formación Agroalimentaria, pues aunque en materia de agricultura y ganadería la competencia específica la ostentan las Comunidades Autónomas, “el Estado puede intervenir en virtud de sus competencias generales sobre la ordenación general de la economía”.

Asimismo, mediante la aprobación de estas ayudas, cuya cuantía máxima anual no podrá superar los 1.500 euros en cada ejercicio para cada entidad beneficiaria<sup>148</sup>, se pretende incentivar nuevas inscripciones de altas de explotaciones agrarias de titularidad compartida, así como la afiliación a la Seguridad Social de los cónyuges o parejas unidas por análoga relación de afectividad de las personas titulares de explotaciones agrarias, en el conjunto de España.

#### **4.- EMPRENDIMIENTO Y MANTENIMIENTO DEL TRABAJO AUTÓNOMO DE LAS MUJERES: SUPERANDO OBSTÁCULOS**

En términos generales, durante el último quinquenio, el trabajo autónomo de las mujeres ha experimentado un mayor crecimiento que el de los hombres. A pesar de ello no puede afirmarse que haya desaparecido la brecha de género en el trabajo autónomo (64,5 varones *versus* 35,5 mujeres), si bien esta brecha se ha ido reduciendo y en España es inferior a la media europea. El trabajo autónomo, desde este punto de vista, puede ser un instrumento para el empoderamiento femenino y de acceso a los recursos en condiciones de igualdad (neutralización del techo de cristal y suelo pegajoso, superación de la brecha salarial, etc.). Por tanto, es importante que las acciones normativas de fomento del trabajo autónomo incluyan ejes de actuación específicos dirigidos al emprendimiento y autoempleo femenino. Las reformas en la LETA de 2015 y de 2017 incorporaron reformas en esta línea, que deben reforzarse con medidas que afronten los retos del trabajo por cuenta propia femenino (acceso a la financiación, redes profesionales, responsabilidades de cuidado, etc.).

---

<sup>148</sup> Si bien resultan compatibles con otras ayudas o subvenciones que pudieran establecer las Comunidades Autónomas para la misma finalidad, *ex art. 11 Real Decreto 819/2021*.

#### **4.1.- La promoción de la igualdad de género en el trabajo autónomo como objetivo transversal y estratégico. Principales líneas de actuación**

La feminización del trabajo autónomo requiere una reflexión sobre qué tipo de medidas habrá que desarrollar para conseguir la igualdad de género en el empleo por cuenta propia, con especial atención a las medidas de conciliación de la vida familiar y laboral y de corresponsabilidad, a la formación de mujeres o al empleo femenino en el medio rural. Aspectos que se integran no solo de forma transversal en los diferentes ejes de la estrategia de impulso al empleo autónomo *supra* mencionada, sino de forma específica en un eje sobre igualdad de género.

Como se anticipó, la *Estrategia Nacional de Impulso del Trabajo Autónomo 2022-2027* (ENDITA) incorpora un eje cuya consecución apela a actuaciones en distintos ámbitos: Promoción y fortalecimiento de la economía de los cuidados; potenciación de medidas de conciliación laboral-familiar para trabajadoras y trabajadores autónomos; acceso en igualdad de condiciones a las fuentes de financiación y al emprendimiento; lucha contra la discriminación en las retribuciones percibidas o en el acceso a los cargos de mayor responsabilidad, etc. Del mismo modo, se pretenden fomentar también medidas de acción positiva cuando sea necesario, y facilitar la participación de las mujeres y de las empresas lideradas por mujeres o con porcentajes de propiedad mayoritarios. Todo ello exige, como punto de partida, una recogida de datos segregados por sexo, para que se tenga conocimiento claro de la situación de partida y se puedan marcar unos objetivos realistas a los que se pretenda llegar, motivando cada una de las líneas de actuación propuestas en los términos expuestos en los epígrafes que siguen.

##### **4.1.1.- Protección y fortalecimiento de la economía de los cuidados**

El acceso de la mujer trabajadora autónoma al mercado de trabajo exige un replanteamiento de los roles asumidos tradicionalmente dentro de los hogares. Desde las tareas de cuidado asignadas casi en exclusiva a las mujeres y vinculadas a su rol reproductivo se ha avanzado hacia nuevos modelos sociales con uno, dos (o más) sujetos sustentadores de la economía familiar en los que aquellas tareas de cuidados habrán de ser atendidas de un modo corresponsable.

No obstante, en este asunto no puede dejar de mencionarse el inevitable sesgo de género que todavía hoy siguen presentando los cuidados en el entorno familiar y las divergencias territoriales. La dimensión de género que presenta esta materia exige un profundo análisis desde tal perspectiva, prestando especial atención a la gestión de los cuidados en el entorno familiar<sup>149</sup>, para comprobar si en el desarrollo legislativo de las medidas adoptadas hasta el momento para hacer frente a la protección y cuidados de las personas dependientes (especialmente personas mayores), se tienen en cuenta las necesidades específicas de las mujeres cuidadoras o, por el contrario, se están reforzando los clásicos roles que por cuestión de género se asignan en materia de cuidados. A la vez que es importante que se consideren las necesidades específicas de las mujeres que reciben los cuidados, puesto que son mayoría entre la población de mayor edad con situación de dependencia reconocida<sup>150</sup>.

---

<sup>149</sup> A 31 de diciembre de 2020, la prestación económica para cuidados en el entorno familiar era recibida por 450.517 personas; es decir, “el 31,57%” de las personas beneficiarias. Analizando dicho dato desde una perspectiva territorial, cabe observar que hay 3 Comunidades Autónomas (Comunidad Valenciana, Región de Murcia y Comunidad Foral de Navarra) en las que más de la mitad de las personas dependientes la reciben.

<sup>150</sup> IMSERSO: *Informe de la Comisión para el análisis de la situación actual del sistema de la dependencia, de la sostenibilidad y de los actuales mecanismos de financiación, para evaluar su adecuación a las necesidades asociadas a la dependencia*, 6 de octubre de 2017, pág. 103.

A su vez, el lugar de residencia constituye un factor diferenciador especialmente relevante como consecuencia del desarrollo de forma heterogénea de los servicios sociales en España, por lo cual, en función del territorio en que viven las personas mayores y dependientes, se producen diferencias importantes en cuanto a la extensión de los recursos, los requisitos de acceso y los diversos contenidos y atenciones profesionales. De hecho, si se valora el marco normativo, tanto estatal como autonómico, de la atención a la dependencia desde un punto de vista crítico, las principales cuestiones que se suscitan son la extrema complejidad de sus procedimientos y la desigualdad territorial, muy especialmente en la fase de concreción del contenido prestacional.

Además, no puede dejar de señalarse que la escasa libertad de elección de los usuarios a la hora de cubrir sus necesidades lleva consigo un fuerte impacto negativo de género que pone en evidencia dos datos constatables: primero, que muchas mujeres se dedican a estos cuidados no por libre elección, sino por imposición económica y social (y sin cobertura ni consideración) y, segundo, que los hombres no asumen en igualdad el papel de cuidadores, con lo que contribuyen a aumentar un reparto discriminatorio de las labores de cuidado. Por tanto, partiendo del compromiso y de la implicación de toda la sociedad (pues si bien la protección y respeto de los derechos de las personas mayores supone para los Estados una obligación que tiene un fundamento internacional, exige también la participación cada vez mayor de los interesados al tratarse no tanto de una deuda social sino de “participación vital”) es preciso apostar por un modelo flexible y cercano a la atención que se precisa, en el que se combinen las prestaciones económicas y de servicios y, sobre todo, en el que se redefina el papel de la mujer, que sigue siendo la tradicional y principal cuidadora y, por tanto, merece una posición más visible en el marco del sistema protector, siguiendo ejemplos de Derecho comparado que apuestan por reconocerle no solo derechos de Seguridad Social sino también permisos laborales extensos. Si se favorecen estas medidas, podrán conservar el empleo quienes proveen los cuidados, y con tasas de empleo elevadas se favorecen sistemas de pensiones sostenibles, sin olvidar la necesidad de que la persona cuidadora no profesional de personas mayores y dependientes tenga que desconectarse de su actividad de cuidado (más incluso por razones psíquicas que meramente físicas) como contempla, a título de ejemplo, el ordenamiento alemán. Además, se da la circunstancia de que dichas necesidades de cuidado que habrán de ser satisfechas están creando también empleo, mayoritariamente femenino. Se asiste, por tanto, a una nueva economía de los cuidados (de descendientes, ascendientes) y, desde un enfoque más amplio, a un nuevo contrato social en el que las políticas y medidas de conciliación y corresponsabilidad habrán de adoptar un enfoque global con participación de actores públicos y privados que se complementan, pues en este nuevo e imparable modelo social, instituciones públicas y privadas pueden desempeñar un importante papel a través del desarrollo de instrumentos que permitan a las mujeres el acceso al empleo o su mantenimiento. Para conseguir tal objetivo la ENDITA 2022/2027 propone las siguientes líneas de actuación:

**a) Medidas de financiación y apoyo económico. En especial el refuerzo de las ayudas a la dependencia**

-Reforzar las infraestructuras básicas y los servicios sociales en entornos rurales (guarderías, escuelas...) que eviten el abandono de la actividad de las mujeres con responsabilidades familiares.

-Atender las necesidades derivadas de la diversidad de los modelos familiares.

-Dignificar y proteger el trabajo al servicio del hogar familiar. Para ello se propone, entre otros posibles instrumentos, la realización de un estudio sobre ventajas e inconvenientes

de bonificaciones en la Seguridad Social por contratación a tiempo completo o parcial de personas cuidadoras, así como el mantenimiento de las bonificaciones por primeras altas. Tales bonificaciones en Seguridad Social pretenden, en su caso, contribuir a la lucha contra la economía sumergida y a la precariedad, especialmente elevada en este ámbito.

-Impulsar la creación de empresas de servicios de proximidad.

-Reforzar la ayuda a la dependencia.

Este último asunto merece sin lugar a dudas una mayor concreción dado que el número de personas que necesitan cuidados de larga duración no deja de aumentar y que las transformaciones producidas en la estructura social y demográfica conducen a que la protección de la dependencia no pueda seguir concibiéndose como una cuestión que afecta prioritariamente al núcleo privado o familiar, sino que se ha convertido en un asunto que repercute en la sociedad en su conjunto, a la que tienen que dar respuesta los poderes públicos, convirtiéndose en uno de los grandes retos que tiene que afrontar un modelo de Estado Social. A partir de tal premisa, cabe considerar que existe dependencia cuando la persona afectada por la incapacidad deja de ser autónoma y necesita ser atendida por terceros para subsistir. Esas atenciones pueden ser meramente “ordinarias”, que pueden prestar asistentes o cuidadores no especializados, pertenecientes incluso al entorno familiar o amistoso. Son los denominados por el legislador español como “cuidados informales” (o no profesionales), en la medida en que se prestan en su domicilio, por personas de la familia o de su entorno, no vinculadas a un servicio de atención profesionalizada (art. 2.5 Ley 39/2006) o bien son atenciones “importantes”, que requieren ser desarrolladas por profesionales, dada su complejidad y/o coste. Estos son los que la Ley 39/2006 denomina “cuidados profesionales”: prestados por una institución pública o entidad, con y sin ánimo de lucro, o profesional autónomo entre cuyas finalidades se encuentre la prestación de servicios, ya sean en su hogar o en un centro. El catálogo de servicios diseñado en su art. 15 consiste básicamente en obligaciones de hacer; en prestaciones en especie a través de las cuales las personas dependientes reciben la ayuda, atenciones y cuidados que necesitan (en concreto, tienen tal consideración, los servicios de prevención y de promoción de la autonomía personal, el servicio de teleasistencia<sup>151</sup>, el servicio de ayuda a domicilio, el servicio de centro de día y de noche y el servicio de atención residencial).

No cabe duda de que la Ley 39/2006 ha supuesto un cambio radical en el entendimiento de la prestación asistencial a favor de las personas dependientes y/o con discapacidad, otorgando por vez primera una respuesta de naturaleza pública y efectiva al grave y creciente problema de la dependencia. Dicha respuesta del legislador representa un auténtico hito normativo dentro de nuestro sistema de protección social, configurado como el cuarto pilar del Estado de Bienestar, que pretende la creación de un marco

---

<sup>151</sup> La Resolución de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, de 6 de marzo de 2020, determina las intensidades y contenidos técnicos mínimos de la prestación pública de teleasistencia en Castilla y León. La nueva Teleasistencia Avanzada ofrece de manera gratuita una gran independencia a los usuarios y sus familiares ya que, en caso de que se produzca una emergencia en su vivienda, les permite pedir auxilio de una manera fácil y rápida a través de un botón de alarma. Además, gracias a las nuevas tecnologías, el servicio puede darles apoyos a través del teléfono, en aspectos que consideren importantes en su vida, recordarles citas médicas, etc. También incorpora dispositivos de teleasistencia móvil con geolocalizador para la atención a situaciones de necesidad fuera del domicilio, y los más avanzados sensores y dispositivos que detectan automáticamente situaciones de riesgo en el hogar, y permiten evitarlos o actuar con la mayor rapidez ante estas situaciones.

<https://serviciosociales.jcyl.es/web/es/servicios-sociales-innovacion/teleasistencia-avanzada.html>

normativo estable y necesario de protección de las personas que por su situación de especial vulnerabilidad requieren el auxilio o asistencia necesaria para poder llevar a cabo una vida digna y lo más autónoma posible.

Hasta su aprobación, las necesidades de las personas mayores y, de un modo más genérico, de las afectadas por situaciones de dependencia habían sido atendidas por las familias (y dentro de ellas, principalmente por mujeres), apoyadas desde los sistemas de servicios sociales en los que estaban involucrados, prioritariamente, los ámbitos autonómicos y locales. Con la nueva ordenación legal, el Estado interviene de forma decisiva en este ámbito, creando el nuevo Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) como instrumento esencial para el desarrollo y mejora del sistema de servicios sociales, abriendo un nuevo campo de intervención capaz de poner a prueba la capacidad de la sociedad y sus instituciones para dar respuesta a las necesidades de las personas dependientes. La complejidad del modelo instaurado compromete a la sociedad en su conjunto, comenzando por las Administraciones Públicas (estatales, autonómicas y locales) que se integran en la red de servicios sociales preexistentes, pero sin orillar el núcleo privado o familiar, que sigue recibiendo un reconocimiento jurídico a través de la figura del cuidador familiar (también denominado apoyo informal). Y sin olvidar el papel protagonista del Tercer Sector (representado por las asociaciones de personas mayores y discapacitadas, fundaciones y entidades de acción social), que puede participar en el Sistema prestando un apoyo esencial.

Sin embargo, pese a los avances, todavía queda un largo trecho por recorrer, pues aunque los diversos mecanismos puestos en marcha por el Estado deberían ser capaces de garantizar que las personas dependientes y sus familiares tuvieran la posibilidad de elegir entre un amplio abanico de opciones que respondan a sus circunstancias y necesidades reales, lo cierto es que dicho objetivo aún se encuentra lejano, en parte por la falta de flexibilidad que presenta el sistema, en parte por la falta de adaptación de los servicios que ofrece a las necesidades reales de las personas mayores y, en fin, a la escasa cuantía de las prestaciones por cuidados en el entorno familiar, a lo que hay que añadir la falta de la precisa atención a las personas cuidadoras. Por tanto es preciso emprender cambios que respeten el principio de autonomía de la persona dependiente; que faciliten su continuidad en el entorno, sin menospreciarlo y respetando su voluntad y la calidad en los servicios prestados; que protejan a la persona dependiente pero también al cuidador familiar, por la importancia de los servicios que prestan y que apuesten por un modelo de acción protectora intermedio, en el que no se dé prioridad a unas prestaciones sobre otras, sino que consiga alcanzar el justo equilibrio entre las prestaciones económicas<sup>152</sup> y técnicas y

---

<sup>152</sup> A título de ejemplo, mediante la Orden FAM/13/2023 de 11 de enero (BOCYL de 5 de abril de 2023), se ha modificado la Orden FAM/6/2018 de 11 de enero, por la que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Castilla y León, el cálculo de la capacidad económica y las medidas de apoyo a las personas cuidadoras no profesionales. Se ha elegido esta Comunidad porque es una de las que presentan mayores índices de población envejecida y dependiente. Uno de los cambios introducidos ha supuesto el incremento de la prestación económica vinculada a la adquisición de servicios y de la prestación económica de asistencia personal. Dicha modificación, sin embargo, no ha afectado a las cuantías mínimas de ambas prestaciones, ni a la prestación económica de cuidados en el entorno familiar. A la vista de la evolución experimentada en los meses de enero y febrero de 2023 en el porcentaje anual del IPC, que se ha incrementado sensiblemente respecto de los meses anteriores, el ejecutivo autonómico ha considerado conveniente afrontar la revisión de las prestaciones no modificadas el pasado mes de enero, a fin de reducir el impacto del incremento del IPC en el esfuerzo económico que las personas en situación de dependencia deben realizar para mantener el nivel de atención que vienen recibiendo. Para ello, se incorpora un nuevo Anexo V que recoge las nuevas cuantías mínimas de las prestaciones económicas vinculadas, de asistencia personal y para cuidados en el entorno familiar. Además, se modifica el Anexo III de cuantías máximas, en lo que afecta a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar. Finalmente se modifica de un 10 a un 30%, el porcentaje sobre los gastos justificados que, como mínimo y

entre lo público y lo privado, pues el amplio catálogo fijado por el legislador debe ser capaz de permitir la concesión de la prestación que mejor se ajuste a la situación de necesidad a proteger.

**b) Medidas de apoyo a la creación de redes que refuercen el trabajo autónomo**

Para lo cual resulta fundamental el fomento de la constitución de cooperativas de trabajo asociado de personal de servicio doméstico.

**4.1.2.- Fomento de medidas que eviten el abandono de la actividad profesional tras la maternidad y que fomenten la conciliación profesional-familiar**

En línea con lo señalado en el epígrafe anterior, en el ámbito específico del trabajo autónomo, la mayor flexibilidad en el tiempo y lugar de trabajo podría facilitar la conciliación de la vida profesional y personal. No obstante, es importante no olvidar que, como consecuencia de tener que responder a las necesidades del cliente, la jornada de trabajo de las personas trabajadoras autónomas es, con frecuencia, más larga y “atípica” (trabajo en fines de semanas, etc.) que la registrada en el trabajo asalariado, lo que supone un enorme desafío para la conciliación.

**a) Medidas de financiación y apoyo económico a la conciliación**

A tal efecto, la ENDITA 2022/2027 propone estudiar la eficacia de medidas como los cheques coworking para trabajar en espacios *coworking/networking* (facilitados por entidades locales).

**b) Medidas de formación**

Promoviendo una formación específica para impulsar la conciliación y el trabajo autónomo. A título ejemplificativo, una buena práctica de propuesta formativa sería la de la DGTAESRSE: herramientas para la gestión de los tiempos en el trabajo autónomo (digitales, de gestión de tareas, organizativas, de salud en el trabajo) o un proyecto de FUNDAE cuya finalidad es desarrollar una herramienta que integre en un solo espacio un conjunto de soluciones e instrumentos dirigidos a facilitar la conciliación de la vida laboral y personal de las personas trabajadoras autónomas.

**c) Medidas de apoyo a la creación de redes que refuercen el trabajo autónomo**

Entre las que se sitúa el impulso de espacios *coworking/networking* para poder trabajar fuera del domicilio.

**4.1.3.- Apoyo al trabajo autónomo de mujeres y al empleo asalariado creado por mujeres autónomas**

A pesar de que el crecimiento del emprendimiento y del trabajo autónomo femenino es una realidad desde hace años en España, la presencia de hombres y mujeres en el trabajo autónomo se encuentra aún desequilibrada, evidenciando las dificultades que registran aún las mujeres para acceder al trabajo autónomo en igualdad de condiciones. Esta situación de desigualdad persistente hace necesario contemplar el desarrollo de un plan específico de mujer trabajadora autónoma que incluya campañas de financiación, información, asesoramiento y formación. Un plan que cuente con la implicación de las Comunidades Autónomas y los entes locales y que incluya acciones específicas dirigidas al empleo femenino en el medio rural (con especial atención a las colaboradoras en explotaciones familiares) como vía de dinamización del empleo en zonas rurales.

A tal efecto se proponen diversas líneas de actuación.

**a) Medidas orientadas al diseño de planes de emprendimiento específicos**

Tales medidas pasan por valorar nuevos diseños y programas de fomento u orientación hacia el trabajo autónomo destinados específicamente a mujeres, considerando adecuado

---

hasta la cuantía máxima reconocida, abona la Administración en Castilla y León en concepto de prestación económica vinculada o de asistencia personal.

que los contenidos de dichos programas pudiesen ser sometidos a procedimientos regulares de evaluación de cara a estimar su impacto y proponer las oportunas medidas de mejora.

#### **b) Medidas de información y concienciación**

- Fomentar el diseño de campañas de información orientadas a los colectivos contemplados en las que se informe de los recursos disponibles.
- Difundir casos de buenas prácticas.
- Fomentar medidas de acción positiva cuando sea necesario y facilitar la participación de las mujeres y de las empresas propiedad o lideradas por mujeres.

#### **c) Medidas de financiación y apoyo económico**

- Analizar las dificultades que sufren las mujeres en la puesta en marcha de iniciativas de autoempleo y valorar las ventajas de establecer incentivos y ayudas directas (en colaboración con las Comunidades Autónomas), incluida la creación de PYMES.
- Promover, en el ámbito de Seguridad Social, el aprovechamiento del impulso del emprendimiento femenino para luchar contra la brecha de género en el acceso al empleo, especialmente en pequeños núcleos de población.
- Promover medidas que faciliten el acceso en igualdad de condiciones a las fuentes de financiación, como pueden ser las líneas de financiación preferentes para mujeres trabajadoras autónomas, mediante, por ejemplo, acuerdos entre las Administraciones públicas y entidades financieras.
- Potenciar las ayudas de digitalización para la distribución y apertura a mercados *online* de venta de productos locales (integración en redes, cooperativas).
- Analizar y diagnosticar las dificultades de las mujeres que deciden iniciar su propio negocio para acceder a la financiación adecuada; así como diseñar propuestas que contribuyan a remover obstáculos en el acceso a dicha financiación.

#### **d) Medidas de orientación y acompañamiento**

Tales como promover servicios de asesoramiento y acompañamiento orientados específicamente a mujeres y analizar la conveniencia de implantar servicios especializados y adaptados a las diferentes etapas del emprendimiento, que orienten acerca de los requisitos y ayuden con los trámites administrativos, faciliten la búsqueda de fuentes de financiación y programas de formación adaptados e informen de los riesgos que comporta toda actividad emprendedora.

#### **e) Medidas de formación**

Consistentes en apoyar los planes de formación y especialización dirigidos a mujeres emprendedoras.

#### **4.1.4.- Fomento de las redes de colaboración en las trabajadoras autónomas**

En el trabajo por cuenta propia resulta frecuente la colaboración profesional y esta puede producirse a través de redes informales o a través de redes formales que supongan materialización de autoempleo colectivo (cooperativas de trabajo asociado, sociedades laborales, etc.). El apoyo a la creación de espacios de encuentro (*networking*) que faciliten las redes entre personas autónomas resulta especialmente idóneo en las zonas rurales y en los municipios de menor población y de grandísima utilidad entre las medidas dirigidas a la igualdad de género, pues tradicionalmente las mujeres autónomas han tenido mayores dificultades de creación de estas redes de forma espontánea.

La pertenencia a una red o grupo facilita la retroalimentación de experiencias, el desarrollo de ideas, pero también la sociabilidad y la superación de la sensación de aislamiento y soledad que podría derivar en patologías de carácter psicosocial que perjudiquen la salud mental de las trabajadoras por cuenta propia.

Entre las posibles medidas de apoyo a la creación de redes que refuercen el trabajo autónomo, la ENDITA 2022/2027 centra su atención en cuatro:

- a) Potenciar por parte de las Administraciones públicas la creación de espacios públicos de *coworking/networking* que faciliten la red de colaboración profesional de trabajadoras autónomas así como establecer incentivos a la creación de tales espacios privados, especialmente en las zonas rurales y en los municipios de menor población.
- b) Desarrollar plataformas de colaboración en red *online* e incentivos para su creación.
- c) Dentro del Plan específico “*Mujer trabajadora autónoma*”, junto con la información y el acompañamiento y mentorización (de hasta dos años) previstas previamente para otros colectivos con dificultades de acceso al empleo, es posible establecer acciones de formación generales sobre el inicio y desarrollo de actividad y específicas sobre redes formalizadas (autoempleo colectivo).
- d) Examinar la conveniencia y oportunidad de establecer incentivos a la constitución de cooperativas de trabajo asociado y sociedades laborales mayoritariamente integradas por mujeres.

#### **4.2.- Economía social y Tercer Sector como palanca para la incorporación de las mujeres al trabajo autónomo. Su potencial para el desarrollo rural**

En España, a nivel normativo, la economía social se define como el “conjunto de actividades económicas y empresariales, que en el ámbito privado llevan a cabo aquellas entidades que (...) persiguen bien el interés colectivo de sus integrantes, bien el interés general económico o social, o ambos (...). Estas entidades se rigen por algunos principios orientadores entre los que cabe destacar la primacía de las personas y del fin social sobre el capital; la aplicación de los resultados obtenidos de la actividad económica; la promoción de la solidaridad interna y con la sociedad que favorezca el compromiso con el desarrollo local, la igualdad de oportunidades, la cohesión social, la inserción de personas en riesgo de exclusión social, la generación de empleo estable y de calidad y la sostenibilidad; y la independencia respecto a los poderes públicos”.

La economía social tiene cada vez mayor presencia en el debate y agenda política, no solo a nivel estatal sino también europeo. En este sentido, la Unión Europea no sólo reconoce su contribución al desarrollo económico, social y humano y la considera un motor de la transformación de las sociedades, los sistemas de bienestar social y las economías contemporáneas, sino que a finales de 2021 se ha tomado la iniciativa, a través del Comisariado de Empleo y Asuntos Sociales, de diseñar un Plan de Acción Europeo de economía social. Este acontecimiento, sin precedentes, supondrá un fuerte impulso de la economía social en toda la Unión Europea para construir un futuro de progreso y cohesión para todos los europeos.

A pesar de este creciente reconocimiento, la economía social encuentra limitaciones significativas a la hora de visibilizar su aportación a la sociedad, que se deben tanto a la falta de estadísticas que reflejen adecuadamente su actividad como al hecho de que esta aportación supere los límites del ámbito económico y se adentre en el concepto de bienestar social, concepto de mayor complejidad, especialmente en lo que a su medición se refiere.

No es posible desconocer la importancia del papel que la economía social va a tener en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) incluidos en la Agenda 2030 aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015. La Agenda 2030, en la que se fijan los 17 ODS, señala que todos los países procurarán sentar unas bases económicas sólidas de modo que el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible sea esencial para lograr la prosperidad, lo que solo será posible si se comparte la riqueza y se combate la desigualdad de los ingresos, y que para ello se deben construir economías dinámicas, sostenibles, innovadoras y centradas en las personas, promoviendo en particular el empleo de los jóvenes y el empoderamiento económico de las mujeres, así como el trabajo decente para todos. Estas características

del crecimiento y de la economía son centrales en la economía social, de ahí que se reconozca, de forma significativa, su papel como impulsor de la consecución de los ODS. Prestando atención al enfoque de género, siquiera brevemente conviene hacer referencia a uno de los objetivos pretendidos por la Ley 8/2011, de 19 de mayo, de Economía Social, consistente en involucrar a las entidades de la economía social en las políticas activas de empleo, especialmente en favor de los sectores más afectados por el desempleo, mujeres, jóvenes y parados de larga duración o a la apuesta que consta en su art. 8 por el desarrollo rural a partir del empleo femenino en cooperativas.

El 58% de las cooperativas de trabajo asociado constituidas en 2022 las impulsaron mujeres, según datos de la Confederación Española de Cooperativas de Trabajo Asociado (COCETA), que destaca que el funcionamiento cooperativo, basado en la participación democrática y en la gestión colectiva, favorece que la brecha de género sea menor que en las empresas mercantiles. Según esta misma fuente, el cooperativismo se constituye en el modelo de empresa en el que las mujeres encuentran un empleo y desarrollo profesional más acorde con sus demandas.

A nivel sectorial, la agricultura es un sector muy complejo que requiere de una atención especializada, y dentro de las formas societarias civiles y mercantiles ordinarias cuyo objetivo social venga dado por la explotación en común de tierras y bosques, la cría de ganado o actividades anexas, procede mencionar la que fue una de las grandes apuestas de la agricultura asociativa (y también una de sus grandes decepciones): las sociedades laborales reguladas en la Ley 44/2015, de 14 de octubre. Según datos que constan en la *Estrategia Española de Economía Social*, este *tertium genus* entre las sociedades capitalistas y personalistas ha tenido una evolución bastante menos favorable que otras típicamente agrarias, como las cooperativas. Quizá por ello, o a la vista de tales resultados, la regulación en la propia Ley de la nueva figura dada por las sociedades participadas que, como anónimas o de responsabilidad limitada, no cumplen los requisitos para añadir el calificativo de laboral, pero promueven el acceso a la condición de socias de las personas trabajadoras y recogen diversas formas para la participación de estas últimas si cumplen los requisitos previstos en su art. 19<sup>153</sup>.

Todo un clásico, y ya pensado expresamente para el campo, son las sociedades agrarias de transformación, reguladas por el Real Decreto 1776/1981, de 3 de agosto, con finalidad económico-social ordenada a la producción, transformación y comercialización de productos agrícolas, ganaderos y forestales, realización de mejoras en el medio rural, promoción y desarrollos agrarios y prestación de servicios comunes (art. 1).

No obstante, el tipo de entidades más desarrollado es el proporcionado por las fundadas sobre la cooperación, según regula la Ley 27/1999, de 16 de julio, siempre sin perjuicio de la normativa propia en este ámbito de cada Comunidad Autónoma. Desde luego podrán tomar forma de cooperativa de trabajo asociado cuando, además de las relaciones internas fundadas sobre cuanto dispone la Ley, realicen actividades típicamente agrarias; sin embargo, el aspecto singular especial y específico del fenómeno en el campo corresponde a las cooperativas agrarias y de explotación comunitaria de la tierra, bajo los términos específicos recogidos en los arts. 93 y ss. de la Ley 27/1999.

Los datos de empleabilidad de la mujer en las empresas de economía social reflejan el compromiso de este modelo con la igualdad de género, siendo público el compromiso de

---

<sup>153</sup> Un esquema sencillo y actualizado de las diversas formas de empresa en <https://plataformapyme.es/es-es/IdeaDeNegocio/Paginas/FormasJuridicas.aspx>

la patronal de la Economía Social (CEPES)<sup>154</sup> con el fomento de la igualdad y de los derechos de las mujeres así como con el fomento de la igualdad de oportunidades (entendiendo como mejora en la igualdad de oportunidades una mejora en alguno de los siguientes aspectos: grado de diversidad existente en los puestos directivos; discriminación laboral de las mujeres con edades comprendidas entre los 35 y 44 años o facilidades relativas a la concesión y/o a los términos de disfrute de las excedencias y permisos) y el rechazo de cualquier situación de violencia o discriminación<sup>155</sup>. En cifras, el modelo empresarial de economía social fomenta la igualdad entre hombre y mujer, a la vez que brinda oportunidades laborales a mujeres emprendedoras, a mujeres en el ámbito rural (en especial en el sector agroalimentario y en las cofradías de pescadores), mujeres con discapacidad y otros colectivos en riesgo de exclusión.

Según el estudio “*El impacto socioeconómico de los valores y principios de la Economía Social en España*”<sup>156</sup>, elaborado por CEPES, el 48% de los contratos que se realizan en las empresas de economía social son de mujeres. Por otro lado, el informe revela que las empresas y entidades de este ámbito son más diversas en la dirección y en la alta cualificación desde el punto de vista de género respecto a otros modelos empresariales existentes, ya que la presencia de mujeres en puestos directivos es del 58,1%. Dicho estudio demuestra empíricamente el comportamiento diferencial de las empresas de la economía social respecto a otros modelos, puesto que constata que el comportamiento de las empresas y entidades de la economía social se traduce en un crecimiento económico más inclusivo y en la reducción de las desigualdades, lo que afecta positivamente a la configuración de sus plantillas y a las condiciones de trabajo.

El grado de feminización del empleo es similar en la economía social de mercado y en las empresas mercantiles (las mujeres representan, de media, un 39,8% del total de las plantillas frente a un 39,3% en las empresas mercantiles de su correspondiente grupo de control)<sup>157</sup>. Y tampoco se aprecian diferencias significativas en el grado de feminización del empleo entre la economía social en su conjunto y la economía mercantil (50,3% frente a 51,0% en las empresas mercantiles de su correspondiente grupo de control). Sin embargo, la presencia relativa de mujeres mayores de 45 años, las que presentan mayores dificultades de acceso al empleo, es mayor en las empresas y entidades de la economía social, tanto en la de mercado (representan, de media, el 20,2% del total de las plantillas frente al 14,0% en las empresas mercantiles) como en el conjunto de la economía social (22,9% frente a 18,3%). Y la diferencia es aún mayor en el caso de las mujeres de más de 55 años, que tienen una presencia en la economía social de mercado que casi dobla la de la economía mercantil (8,1% frente a 4,6%) y es también muy superior en la economía social en su conjunto (9,4% frente a 6,6%). Por tanto, atendiendo a los resultados, la economía social incorpora mayor porcentaje de mujeres mayores de 45 años que la economía mercantil y el diferencial es aún mayor en el caso de las mujeres mayores de 55 años.

---

<sup>154</sup> Confederación empresarial española de la Economía Social.

<sup>155</sup> [https://www.cepes.es/nota-prensa/730\\_datos-empleabilidad-mujer-empresas-economia-social-reflejan-compromiso-este-modelo-igualdad-genero](https://www.cepes.es/nota-prensa/730_datos-empleabilidad-mujer-empresas-economia-social-reflejan-compromiso-este-modelo-igualdad-genero)

<sup>156</sup> <https://www.cepes.es/files/publicaciones/118.pdf>

<sup>157</sup> <https://www.cepes.es/files/publicaciones/118.pdf>, pág. 57.

La patronal del sector cuenta con un Grupo de Trabajo sobre Mujer, a través del que fomenta y visibiliza la labor que realiza la economía social por el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) núm. 5, el cual promueve “Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”.

Los principales datos y proyectos del tejido asociativo de la economía social española pueden resumirse como sigue:

- a) **Mujeres trabajadoras en el ámbito rural.** En España hay más de un cuarto de millón de mujeres (264.168) socias en las cooperativas agroalimentarias que contribuyen a la sostenibilidad en sus tres vertientes: económica, social y medioambiental del territorio rural. En este sector, la *Asociación de Mujeres de Cooperativas Agroalimentarias de España (AMCAE)*, impulsa la participación de las mujeres en los ámbitos de toma de decisión de las cooperativas. De esta forma, desde 2017 se ha pasado de un 6,8% de mujeres presentes en los consejos rectores de cooperativas a un 8%, alcanzando las 1.519 mujeres. Además, un 4,4% (108 mujeres) ocupan la presidencia en una cooperativa<sup>158</sup>.
- b) **Mujeres Trabajadoras en cooperativas.** Las cooperativas han supuesto la principal vía para el acceso al mundo laboral de un gran número de mujeres, que, a través de este modelo también se han convertido en empresarias. La *Confederación Española de Cooperativas de Trabajo Asociado (COCETA)* tiene abierta, desde 1987, una línea de trabajo específica para promocionar entre las mujeres el modelo cooperativo y sus buenas prácticas. Los últimos datos señalan que las mujeres representan más del 51% de las plantillas de las cooperativas de trabajo. De ellas, un 38,5% tienen dos hijos. Además, en los puestos de dirección y responsabilidad, se alcanza una media del 54%. Asimismo, casi el 80% de las mujeres que trabajan en las cooperativas de trabajo asociado son socias trabajadoras. En este ámbito, COCETA inició un proyecto europeo junto con la Dirección General de Justicia de la Comisión Europea, promovido por la entidad DIESIS, denominado ‘*Set the Tone*’, con el objetivo de identificar la existencia de medidas y políticas anti-violencia y acoso en el puesto de trabajo. En la investigación realizada se corroboró que, en España, en las cooperativas de trabajo asociado, el 75% calificó como útil y positiva la existencia de leyes que promuevan la igualdad de género y oportunidades para hombres y mujeres tanto en el mercado laboral como en la sociedad. Asimismo, el 75% indicó que las medidas recogidas en la legislación en España están sirviendo para promover una mayor igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. De la investigación también se dedujo que en un 95% de las respuestas se desconocía la existencia de casos de violencia o acoso laboral en la cooperativa de trabajo, en parte debido a la existencia de Planes de Igualdad y de medidas específicas en los Planes de Prevención de Riesgos, así como a la formación que al respecto se viene realizando en tales entidades.

A nivel territorial, dentro de Andalucía, existen dos entidades muy activas que trabajan en beneficio de la igualdad. Así, *AMECOOP* y *AMCAE ANDALUCÍA* representan a las mujeres cooperativistas de trabajo y en el sector agroalimentario, respectivamente, y son las encargadas de promover la igualdad de oportunidades en el sector cooperativo andaluz, trabajar por la integración de las mujeres en las cooperativas, así como en sus órganos de decisión. Otro sector de las cooperativas

---

<sup>158</sup> AMCAE organizó en 2021 un total de 11 jornadas en varias CC.AA. en las que participaron 270 mujeres con el objetivo de empoderar, formar y transferir conocimientos para la toma de decisiones, liderar tareas de responsabilidad y nuevos yacimientos de negocio.

en el que se manifiesta la igualdad entre mujeres y hombres y el empoderamiento de las mujeres y niñas es el de las cooperativas de enseñanza. La docencia es una profesión históricamente feminizada, especialmente en las primeras etapas de la enseñanza, puesto que la mayor parte de los docentes en España son mujeres. Estos datos generales se trasladan al sector cooperativo de enseñanza en el que el 65% de los empleos lo desempeñan mujeres. Desde la *Unión Española de Cooperativas de Enseñanza (UECoE)*, sus entidades asociadas y las cooperativas de enseñanza, todas ellas alineadas en la consecución de los ODS y en concreto del núm. 5, se fomentan y promueven acciones para lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas, impulsando vocaciones STEM que reduzcan la brecha de género en esta formación desde sus aulas. Por su parte, las cooperativas de consumidores y usuarios están muy implicadas con la igualdad efectiva entre hombres y mujeres. De hecho, los datos de HISPACOOOP (Confederación Española de Cooperativas de Consumidores y Usuarios), señalan que del total de trabajadores de las cooperativas que representan, un 75% son mujeres. En cuanto a los puestos de responsabilidad, en torno a un 60% son mujeres. Como muestra del papel de la mujer en las empresas cooperativas de distribución alimentaria puede hacerse referencia a *Covirán*, en la que casi el 50% de la base social de la cooperativa en España está integrada por mujeres socias, cuya presencia es mayoritaria en el medio rural; mientras que en Portugal su influencia se ha incrementado en casi 5 puntos en el último año, situándose en el 40%. Otro ejemplo autonómico de la presencia de la mujer en las cooperativas es la Comunidad Valenciana. Así, según datos de la Confederación de Cooperativas de la Comunidad Valenciana (CONCOVAL), la presencia de mujeres en puestos directivos es del 58,1% frente al 51,2% en otros modelos empresariales, siendo menor la brecha salarial entre hombres y mujeres (6% frente al 20% en otros modelos empresariales).

- c) **Mujeres con discapacidad.** En los Centros Especiales de Empleo de Iniciativa Social, casi el 40% de la plantilla son mujeres con discapacidad, siendo el 59% mujeres con discapacidad mayores de 45 años. A través de la *Federación Empresarial Española de Asociaciones de Centros Especiales de Empleo (FEACEM)* y las entidades asociativas que representan a la discapacidad se fomenta el acceso de mujeres con discapacidad al mercado laboral en igualdad de condiciones con respecto a los hombres; y se lucha activamente por erradicar la doble discriminación que siguen sufriendo las mujeres con discapacidad a la hora de acceder al mercado laboral (por el hecho de ser mujer y por padecer una discapacidad) y contra la precariedad laboral y la brecha salarial que sufren con mayor intensidad las mujeres con discapacidad.
- d) **Mujeres en sociedades laborales.** El 30% de las personas socias de las sociedades laborales son mujeres, según refleja *Laborpar*. Además, la participación de las mujeres en el consejo de administración es de un 35%. A nivel autonómico existen diversos proyectos tendentes a empoderar a las mujeres en dichas sociedades, fomentando su incorporación en los órganos de decisión de sus empresas donde su aportación es de un valor incalculable. Asimismo, como entidades de la economía social, las sociedades laborales contribuyen a un empleo estable y de calidad. Si se hace un repaso de la normativa autonómica en materia de fomento del autoempleo, no resulta extraño localizar convocatorias de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, para contribuir a los gastos derivados de las actividades de fomento del espíritu emprendedor realizadas por las entidades asociativas de los trabajadores autónomos y de las empresas de economía social. A título de ejemplo,

en el territorio de Castilla y León, se han convocado en el año 2022, dirigidas a las entidades asociativas intersectoriales de trabajadores autónomos y entidades asociativas de economía social (entidades asociativas de cooperativas, sociedades laborales, centros especiales de empleo y empresas de inserción), que cumplan los requisitos exigidos, entendiendo por asociaciones de trabajadores autónomos de carácter intersectorial aquellas que cuenten con trabajadores autónomos que desarrollen su actividad en, al menos, tres sectores económicos de entre los de agricultura, industria, construcción y servicios. Las actuaciones susceptibles de subvención se centran en tres líneas fundamentales: el asesoramiento individualizado a emprendedores, autónomos y empresas de la economía social, así como a personas y promotores interesados en establecerse como autónomos o bajo las modalidades de empresas de economía social; campañas de difusión y promoción del trabajo autónomo y de la economía social; organización de congresos, jornadas y otras actividades de naturaleza similar.

- e) **Mujeres en las Empresas de Inserción.** A través de la *Federación de Asociaciones Empresariales de Empresas de Inserción (FAEDEI)* se genera empleo para 7.669 personas, de las cuales el 51,5% (3.956) son mujeres. De ellas, 2.153 son mujeres trabajadoras en inserción y 1.803 ocupan puestos profesionales, tanto técnicos como directivos. Además, el 67% de las Empresas de Inserción cuentan con medidas para la igualdad de oportunidades y el 80% cuenta con medidas de conciliación de la vida familiar y laboral.
- f) **Mujeres en Cofradías de Pescadores.** Dado el papel tan importante de la mujer en el sector pesquero, la *Federación Nacional de Cofradías de Pescadores* ha creado un grupo ad-hoc de Mujeres formado por patronas mayores, vicepatronas mayores, secretarías, y socias de las Cofradías y su objetivo es dar visibilidad a las mujeres en las Cofradías de Pescadores y Federaciones. En las 198 cofradías están afiliados 30.628 marineros y armadores, de los cuales 3.607 son mujeres. En relación con el marisqueo, incluido también en las cofradías, hay 3.802, de los cuales 2.393 son mujeres. En sus cofradías trabajan 9 mujeres que ostentan el cargo de patronas mayores y 30 de vicepatronas mayores, y existen 85 secretarías que dirigen y coordinan la cofradía. Los órganos de gobierno de la Federación Nacional cuentan con una vicepresidenta y dos vocales.

Por último, diversos estudios permiten identificar importantes efectos de la economía social sobre la cohesión territorial y pese a la complejidad de su medición, los resultados son muy relevantes en materia de género. Así, si las empresas de la economía social de mercado pasasen a tomar sus decisiones de localización como lo hacen las empresas mercantiles, se perderían cerca de 55.000 empleos en las zonas rurales y unas 141.000 personas podrían desplazarse a zonas urbanas. Pero esta contribución es muy superior en términos cualitativos ya que casi el 50% de estos empleos (23.322) estarían ocupados por mujeres, más de 20.000 por personas con niveles de cualificación medios o altos y más de 5.000 por personas con discapacidad. Por otro lado, la especialización de la economía social en el mundo rural, especialmente en aquellos sectores más ligados al mantenimiento de la población como servicios sociales y educación, permite el mantenimiento de unos 23.000 empleos de la oferta privada de estas actividades<sup>159</sup>.

## **5.- OTROS INCENTIVOS AL TRABAJO POR CUENTA PROPIA. ALGUNAS EXPERIENCIAS**

Uno de los aspectos más significativos que la Ley 31/2015 fue la introducción en el Estatuto de Trabajo Autónomo (LETA) de un nuevo Capítulo II en su Título V con los

---

<sup>159</sup> <https://www.cepes.es/files/publicaciones/118.pdf>, págs. 97-98.

incentivos y medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo (reducciones y bonificaciones aplicables a los trabajadores y trabajadoras por cuenta propia; compatibilidad de la prestación por desempleo con el inicio de una actividad por cuenta propia, o la capitalización de la prestación, entre otras medidas, siendo la más destacada la tarifa plana aplicable a las cotizaciones a la Seguridad Social). Y es que, desde su nacimiento y hasta la actualidad, la principal forma de impulso del emprendimiento se concentra en una serie de ayudas, subvenciones y, sobre todo, mediante bonificaciones y reducciones de cuotas a la Seguridad Social.

No obstante, las principales demandas han estado dirigidas a simplificar las cargas administrativas a través de prácticas mejoradas en la relación con las distintas administraciones competentes. No es de extrañar, por tanto, que para facilitar esta relación entre los y las emprendedoras y la Administración, se creen puntos de atención al emprendedor en tanto oficinas pertenecientes a organismos públicos y privados, incluidas notarías, así como puntos virtuales de información y tramitación telemática de solicitudes<sup>160</sup>. Dichos puntos serán los encargados de facilitar la creación de nuevas empresas y el inicio efectivo de su actividad y desarrollo a través de la prestación de servicios de información, tramitación de documentación, asesoramiento, formación y apoyo a la financiación empresarial. Entre otra información, estos puntos facilitan toda aquella referida a ayudas, subvenciones y todo tipo de apoyo financiero disponible para la actividad económica de que se trate en el Estado, Comunidades Autónomas y, en su caso, entidades locales.

Por lo demás, las distintas leyes de igualdad o de emprendimiento, de carácter autonómico, reflejan, con carácter general, una voluntad de impulsar el emprendimiento femenino a través de ayudas específicas destinadas a mujeres para la creación de empresas o cooperativas o para autoemplearse. Además, normalmente, tales medidas destinadas al fomento del emprendimiento femenino deben prestar especial atención a las mujeres con dificultades especiales de inserción laboral, como serían, por ejemplo, las víctimas de violencia de género<sup>161</sup>.

A escala global el **perfil medio de la emprendedora** se corresponde con mujeres de 36 años<sup>162</sup>, que cuentan con formación superior: **título universitario (92%), máster (65%) y, además, un 56% está especializada en STEM** (Ciencia, Tecnología, Ingeniería o Matemáticas). A escala europea son Países Bajos, Reino Unido e Irlanda quienes lideran el ranking de mujeres emprendedoras. En España, el emprendimiento femenino representa un gran porcentaje de la fuerza laboral, dado que, por cada diez hombres, nueve mujeres inician negocios de emprendimiento.

La razón principal de que el emprendimiento femenino tenga un papel cada vez más relevante en el tejido empresarial y de que muchas mujeres decidan crear una empresa o una nueva idea de negocio radica en la formación cualificada, el progreso de las habilidades profesionales y un espíritu emprendedor cada vez más desarrollado. En este

---

<sup>160</sup> Con una red de tramitación telemática propia (CIRCE o Centro de Información y Red de Creación de Empresas) cuya sede electrónica se ubica en el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, en el que se opera a través del documento único electrónico (DUE).

<https://plataformapyme.es/es-es>

<sup>161</sup> A título de ejemplo, art. 38 de la Ley 11/2016, de Igualdad entre Mujeres y Hombres de las Islas Baleares.

<sup>162</sup> según el '[Mapa del emprendimiento 2022](#)' presentado en el South Summit, el mayor evento anual de emprendedores, inversores, startups y corporaciones del sur de Europa.

contexto, las subvenciones para mujeres emprendedoras suponen un impulso para poder llevar a cabo con éxito un proyecto profesional.

### **5.1.- Programa estatal de apoyo empresarial a las mujeres (PAEM) y principales líneas de subvención públicas y privadas**

El Instituto de las Mujeres y la Cámara de Comercio de España promueven esta iniciativa, consistente en una subvención para las mujeres que quieran emprender un negocio y encuentren dificultades para acceder a la financiación o contar con avales. Ofrece la posibilidad de acceder a microcréditos inferiores a 25.000 euros<sup>163</sup> para las mujeres que vayan a emprender un primer negocio o quieran desarrollar uno ya existente. Además de ofrecer unas condiciones ventajosas, esta financiación no requiere de avales de terceros<sup>164</sup>. Esta ayuda aporta también otras ventajas, como asesoramiento empresarial, auditoría para determinar la viabilidad del negocio o participación en el proyecto “*W&W Sabiduría de Mujer*” que pone en contacto a emprendedoras de éxito (mentoras) con mujeres que requieran asesoramiento profesional y facilita información actualizada y de valor para mujeres emprendedoras (actividades formativas, 'newsletter', jornadas, etc.).

Tal y como puede consultarse en la página web del Instituto de las Mujeres, desde el PAEM se ofrece también:

- Información, asesoramiento y orientación empresarial<sup>165</sup>.
- Desarrollo de una estrategia de sensibilización y animación para emprender.
- Obtención de un autodiagnóstico básico para evaluar la viabilidad del proyecto empresarial.
- Apoyo a la creación y consolidación de redes europeas y nacionales.
- Información periódica a través de boletines sobre jornadas, ferias, actividades formativas, etc., previa suscripción.
- La posibilidad de participar en un foro de cooperación e intercambio de experiencias.

Las subvenciones para mujeres emprendedoras enmarcadas en este programa son generalizadas para el territorio español, pero, a escala autonómica, existen también otras ayudas más concretas. Dichas subvenciones fomentan el impulso del emprendimiento femenino y contribuyen a reducir la brecha de género en el tejido empresarial. Un objetivo que también comparten entidades privadas, como “*BBVA Spark*”, entre otras iniciativas del BBVA, que ayuda a las personas emprendedoras para que potencien sus proyectos y alcancen el éxito. La iniciativa se centra en empresas con base tecnológica e innovadoras para ofrecerles una propuesta integral de servicios financieros en todas sus fases de crecimiento. En el ámbito privado también existen posibilidades de mentoría y financiación. Es el caso de este programa de *Repsol*, que ofrece hasta 100.000 euros de ayuda económica y la posibilidad de realizar pruebas piloto en la empresa. A través de este fondo pueden optar a subvenciones las empresas de nueva creación que trabajen en soluciones para la transición energética.

En la misma línea, las empresas emergentes con base tecnológica (startups) también cuentan con convocatorias destinadas a impulsar proyectos innovadores. *Activa Startups* es un programa de ayudas impulsado por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, y gestionado por la Fundación de la Escuela de Organización Industrial (EOI).

---

<sup>163</sup> Colaboración con MICROBANK.

<sup>164</sup> Para consultar las condiciones de estos microcréditos puede accederse al siguiente enlace: [https://www.microbank.com/productos/microcreditos/microcreditoparaemprendedores/microcreditosocial\\_es.html](https://www.microbank.com/productos/microcreditos/microcreditoparaemprendedores/microcreditosocial_es.html)

<sup>165</sup> La atención es presencial en más de 50 Cámaras de Comercio situadas en todo el territorio nacional, así como a través del portal <http://empresarias.camara.es/> desde donde se responde a las consultas en un tiempo inferior a 48 horas.

Tiene como objetivo potenciar la innovación y el crecimiento de empresas emergentes. Las subvenciones para empresas ascienden a un importe máximo de 40.000 euros para proyectos de innovación: transformación digital, incorporación de tecnologías emergentes o incorporación de la economía circular en el modelo de negocio de la empresa. Si manejamos datos estadísticos, unas 1.300 startups españolas se inscribieron entre enero y marzo de 2023 en ENISA, entidad pública dependiente del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo destinada al apoyo del emprendimiento. Esa inscripción constituye uno de los requisitos para optar a las ventajas que contempla la reciente Ley 28/2022, de 21 de diciembre, de fomento del ecosistema de las empresas emergentes (denominada Ley de startups), destinada a impulsar el ecosistema emprendedor e inversor. A su vez, demuestra el interés por el emprendimiento en España y la importancia de las ayudas para nuevas empresas. La empresa nacional de innovación (ENISA) cuenta con una línea de financiación dirigida a empresas con menos de 24 meses de antigüedad. Esta línea está dirigida a apoyar las primeras fases de vida de PYMES promovidas por emprendedores, sin límite de edad, con préstamos participativos que van desde los 25.000 hasta los 300.000 euros.

Otras vías institucionales de impulso de las iniciativas emprendedoras se canalizan a través de la Cámara de Comercio de España o de las distintas provincias<sup>166</sup> o el Instituto de Crédito Oficial (ICO), que cuentan con programas y ayudas para nuevas empresas. De la primera depende el denominado “*Programa España Emprende*”, que consta de varias fases, desde actividades de sensibilización e información sobre emprendimiento hasta orientación personalizada y formación para emprendedores. Es un programa gratuito y está dirigido tanto a personas físicas o jurídicas que deseen poner en marcha su negocio, como a empresas ya creadas en busca de asesoramiento. El ICO cuenta con unas líneas de financiación destinadas a proyectos de inversión, actividades empresariales y/o necesidades de liquidez y gastos (ICO Empresas y Emprendedores). Se pueden solicitar hasta 12,5 millones de euros y lo gestionan las entidades de crédito.

Aunque no es un buscador de ayudas únicamente para nuevas empresas, es interesante consultar la base de datos de la Dirección General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa. Se trata de un buscador de todas las ayudas públicas que se lanzan en España y permite consultarlas filtrando por ámbito geográfico y por sector.

En la misma línea, la Comisión Europea cuenta con un buscador que arroja información sobre convocatorias y propuestas cofinanciadas con recursos económicos europeos para empresas y organizaciones que contribuyan a cumplir los objetivos de la política europea. Además de las ayudas y subvenciones mencionadas en este epígrafe, existen opciones específicas para apoyar a las mujeres emprendedoras. En definitiva, dependiendo de las

---

<sup>166</sup> Como ejemplo de buena práctica de un programa específico dirigido a emprendedoras, la Cámara de Comercio de Bilbao participa en el Programa de Apoyo Empresarial a las Mujeres (PAEM) que tiene como objetivo sensibilizar a las mujeres hacia el autoempleo y la actividad empresarial y ser así una herramienta eficaz para la creación y consolidación de empresas lideradas por ellas. Cuenta con el apoyo financiero del Fondo Social Europeo y del Ministerio de Igualdad. Está diseñado para apoyar las iniciativas de mujeres con inquietud emprendedora, en cualquier fase de su proyecto, tanto en el inicio de la idea empresarial como durante su puesta en marcha y consolidación, modernización o ampliación. Entre otras cuestiones, allí se proporciona información útil sobre redes empresariales, publicaciones especializadas u oportunidades de autoempleo; se ofrece orientación en estudios de mercado y comercio interior y exterior; se asesora en tecnologías aplicadas a la gestión empresarial e instrumentos financieros. En el marco de este proyecto se realizan Jornadas dirigidas específicamente a mujeres sobre creación y gestión de microempresas.

[https://www.bizkaia.eus/home2/archivos/DPTO8/Temas/Informes%20y%20Publicaciones/Manual\\_buena\\_s\\_practica\\_es.pdf?hash=7c319dbae20c049a9b874eab1d49d5c5&idioma=CA](https://www.bizkaia.eus/home2/archivos/DPTO8/Temas/Informes%20y%20Publicaciones/Manual_buena_s_practica_es.pdf?hash=7c319dbae20c049a9b874eab1d49d5c5&idioma=CA)

características de la persona emprendedora, así como del tipo de negocio que quiera impulsar, las organizaciones ofrecen distintas vías de ayuda y financiación para fomentar la creación de nuevas empresas.

### **5.2.- Ayudas específicas al emprendimiento femenino**

Además de las subvenciones enfocadas al apartado económico empresarial, el Instituto de las Mujeres, dependiente del Ministerio de Igualdad, ha desarrollado otros programas para potenciar el emprendimiento femenino en otros ámbitos como el tecnológico o el entorno rural. La formación, la creación de una red de contactos y el apoyo constante a la mujer emprendedora en todas las etapas de su proyecto, son las características principales de estos programas.

### **5.3.- Plataforma WEGate**

Se trata de una plataforma creada por la Comisión Europea para potenciar el emprendimiento femenino y apoyar a las emprendedoras y empresarias, tanto a escala europea como nacional. WEGate ofrece información de valor sobre cómo acceder a la financiación de un proyecto, conseguir ayudas en distintos países, conexión con otras redes empresariales, programas de formación, actividades profesionales y actualidad relacionada con el sector.

### **5.4.- Programa Desafío Mujer Rural**

El Programa Desafío Mujer Rural puesto en marcha por el Instituto de las Mujeres y cofinanciado por el Fondo Social Europeo tiene como objetivo dinamizar el tejido empresarial femenino en el ámbito rural, promoviendo el emprendimiento y la consolidación de empresas de las mujeres que viven en el medio rural, impulsando la innovación y promoviendo la competitividad de sus proyectos empresariales. Con el fin de reducir la brecha de género en materia de empleo y emprendimiento, este programa ofrece formación, asesoramiento, recursos y participación en distintas actividades para potenciar las habilidades y conocimientos de la mujer emprendedora.

En concreto, el programa ofrece<sup>167</sup>:

- Resolución de dudas, consultas y asesoramiento personalizado durante todo el proceso de puesta en marcha de proyectos de emprendimiento rural, incluyendo el apoyo en la realización de planes de empresa o durante el desarrollo del plan de mejora de empresas o negocios ya existentes.
- Formación en todo lo relacionado con la puesta en marcha y gestión de proyectos de emprendimiento, como son: cursos de desarrollo de modelos y planes de negocio, marketing digital, comercialización, finanzas, comunicación e innovación.
- Información y recursos para el emprendimiento, incluyendo referencias a ayudas y subvenciones.
- Creación de redes y contactos con otras emprendedoras y empresarias a nivel nacional.

### **5.5.- Programa Innovatía 8.3**

El Programa Innovatía 8.3, cofinanciado por el Fondo Social Europeo, pretende impulsar los proyectos de mujeres emprendedoras relacionados con los sectores de la innovación, la ciencia y la tecnología. Esta iniciativa llevada a cabo por el Instituto de las Mujeres en colaboración con la Universidad de Santiago de Compostela busca reducir la brecha de género en sectores tradicionalmente masculinizados. Ofrece una plataforma de formación *online* y un programa de amadrinamiento para apoyar a la mujer durante todo el proceso de emprendimiento.

### **5.6.- Escuela de Emprendedoras Juana Millán como ejemplo de buenas prácticas**

---

<sup>167</sup> <https://www.inmujeres.gob.es/areasTematicas/Emprendimiento/EmpFemMundoRural.htm>

Este espacio, impulsado y financiado por el Instituto de las Mujeres y desarrollado y gestionado por el *Grupo Cooperativo TANGENTE*, promueve la autonomía económica de las mujeres a través de la creación y consolidación de proyectos empresariales individuales o colectivos. La Escuela está comprometida con la iniciativa emprendedora de las mujeres a través de la creación de empresas e ideas de negocio rentables con una triple perspectiva: económica, ecológica y social. Una escuela pionera, abierta para todas las mujeres emprendedoras que deseen hacer realidad sus sueños y proyectos a pesar de las adversidades y que integra formación, acompañamiento y creación de redes de cooperación; a la vez que resiliente porque impulsa proyectos económicos con la mirada puesta en la sostenibilidad de cada territorio singular.

Entre otras, las principales claves que ofrece para iniciar o mejorar un proyecto empresarial vienen determinadas por<sup>168</sup>:

-Una propuesta accesible y abierta para todas las mujeres que desean crear y sostener su propio empleo a través de un proyecto emprendedor en femenino.

-Una economía con nombre propio que aborde las necesidades y singularidades de las mujeres y sus comunidades desde una perspectiva ecofeminista y circular.

-Diferentes itinerarios formativos, asesoramiento y acompañamiento para el desarrollo de habilidades de gestión empresarial y la puesta en marcha de proyectos de emprendimiento. Tal y como se publicita en la página web del Instituto de las Mujeres, es una Escuela comprometida con la creación de empresas e ideas de negocio rentables con una perspectiva plural: económica, ecológica, solidaria y social, a la vez que una red de apoyo mutuo y aprendizaje que promueve el encuentro y el intercambio con otras emprendedoras. Actualmente aglutina a 898 emprendedoras de prácticamente cualquier sector de actividad, si bien predominan las dedicadas al ámbito de la educación y formación; actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento; salud y bienestar y comunicación, diseño y TICs. Su objetivo primordial, como “Escuela en continuo movimiento” pasa por crear un ecosistema de mujeres emprendedoras y empresarias, con el que la mayoría de las mujeres puedan sentirse identificadas, capaz de ofrecer seguridad en la toma de decisiones y en la gestión de las empresas; empoderamiento económico; impulso de proyectos de emprendimiento solventes, sostenibles que crezcan y generen empleo; mejora del bienestar económico; interconexión en red, con intercambios afectivos, informativos y profesionales a la vez que sentimiento de felicidad, autorrealización y satisfacción con la vida profesional y el emprendimiento.

Entre sus buenas prácticas cabe hacer mención a la convocatoria anual de los “*Premios Escuela de Emprendedoras Juana Millán*”, con diversas categorías<sup>169</sup>, que pretenden contribuir al reconocimiento del esfuerzo de las mujeres emprendedoras e identificar proyectos que pongan en valor los principios, valores y prácticas de la Economía Social

---

<sup>168</sup> <https://escueladeemprendedoras.es/>

<sup>169</sup>- Premio Juana Novel. Categoría Nuevo proyecto: A las que están empezando. Dirigido a Empresas de reciente constitución y, como máximo, 3 años de vida.

-Premio Juana Veterana. Categoría Proyecto consolidado: A las que están consolidadas. Dirigido a Empresas que tengan 3 o más años de recorrido.

-Premio Juana Inspiradora. Categoría Proyecto honorífico concedido por la Escuela [sin candidatura]. A las que son un referente.

-Premio Juana Heroica. Categoría proyecto rural: A las que desarrollan un proyecto en un contexto de despoblación.

-Premio con Nombre Propio. Un premio para todas las candidatas por el esfuerzo de emprender.

y Solidaria, que apuesten por los valores que aporta la Economía Feminista y que se apoyen en el valor de lo Colectivo, de manera que sirvan para impulsar y promover el emprendimiento femenino transformador.

En la 2ª edición de los Premios, correspondiente al año 2023, ha incorporado un premio especial para las emprendedoras que realizan su actividad desde el mundo rural menos poblado, dado que su papel es especialmente relevante en la vertebración del territorio, pero los retos a los que se enfrentan son, en muchos casos, más difíciles. Los requisitos exigidos en esta modalidad son:

- Ser mujer mayor de 18 años o un colectivo de personas mayores de 18 años, siempre que la participación femenina constituya más del 50% del equipo.
- Empresa constituida antes del 1 de mayo de 2023 que ostente la consideración de PYME, según la definición establecida en la Recomendación de la Comisión Europea del 6 de mayo de 2003. También podrán participar empresarias autónomas que acrediten el cumplimiento de los criterios expuestos en el sistema de valoración recogido en las bases<sup>170</sup> de la convocatoria.
- Desarrollar una actividad empresarial original, creativa, innovadora y sostenible.
- Tener su sede y realizar el grueso de su actividad en un municipio de menos de 5.000 habitantes, en el medio rural.
- Estar registrada en la web de la Escuela <https://escueladeempendedoras.es/>
- Poner en práctica los valores y principios de la Economía Social y Solidaria, de la Economía Feminista y de los Procesos Colectivos.
- Realizar una actividad sostenible y socialmente responsable, que contribuya al arraigo de población y a la calidad de vida en el territorio, desde los valores propios del mismo, con reconocimiento del patrimonio material e inmaterial.

La dotación del premio consiste en la prestación de servicios para el impulso del proyecto, valorados en 2.500 euros. Los servicios se acuerdan con las premiadas, en función de sus prioridades, y podrán ser, imagen de marca, renovación de web, diseño de publicidad, análisis financiero, servicios jurídicos, etc. Comprende también un Programa de seguros para 1 año, con cobertura de responsabilidad civil, daños y accidentes, por importe de hasta 375 euros; acceso a un proceso extra individualizado de tutorización y acompañamiento especializado de 15 horas para impulsar las áreas de mejora detectadas en el proyecto (con puesta en marcha a partir de septiembre de 2023); difusión especial en web y redes sociales<sup>171</sup>; presentación del proyecto en el evento presencial de entrega de premios, contando con el apoyo de expertas en comunicación para la preparación del acto de presentación.

### **5.7.- Tarifa plana para autónomos y bonificaciones de cuotas**

Dicha tarifa plana está pensada para reducir la cuota de autónomos de ambos sexos en general y poder hacer frente de forma más eficiente a los gastos generados por el negocio en las primeras etapas de vida del proyecto.

La entrada en vigor del nuevo [sistema de cotización para autónomos en función de sus ingresos reales](#) trae consigo un **importante cambio** en la **tarifa plana de los autónomos**, que pasa a ser de **80 euros durante los 12 primeros meses** de actividad, independientemente de los [ingresos](#) que tenga la persona trabajadora por cuenta propia. Y en los siguientes 12 meses podrá seguir pagando los 80 euros de cuota mensual siempre que sus **ingresos netos se encuentren por debajo del [Salario Mínimo Interprofesional](#)**

---

<sup>170</sup> [https://escueladeempendedoras.es/wp-content/uploads/2023/05/BASES-PREMIO-JUANA-MILLAN-2023\\_mayo23.pdf](https://escueladeempendedoras.es/wp-content/uploads/2023/05/BASES-PREMIO-JUANA-MILLAN-2023_mayo23.pdf)

<sup>171</sup> Redes sociales de la Escuela de Emprendedoras Juana Millán y de *Juntas Emprendemos*.

**(SMI)**<sup>172</sup>. Todas las solicitudes de ampliación deben ir acompañadas de una declaración relativa a que los rendimientos netos que se prevén obtener van a ser inferiores al SMI vigente. Una vez transcurrido el periodo de tarifa plana, el autónomo pasará a formar parte del nuevo sistema de cotización por tramos en función de sus ingresos reales. Por tanto, si los ingresos netos (después de deducir gastos) superan el SMI, la cuota mensual de autónomos a pagar en 2024 será la siguiente:

TRAMOS	2024	
	Base de cotización mínima 2024	Cuota 2024
Hasta 670 €	753,29	225
Entre 670 y 900 €	816,99	250
Entre 900 y 1.166,70 €	872,55	267
Entre 1.166,70 y 1.300 €	950,98	291
Entre 1.300 y 1.500 €	960,78	294
Entre 1.500 y 1.700 €	960,78	294
Entre 1.700 y 1.850 €	1.045,75	320
Entre 1.850 y 2.030 €	1.062,09	325
Entre 2.030 y 2.330 €	1.078,43	330
Entre 2.330 y 2.760 €	1.111,11	340
Entre 2.760 y 3.190 €	1.176,47	360
Entre 3.190 y 3.620 €	1.241,83	380
Entre 3.620 y 4.050 €	1.307,19	400
Entre 4.050 y 6.000 €	1.454,25	445
6.000 € o más	1.732,03	530

En la tabla se toma como marco de referencia la base de cotización mínima de cada tramo, con su cuota correspondiente. Como puede observarse, el salto de la cuota una vez finalizada la tarifa plana resulta considerable, lo cual exige una óptima planificación. Dicha tarifa plana de 80 euros se aplica a los nuevos autónomos a partir del 1 de enero de 2023. Por tanto, los autónomos que a 31 de diciembre de 2022 fueran beneficiarios de la antigua tarifa plana, continuarán disfrutando de la misma, hasta que se agote el periodo máximo establecido, en las mismas condiciones.

Para poder acceder a esta tarifa plana es necesario cumplir con los siguientes requisitos:

- El profesional no puede haber estado dado de alta en el RETA durante los 2 años anteriores al inicio de la actividad, o durante los 3 años en el caso de haber disfrutado ya de la tarifa plana para autónomos.
- Esta bonificación no es apta para autónomos colaboradores.
- Además, para beneficiarse de este tipo de deducción en la cuota de autónomos es indispensable estar al corriente de pago con la Administración. Es decir, en caso de tener algún tipo de deuda con la Seguridad Social o con Hacienda, no será posible disfrutar de la tarifa plana.

<sup>172</sup> Para hacer efectiva dicha ampliación, debe solicitarse a la Seguridad Social a través de [Importass](#).

Además de la tarifa plana, algunas regiones bonifican la cuota de la Seguridad Social. Es el caso de la Comunidad de Madrid, de Andalucía y de Murcia. Baleares también lo hace para jóvenes y mujeres emprendedoras.

#### **5.8.- Incentivos para la contratación.**

A partir de septiembre de 2023, se pondrán en marcha una serie de incentivos para la contratación que oscilan entre los 73 euros por incorporar a desempleados como socios en sociedades laborales o cooperativas hasta los 262 euros para contratos indefinidos en Ceuta y Melilla en algunos sectores determinados. Los incentivos a la contratación por cuenta ajena se analizan con mayor detalle en otro apartado de este Informe.

#### **5.9.-Algunas iniciativas autonómicas**

##### **5.9.1.- Programa *Emega* para el fomento del emprendimiento femenino en Galicia**

El pasado 27 de junio de 2023, por Resolución de la Secretaría General de la Igualdad, se establecieron las bases reguladoras de las ayudas, cofinanciadas por la Unión Europea en el marco del Programa FSE+ Galicia 2021-2027, y se procedió a su convocatoria para el año 2023, según lo estipulado en el Decreto 123/2022, de 23 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Promoción del Empleo e Igualdad.

Dicho órgano superior de la Administración autonómica gallega en materia de igualdad tiene atribuidas, entre otras funciones, la de impulsar las actuaciones conducentes a la promoción de la igualdad y a la eliminación de la discriminación entre mujeres y hombres, así como a la eliminación de la violencia de género; incorporar el principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres en todas las normas, políticas, actuaciones, planes y estrategias de la Xunta de Galicia, en cumplimiento del principio de transversalidad, así como promover programas y normas dirigidas a la promoción del ejercicio efectivo de los derechos de las mujeres, a incrementar su participación en la vida económica, laboral, política, social y cultural y a eliminar las discriminaciones existentes entre sexos, y establecer relaciones y canales de participación con asociaciones, fundaciones y otros entes y organismos que tengan entre sus fines la consecución de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

En este ámbito, apoyar el empoderamiento económico y social de las mujeres fomentando el emprendimiento femenino es una de las líneas básicas de actuación de la Xunta de Galicia en el marco de la igualdad de oportunidades. La importancia de esta actuación y su necesidad se recogen de manera expresa en la normativa autonómica, tanto de igualdad como de emprendimiento<sup>173</sup>. Esta prioridad de actuación se recoge de forma transversal y singularizada en el *Plan estratégico de Galicia 2021-2030*, así como en el *VIII Plan estratégico de Galicia para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres 2022-2027*, en el cual, en su ámbito 1. *Empleabilidad, emprendimiento y eliminación de la brecha salarial* y, más concretamente, en la línea de acción 1.1.1. *Desarrollo de acciones formativas dirigidas a la mejora de la empleabilidad y a la capacitación para la actividad emprendedora*, recoge como objetivo el fomento del emprendimiento femenino.

A su vez, el *III Programa gallego de mujer y ciencia 2022-2025* también recoge como objetivo y medida específica la promoción del emprendimiento femenino en el ámbito de la investigación, ciencia y tecnología. En este contexto, el programa *Emega* se consolida como medida específica para el fomento del emprendimiento femenino y comprende un conjunto de ayudas dirigidas a apoyar la puesta en marcha<sup>174</sup>, la mejora y la

---

<sup>173</sup> En particular, en el Título I, Capítulo V, del Decreto legislativo 2/2015, de 12 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de igualdad.

<sup>174</sup> Líneas Emprende e ITEF.

reactivación<sup>175</sup> de iniciativas empresariales constituidas por mujeres, incentivando la creación de empleo por cuenta propia y por cuenta ajena para mujeres; junto con medidas complementarias para favorecer la conciliación de la vida personal, familiar y laboral<sup>176</sup>, así como el acceso a servicios específicos de información, asesoramiento y orientación empresarial con el objeto de facilitar la implantación y consolidación de sus proyectos empresariales.

Se configura como medio adecuado para la promoción, participación y progresión de las mujeres en el mercado de trabajo y en el desarrollo de su actividad profesional, así como para aprovechar su potencialidad y las nuevas oportunidades de negocio, singularmente, en el terreno de la innovación (I+D+i), de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) y en el medio rural; con el fin de promover una mayor participación en la actividad económica y laboral, así como para contribuir a un crecimiento inteligente, sostenible e integrador sin desigualdades entre mujeres y hombres, a una mayor cohesión social y territorial y a la revitalización demográfica en Galicia.

El 8 de abril de 2022, el Consejo de la Xunta de Galicia adoptó el acuerdo mediante el cual se aprobó la *Estrategia de especialización inteligente (RIS3) de Galicia 2021-2027*, que define el marco para las políticas de investigación e innovación en la Comunidad Autónoma para este período, así como el Plan de investigación e innovación de Galicia 2022/2024, que concreta desde un punto de vista operativo este marco estratégico. La RIS3, en el período 2021-2027, aborda a través de la I+D+i tres grandes retos de la economía y la sociedad gallega. Para darles respuesta, por una parte, la estrategia orienta las capacidades y esfuerzos de investigación e innovación en Galicia hacia tres prioridades temáticas transversales y, por la otra, refuerza e impulsa el ecosistema gallego de innovación a través de cinco objetivos estratégicos, alrededor de los que articula los instrumentos y actuaciones a desarrollar integrados en los correspondientes programas. Los instrumentos, apoyos y actuaciones que se desarrollan en el marco de la RIS3 en relación con cada objetivo estratégico se recogen en los correspondientes programas. Estos instrumentos pueden ser horizontales en relación con los retos y prioridades de la RIS3. El objetivo estratégico 2 apuesta por incrementar el número de empresas innovadoras y facilitar que las más pequeñas incorporen la innovación en las diferentes etapas de su proceso productivo.

En definitiva, dicha convocatoria, cofinanciada por la Unión Europea en el marco del Programa FSE+ Galicia 2021-2027, busca fomentar el emprendimiento femenino en Galicia en línea con el objetivo estratégico 2, integrándose en el programa Innova y Emprende. Las ayudas previstas en el programa *Emega* están sometidas al régimen de *minimis*<sup>177</sup>.

### **5.9.2.- Medidas para favorecer la conciliación de la vida laboral, familiar y personal de las mujeres autónomas en Cantabria**

En 2017, el gobierno cántabro publicó, a través del Decreto 76/2017, de 13 de octubre<sup>178</sup>, un paquete de medidas (que se mantienen en vigor de forma continuada e indefinida) destinadas a eliminar los desincentivos que propician que muchas mujeres no consideren

---

<sup>175</sup> Línea Activa.

<sup>176</sup> Ayuda complementaria Concilia.

<sup>177</sup> En los términos establecidos en el Reglamento (UE) nº 1407/2013 de la Comisión, de 18 de diciembre, relativo a la aplicación de los arts. 107 y 108 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de *minimis*. DOUE L352, de 24 de diciembre.

<sup>178</sup> <https://boc.cantabria.es/boces/verAnuncioAction.do?idAnuBlob=318274>

el autoempleo como una alternativa profesional, a la vez que favorece la inserción laboral de personas desempleadas. Además, el ejecutivo cántabro es consciente de que las posibilidades de conciliación de la vida laboral, familiar y personal de las trabajadoras autónomas o por cuenta propia dependen de circunstancias entre las que no debería encontrarse el ámbito temporal de una convocatoria de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva. El objetivo perseguido por las medidas que incorpora dicho decreto -el fomento de la igualdad de oportunidades en el empleo entre mujeres y hombres- no puede satisfacerse con las limitaciones, no solo temporales, sino presupuestarias que impone una convocatoria de subvenciones, pues la eficaz atención de las necesidades de las mujeres trabajadoras por cuenta ajena empleadas en PYMES (a través de la aprobación de Planes de Igualdad) y de las mujeres trabajadoras por cuenta propia o autónomas que desean hacer posible la conciliación de su vida laboral y familiar con el ejercicio de su profesión, exige la configuración de herramientas que armonicen la consecución de este objetivo público con la necesidad de proporcionar adecuados instrumentos que no impidan frustrar el fin de incentivar la igualdad efectiva entre mujeres y hombres por la eventualidad de sujetar la solicitud de la ayuda a los rígidos plazos de los procedimientos de concesión de las ayudas en concurrencia. Al propio tiempo, se evita el obstáculo que significa para el acceso de estas ayudas, el tener que esperar a la apertura de un procedimiento formal en régimen de concurrencia competitiva, que puede suponer la pérdida de oportunidades para estas trabajadoras. Así pues, existen razones de interés público, social y económico que justifican la gestión de tales incentivos con arreglo a un procedimiento que no origine discriminación para y entre las mujeres trabajadoras por cuenta propia y entre las pequeñas y medianas empresas que elaboren e implanten planes de igualdad que beneficiarán a las mujeres trabajadoras por cuenta ajena empleadas en las mismas.

Dejando al margen el *Programa I, dedicado a incentivar la implantación de Planes de Igualdad en las PYMES*, conviene centrarse, en este momento, en el segundo, dirigido a fomentar la conciliación de la vida laboral, personal y familiar de mujeres trabajadoras por cuenta propia o autónomas y en el tercero, ideado para favorecer la reincorporación de mujeres como trabajadoras por cuenta propia o autónomas tras el parto, la adopción, guarda con fines de adopción, acogimiento y tutela.

*Programa II.- Fomento de la conciliación de la vida laboral, personal y familiar de mujeres trabajadoras por cuenta propia o autónomas.*

Tiene por objeto la concesión de subvenciones destinadas a favorecer la presencia y permanencia de la mujer en el mercado de trabajo autónomo arbitrando fórmulas que la permitan disfrutar de los descansos por motivos de maternidad, adopción o acogimiento preadoptivo, por riesgo durante el embarazo, así como por situaciones conexas a las anteriores. Para poder acceder a estas ayudas, las solicitantes deberán reunir además los siguientes requisitos:

- a) Ser mujer y disfrutar de la situación de suspensión de la actividad profesional por maternidad, adopción o acogimiento preadoptivo y/o, en su caso, por riesgo durante el embarazo.
- b) Hallarse de alta en el Censo de Obligados Tributarios y/o en el Impuesto de Actividades Económicas en la Comunidad Autónoma de Cantabria, según proceda.
- c) Hallarse de alta en el Régimen Especial de la Seguridad Social de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos (RETA), en el Régimen Especial de Trabajadores del Mar o en una mutualidad de colegio profesional, en la Comunidad Autónoma de Cantabria.
- d) No contar con trabajadores o trabajadoras por cuenta ajena ni haberlos tenido durante los seis meses anteriores a la celebración del contrato de trabajo que se subvenciona.

No podrán ser beneficiarias de estas subvenciones las autónomas colaboradoras y las personas socias/partícipes de sociedades civiles o mercantiles no unipersonales.

La actividad subvencionable consistirá en la contratación por parte de la solicitante de una persona por cuenta ajena, durante al menos dieciséis semanas, que se haga cargo de la explotación o actividad durante el periodo de suspensión de la actividad profesional de la beneficiaria por maternidad, adopción o acogimiento preadoptivo y/o, en su caso, por riesgo durante el embarazo, que cumpla los siguientes requisitos:

a) Que el contrato de trabajo se efectúe a tiempo completo con una persona desempleada e inscrita como demandante de empleo y servicios, con anterioridad y hasta la fecha de la contratación por la que se solicita la subvención, en el Servicio Cántabro de Empleo.

b) Que en una de las cláusulas del contrato de trabajo conste que la persona que se contrata se hará cargo de la explotación o actividad durante el periodo de suspensión de la actividad profesional de la beneficiaria por maternidad, adopción o acogimiento preadoptivo y/o, en su caso, por riesgo durante el embarazo.

No será subvencionable la contratación de personas trabajadoras que hayan estado vinculadas a la empresaria solicitante, cuando a ésta se le haya concedido por la misma persona trabajadora algún tipo de subvención, en los cuatro años anteriores, al amparo de convocatorias o normas reguladoras de ayudas de fomento del empleo de la consejería del Gobierno de Cantabria competente en materia de empleo.

Si el contrato de la persona trabajadora se extinguiera o suspendiera, causando baja en Seguridad Social, con anterioridad a la resolución de otorgamiento de la subvención, podrá ser sustituida por otra persona, siempre que ésta cumpla los requisitos establecidos y siempre que la duración sumada de los contratos alcance el mínimo establecido.

La cuantía de la subvención se establece en base al siguiente baremo estándar de coste unitario: 20 euros/día cotizado. La cuantía a conceder esta en función de la duración prevista del contrato. La duración mínima del contrato será de dieciséis semanas, posteriores al parto, adopción o acogimiento, y el periodo subvencionable será coincidente con dichas dieciséis semanas que, no obstante, podrá ampliarse:

a) Al mes previo a la fecha prevista de parto, adopción o acogimiento preadoptivo, a voluntad de la interesada.

b) Al periodo de baja médica motivada por riesgo durante el embarazo. En el caso de que el embarazo no llegue a término, se ampliará hasta un mes más.

c) En las situaciones y con la duración previstas en los apartados 4 y 5 del art. 48 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

Esta ayuda es compatible con la concesión directa de subvenciones destinadas a fomentar la contratación indefinida en la Comunidad Autónoma de Cantabria, cofinanciadas por el Fondo Social Europeo.

*Programa III: Incentivos a la reincorporación de mujeres como trabajadoras por cuenta propia o autónomas tras el parto, la adopción, guarda con fines de adopción, acogimiento o tutela.*

Dicho Programa, regulado en el art. 27, tiene por objeto la concesión de subvenciones destinadas a incentivar que mujeres que hubieren causado baja en el Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos de la Seguridad Social (RETA), el Régimen Especial de Trabajadores del Mar o una mutualidad de colegio profesional, al haber cesado su actividad por maternidad, adopción, guarda con fines de adopción, acogimiento y tutela en los términos legalmente establecidos, vuelvan a incorporarse a la misma actividad en los dos años siguientes a la fecha del cese. Para poder acceder a estas ayudas, las solicitantes deberán reunir además los siguientes requisitos: a) Hallarse de alta en el Censo de Obligados Tributarios y/o en el Impuesto de Actividades Económicas en la Comunidad Autónoma de Cantabria, según proceda. b) Hallarse de alta en alguno de

los regímenes de Seguridad Social mencionados anteriormente o en una mutualidad de colegio profesional, en la Comunidad Autónoma de Cantabria. c) Mantener su nueva alta durante, al menos, doce meses ininterrumpidos.

La cuantía de la subvención se establece, como baremo estándar de coste unitario, en el 100 % de la cuota de contingencias comunes resultante de aplicar el tipo de cotización a la base mínima vigente en el régimen o mutualidad que corresponda, independientemente de la base por la que coticen, y durante un periodo de doce meses. Este programa será de aplicación para aquellos supuestos subvencionables respecto de los cuales no existan medidas de fomento del empleo de ámbito estatal en forma de bonificaciones de cuota a la Seguridad Social. En el caso de bonificaciones parciales de la cuota a la Seguridad Social, se subvencionará la parte no bonificada de la cuota de contingencias comunes resultante de aplicar el tipo de cotización a la base mínima vigente en el régimen o mutualidad que corresponda, independientemente de la base por la que coticen, y durante un periodo de doce meses.

### **5.9.3.- Emprendimiento con perspectiva de género en Andalucía. Instituto Andaluz de la Mujer y Plan Estratégico de Subvenciones de la Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo para el periodo 2023-2025 en Andalucía**

Hace escasas semanas veía la luz en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, la Orden de 1 de agosto de 2023, por la que se aprueba el *Plan Estratégico de Subvenciones de la Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo* para el periodo 2023-2025 en dicha comunidad autónoma<sup>179</sup>, contemplando los objetivos y efectos que se pretenden con su aprobación, sus costes, fuentes de financiación y el método de evaluación y seguimiento. Dicha norma autonómica nace vinculada al Decreto 155/2022, de 9 de agosto, que regula la estructura orgánica de la Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo, correspondiéndole las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma de Andalucía, entre otras, en materia de coordinación e impulso del servicio de empleo de ámbito autonómico, con especial atención a la orientación e intermediación laboral, y en particular, la atención a las necesidades específicas de cada territorio en coordinación con las Administraciones Locales, en especial el seguimiento del Programa de Fomento del Empleo Agrario. En relación con la materia objeto de análisis dicho órgano resulta ser también el competente para implantar las políticas favorecedoras de la igualdad de trato y de oportunidades en el ámbito laboral, sin perjuicio de las competencias que, en materia de conciliación de la vida personal, familiar y laboral, correspondan a otra Consejería; promoviendo la mejora de la empleabilidad de las mujeres y de colectivos con especiales dificultades, su seguridad y salud en el trabajo, así como la promoción de la igualdad en el marco de la negociación colectiva; ostenta las competencias en materia de formación profesional para el empleo; el fomento y la promoción del trabajo autónomo y del autoempleo; la economía social y, en especial, las cooperativas y las sociedades laborales así como el fomento de las políticas de incentivos para el empleo, de su calidad y estabilidad.

El Plan obedece a las exigencias de La Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, la cual dispone en su art. 8.1 que los órganos de las Administraciones públicas o cualesquiera entes que propongan el establecimiento de subvenciones, con carácter previo, deberán contar con un Plan Estratégico de Subvenciones, que deberá concretar los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación, supeditándose en todo caso al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. Dicho Plan Estratégico contempla las subvenciones concedidas por la propia Consejería y por todas

---

<sup>179</sup> BOJA de 7 de agosto de 2023.

las agencias, entidades e instituciones a ella vinculadas<sup>180</sup> y contiene, tanto los objetivos estratégicos, que describen el efecto e impacto que se espera lograr con la acción institucional durante el periodo de vigencia del plan, como las líneas de subvención en las que se concreta, explicitando para cada una de ellas las áreas de competencia afectadas y sectores hacia los que se dirigen las ayudas, los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles para su realización y fuentes de financiación y el régimen de seguimiento y evaluación continua aplicable a las diferentes líneas de subvenciones, determinando para cada línea de subvención, un conjunto de indicadores relacionados con los objetivos del mismo.

El contenido del Plan Estratégico tiene carácter programático y su contenido no crea derechos, expectativas de derechos ni obligaciones, quedando condicionada su efectividad a la puesta en práctica de la correspondiente línea de subvención y a las disponibilidades presupuestarias de cada ejercicio. No obstante, sí conviene destacar en este momento que, entre sus objetivos estratégicos, figuran las áreas de empleo, de formación profesional para el empleo y de trabajo autónomo y economía social.

Encajado en dicho marco estratégico, y en cumplimiento de sus fines específicos, desde su creación, el Instituto Andaluz de la Mujer ha venido desarrollando programas con el objetivo de incentivar la creación y consolidación de empresas de mujeres andaluzas para posibilitar y fomentar su participación en el desarrollo económico. El interés de los mismos y la pervivencia de sus metodologías permite su consolidación como fuente de conocimiento para iniciativas posteriores.

Entre ellos baste destacar la línea de *Servicio de Asesoramiento a Emprendedoras y Empresarias* que se ha desarrollado desde inicios de la década de los noventa y que ha evolucionado de manera paralela al desarrollo de las políticas públicas de igualdad de oportunidades y de innovación empresarial, manteniendo su planteamiento inicial: ofrecer una asesoría que permita a las mujeres que deseen emprender la imbricación de la trayectoria vital y profesional con el objetivo de que sus proyectos empresariales puedan ponerse en marcha. En concreto, desde 2007 y en colaboración con *Andalucía Emprende* (Fundación Pública adscrita a la Consejería de Universidad, Investigación e Innovación), se caracteriza por el apoyo a la creación y consolidación de empresas, desarrollando un programa (*SERVAEM*) de “*Servicios de Asesoramiento a Emprendedoras y Empresarias*” a través del cual se ofrece una tutoría y apoyo personalizado a las ciudadanas que quieran iniciar o consolidar una actividad empresarial. Este servicio procura, como elemento innovador, una doble estrategia: por un lado, reforzar los itinerarios de asesoramiento a las mujeres emprendedoras con una metodología que tenga en cuenta los aspectos informales que causan la infrarrepresentación de las mujeres en la actividad empresarial; y, por otro, asegura la implementación de las políticas de *mainstreaming* de género, incluyendo la transversalidad mediante el diseño de actuaciones con perspectiva de género.

En su página web<sup>181</sup>, bajo la denominación de emprendimiento con perspectiva de género, es posible encontrar materiales diseñados para disminuir las brechas de género detectadas en el emprendimiento, las actuaciones que se han venido elaborando como desarrollo de esta finalidad y las convocatorias específicas que el Instituto Andaluz de la Mujer realiza para alcanzar este objetivo.

---

<sup>180</sup> El Consejo Económico y Social de Andalucía, el Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, el Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales y el Servicio Andaluz de Empleo

<sup>181</sup> <https://www.juntadeandalucia.es/institutodelamujer/index.php/2013-08-08-11-30-38/emprendimiento-con-perspectiva-de-genero>

## 6.- CONCLUSIONES

### PRIMERA:

En términos generales, durante el último quinquenio, el trabajo autónomo de las mujeres ha experimentado un mayor crecimiento que el de los hombres. A pesar de ello no puede afirmarse que haya desaparecido la brecha de género en el trabajo autónomo (64,5 varones *versus* 35,5 mujeres), si bien esta brecha se ha ido reduciendo y en España es inferior a la media europea. El trabajo autónomo, desde este punto de vista, puede ser un instrumento para el empoderamiento femenino y de acceso a los recursos en condiciones de igualdad (neutralización del techo de cristal y suelo pegajoso, superación de la brecha salarial, etc.). Por tanto, es importante que las acciones normativas de fomento del trabajo autónomo incluyan ejes de actuación específicos dirigidos al emprendimiento y autoempleo femenino. Las reformas en la Ley del Estatuto del Trabajo Autónomo (LETA) de 2015 y de 2017 incorporaron reformas en esta línea, que deben reforzarse con medidas que afronten los retos del trabajo por cuenta propia femenino (acceso a la financiación, redes profesionales, responsabilidades de cuidado, etc.).

En líneas generales, las últimas reformas en materia de protección social refuerzan la contribución al sistema (cotización), pues la mayoría de las personas trabajadoras autónomas cotizan por la base mínima (un 85,8 %) lo que conlleva una merma de las prestaciones contributivas percibidas en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) en comparación con el Régimen General y eliminan la voluntariedad del autónomo/a en la elección de la acción protectora, sin olvidar el apoyo a colectivos con dificultades de acceso al mercado de trabajo. Pendiente queda la mejora de la definición jurídica del trabajador o trabajadora autónomos (para diferenciarlo claramente del falso autónomo y del trabajador subordinado) o la revisión de la normativa que regula su actividad. A su vez, *de lege ferenda*, la atención al colectivo de las personas de más edad debe reflejarse en medidas relacionadas con la mejora de las prestaciones de jubilación o del cese involuntario de la actividad.

La crisis derivada de la COVID-19 y la actual guerra que está sufriendo Ucrania no ha hecho sino resaltar y acentuar algunos de los problemas que arrastra el trabajo autónomo –y, en general, el tejido productivo español– desde hace tiempo: la necesidad de afrontar procesos ambiciosos de modernización y mejora de su infraestructura, tamaño y procesos de trabajo; de actualizar las competencias y saberes y promover la transición ecológica para hacer del trabajo autónomo una actividad medioambientalmente sostenible y adaptada a la sociedad digital y al reto ecológico, a mejorar su productividad y carácter innovador, a fortalecer, en definitiva, su viabilidad y sostenibilidad a largo plazo. El impulso del trabajo autónomo sostenible debe ir pareja al desarrollo de iniciativas emprendedoras vinculadas a los sectores de la economía verde (producción ecológica de alimentos, turismo sostenible, energías renovables, eficiencia energética, movilidad sostenible, renaturalización urbana, gestión del patrimonio natural y de las áreas protegidas, etc.), así como alentando la economía circular y la modernización de instalaciones e infraestructuras del tejido productivo menos dependientes de combustibles fósiles.

La propia *Estrategia Nacional de Impulso del Trabajo Autónomo 2022-2027* (ENDITA) ha puesto el foco en medidas clave como son la promoción de la digitalización y la modernización del trabajo autónomo con el objetivo de mejorar la productividad y la competitividad, fomentando tanto la digitalización del tejido empresarial como una mayor internacionalización de la actividad; la formación especializada o la innovación, con el objetivo de conseguir altas cotas de trabajo decente en el sector; el refuerzo de la cohesión social; la promoción de la igualdad efectiva o el avance en derechos de conciliación.

En relación con este último aspecto, conviene destacar la escasa visibilidad del emprendimiento liderado por las mujeres, probablemente por la perpetuación de estereotipos en los medios de comunicación. El modelo de emprendimiento predominantemente masculino provoca que muchas emprendedoras carecen de mujeres referentes que les sirvan como motivación y ejemplo de otros modelos de éxito socialmente sostenibles. Por el contrario, cuando las mujeres realizan procesos de empoderamiento y trabajan aspectos como la capacidad de iniciativa, el liderazgo o la autoestima laboral confían más en su propio criterio para tomar decisiones y en sus competencias para emprender, lo cual mejora su posicionamiento profesional y hace que sus empresas se ven fortalecidas.

#### SEGUNDA:

La falta de emprendimiento se hace patente sobre todo en el medio rural. Los datos demuestran cómo las sociedades mercantiles y los autónomos eligen las zonas urbanas, y a su vez más pobladas, para ubicarse y constituirse, dejando en el olvido a los espacios rurales. El establecimiento como persona trabajadora autónoma sigue la misma tendencia que la creación de sociedades en relación con el flujo demográfico, de modo que resulta mucho más significativa e intensa su presencia en ciudades como Madrid, Cataluña, Valencia, Islas Baleares y Andalucía, dado que la demanda de productos, servicios y mano de obra es mayor cuanto mayor es el número de personas a las que se tiene acceso. La solución a los múltiples problemas que asedian el medio rural (despoblación, dispersión geográfica, envejecimiento, falta de servicios e infraestructuras y, en concreto, falta de emprendimiento y empleo) exige abordar la cuestión desde un prisma multidisciplinar que ataje todos y cada uno de los factores implicados en el fenómeno de despoblación. Al tiempo, los poderes públicos, los agentes sociales y todos aquellos actores del desarrollo interesados en revertir la tendencia de despoblación de los territorios rurales han de estar dispuestos a trabajar de la mano para aportar soluciones innovadoras.

Con el objetivo de simplificar la ardua tarea de repoblación y recuperación del medio rural, se pueden establecer dos grandes ejes de actuación: el primero, dirigido a diseñar medidas encaminadas a incentivar y promover el emprendimiento y el empleo de tales zonas, aprovechando el potencial específico del territorio; y un segundo grupo de actuaciones que aborde la creación y mejora de los servicios públicos, las infraestructuras y equipamientos de este medio. En cuanto a las medidas clave que se recogen en el primer eje, todas ellas pasan por conseguir crear empleo suficiente y de calidad que acabe con la despoblación rural. La principal apuesta es el sector agropecuario, por su carácter estratégico, mediante la apuesta por una agricultura y ganadería sostenible que respete el medio ambiente y de calidad tanto en los bienes que produce como en el empleo que genera; sin olvidar el turismo de interior por su potencial para poner de relieve el valor cultural, histórico y medio ambiental; junto a otros sectores estratégicos en el entorno rural capaces de potenciar su desarrollo a través del emprendimiento, como son el energético, a través de la promoción de la implantación y gestión de las energías renovables (lo cual permitirá, a través de un buen diseño, crear empleos duraderos y de calidad que revitalicen estos espacios); el sector de los cuidados, pues por las características demográficas del entorno (alta tasa de personas mayores y dependientes) se convierte en un sector a tener en consideración; el tecnológico, una vez se supere la brecha digital con una gestión adecuada y, cómo no, los empleos verdes, encaminados a proteger y promover la mejora de los ecosistemas mediante un gran número de actividades relacionadas con el control de emisiones y vertidos al medioambiente, gestión

de recursos naturales, producción de biomasa o, en suma, un sinnúmero de actividades relacionadas con la protección y conservación medioambiental.

Está demostrado que existe una relación entre el aumento poblacional, el acceso a servicios de todo tipo y la mayor industrialización. Ya sea mediante la creación de sociedades o a través del emprendimiento, si se consigue atraer y retener empresas en las zonas rurales, la población experimentará un crecimiento rápido siempre que el empleo sea de calidad. A esto se debe unir la dotación de buenos equipamientos, infraestructuras y servicios que permitan al ciudadano acceder en las mismas condiciones que en el medio urbano. Por ello, las políticas, planes y programas que se deben implementar a fin de llenar la “España vaciada” han de estar dirigidos a incentivar, desarrollar, captar y retener el emprendimiento en todas sus formas, sin olvidar el acercamiento de servicios a los ciudadanos del medio rural. El punto clave para la creación de empleo pasa por explotar los recursos y potencial endógeno de las zonas rurales. La apuesta segura pareciera ser el sector agropecuario, sin embargo, no deben centrarse todos los esfuerzos en el mismo, a fin de no repetir errores pasados, pues la diversificación de actividades económicas traerá un crecimiento mayor y más seguro.

El trabajo por cuenta propia puede ser una oportunidad fundamental para fijar la población en el medio rural, así como para reactivar territorios en declive demográfico, actuando frente a la despoblación a través de medidas que permitan atraer personas emprendedoras que fomenten la puesta en marcha de nuevas iniciativas, impulsando la creación de empleo y configurando una red de oportunidades para toda la población en el conjunto del territorio, favoreciendo la desconcentración de población. A tal efecto resulta fundamental el diseño de planes de emprendimiento específicos pasando por medidas de orientación y acompañamiento o de formación, así como de fomento del relevo generacional.

TERCERA:

Las mujeres son, con diferencia, el principal vector para la renovación y el emprendimiento rural; sin embargo, en dicho medio todavía se mantienen escenarios de desigualdad entre mujeres y hombres en un grado más acusado de las que ocurren en el medio urbano. Bajo tal diagnóstico, no resulta extraño que los distintos Planes Estratégicos para la igualdad de género; en particular, el Plan para la Promoción de Mujeres del Medio Rural 2015-2018, haya dirigido su punto de mira a mejorar la inclusión socio-laboral y la participación económica del colectivo. En tanto no sustituido, sus objetivos se consideran plenamente vigentes y forman parte de la agenda política del Gobierno de España y el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA). Dicha vigencia prorrogada otorga virtualidad a las secciones que afectan a sus 5 acciones fundamentales relativas a: 1) Empleo y emprendimiento; 2) Participación de las mujeres rurales en la toma de decisiones (empoderamiento y asociaciones de mujeres rurales); 3) Promoción de la conciliación y de la corresponsabilidad; 4) Incorporación de la igualdad de oportunidades en el diseño de las políticas de fomento del medio rural y 5) Impulso del conocimiento sobre la situación de las mujeres del medio rural.

El reciente *III Plan Estratégico para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres 2022-2025* permite comprobar cómo trata de poner enmienda a las desigualdades basadas en el lugar de residencia, adoptando un enfoque interseccional, que permita interpretar y actuar sobre las desventajas que afectan a las mujeres de zonas rurales, deprimidas demográficamente o desfavorecidas, considerando adecuadamente sus realidades y

situaciones de vida. Merecen mayor atención en estas líneas aquellas actuaciones en materia de procedimientos de buen gobierno, para transformar las formas de hacer en política pública, de forma que existan estudios sobre la situación de la igualdad de oportunidades entre los colectivos objetivo competencia del MAPA proponiendo a los organismos oficiales generadores de datos estadísticos, su desagregación por sexo para contribuir al desarrollo del medio rural, sin olvidar las actuaciones en materia de empleo, para construir un mercado laboral de calidad y en igualdad para las mujeres, constatando diferentes vertientes:

A) El desarrollo de un itinerario personal e integrado de acciones de orientación, asesoramiento y formación ajustado al perfil de empleabilidad de las mujeres de áreas rurales en ámbitos con buenas perspectivas territoriales de empleo y derivados de las necesidades del mercado laboral rural, en particular en los ámbitos digital, aprovechamiento forestal y agrario, emprendimiento y economía social ligada a productos endógenos, actividades comerciales on line y apoyo a la dependencia, de forma que el 35% de los itinerarios indicados se orienten a competencias y empleos verdes (Medida 151).

B) La alfabetización digital para mujeres trabajadoras agrarias contratadas en el marco del Plan de Fomento del Empleo Agrario (PROFEA) (Medida 154).

C) El Análisis y evaluación de la Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias a fin de impulsar la aplicación real y efectiva de las posibilidades de las mujeres de ser titulares de las explotaciones (Medida 182). La Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias contempla cuatro objetivos fundamentales y otras tantas consecuencias de enjundia capaces de llevar a una unificación del concepto de profesionalidad agraria bajo una neta perspectiva feminista. Como objetivos cabe citar la profesionalización de la actividad agraria de la mujer al mismo nivel que el varón; hacer visible, por ende, su trabajo en las explotaciones; mejorar su participación en las organizaciones agrarias y fomentar la igualdad y la calidad de vida en el medio rural ayudando al asentamiento poblacional. Como consecuencias más visibles que promueven la igualdad real de la participación de la mujer en la explotación agraria cabe mencionar la regulación de la administración, representación y responsabilidad sobre la explotación de titularidad compartida entre los dos miembros titulares; el reparto de rendimientos por mitades iguales entre ambos titulares; la consideración de ambos titulares como beneficiarios directos de las ayudas y subvenciones de las que sea objeto la explotación; la cotización a la Seguridad Social por parte de ambos miembros y ventajas a la hora de acceder a la condición de explotación prioritaria.

Entre los incentivos económicos asociados a la titularidad compartida destaca el regulado en materia de Seguridad Social por la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo (LETA), en cuyo art. 37 se establece actualmente una bonificación (previamente fue una reducción) para las personas incorporadas a la actividad agraria que queden incluidas en el RETA a través del SETA (Sistema especial), siempre que tengan 50 o menos años de edad en el momento de dicha incorporación y sean cónyuges o descendientes del titular de la explotación agraria, siempre que este se encuentre dado de alta en el citado régimen e incluido en ese sistema especial. Con efectos de 1 de enero de 2023, dicha bonificación, durante los cinco años siguientes a la fecha del alta, alcanza el 40% de la cuota por contingencias comunes correspondiente a la base mínima de cotización del tramo 1 de la tabla general de bases aplicable en dicho sistema especial.

Con carácter complementario, y salvaguardando plenamente las competencias de las entidades gestoras de la Seguridad Social, se ha aprobado recientemente el Real Decreto 819/2021, de 28 de septiembre, destinado a facilitar que los titulares de la explotación agraria de titularidad compartida puedan percibir ayudas directas al objeto de hacer frente, con garantías suficientes, al pago de las cuotas correspondientes de la Seguridad Social a las que se encuentran obligados. Dichas subvenciones van dirigidas a sus potenciales destinatarios en condiciones de igualdad, independientemente de dónde se ubique la explotación agraria de titularidad compartida, por lo que aparecen dotadas de un claro enfoque nacional ajeno a una perjudicial compartimentación en función de territorios regionales. Mediante la aprobación de estas ayudas, cuya cuantía máxima anual no podrá superar los 1.500 euros en cada ejercicio para cada entidad beneficiaria, se pretende incentivar nuevas inscripciones de altas de explotaciones agrarias de titularidad compartida, así como la afiliación a la Seguridad Social de los cónyuges o parejas unidas por análoga relación de afectividad de las personas titulares de explotaciones agrarias, en el conjunto de España.

#### CUARTA:

Para conseguir impulsar los nuevos sistemas de creación de valor y empleo, las políticas públicas no pasan solamente por establecer incentivos económicos, sino que también resulta urgente dotar a las personas de las herramientas necesarias para poder gestionar la creación de una empresa, pues en ocasiones estas carecen de las habilidades para emprender. De ahí la necesidad de impulsar políticas directamente encaminadas a motivar y dotar de las destrezas necesarias a la población en general (y a la femenina en particular) para aumentar el número de personas emprendedoras. En este contexto resulta imprescindible, siguiendo los postulados de la Unión Europea, fomentar la formación a lo largo de la vida mediante un nuevo sistema de formación profesional diseñado específicamente para estas personas, que les permita hacer frente a los desafíos previstos y les ayude a consolidar sus proyectos. Para ello resulta fundamental impulsar las microcredenciales universitarias para la recualificación profesional y la dotación de herramientas para facilitar la formación de los más jóvenes, para que vean en este tipo de empleo una alternativa viable.

Simultáneamente, resulta necesario reducir los gastos, los tiempos y la burocracia, proporcionar información y facilitar la gestión de trámites a fin de dinamizar el emprendimiento. Para ello debe partirse del análisis y diagnóstico de las dificultades de las mujeres que deciden iniciar su propio negocio para acceder a la financiación adecuada; así como diseñar propuestas que contribuyan a remover obstáculos en el acceso a dicha financiación.

#### QUINTA:

La promoción de la igualdad de género en el trabajo autónomo se configura como un objetivo transversal y estratégico a través del impulso de medidas que eviten el abandono de la actividad profesional tras la maternidad y que fomenten la conciliación profesional-familiar, así como la protección y fortalecimiento de la economía de los cuidados, el apoyo mediante incentivos al trabajo autónomo de mujeres y el empleo asalariado creado por mujeres autónomas. Del mismo modo, se deben fomentar también medidas de acción positiva cuando sea necesario, y facilitar la participación de las mujeres y de las empresas lideradas por mujeres o con porcentajes de propiedad mayoritarios.

El acceso de la mujer trabajadora autónoma al mercado de trabajo exige un replanteamiento de los roles asumidos tradicionalmente dentro de los hogares. Desde las tareas de cuidado asignadas casi en exclusiva a las mujeres y vinculadas a su rol reproductivo se ha avanzado hacia nuevos modelos sociales con uno, dos (o más) sujetos

sustentadores de la economía familiar en los que aquellas tareas de cuidados habrán de ser atendidas de un modo corresponsable. No obstante, en este asunto no puede dejar de mencionarse el inevitable sesgo de género que todavía hoy siguen presentando los cuidados en el entorno familiar y las divergencias territoriales. La dimensión de género que presenta esta materia exige un profundo análisis desde tal perspectiva, prestando especial atención a la gestión de los cuidados en el entorno familiar, para comprobar si en el desarrollo legislativo de las medidas adoptadas hasta el momento para hacer frente a la protección y cuidados de las personas dependientes (especialmente personas mayores), se tienen en cuenta las necesidades específicas de las mujeres cuidadoras o, por el contrario, se están reforzando los clásicos roles que por cuestión de género se asignan en materia de cuidados.

Muchas mujeres se dedican a estos cuidados no por libre elección, sino por imposición económica y social (y sin cobertura ni consideración) y, en general, los varones no asumen en igualdad el papel de cuidadores, con lo que contribuyen a aumentar un reparto discriminatorio de tales labores de cuidado. Por tanto, partiendo del compromiso y de la implicación de toda la sociedad es preciso apostar por un modelo flexible y cercano a la atención que se precisa, en el que se combinen las prestaciones económicas y de servicios y, sobre todo, en el que se redefina el papel de la mujer, que sigue siendo la tradicional y principal cuidadora y, por tanto, merece una posición más visible en el marco del sistema protector, siguiendo ejemplos de Derecho comparado que apuestan por reconocerles no solo derechos de Seguridad Social sino también permisos laborales extensos, sin olvidar la necesidad de que la persona cuidadora no profesional de personas mayores y dependientes tenga que desconectarse de su actividad de cuidado (más incluso por razones psíquicas que meramente físicas) como contempla, a título de ejemplo, el ordenamiento alemán. Además, dichas necesidades de cuidado están creando también empleo, mayoritariamente femenino. Pensando en el cuidado de menores y dependientes resulta preciso también reforzar las infraestructuras básicas y los servicios sociales (guarderías, escuelas...) que eviten el abandono de la actividad de las mujeres con responsabilidades familiares; atender las necesidades derivadas de la diversidad de los modelos familiares; dignificar y proteger el trabajo al servicio del hogar familiar, valorando las ventajas e inconvenientes de bonificaciones en la Seguridad Social por contratación a tiempo completo o parcial de personas cuidadoras, así como el mantenimiento de las bonificaciones por primeras altas, pues tales bonificaciones pretenden contribuir a la lucha contra la economía sumergida y a la precariedad, especialmente elevada en este ámbito; impulsar la creación de empresas de servicios de proximidad y reforzar la ayuda a la dependencia.

Este último asunto merece una mayor concreción dado que el número de personas que necesitan cuidados de larga duración no deja de aumentar y que las transformaciones producidas en la estructura social y demográfica conducen a que la protección de la dependencia no pueda seguir concibiéndose como una cuestión que afecta prioritariamente al núcleo privado o familiar, sino que se ha convertido en un asunto que repercute en la sociedad en su conjunto, a la que tienen que dar respuesta los poderes públicos, convirtiéndose en uno de los grandes retos que debe afrontar un modelo de Estado Social. Sin embargo, pese a los avances, todavía queda un largo trecho por recorrer, pues aunque los diversos mecanismos puestos en marcha por el Estado deberían ser capaces de garantizar que las personas dependientes y sus familiares tuvieran la posibilidad de elegir entre un amplio abanico de opciones que respondan a sus circunstancias y necesidades reales, lo cierto es que dicho objetivo aún se encuentra lejano, en parte por la falta de flexibilidad que presenta el sistema, en parte por la falta de adaptación de los servicios que ofrece a las necesidades reales de las personas mayores y,

en fin, a la escasa cuantía de las prestaciones por cuidados en el entorno familiar, a lo que hay que añadir la falta de la precisa atención a las personas cuidadoras.

Entre las medidas de apoyo a la creación de redes que refuercen el trabajo autónomo femenino resulta fundamental el fomento de la constitución de cooperativas de trabajo asociado de personal de servicio doméstico.

SEXTA:

Como se anticipó, la igualdad de oportunidades en el trabajo por cuenta propia pasa por fomentar medidas que eviten el abandono de la actividad profesional tras la maternidad y que fomenten la conciliación profesional-familiar. En el ámbito específico del trabajo autónomo, la mayor flexibilidad en el tiempo y lugar de trabajo podría facilitar la conciliación de la vida profesional y personal. No obstante, es importante no olvidar que, como consecuencia de tener que responder a las necesidades de la clientela, la jornada de trabajo de las personas trabajadoras autónomas es, con frecuencia, más larga y “atípica” (trabajo en fines de semanas, etc.) que la registrada en el trabajo asalariado, lo cual supone un enorme desafío para la conciliación. A tal efecto, junto a medidas de financiación y apoyo económico a la conciliación, puestas ya en marcha en algunas Comunidades Autónomas (véase el ejemplo de Cantabria), debería estudiarse la eficacia de medidas como los cheques *coworking* para trabajar en espacios *networking* (facilitados por entidades locales) así como promover una formación específica para impulsar la conciliación y el trabajo autónomo.

SÉPTIMA:

En aras a la consecución de la pretendida igualdad resulta necesario el apoyo al trabajo autónomo de mujeres y al empleo asalariado creado por mujeres autónomas, pues a pesar de que el crecimiento del emprendimiento y del trabajo autónomo femenino es una realidad desde hace años en España, la presencia de hombres y mujeres en dicho ámbito se encuentra aún desequilibrada, evidenciando las dificultades que registran aún las mujeres para acceder al trabajo autónomo en igualdad de condiciones. Esta situación de desigualdad persistente hace necesario contemplar el desarrollo de un plan específico de mujer trabajadora autónoma que incluya campañas de financiación, información, asesoramiento y formación. Un plan que cuente con la implicación de las Comunidades Autónomas y los entes locales y que incluya acciones específicas dirigidas al empleo femenino en el medio rural (con especial atención a las colaboradoras en explotaciones familiares) como vía de dinamización del empleo en zonas rurales.

A tal efecto cabe proponer diversas líneas de actuación:

A) Medidas orientadas al diseño de planes de emprendimiento específicos, que pasan por valorar nuevos diseños y programas de fomento u orientación hacia el trabajo autónomo destinados específicamente a mujeres, considerando oportuno que los contenidos de dichos programas puedan ser sometidos a procedimientos regulares de evaluación de cara a estimar su impacto y proponer las oportunas medidas de mejora.

B) Campañas de información (y concienciación) sobre los recursos disponibles.

C) Difusión de casos de buenas prácticas.

D) Fomento de medidas de acción positiva cuando sea necesario.

E) Fomento de la participación de las mujeres y de las empresas propiedad o lideradas por mujeres.

F) Medidas de financiación y apoyo económico mediante el establecimiento de incentivos y ayudas directas (en colaboración con las Comunidades Autónomas y entes locales), incluida la creación de PYMES. Lo anterior pasa por promover medidas que faciliten el acceso en igualdad de condiciones a las fuentes de financiación, como pueden ser las líneas de financiación preferentes para mujeres trabajadoras autónomas, mediante, por ejemplo, acuerdos entre las Administraciones públicas y entidades financieras, sin olvidar

potenciar las ayudas de digitalización para la distribución y apertura a mercados *online* de venta de productos locales (integración en redes, cooperativas).

G) Medidas de orientación y acompañamiento, tales como promover servicios de asesoramiento y acompañamiento orientados específicamente a mujeres y analizar la conveniencia de implantar servicios especializados y adaptados a las diferentes etapas del emprendimiento, que orienten acerca de los requisitos y ayuden con los trámites administrativos, faciliten la búsqueda de fuentes de financiación y programas de formación adaptados e informen de los riesgos que comporta toda actividad emprendedora.

H) Medidas de formación consistentes en apoyar los planes de formación y especialización dirigidos a mujeres emprendedoras.

#### OCTAVA:

En el trabajo por cuenta propia resulta frecuente la colaboración profesional y esta puede producirse a través de redes informales o a través de redes formales que supongan materialización de autoempleo colectivo (cooperativas de trabajo asociado, sociedades laborales, etc.). El apoyo a la creación de espacios de encuentro (*networking*) que faciliten las redes entre personas autónomas resulta especialmente idóneo en las zonas rurales y en los municipios de menor población y de grandísima utilidad entre las medidas dirigidas a la igualdad de género, pues tradicionalmente las mujeres autónomas han tenido mayores dificultades de creación de estas redes de forma espontánea.

La pertenencia a una red o grupo facilita la retroalimentación de experiencias, el desarrollo de ideas, pero también la sociabilidad y la superación de la sensación de aislamiento y soledad que podría derivar en patologías de carácter psicosocial que perjudiquen la salud mental de las trabajadoras por cuenta propia.

Entre las posibles medidas de apoyo a la creación de redes que refuercen el trabajo autónomo, la ENDITA 2022/2027 centra su atención en cuatro:

A) Potenciar por parte de las Administraciones públicas la creación de espacios públicos de *coworking/networking* que faciliten la red de colaboración profesional de trabajadoras autónomas, así como establecer incentivos a la creación de tales espacios privados, especialmente en las zonas rurales y en los municipios de menor población.

B) Desarrollar plataformas de colaboración en red *online* e incentivos para su creación.

C) Dentro del Plan específico “*Mujer trabajadora autónoma*”, junto con la información y el acompañamiento y mentorización (de hasta dos años) previstas previamente para otros colectivos con dificultades de acceso al empleo, es posible establecer acciones de formación generales sobre el inicio, y desarrollo de actividad y específicas sobre redes formalizadas (autoempleo colectivo).

D) Examinar la conveniencia y oportunidad de establecer incentivos a la constitución de cooperativas de trabajo asociado y sociedades laborales mayoritariamente integradas por mujeres, pues no es posible desconocer la importancia del papel que la economía social va a tener en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) incluidos en la Agenda 2030 aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015.

Prestando atención al enfoque de género, siquiera brevemente conviene hacer referencia a uno de los objetivos pretendidos por la Ley 8/2011, de 19 de mayo, de Economía Social, consistente en involucrar a las entidades de la economía social en las políticas activas de empleo, especialmente en favor de los sectores más afectados por el desempleo, mujeres, jóvenes y parados de larga duración o a la apuesta que consta en su art. 8 por el desarrollo rural a partir del empleo femenino en cooperativas.

El 58% de las cooperativas de trabajo asociado constituidas en 2022 las impulsaron mujeres, según datos de la Confederación Española de Cooperativas de Trabajo Asociado

(COCETA), que destaca que el funcionamiento cooperativo, basado en la participación democrática y en la gestión colectiva, favorece que la brecha de género sea menor que en las empresas mercantiles. Según esta misma fuente, el cooperativismo se constituye en el modelo de empresa en el que las mujeres encuentran un empleo y desarrollo profesional más acorde con sus demandas. Tales datos de empleabilidad de la mujer en las empresas de economía social reflejan el compromiso de este modelo con la igualdad de género, siendo público el compromiso de la patronal de la Economía Social (CEPES) con el fomento de la igualdad y de los derechos de las mujeres así como con el fomento de la igualdad de oportunidades (entendiendo como mejora en la igualdad de oportunidades una mejora en alguno de los siguientes aspectos: grado de diversidad existente en los puestos directivos; discriminación laboral de las mujeres con edades comprendidas entre los 35 y 44 años o facilidades relativas a la concesión y/o a los términos de disfrute de las excedencias y permisos) y el rechazo de cualquier situación de violencia o discriminación. En cifras, el modelo empresarial de economía social fomenta la igualdad entre hombre y mujer, a la vez que brinda oportunidades laborales a mujeres emprendedoras, a mujeres en el ámbito rural (en especial en el sector agroalimentario y en las cofradías de pescadores), mujeres con discapacidad y otros colectivos en riesgo de exclusión. No se olvide que el 48% de los contratos que se realizan en las empresas de economía social son de mujeres y que las empresas y entidades de este ámbito son más diversas en la dirección y en la alta cualificación desde el punto de vista de género respecto a otros modelos empresariales existentes, ya que la presencia de mujeres en puestos directivos es del 58,1%. Sin embargo, la presencia relativa de mujeres mayores de 45 años, las que presentan mayores dificultades de acceso al empleo, es mayor en las empresas y entidades de la economía social, tanto en la de mercado (representan, de media, el 20,2% del total de las plantillas frente al 14,0% en las empresas mercantiles) como en el conjunto de la economía social (22,9% frente a 18,3%). Y la diferencia es aún mayor en el caso de las mujeres de más de 55 años, que tienen una presencia en la economía social de mercado que casi dobla la de la economía mercantil (8,1% frente a 4,6%) y es también muy superior en la economía social en su conjunto (9,4% frente a 6,6%). Por tanto, atendiendo a los resultados, la economía social incorpora mayor porcentaje de mujeres mayores de 45 años que la economía mercantil y el diferencial es aún mayor en el caso de las mujeres mayores de 55 años.

NOVENA:

Dentro de los programas específicos de fomento del emprendimiento femenino conviene hacer referencia al Programa estatal de apoyo empresarial a las mujeres (PAEM) y a las principales líneas de subvención públicas y privadas. El Instituto de las Mujeres y la Cámara de Comercio de España promueven esta iniciativa, consistente en una subvención para las mujeres que quieran emprender un negocio y encuentren dificultades para acceder a la financiación o contar con avales. Ofrece la posibilidad de acceder a microcréditos inferiores a 25.000 euros para las mujeres que vayan a emprender un primer negocio o quieran desarrollar uno ya existente. Además de ofrecer unas condiciones ventajosas, esta financiación no requiere de avales de terceros. Esta ayuda aporta también otras ventajas, como asesoramiento empresarial, auditoría para determinar la viabilidad del negocio o participación en el proyecto "*W&W Sabiduría de Mujer*" que pone en contacto a emprendedoras de éxito (mentoras) con mujeres que requieran asesoramiento profesional y facilita información actualizada y de valor para mujeres emprendedoras (actividades formativas, "*newsletter*", jornadas, etc.).

Además de las subvenciones enfocadas al apartado económico empresarial, el Instituto de las Mujeres, dependiente del Ministerio de Igualdad, ha desarrollado otros programas para potenciar el emprendimiento femenino en otros ámbitos como el tecnológico o el

entorno rural. La formación, la creación de una red de contactos y el apoyo constante a la mujer emprendedora en todas las etapas de su proyecto, son las características principales de estos programas.

La Plataforma WEgate, creada por la Comisión Europea para potenciar el emprendimiento femenino y apoyar a las emprendedoras y empresarias, tanto a escala europea como nacional, ofrece información de valor sobre cómo acceder a la financiación de un proyecto, conseguir ayudas en distintos países, conexión con otras redes empresariales, programas de formación, actividades profesionales y actualidad relacionada con el sector.

El Programa Desafío Mujer Rural puesto en marcha por el Instituto de las Mujeres y cofinanciado por el Fondo Social Europeo tiene como objetivo dinamizar el tejido empresarial femenino en el ámbito rural, promoviendo el emprendimiento y la consolidación de empresas de las mujeres que viven en el medio rural, impulsando la innovación y promoviendo la competitividad de sus proyectos empresariales. Con el fin de reducir la brecha de género en materia de empleo y emprendimiento, este programa ofrece formación, asesoramiento, recursos y participación en distintas actividades para potenciar las habilidades y conocimientos de la mujer emprendedora. En concreto, el programa ofrece: A) Resolución de dudas, consultas y asesoramiento personalizado durante todo el proceso de puesta en marcha de proyectos de emprendimiento rural, incluyendo el apoyo en la realización de planes de empresa o durante el desarrollo del plan de mejora de empresas o negocios ya existentes. B) Formación en todo lo relacionado con la puesta en marcha y gestión de proyectos de emprendimiento, como son: cursos de desarrollo de modelos y planes de negocio, marketing digital, comercialización, finanzas, comunicación e innovación. C) Información y recursos para el emprendimiento, incluyendo referencias a ayudas y subvenciones. D) Creación de redes y contactos con otras emprendedoras y empresarias a nivel nacional.

Por último, el Programa Innovatia 8.3, cofinanciado por el Fondo Social Europeo, pretende impulsar los proyectos de mujeres emprendedoras relacionados con los sectores de la innovación, la ciencia y la tecnología. Esta iniciativa llevada a cabo por el Instituto de las Mujeres en colaboración con la Universidad de Santiago de Compostela busca reducir la brecha de género en sectores tradicionalmente masculinizados. Ofrece una plataforma de formación *online* y un programa de amadrinamiento para apoyar a la mujer durante todo el proceso de emprendimiento.

## **7.- BUENAS PRÁCTICAS**

1.- Una buena práctica de propuesta formativa sería la de la Dirección General del Trabajo Autónomo, de la Economía Social y de la Responsabilidad Social de las Empresas (DGTAESRSE): herramientas para la gestión de los tiempos en el trabajo autónomo (digitales, de gestión de tareas, organizativas, de salud en el trabajo) o un proyecto de La Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (FUNDAE) cuya finalidad es desarrollar una herramienta que integre en un solo espacio un conjunto de soluciones e instrumentos dirigidos a facilitar la conciliación de la vida laboral y personal de las personas trabajadoras autónomas.

2.-Desde la *Unión Española de Cooperativas de Enseñanza (UECoE)*, sus entidades asociadas y las cooperativas de enseñanza, todas ellas alineadas en la consecución de los ODS y en concreto del núm. 5, se fomentan y promueven acciones para lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas, impulsando vocaciones STEM que reduzcan la brecha de género en esta formación desde sus aulas.

3.- Como muestra del papel de la mujer en las empresas cooperativas de distribución alimentaria puede hacerse referencia a *Covirán*, en la que casi el 50% de la base social de la cooperativa en España está integrada por mujeres socias, cuya presencia es mayoritaria

en el medio rural; mientras que en Portugal su influencia se ha incrementado en casi 5 puntos en el último año, situándose en el 40%.

4.- Un ejemplo autonómico destacado de la presencia de la mujer en las cooperativas es la Comunidad Valenciana. Así, según datos de la Confederación de Cooperativas de la Comunidad Valenciana (CONCOVAL), la presencia de mujeres en puestos directivos es del 58,1% frente al 51,2% en otros modelos empresariales, siendo menor la brecha salarial entre hombres y mujeres (6% frente al 20% en otros modelos empresariales).

5.- Microcréditos sin avales. El Instituto de las Mujeres y la Cámara de Comercio de España promueven una subvención para las mujeres que quieran emprender un negocio y encuentren dificultades para acceder a la financiación o contar con avales. En concreto, ofrecen la posibilidad de acceder a microcréditos inferiores a 25.000 euros (en colaboración con MICROBANK) para las mujeres que vayan a emprender un primer negocio o quieran desarrollar uno ya existente.

6.- Entre las entidades privadas que impulsan el emprendimiento femenino para reducir la brecha de género en el tejido empresarial cabe mencionar al BBVA, cuya iniciativa “*BBVA Spark*” ayuda a las personas emprendedoras para que potencien sus proyectos y alcancen el éxito. La iniciativa se centra en empresas con base tecnológica e innovadoras para ofrecerles una propuesta integral de servicios financieros en todas sus fases de crecimiento.

7.- Las posibilidades de mentoría y financiación en el ámbito privado se fomentan a través del programa *Repsol*, que ofrece hasta 100.000 euros de ayuda económica y la posibilidad de realizar pruebas piloto en la empresa. A través de este fondo pueden optar a subvenciones las empresas de nueva creación que trabajen en soluciones para la transición energética.

8.- *Escuela de Emprendedoras Juana Millán*, comprometida con la creación de empresas e ideas de negocio rentables con una perspectiva plural: económica, ecológica, solidaria y social, a la vez que una red de apoyo mutuo y aprendizaje que promueve el encuentro y el intercambio con otras emprendedoras. Entre sus buenas prácticas cabe hacer mención a la convocatoria anual de los “*Premios Escuela de Emprendedoras Juana Millán*”, con diversas categorías (Premio Juana Novel. Categoría Nuevo proyecto: A las que están empezando. Dirigido a Empresas de reciente constitución y, como máximo, 3 años de vida. Premio Juana Veterana. Categoría Proyecto consolidado: A las que están consolidadas. Dirigido a Empresas que tengan 3 o más años de recorrido. Premio Juana Inspiradora. Categoría Proyecto honorífico concedido por la Escuela [sin candidatura] a las que son un referente), que pretenden contribuir al reconocimiento del esfuerzo de las mujeres emprendedoras e identificar proyectos que pongan en valor los principios, valores y prácticas de la Economía Social y Solidaria, que apuesten por los valores que aporta la Economía Feminista y que se apoyen en el valor de lo Colectivo, de manera que sirvan para impulsar y promover el emprendimiento femenino transformador. En la 2ª edición de los Premios, correspondiente al año 2023, ha incorporado un premio especial para las emprendedoras que realizan su actividad desde el mundo rural menos poblado, dado que su papel es especialmente relevante en la vertebración del territorio.

9.- Visibilizar ejemplos de éxito de emprendedoras: *Deusto Entrepreneurship Centre Acción*<sup>182</sup>. Con el objetivo de animar a emprender a las mujeres que forman parte de la

---

<sup>182</sup> Las buenas prácticas núms. 9 a 18 pueden consultarse en AA.VV: *Emprendimiento con perspectiva de género buenas prácticas*. Vizcaya, 2016.

[https://www.bizkaia.eus/home2/archivos/DPTO8/Temas/Informes%20y%20Publicaciones/Manual\\_buena\\_s\\_practica\\_es.pdf?hash=7c319dbae20c049a9b874eab1d49d5c5&idioma=CA](https://www.bizkaia.eus/home2/archivos/DPTO8/Temas/Informes%20y%20Publicaciones/Manual_buena_s_practica_es.pdf?hash=7c319dbae20c049a9b874eab1d49d5c5&idioma=CA)

comunidad universitaria visibilizando a mujeres emprendedoras, dentro del marco de la Semana Emprende, se llevó a cabo la jornada “Be The Change”, en el que emprendedoras de éxito de diferentes sectores contaron su experiencia. Además, sirvió como base para reflexionar sobre actitudes necesarias para el emprendimiento, y específicamente sobre el apoyo al emprendimiento de las mujeres. Para ello, se organizó una mesa redonda con mujeres referentes como: / Catalina Hoffmann, fundadora del Grupo Catalina Hoffmann que comprende varias empresas para un envejecimiento activo. / Antonella Broglia, especialista referente en publicidad y marketing. / Marta Acilu, co-fundadora y propietaria de Noray Bioinformatics, dedicada al desarrollo de software para biociencias. / Susana Zaballa, de la asociación de apoyo al emprendimiento liderado por mujeres EmakumeEkin. Julen Iturbe, de Consultoría Artesana en Red. Este último aportó su reflexión sobre la diversidad, la conciliación laboral y familiar, y la importancia de la igualdad en las organizaciones. A través de este tipo de jornadas, se hacen presentes mujeres que lideran. De este modo, se ofrece a las estudiantes y comunidad universitaria en general diversidad de ejemplos de mujeres referentes que han optado por el emprendimiento y han tenido éxito. Realidades no suficientemente visibilizadas en nuestra sociedad, sirven como referentes reales, y son para las universitarias una brújula a la hora de emprender, ejemplo de distintos modos de hacer que pueden servir como referentes positivos en las estudiantes. Colabora a romper estereotipos tradicionales vinculados al emprendimiento. Además, estas jornadas reúnen a muchas mujeres que están en procesos de emprendimiento y pre-emprendimiento, lo que facilita el contacto entre mujeres con las que compartir experiencias fortaleciendo el tejido de mujeres emprendedoras así como los apoyos entre éstas.

10.- Medidas para implementar la perspectiva de género: *Inguralde*. La perspectiva de género se hace visible en los horarios de las actividades, así como en la comunicación exterior de la organización. Los horarios prefijados para la celebración de eventos y formación se han adaptado para posibilitar la conciliación de la vida personal y profesional. Comunicación inclusiva: se han revisado los materiales corporativos: cartelera, folletos, material formativo... con el fin de que el lenguaje empleado sea inclusivo. Por otra parte, las redes sociales corporativas se utilizan para difundir aquellas actividades que permiten visibilizar referentes exitosos en el emprendimiento liderado por mujeres.

11.- Varios programas en los que se aplican medidas para reducir la desigualdad: *Dema*. *Programa Enpresari*, dirigido a estudiantes de Formación Profesional. Entre las acciones que se realizan en los talleres de sensibilización hacia el autoempleo con el objetivo de favorecer un trato igualitario: Se cuida que el lenguaje sea inclusivo tanto durante el taller como por escrito. Al seleccionar personas emprendedoras que acudan a contar su experiencia al programa se tiene en cuenta que haya paridad. En ciclos en los que abundan más mujeres que hombres, los ejemplos propuestos son preferentemente de proyectos liderados por mujeres. Se realiza un concurso de proyectos de empresa, donde se tiene en cuenta premiar de forma paritaria.

*Programa Anezka Lanzaderas de empleo dirigidas a personas en desempleo*. Se han puesto en marcha algunas lanzaderas exclusivas de mujeres porque han sido organizadas en comarcas en las que el índice de paro en las mujeres era mayor que en los hombres. En el resto de las lanzaderas, se seleccionan mujeres y hombres al 50%. Las lanzaderas se conciben tanto para promover el empleo por cuenta ajena como el emprendimiento. En *Dema* se imparte formación sobre creatividad, generación de ideas, puesta en marcha de una empresa y búsqueda de financiación. En estos talleres los ejemplos que se muestran tratan de romper estereotipos ligados al género.

*Proyecto “Juntas emprendemos”*: acuerdo de colaboración con la cooperativa de iniciativa social Colaborabora. El objetivo del proyecto es la promoción y visibilización de proyectos de emprendimiento cooperativos de mujeres. Además, *Dema* colabora aportando formación y asesoramiento a las mujeres que decidan finalmente emprender con un proyecto empresarial.

En los programas se persigue alentar el emprendimiento liderado por mujeres: se acercan distintas visiones de emprendedoras invitándolas a que expliquen sus proyectos en persona. También los ejemplos que se proporcionan en las formaciones son principalmente de mujeres emprendedoras. Esto posibilita que las mujeres se sientan identificadas y los hombres conozcan ejemplos no estereotipados. También se reducen desigualdades en el acceso a la formación y el reconocimiento de las acciones de emprendimiento, fomentando la paridad en los procesos de selección y en la adjudicación de premios.

12.- Asesoramiento para el desarrollo de habilidades directivas o coaching: *Bilbao Ekintza*. Se ofrece un servicio individualizado de 10 horas a mujeres y hombres, en el que se realiza un diagnóstico de situación para conocer los aspectos a trabajar. Proporciona a las personas promotoras conocimientos y apoyo en el desarrollo de habilidades y competencias de liderazgo para avanzar y tener éxito en el proceso de emprendimiento. Previo al servicio de coaching se llevaba a cabo –desde el año 2000- el “*Taller emprender y mujer*” cuyo objetivo era desarrollar actitudes y capacidades emprendedoras que propiciaran la elaboración de proyectos de autoempleo. Allí se trabajaba sobre las cualidades personales y gerenciales para superar obstáculos derivados de roles de género (gestión del miedo al riesgo, gestión del sentimiento de soledad, aprender a decir no, autoestima, capacidad de asumir riesgos, liderazgo...). Se ofrecían dinámicas dirigidas a desarrollar capacidades creativas para la búsqueda de nuevas ideas de negocio y su concreción. El taller finalizaba con un plan de acción que posteriormente la emprendedora tenía que poner en marcha. Para potenciar este último aspecto se considera necesario ofrecer estas sesiones individuales de coaching.

13: Encuentros de la comunidad emprendedora que generan red: *Bilbao Ekintza. Kafesarean*: Tras más de 11 años de experiencia en el desarrollo de programas exclusivamente dirigidos a mujeres emprendedoras, se detectaron algunas necesidades. Aproximadamente el 75% de éstas emprendían en solitario, lo que les generaba una sensación de soledad que deriva en una mayor dificultad para enfrentarse a diferentes problemas del día a día empresarial. Primero se consideró adecuado crear un espacio de encuentro y cooperación entre las empresarias, para ofrecerse apoyo mutuo, y aprender en base a la experiencia de otras empresarias, además de realizar contactos. Tras más de 4 años desarrollando dichos encuentros entre empresarias, y con el fin de aumentar posibilidades de generar contactos profesionales, se modificó el formato. Hoy en día *Kafesarean* es un espacio de encuentro mensual en el que mujeres y hombres que han emprendido con el apoyo de *Bilbao Ekintza* intercambian información, conocimiento y experiencia, generan *networking* y crean posibles sinergias para afrontar proyectos más ambiciosos, y en el cual también se utiliza el formato ponencias.

14.- Un cambio de horario en los cursos que facilita la conciliación: *Meatzaldeako Behargintza*. El personal técnico observó que el horario planteado para asistir a los cursos de emprendimiento dificultaba la conciliación. Antes: Las formaciones para el emprendimiento eran de dos semanas de duración, en horario de 09:00 a 13:00. Esto imposibilitaba a muchas personas emprendedoras con menores a su cargo llevar y traer a sus hijas e hijos del colegio. La medida tomada ha consistido en disminuir el número de horas diarias. De este modo los cursos tienen lugar de 09:30 a 12:30, con un horario compatible con el de entrada y salida de centros escolares. Se prolongan los cursos a 3

semanas garantizando una mayor posibilidad de asistencia. Según el personal técnico, de este modo se facilita la igualdad de oportunidades en el acceso a la formación en emprendimiento y se facilita la conciliación.

15.- Un programa de mentoring de acción positiva: *Bilbao Ekintza*. El programa *Mentoring* surge de la necesidad de las emprendedoras de ampliar su acceso tanto a información relevante como a contactos empresariales que faciliten la promoción y el fortalecimiento de su negocio. Hoy día el programa está dirigido tanto a mujeres como a hombres que emprenden, si bien el 70% de las personas mentorizadas han venido siendo mujeres (2016). La persona que mentoriza es alguien con amplia experiencia en el mundo de los negocios, que ayuda a aprender, muestra caminos y acompaña, compartiendo con la persona mentorizada su experiencia, habilidades, conocimientos y contactos tanto en el mundo de los negocios como en el económico y social.

16.- Presencia de mujeres referentes en las formaciones para el emprendimiento: *Meatzaldeako Behargintza*. Para eliminar estereotipos y acercar ejemplos de emprendedoras a las personas participantes de los cursos de formación para el emprendimiento, se han tomado varias medidas: El personal que imparte los cursos está conformado por mujeres que tienen sus asesorías, es decir, son empresarias. Todas las personas que van a contar su experiencia emprendedora en persona son mujeres. Se crea un ambiente distendido que facilita la confianza y el empoderamiento de las mujeres que están en el camino de emprender, porque se fomenta el diálogo entre mujeres superando las barreras derivadas de la falta de confianza y se favorece la puesta en común.

17.- Transversalizar la perspectiva de género de forma interna y externa: *Leioako Behargintza*. Se han transversalizado medidas en perspectiva de género en todos los ámbitos, tanto de forma interna como de cara a implementar acciones concretas para reducir la desigualdad en la comunidad emprendedora. Comunicación inclusiva. La redacción de cualquier documento de la entidad se realiza cuidando el uso del lenguaje. Cualquier documento redactado, publicación, se redacta utilizando un lenguaje inclusivo. Cuidado de imágenes: se realiza un análisis previo de imágenes en todos los folletos, documentos y publicaciones que incluyan material gráfico, para que las imágenes sean inclusivas. Formación interna del personal en temas de Igualdad de Género. Tribunales de selección de personal propios del Ayuntamiento. Como mínimo está integrado por una mujer. Está prevista una participación activa en el Plan de Igualdad municipal. Cursos de igualdad. De manera transversal se ha incluido un módulo de igualdad en todos los cursos de formación ocupacional organizados. Paridad en la visibilidad de proyectos. Como cierre de los cursos de emprendimiento, se comparten dos experiencias emprendedoras. Una de ellas como mínimo es una experiencia de emprendimiento liderado por una mujer.

18.- Medir para actuar: *Seed Capital Bizkaia*. Se han definido indicadores con perspectiva de género, es decir, aquellos indicadores que versen sobre personas son medidos de forma separada entre hombres y mujeres. De este modo se obtienen datos como porcentajes de mujeres en accionariado, su presencia en consejos de administración, para conocer la fotografía actual de la situación de las mujeres en el portfolio de la entidad. La obtención de datos es el paso previo a tomar medidas en función de la información que se extraiga. El objetivo es posteriormente transformar información en acciones concretas para reducir las desigualdades entre mujeres y hombres. Una de las cuestiones que la entidad está realizando ya es acercar la información a entidades que trabajan en materia de igualdad para dar a conocer esa herramienta de financiación como una forma de inyectar capital, que posibilita hacer crecer el negocio y que está al alcance de las emprendedoras.

## **VII.- MUJER Y POBREZA: VÍAS PARA SU PROTECCIÓN SOCIAL**

**Henar Álvarez Cuesta**

**Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social**

**Universidad de León**

### **1.- INTRODUCCIÓN**

Varios instrumentos a nivel internacional abordan el problema sistémico de la pobreza. Así, cabe destacar los siguientes:

La Declaración Universal de Derechos Humanos proclama el derecho de toda persona a “un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y, en especial, la alimentación, el vestido, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios” (art. 25.1). En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se reconoce “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados y a una mejora continua de las condiciones de existencia” (art. 11). Y en la Carta Social Europea, los Estados parte se comprometen a “velar por que toda persona que no disponga de recursos suficientes y no esté en condiciones de conseguir estos por sus propios medios o de recibirlos de otras fuentes, especialmente por vía de prestaciones de un régimen de seguridad social, pueda obtener una asistencia adecuada”.

La Carta de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores contempla también la protección social en su art. 10, al regular una prestación para las personas que estén excluidas del mercado de trabajo y no dispongan de medios de subsistencia; y luchar contra la pobreza también contribuye a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible incorporados a la Agenda 2030. Ya anteriormente los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) establecieron el compromiso para el 2015 de reducir a la mitad el porcentaje de habitantes del planeta cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día<sup>183</sup>.

Por su parte, la Agenda 2030 fija como Objetivo 1 (Fin de la pobreza). Para ello plantea, como objetivos específicos, los siguientes:

1.1 Para 2030, erradicar la pobreza extrema para todas las personas en el mundo, actualmente medida por un ingreso por persona inferior a 1,25 dólares al día.

1.2 Para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños y niñas de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales.

1.3 Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los más vulnerables.

1.4 Para 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los más vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos, así como acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de las tierras y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías y los servicios económicos, incluida la microfinanciación.

1.5 Para 2030, fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones vulnerables y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y a otros desastres económicos, sociales y ambientales.

1.a Garantizar una movilización importante de recursos procedentes de diversas fuentes, incluso mediante la mejora de la cooperación para el desarrollo, a fin de proporcionar medios suficientes y previsibles para los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, para poner en práctica programas y políticas encaminados a poner fin a la pobreza en todas sus dimensiones.

---

<sup>183</sup> [https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/millennium-development-goals-\(mdgs\)](https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/millennium-development-goals-(mdgs)).

1.b Crear marcos normativos sólidos en el ámbito nacional, regional e internacional, sobre la base de estrategias de desarrollo en favor de los pobres que tengan en cuenta las cuestiones de género, a fin de apoyar la inversión acelerada en medidas para erradicar la pobreza.

En particular, la ONU ha publicado los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos<sup>184</sup>, que constituyen los primeros lineamientos de políticas a nivel mundial centrados específicamente en los derechos humanos de las personas que viven en la pobreza. Estos principios están destinados a que los gobiernos los utilicen para asegurar que las políticas públicas, incluyendo los esfuerzos para erradicar la pobreza, alcancen a los miembros más pobres de la sociedad; respeten y defiendan sus derechos, y tomen en cuenta los significativos obstáculos sociales, culturales, económicos y estructurales que enfrentan las personas que viven en la pobreza para gozar de los derechos humanos. Para ello, obliga a los Estados a:

-- Elaborar y aprobar una estrategia de reducción de la pobreza basada en los derechos humanos que integre activamente a las personas y grupos, especialmente a los que viven en la pobreza, en su diseño y aplicación. La estrategia debe contener puntos de referencia sujetos a plazos y un plan de aplicación bien definido que tenga en cuenta las consecuencias presupuestarias necesarias, y debe designar claramente a las autoridades y organismos responsables de la aplicación y establecer los recursos y mecanismos de denuncia adecuados para los casos de incumplimiento.

-- Establecer un sistema de seguridad social integral y asignar los recursos necesarios para lograr progresivamente el acceso a la seguridad social para todos y el disfrute de por lo menos los niveles esenciales mínimos de los derechos económicos, sociales y culturales. Aunque el objetivo es que los sistemas de seguridad social cubran progresivamente a todas las personas, debe darse prioridad a los grupos más desfavorecidos y marginados.

-- Adoptar medidas específicas para asegurar que las personas que viven en la pobreza, en particular las mujeres y quienes trabajan en la economía informal, tengan acceso a prestaciones de la seguridad social, con inclusión de pensiones sociales, que sean suficientes para permitirles llevar un nivel de vida adecuado y acceder a atención de salud para sí mismas y sus familias.

-- Velar por que los sistemas de seguridad social se establezcan por ley de manera transparente, sostenible e incluyente y sean solo uno de los componentes de un plan nacional más amplio y coherente para la erradicación de la pobreza.

-- Asegurar que los sistemas de seguridad social se diseñen, apliquen y evalúen teniendo en cuenta las necesidades particulares de las personas que viven en la pobreza, especialmente las mujeres.

El Pilar Europeo de Derechos Sociales, adoptado en la Cumbre social en favor del empleo justo y el crecimiento celebrada en Gotemburgo en noviembre de 2017, pretende dar a los ciudadanos europeos unos derechos sociales nuevos y más efectivos. Y el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales se marca, entre otros, como objetivo para 2030, reducir en 15 millones las personas en riesgo de exclusión social en la Unión. Para ello, dentro del Capítulo dedicado a la protección social, se marca como objetivos los referidos a

-- las prestaciones por desempleo: los desempleados tienen derecho a ayudas adecuadas a la activación por parte de los servicios públicos de empleo para (re)integrarse en el mercado laboral y a prestaciones de desempleo adecuadas de duración razonable, en

---

<sup>184</sup> El Consejo de Derechos Humanos aprobó los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos por consenso a través de su Resolución 21/11, en setiembre de 2012: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/DGPIIntroduction.aspx>.

consonancia con sus propias contribuciones y los criterios de concesión nacionales. Estas prestaciones no deben desincentivar un retorno rápido al trabajo); y

-- la renta mínima: toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a unas prestaciones de renta mínima adecuadas que garanticen una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida, así como el acceso a bienes y servicios de capacitación. Para las personas que pueden trabajar, las prestaciones de renta mínima deben combinarse con incentivos a la (re)integración en el mercado laboral.

El punto 12 del Pilar Europeo reconoce que, al margen del tipo y duración de su relación laboral, las personas trabajadoras tienen derecho a una protección social adecuada. El 14 (renta mínima) complementa al anterior, al reivindicar que “toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a unas prestaciones de renta mínima adecuadas que garanticen una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida, así como el acceso a bienes y servicios de capacitación. Para las personas que pueden trabajar, las prestaciones de renta mínima deben combinarse con incentivos a la (re)integración en el mercado laboral”<sup>185</sup>.

A este respecto, especialmente significativo sería el Dictamen de Comité Económico y Social Europeo (CESE) “Por una Directiva marco europea sobre la renta mínima” de 20 de febrero de 2019, donde, como un nuevo impulso, se apuesta por una decidida implantación de una Directiva marco europea sobre la renta mínima. Su punto de partida es ahora más contundente, pues se indica que los textos fundamentales de la Unión y sus compromisos, como la Estrategia Europa 2020, que pretendía reducir en veinte millones el número de personas en riesgo de pobreza, no han arrojado los resultados esperados: este debate sobre la adopción de una renta mínima a escala europea se inscribe en el contexto de una crisis social duradera y que generaría un efecto de pobreza y exclusión social a gran escala según los últimos datos de Eurostat, en la Unión Europea 112,9 millones de personas se encontraban en riesgo de pobreza o exclusión social, esto es, estaban en riesgo de pobreza pese a las transferencias sociales o estaban en situación de privación material grave o viviendo en hogares con una intensidad de trabajo muy baja. Mediante este dictamen, el CESE insiste en el concepto de “renta mínima decente” (ingresos mínimos para llevar una vida digna, por encima del umbral de pobreza), inspirándose en el concepto de “trabajo decente” de la OIT; la renta mínima se convertiría así en un instrumento al servicio de la integración/reintegración laboral de las personas excluidas.

Considera que una protección eficaz de la renta mínima en toda la Unión podría contribuir a reducir las desigualdades y disparidades sociales dentro de los Estados miembros y entre ellos, reforzando así la convergencia social ascendente y conllevaría la aplicación de una serie de principios esenciales que también se han estudiado en la Recomendación 92/441, sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral y las propuestas pertinentes de la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) de la OIT.

Por su parte, el artículo 30 de la Carta Social Europea revisada establece un novedoso derecho humano social subjetivo de carácter autónomo y estructura de contenidos complejos para una protección integral frente al riesgo de pobreza y de exclusión social. Recientemente, el Parlamento Europeo ha pedido a la Comisión que elabore una ambiciosa estrategia europea de lucha contra la pobreza para 2030 con objetivos concretos de reducción de la pobreza y se centre en acabar con la pobreza de las mujeres y en romper el ciclo intergeneracional del riesgo de pobreza. Subraya la importancia de

---

<sup>185</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles\\_es](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_es).

que las políticas tengan en cuenta el reto demográfico y promuevan la igualdad de oportunidades para todos, en particular para los más afectados por la crisis, como los grupos vulnerables, las familias en toda su diversidad, las jóvenes generaciones y las personas mayores, y de garantizar que todas las oportunidades de negocio que ofrece la actual revolución tecnológica y digital estén orientadas a las mujeres. Señala que la pobreza sigue midiéndose en función de los ingresos acumulados de los hogares, lo que implica presumir que todos los miembros del hogar ganan lo mismo y reparten los recursos por igual; pide derechos y cálculos individualizados basados en los ingresos individuales para luchar contra la verdadera magnitud de la pobreza femenina (tal y como se demandará *infra* respecto al ingreso mínimo vital); y pide que la medición de la pobreza, incluida la pobreza de tiempo, sea multidimensional (Resolución del Parlamento Europeo, de 5 de julio de 2022, sobre la pobreza de las mujeres en Europa (2021/2170(INI)).

Cabe advertir cómo la mayoría de documentos mencionados no abordan con perspectiva de género la crisis sistémica de la pobreza, a salvo la Resolución transcrita.

A nivel interno, la Constitución Española reconoce varios derechos sociales que suponen la satisfacción de necesidades vitales como la vivienda, la salud, la educación, el trabajo, o la protección social, y cuya privación supone situar a las personas por debajo del umbral de la pobreza. También la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, en el listado que ofrece su art. 2.1 contempla el derecho a no ser discriminado, entre otras causas, por la “situación socioeconómica, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”. Sin embargo, las cifras y estadísticas que se muestran en otros apartados de este informe permiten concluir que no se ha construido un verdadero escudo protector y que las mujeres son el colectivo más afectado por la carencia de recursos y con más probabilidad de ser discriminado (entre otras causas) por su situación socioeconómica.

Las concretas debilidades relacionadas con dicha protección existentes en el sistema de garantía de ingresos español han sido puestas de manifiesto de manera recurrente en informes y recomendaciones procedentes de las instituciones europeas.

En primer lugar, en la recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2018 de España, se afirma que “el impacto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza está por debajo de la media europea y está bajando. Los programas de garantía de rentas están marcados por grandes disparidades en las condiciones de acceso y entre regiones, y por la fragmentación de los programas destinados a diferentes grupos de individuos en búsqueda de empleo y gestionados por diferentes administraciones” (punto 12).

En la Recomendación de 2019, se recoge cómo “la proporción de personas en riesgo de pobreza y exclusión social, así como la desigualdad de ingresos sigue estando por encima de la media de la Unión (...). La pobreza infantil, aunque se está reduciendo, sigue siendo muy alta. La capacidad de las transferencias sociales diferentes de las pensiones para reducir la pobreza sigue siendo de las más bajas de la Unión, especialmente entre los niños. El gasto social en hogares con niños como proporción del PIB es uno de los más bajos de la UE y está mal focalizado. (...) Mientras tanto, los sistemas de ingresos mínimos regionales presentan grandes disparidades en las condiciones de acceso, cobertura y suficiencia (...). Como resultado, muchos de los que están en situación de necesidad no reciben apoyo” (Preámbulo Ley 19/2021).

De atender a los colectivos específicos, es preciso tener en cuenta que desde el año 2008 se encuentra en vigor en España la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, y que en sus Observaciones finales sobre los informes periódicos segundo y tercero combinados de España, el Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad expresa su preocupación sobre los niveles altos de pobreza entre la

población de personas con discapacidad, y en particular entre las mujeres con discapacidad, debido a la falta de acceso al mercado laboral, los ingresos más bajos y la falta de apoyos a la discapacidad y recomienda a España que garantice que la estrategia nacional para la reducción de la pobreza incorpore la perspectiva de la discapacidad, incluyendo medidas específicas y partidas presupuestarias asignadas<sup>186</sup>.

En fin, el último Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo de 2020 reconoce un serio problema de infracotización y como consecuencia, una insuficiencia protectora, y por ello, se postula a favor de reforzar los mecanismos no contributivos del sistema.

Constatada la situación, no solo por las cifras precedentes sino por los informes recabados, varios han sido los instrumentos que recientemente han ahondado en los problemas que la lacra de la pobreza femenina plantea para la construcción del Estado social y democrático de Derecho y su pervivencia. Así, conviene tener en consideración el análisis al respecto efectuado por el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, España 2050, la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza, la Agenda 2030 para España o el FSE+.

A) El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia<sup>187</sup> tiene una importante dimensión social demostrada en el objetivo declarado de lograr una recuperación que mitigue el impacto social de la crisis y sienta las bases de un modelo de crecimiento más inclusivo en España. Ello se refleja en líneas de actuación plenamente coherentes con los tres capítulos del Pilar Europeo de Derechos Sociales, como políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo. En efecto, se prevé que el Plan tenga impacto positivo sobre la desigualdad en la distribución de la renta de los hogares, reduciendo en dos terceras partes la distancia que aún separa España de la Unión Europea. Por ejemplo, prevé financiar programas piloto para poner en marcha y evaluar el impacto de itinerarios de inclusión para los beneficiarios del ingreso mínimo vital.

Dentro de la Palanca VIII “Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo” destaca, por cuanto aquí importa, los propósitos que contiene en orden a reforzar las políticas de inclusión y la economía de los cuidados y avanzar hacia un mercado de trabajo más resistente, con mecanismos de ajuste internos ante shocks como la reciente crisis sanitaria, reformar las políticas activas de empleo y promover políticas de inserción laboral en torno a la renta mínima.

Para su desarrollo y puesta en marcha diseña los siguientes componentes relacionados con la lucha contra la pobreza y exclusión social:

-- COMPONENTE 22 Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión. Tiene como retos y objetivos el refuerzo y la modernización de las políticas de cuidados y, en general, de los servicios sociales. En este marco, se refuerzan las políticas de atención a la dependencia, impulsando el cambio en el modelo de cuidados de larga duración hacia una atención más centrada en la persona, e impulsando la desinstitucionalización. La atención integral de las personas más vulnerables requiere de un conjunto de políticas que permitan su plena inclusión social y laboral y, para lograrlo, se propone un nuevo modelo de inclusión a partir del Ingreso Mínimo Vital que aborda varios retos:

---

<sup>186</sup> Observaciones finales sobre los informes periódicos segundo y tercero combinados de España del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 9 de abril de 2019, <http://www.convenciondiscapacidad.es/2019/04/10/observaciones-finales-sobre-los-informes-periodicos-segundo-y-tercero-combinados-de-espana-del-comite-sobre-los-derechos-de-las-personas-con-discapacidad-9-de-abril-de-2019/>.

<sup>187</sup> 16 de junio de 2021, [https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/160621-Plan\\_Recuperacion\\_Transformacion\\_Resiliencia.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/160621-Plan_Recuperacion_Transformacion_Resiliencia.pdf).

i) Mejorar el sistema de prestaciones económicas no contributivas de la Administración General del Estado.

ii) Fomentar la activación laboral de las personas beneficiarias del Ingreso Mínimo Vital. Sin embargo, más allá de la prestación monetaria, la atención integral de las personas más vulnerables requiere de un conjunto de políticas que permitan su plena inclusión social y laboral.

iii) Evitar la “trampa de la pobreza” y fomentar la coordinación y la gobernanza entre los agentes relevantes para la política de inclusión.

Como propuesta de reforma C22.R5 prevé mejorar el sistema de prestaciones económicas no contributivas de la Administración General del Estado, en tanto considera, como se examinará a continuación, que las prestaciones no contributivas y asistenciales presentan un alto nivel de fragmentación en nuestro país que, en muchos casos, las vuelve ineficientes. Por tal razón, propone una progresiva reorganización del conjunto de prestaciones estatales de naturaleza no contributiva.

Este componente aúna protección social y políticas activas de empleo, en tanto, en conjunto, estas reformas e inversiones, según lo indicado en el propio Plan “tienen una elevada capacidad para la creación de empleos de calidad, no deslocalizables y esenciales para el aumento del bienestar de la población. Adicionalmente, dado que el sector de cuidados en España descansa en buena medida en cuidadoras no profesionales, es necesaria una fuerte inversión en formación que permita elevar la cualificación y profesionalización, contribuyendo a mejorar sus condiciones laborales y a reducir la precariedad y la economía sumergida”.

-- COMPONENTE 23 Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo. Este componente apuesta por la simplificación y mejora del nivel asistencial de desempleo (C23.R10) y por el fomento del crecimiento inclusivo mediante la vinculación de las políticas de inclusión social al Ingreso Mínimo Vital (C23.I7).

Respecto al desempleo, se prevé reducir la fragmentación del sistema nacional de asistencia al desempleo y subsanar las carencias en la cobertura de los regímenes autonómicos de renta mínima.

Específicamente como objetivo en el caso del Ingreso Mínimo Vital apunta a los dos siguientes:

1. Erradicación de la pobreza: previniendo el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que vivan solas o integradas en una unidad de convivencia, cuando se encuentren en una situación de vulnerabilidad por carecer de recursos económicos suficientes para la cobertura de sus necesidades básicas. El objetivo es alcanzar una sociedad con mayores oportunidades para todos, que evite la cronificación y la transmisión intergeneracional de la pobreza.

2. Inclusión social y participación en el mercado de trabajo: se asienta en la compatibilidad del IMV con los rendimientos del trabajo y el acompañamiento de un mecanismo incentivador del empleo, así como de la obligación del beneficiario de participar en las estrategias de inclusión que promueva el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, y de inscribirse como demandante de empleo en caso de no trabajar, en un plazo de seis meses desde la notificación de la concesión de la prestación, porque, como ya ha sido constatado, la pobreza severa es en sí misma un lastre para la incorporación al mercado laboral y tiene efectos negativos sobre el crecimiento.

B) El documento España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo<sup>188</sup>, contiene, dentro de los distintos desafíos que identifica y a los cuales procede hacer frente, el 8º: “Reducir la pobreza y la desigualdad y reactivar el ascensor social”. En él se afirma que, como ya ha sido puesto de manifiesto *supra*, que “España acarrea todavía numerosas carencias y desequilibrios que le hacen ser el tercer país con mayor desigualdad de la renta de la UE y el cuarto con mayor población en riesgo de pobreza” y, desde hace algunos años, se observa una tendencia preocupante hacia la concentración de la riqueza, con diferencias especialmente abruptas en el plano intergeneracional. En lo que va de siglo, la diferencia de riqueza que existe entre las personas de 65 años y las de 35 se ha duplicado, asemejándose ya a la que existe en EE. UU.

Como principales causas señala las deficiencias del mercado laboral y la insuficiente capacidad recaudatoria y redistributiva de nuestro sistema fiscal y del Estado de Bienestar (como ya ha sido puesto de manifiesto): las personas más pobres pagan más impuestos (en términos relativos) que las de clase media, y las transferencias sociales están menos focalizadas en los colectivos vulnerables que en otros países de nuestro entorno. “En la actualidad, nuestro estado de bienestar reduce la desigualdad en más de un 37% como resultado del sistema de prestaciones e impuestos; esto es menos que en otros países de la UE, pero más de 11 puntos porcentuales a como lo hacía en 1980. También reduce la pobreza en más de un 37%, mientras que en 1980 la reducía en un 30%”. A ello se une el deficiente funcionamiento del ascensor social: en España, nacer en familias de bajos ingresos condiciona las oportunidades de educación y desarrollo profesional en mayor medida que en otros países europeos.

De atender al gasto en protección social, cabe constatar que es bajo en comparación con el resto de países europeos y a ello se une que el diseño mismo del sistema de protección social, que concede un menor peso relativo a aquellas transferencias que más directamente benefician a los colectivos más pobres y a las prestaciones no contributivas (solo un 20% del total), algo especialmente problemático dados los elevados niveles de subempleo y desempleo que se registran. El resultado es un sistema en el que el quintil más rico recibe más transferencias públicas (30%) que el quintil más pobre (el 12%). En la OCDE, tan solo Portugal, Italia y Grecia tienen sistemas más regresivos en este sentido. Las grandes pandemias de las últimas dos décadas (SARS, H1N1, MERS, Ébola y Zika) fueron seguidas de un aumento de la desigualdad de la renta de 1,5 puntos en el coeficiente de Gini en la mayoría de los países afectados, principalmente como consecuencia de la pérdida de empleo y de la reducción de ingresos procedentes de otras fuentes y lo más probable es que la pandemia del coronavirus tenga un efecto similar en Europa. Este proceso podría verse agravado además por el efecto de megatendencias como el envejecimiento demográfico, la transformación tecnológica o la transición ecológica ya apuntado, sin olvidar los efectos de la invasión de Ucrania y el contexto geopolítico resultante.

Con el fin de evitar seguir profundizando en la desigualdad, no cabe duda que habrá de llevarse a cabo una transformación profunda del sistema productivo, resolver las deficiencias del mercado laboral, solucionar el problema del acceso a la vivienda, modernizar el sistema de formación y recualificación a lo largo de toda la vida, y mejorar la capacidad recaudatoria y redistributiva. Para ello, se proponen los siguientes objetivos:

---

<sup>188</sup> Elaborado por el Ministerio de la Presidencia en 2021, [https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/200521-Estrategia\\_Espana\\_2050.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/200521-Estrategia_Espana_2050.pdf)

Objetivo 6. Disminuir el peso de la economía sumergida hasta situarlo, al menos, en niveles similares al de los países de la UE-8 de aquí a 2050.

Objetivo 46. Reducir la desigualdad de la renta hasta converger con la media actual de la UE-27 en el medio plazo y la de los países de la UE-8 en 2050.

Objetivo 47. Reducir la proporción de personas que viven en riesgo de pobreza del 22% actual al 18% en 2030, para llegar a un 10% en 2050.

Objetivo 49. Incrementar el gasto público en protección social hasta converger con la media de la UE-8.

De forma más específica y alineada con el desafío *supra* expresado, desgrana como segundo frente “ampliar las prestaciones sociales y adaptarlas a las nuevas realidades laborales y demográficas”, con el objetivo de transitar hacia un modelo de Estado de Bienestar más centrado en las necesidades de las personas que en su historial laboral. En pos de tal objetivo, señala los pasos a dar:

– Aumentar el gasto público en protección social hasta converger con la media de la UE-8 antes de 2050.

– Garantizar que el ingreso mínimo vital (en adelante, IMV) y el resto de prestaciones no contributivas actúen como un mecanismo de redistribución potente para colectivos con historias laborales de cotización limitada, e integrar estas prestaciones con medidas de acompañamiento que aseguren la plena inclusión de estos colectivos en la sociedad.

– Extender la cobertura y la cuantía de las prestaciones no contributivas en el marco del IMV y más allá de este, adaptándolas a las necesidades de colectivos específicos, como las familias con hijos e hijas a cargo.

Por su diseño, el ingreso mínimo vital tendrá un limitado efecto redistributivo, aunque sí será clave en la reducción de la pobreza extrema. Por tanto, serán necesarios otros instrumentos que amplíen la cobertura de ingresos. En este sentido, por ejemplo, se propone:

– Reformar las prestaciones familiares, que en España tienen un efecto muy pequeño sobre la redistribución de la renta.

– Crear una nueva prestación por crianza de hijos e hijas menores de 18 años. En un primer momento, esta prestación deberá dirigirse a todas aquellas familias que se encuentran en situación de riesgo de pobreza, pero no cumplen los requisitos para acceder al IMV. Posteriormente, deberá ampliarse al resto de familias del país, tal y como ya se hace en la mayoría de los estados europeos.

– Preservar la eficiencia del gasto público en protección social a través de la integración de prestaciones no contributivas que, respetando las competencias de las distintas administraciones, cumpla de manera conjunta los objetivos de erradicar la pobreza extrema y disminuir al mínimo el riesgo de pobreza en España. Para ello, se propone potenciar la Comisión de Seguimiento del Ingreso Mínimo Vital como marco de diálogo y coordinación interterritorial en materia de políticas de reducción de la pobreza.

C) La Estrategia Fondo Social Europeo+ 2021-2027<sup>189</sup> contempla, como Objetivo Político 4: una Europa más social mediante la aplicación del pilar europeo de derechos sociales. Y entre las finalidades preferentes de las inversiones del FSE+ se encuentra la inclusión social y la lucha contra la pobreza.

Con la finalidad de responder a la prioridad de inversión identificada establece la obligación de fomentar la inclusión activa, la integración social de las personas en riesgo de pobreza o exclusión social (incluidas las personas más desfavorecidas y los niños y niñas) y reforzar el acceso igualitario y adecuado a unos servicios de calidad y a la protección social. Asimismo, prioriza afrontar los retos demográficos y garantizar una

---

<sup>189</sup> [https://www.mites.gob.es/uafse/ficheros/fse\\_2021\\_2027/documento\\_estrategia\\_FSE\\_2021-2027.pdf](https://www.mites.gob.es/uafse/ficheros/fse_2021_2027/documento_estrategia_FSE_2021-2027.pdf).

protección social adecuada y sostenible durante todo el ciclo de vida para todos, con mediante la prestación de un apoyo individualizado a las familias y comunidades, mejorando el acceso a servicios sociales asequibles, sostenibles y de gran calidad, así como a los servicios de salud y vivienda.

Para la promoción de la inclusión social, prevé la ayuda alimentaria y la asistencia material básica, así como priorizar medidas para reducir o prevenir la pobreza infantil con acciones que apoyen directamente a los niños/as por lo que respecta a la atención a la primera infancia, la educación, la atención sanitaria, la vivienda digna y la alimentación adecuada, así como la transmisión intergeneracional de la pobreza entre las personas con antecedentes migratorios y los nacionales de terceros países.

Desde una perspectiva territorial, deberá tenerse en cuenta de forma transversal en las diferentes prioridades de inversión propuestas los retos a los que se enfrentan las zonas rurales que se enfrentan a la despoblación y al envejecimiento, así como algunas zonas urbanas que afrontan la presión demográfica.

El FSE+ señala como amenaza latente a la hora de lograr el objetivo de inclusión pretendido el cambio demográfico (el envejecimiento, la pérdida de población, la baja densidad, la caída de la natalidad, la sobrepoblación...), al entender que tiene repercusiones económicas, sociales, culturales y territoriales y que supone un desafío para la sostenibilidad de nuestro Estado del Bienestar, y puede poner en riesgo la cohesión social, la vertebración territorial y del modelo de convivencia. Este cambio demográfico afecta a todas las Comunidades Autónomas, a la mayor parte de los municipios, y fundamentalmente, a sus áreas rurales. Para afrontar ese reto entiende que deberá garantizarse la prestación y acceso a servicios básicos en condiciones de equidad, adaptada a las características de cada territorio, trabajando en los territorios, junto con las Administraciones de las Entidades Locales, para propiciar un desarrollo local, una generación de oportunidades de empleo y también contribuir a la fijación de la población en el territorio, así como, a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

Entre los 11 “objetivos específicos” a los que debe apoyar el FSE+, cabe subrayar, por cuanto aquí importa, los tres siguientes:

ix) mejorar la igualdad y la oportunidad del acceso a unos servicios de calidad, sostenibles y asequibles; modernizar los sistemas de protección social, y en especial promover el acceso a la protección social; mejorar la accesibilidad, la efectividad y la resiliencia de los sistemas de asistencia sanitaria y los cuidados de larga duración;

x) promover la integración social de las personas en riesgo de pobreza o exclusión social, incluidas las personas más desfavorecidas y los niños;

xi) corregir la privación material mediante alimentos o la prestación de asistencia material básica a las personas más desfavorecidas, mediante medidas de acompañamiento, entre otras cosas,

A continuación, el FSE+ 2021-2027 identifica los colectivos o grupos de destinatarios a los que irán dirigidas las medidas y actuaciones del FSE, colectivos o personas que considera en situación o en riesgo de pobreza y exclusión social:

o Mujeres víctimas de la violencia de género, acoso sexual y acoso por razón de sexo.

o Personas sin hogar.

o Personas con discapacidad.

o Personas migrantes, nacionales de terceros países, personas refugiadas y solicitantes o beneficiarios de Protección Internacional, con atención específica a colectivos más vulnerables como mujeres, menores, embarazadas, personas enfermas o discapacidad, así como víctimas de trata de seres humanos.

o Población gitana y otras comunidades marginadas.

o Personas reclusas y ex reclusas.

- o Personas con problemas de adicción.
- o Personas mayores, especialmente, en situación de dependencia o discapacidad.
- o Colectivo LGTBI.
- o Personas incluidas en “pobreza energética”.
- o Personas víctimas de cualquier tipo de discriminación en el mercado laboral.
- o Víctimas de terrorismo y sus familias.
- o Personas con responsabilidades familiares pertenecientes a grupos vulnerables, sobre todo, las familias monoparentales y personas que aportan el segundo ingreso familiar.
- o Población en situación administrativa irregular, asentamientos y personas sin hogar, que no entran dentro del circuito de los servicios sociales.
- o Población infantil.
- o Personas con enfermedades crónicas.
- o Otras personas víctimas de cualquier forma de discriminación por razón de raza, sexo, etnia, edad, discapacidad, orientación sexual, religión o creencias.

La enumeración de estos colectivos constituye una primera aproximación muy superficial y en determinadas ocasiones redundante, pero con una seria intención de ser inclusiva y omnicomprensiva de todas las posibles situaciones. Ciertamente es que solo se menciona a las mujeres

D) Más específicamente dirigido a la lucha contra la pobreza y la exclusión social en España, por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de marzo de 2019 se aprobó la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023<sup>190</sup>. Entre otros elementos, la Estrategia, tal y como sucede con los instrumentos anteriores, identifica la reducción de la desigualdad de rentas entre los principales desafíos de las sociedades europeas y que España en particular ha de afrontar.

Para ello, pretende mejorar “las prestaciones sociales para proteger a la infancia y a las familias, incrementando la eficacia de las políticas de reducción de la pobreza infantil”; y “asegurar un sistema de ingresos mínimos con cobertura suficiente que permita a las personas vivir con dignidad, así como favorecer el incremento de la renta neta disponible de los hogares, especialmente en el caso de que cuenten con niños, niñas o adolescentes a cargo, puesto que los mayores niveles de vulnerabilidad se registran entre los hogares con menores”. Sin embargo, no menciona de manera específica la lucha contra la pobreza femenina, si bien aparece incluida de forma indirecta con la mención de los hogares con hijos. Para su cumplimiento, plantea las siguientes líneas de actuación:

-- avanzar en el desarrollo de un ingreso mínimo vital, comenzando por el despliegue de un programa de prestaciones por hijo a cargo con mayor cobertura y mayor intensidad protectora frente a situaciones de vulnerabilidad.

-- actualizar el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) para asegurar la intensidad protectora de las prestaciones y beneficios que lo toman como referencia.

-- garantizar, simplificar y ordenar las prestaciones y subsidios de competencia estatal, mejorando la coordinación con aquellos de competencia autonómica.

Como se ha podido concluir, los instrumentos analizados prestan especial atención al desarrollo y extensión del ingreso mínimo vital y su coordinación con otras prestaciones, especialmente autonómicas, pero no acaban por concretar un modelo coherente, claro y eficaz que sirva para luchar contra la pobreza en toda su extensión, ni cómo reformar las prestaciones actualmente existentes destinadas a tal efecto.

<sup>190</sup>

[https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/inclusion/contenido-actual-web/estrategia\\_es.pdf](https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/inclusion/contenido-actual-web/estrategia_es.pdf).

E) En fin, la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030<sup>191</sup>, y en aras al cumplimiento de la Agenda 2030 en España se marca como metas las siguientes:

Para 2030, reducir a menos de la mitad la proporción de hombres, mujeres, niños, niñas y adolescentes que se encuentran en riesgo de pobreza y/o exclusión (Tasa AROPE).

Para 2030, erradicar la privación material severa sufrida por niños, niñas y adolescentes y reducir a menos de la mitad la tasa de pobreza infantil relativa<sup>66</sup>.

Para 2030, incrementar el gasto público en protección social hasta situarlo en la media de la UE-27.

Para 2030, ampliar la cobertura del Ingreso Mínimo Vital de modo que proteja a todas las personas y unidades familiares que se encuentren en situación de pobreza severa.

Para 2030, incrementar la capacidad redistributiva de las transferencias sociales para situarla, como mínimo, en la media de la UE-27.

Hasta la fecha, la protección frente a la pobreza y la exclusión social en España carecía de una estructura básica y de planificación, sino que era consecuencia de la evolución de un modelo contributivo que se ha ido acercando a un sistema mixto, “asistencializándose” a través de legislación de urgencia conforme a las necesidades sociales, económicas y laborales del momento.

Las distintas prestaciones articuladas que existen en el ordenamiento español destinadas a paliar la situación de carencia de rentas acaban por esconder una profunda desigualdad en su impacto, cuyo origen se encuentra en las limitaciones y restricciones de muy distinto signo que caracterizan a la mayoría de los modelos de rentas de inserción diseñados y puestos en práctica en España.

A continuación, se examinan las distintas prestaciones de la Seguridad Social que atienden a la carencia de ingresos o tienen como finalidad la protección frente a la pobreza. Para ello, se analiza el ingreso mínimo vital; seguidamente, se procederá a completar el puzzle de prestaciones asistenciales, no contributivas y contributivas que tienen en cuenta la carencia de rentas para conocer cómo se engarzan entre ellas, bien dejando vacíos de cobertura, bien solapamientos y superposiciones.

## **2.- EL INGRESO MÍNIMO VITAL**

Los antecedentes de la prestación a continuación analizada cabe hallarlos en dos momentos distintos: de un lado, una Iniciativa Legislativa Popular y, de otro, un informe encargado a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, sin olvidar, por supuesto, las difíciles circunstancias sociosanitarias en las que surgió.

En febrero de 2017, el Parlamento español tomó en consideración una Iniciativa Legislativa Popular, a propuesta de los sindicatos Unión General de Trabajadores y Comisiones Obreras, con el objetivo de establecer una prestación de ingresos mínimos. Se trata de la primera propuesta relevante en este ámbito, que, sin duda, supuso un fuerte impulso para el desarrollo del ingreso mínimo vital, en tanto pretendía corregir y evitar la pobreza coyuntural<sup>192</sup>. Esta prestación de ingresos mínimos formaría parte de las prestaciones no contributivas del Sistema de Seguridad Social y estaría destinada a garantizar unos ingresos adecuados a las personas que, con disponibilidad para trabajar, carecen de empleo y de unos recursos económicos mínimos para sí y, en su caso, para los familiares a su cargo. Tenía carácter personal (no por unidad de convivencia) y subsidiario respecto de otras prestaciones asistenciales de desempleo.

El 2 de marzo de 2018, el Consejo de Ministros aprobó encargar a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) la realización de un análisis sobre prestaciones de ingresos mínimos. Entre otros elementos, el estudio elaborado por la

---

<sup>191</sup> <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/agenda2030/documentos/eds-cast-acce.pdf>.

<sup>192</sup> Propuesta conjunta de CC.OO. y UGT de 21 de abril de 2015.

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal señalaba que, a diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los países europeos, España no contaba con una prestación que cubra el riesgo general de pobreza. Asimismo, ponía de relieve que el sistema de ingresos mínimos en España está fraccionado y presenta disparidades territoriales. Con carácter general las cuantías son bajas y falta cobertura. El estudio advertía que los programas de rentas mínimas pueden generar desincentivos a la incorporación al mercado laboral, especialmente cuando una de las condiciones de elegibilidad es ser desempleado y que uno de los retos más complejos a los que se enfrentan estos programas es el crecimiento en todos los países del porcentaje de trabajadores que reciben remuneraciones inferiores al umbral de pobreza<sup>193</sup>.

El ingreso mínimo vital ve la luz en España con su propia regulación en mayo de 2020 mediante el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital, sin integrarse en la LGSS, con un régimen sancionatorio propio. El objetivo a cumplir por la prestación diseñada no es otro que “garantizar, a través de la satisfacción de unas condiciones materiales mínimas, la participación plena de toda la ciudadanía en la vida social y económica, rompiendo el vínculo entre ausencia estructural de recursos y falta de acceso a oportunidades en los ámbitos laboral, educativo, o social de los individuos”. La prestación no es por tanto un fin en sí misma, sino una herramienta para “facilitar la transición de los individuos desde la exclusión social que les impone la ausencia de recursos hacia una situación en la que se puedan desarrollar con plenitud en la sociedad” (Preámbulo).

Y esta herramienta pretende actuar a modo de seguro colectivo frente a “carreras laborales más inciertas, nuevas vulnerabilidades como la puesta de manifiesto por la crisis de COVID-19, transformaciones económicas asociadas a la robotización o el cambio climático, y en general una mayor volatilidad en los ingresos y los empleos” (Preámbulo). Constituye una prestación dentro del elenco de aquellas no contributivas, en primer lugar y principalmente, de naturaleza económica que garantiza un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en situación de “vulnerabilidad económica”.

Esta prestación no solo proporciona ingresos, sino que “a través de este instrumento se persigue garantizar una mejora de oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias” (art. 2.1), es decir, trata de servir de puente entre esa situación que pretende proteger y la inserción social a través de un trabajo decente y digno.

También, ya advierte el propio Preámbulo, “con el objetivo de evitar duplicidades de cara al ciudadano y en aras de una mayor efectividad de la política”, su puesta en marcha “exigirá también una progresiva reordenación del conjunto de ayudas estatales cuyos objetivos se solapan con los de esta nueva política”.

Una vez promulgada, su ambicioso contenido no ha estado exento de reformas, y de críticas debido al elevado número de solicitudes rechazadas. Los datos ofrecidos refrendan la anterior afirmación: tres de cada cuatro solicitudes, esto es, casi un 73%, fueron rechazadas hasta el mes de septiembre de 2020 y las tres principales razones de la denegación estarían tanto en el rigor del requisito relativo al umbral de pobreza exigido como en la complejidad del procedimiento.

Hasta el 31 de diciembre de 2021, el INSS recibió 1,5 millones de solicitudes. Los datos indican que se produjo una concentración de solicitudes durante los primeros meses de implementación y a partir de entonces se ha experimentado una tendencia decreciente. Los tiempos de resolución de los expedientes resueltos han pasado de los 150 días de

---

<sup>193</sup> AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL: *Los programas de rentas mínimas en España*, 2019, en [https://www.airef.es/wp-content/uploads/RENTA\\_MINIMA/20190626-ESTUDIO-Rentas-minimas.pdf](https://www.airef.es/wp-content/uploads/RENTA_MINIMA/20190626-ESTUDIO-Rentas-minimas.pdf).

media en los primeros meses al entorno de los 60 días en el segundo semestre de 2021. Aunque siempre ha predominado la tramitación digital (un 65% de las solicitudes), con el tiempo ha crecido la utilización de un procedimiento mixto, que combina tramitación web y manual<sup>194</sup>.

Ante este panorama, han sido sucesivos RD-Leyes quienes han intentado aportar solución a los problemas hallados en la práctica. En primer lugar, el RD-Ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia, reconoce “la necesidad de modificar con urgencia algunos de sus preceptos con la finalidad de dar cobertura al mayor número de personas en el menor tiempo posible”.

En segundo término, el RD-Ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo, pretende garantizar con esta reforma la corrección de “aquellos puntos oscuros de la norma que provocaban inseguridad jurídica y aquellos otros que obligaban a desestimar el reconocimiento de las prestaciones, causando la desprotección de aquellos que son acreedores de la misma”.

Con posterioridad, el RD-Ley 3/2021, de 2 de febrero, por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y económico, además de seguir perfilando a los potenciales beneficiarios, amplía el elenco de entidades colaboradoras. La disposición transitoria 4ª y la final 11ª de la Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia, está destinada a modificar con urgencia algunos de sus preceptos con “la finalidad de dar cobertura al mayor número de personas en el menor tiempo posible. Así, se llevan a cabo mejoras en la redacción del texto que han de repercutir positivamente en agilizar el acceso a la misma, aumentando las competencias del Instituto Nacional de la Seguridad Social para llevar a cabo el reconocimiento de oficio de la prestación económica transitoria de ingreso mínimo vital, o habilitando la base de coordinación padronal del INE para la confirmación de las solicitudes cuando coincidan los datos aportados por el solicitante de la prestación. En esta misma línea, el certificado de empadronamiento no requerirá el consentimiento de las personas empadronadas en el mismo domicilio que el solicitante, al tiempo que se contempla una fase previa de admisión vinculada exclusivamente a la situación de vulnerabilidad económica. Y mención especial merece la supresión de ser demandante de empleo, que pasa a configurarse como una obligación de los beneficiarios sin perjuicio de la previsión de excepciones. Por otro lado, ante la complejidad en la tramitación de la prestación, y en aras de garantizar el acceso a la protección, se modifica la disposición transitoria segunda para ampliar el periodo de efecto retroactivo allí previsto: “las solicitudes que se hubieran presentado antes del 1 de enero de 2021 verán, en su caso, reconocida la prestación con efectos del 1 de junio del 2020”. También se diseña un mecanismo de cooperación reforzada en la tramitación de la prestación necesario durante los primeros cinco años desde la entrada en vigor de esta norma, para agilizar y facilitar a la entidad gestora de la prestación la acreditación de determinados requisitos exigidos para el acceso a la misma. Para ello se regulan los requisitos sustantivos para que una entidad pueda considerarse mediador social del ingreso mínimo vital. Esta condición se obtendrá mediante la inscripción en el registro de mediadores sociales del ingreso mínimo vital, que se crea en la disposición transitoria octava que se introduce en el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo. La inscripción en el mismo se realizará por medio de resolución de la persona titular de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social previa acreditación de todos los requisitos requeridos para la misma. El mantenimiento de los requisitos que permitieron la inscripción en el registro

---

<sup>194</sup> AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL: *1ª Opinión sobre el Ingreso mínimo vital*, 2022, p. 7.

deberá acreditarse con carácter anual. Se incorpora en esta modificación que la notificación de la resolución a personas sin domicilio será efectuada en los servicios sociales del municipio o en su caso en la sede o centro de la entidad en los que las personas interesadas figuren empadronadas, así como la inclusión de la obligación de los ayuntamientos y las entidades del Tercer Sector de Acción Social de comunicar al Instituto Nacional de la Seguridad Social los cambios de domicilio en los supuestos de personas sin domicilio previo en cuya sede se encuentren empadronados.

La disposición final 2ª del Real Decreto-ley 18/2021, de 28 de septiembre, de medidas urgentes para la protección del empleo, la recuperación económica y la mejora del mercado de trabajo, tiene la finalidad, según indica el propio Preámbulo, de “corregir de forma urgente los problemas que las diferentes modificaciones normativas han puesto de manifiesto, tratando de garantizar así la mayor protección de los beneficiarios”; específicamente, los cambios realizados en julio de ese mismo año. Finalmente, se ha tramitado como ley, en este caso, la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital.

Una vez publicada la Ley 19/2021, fue modificada por Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, para incrementar “el importe del ingreso mínimo vital correspondiente a los meses de abril, mayo y junio de 2022 mediante la aplicación de un porcentaje del 15 % al importe reconocido en cada caso. La finalidad de esta medida es evitar que las personas perceptoras de esta prestación, que pertenecen a los colectivos más vulnerables en términos económicos y sociales, puedan verse más afectadas aún en su precaria situación por las consecuencias que la invasión de Ucrania por Rusia está generando en toda Europa. En efecto, en este contexto se ha producido un alza extraordinaria de los precios dentro de una coyuntura en la que el IPC estaba ya en máximos, por lo que urge adoptar medidas que amortigüen el impacto de esta subida en la población, y especialmente en los colectivos cuya situación es más complicada, como es el caso de los perceptores del ingreso mínimo vital” (Preámbulo).

Posteriormente, el art. 1.diez del RD-Ley 11/2022, de 25 de junio, por el que se adoptan y se prorrogan determinadas medidas para responder a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, y para la recuperación económica y social de la isla de La Palma, modifica el art. 45 del RD-Ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, con el fin de extender la anterior protección hasta el mes de diciembre de 2022.

La disposición final 32ª de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, añade una disposición transitoria 9ª a la Ley del Ingreso Mínimo Vital, referida a la incompatibilidad de las pensiones asistenciales reguladas en la Ley 45/1960, de 21 de julio, con nuevos reconocimientos de la prestación económica del ingreso mínimo vital.

En fin, el RD-Ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad extiende, con efectos de 1 de enero de 2023, para todo el año, el incremento extraordinario de la prestación del ingreso mínimo vital que se estableció en el art. 45 del RD-Ley 11/2022, de 25 de junio, a cuyo efecto “se complementa el porcentaje que deba aplicarse a dicha prestación para su actualización de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2023 en un porcentaje igual a la diferencia entre aquél y el 15

por ciento, de modo que el ingreso mínimo vital experimente para 2023 un 15 por ciento de incremento respecto de la cuantía que tenía a 1 de enero de 2022”.

En cuanto a los datos más actuales que muestran el impacto de esta prestación proporcionados por la Seguridad Social<sup>195</sup>, las solicitudes concedidas a junio de 2023 han sido 646.084, de los cuales son 430.667 titulares mujeres y casi la mitad (215.417) hombres, datos en los que se advierte un indudable impacto de género. Respecto a las personas beneficiarias, de nuevo hay más mujeres beneficiarias (1.010.939), que hombres (856.913). La conformación de la unidad familiar también merece ser objeto de atención. Así, las composiciones más habituales son las siguientes: las constituidas por un solo adulto (148.258), por un adulto y un menor (91.890, siendo el adulto en su inmensa mayoría una mujer), por un adulto y dos menores (46.971), por dos adultos (39.750), por dos adultos y un menor (78.504), dos adultos y dos menores (103.199) y dos adultos y más de tres menores (70.723). Aun cuando no se proporcionan las cifras por género, se insiste en que los datos de hogares monoparentales suelen estar constituidos por una mujer. De analizar el impacto por territorios, donde influyen las variables demográficas, socioeconómicas y las reglas autonómicas para acceder a las rentas de subsistencia, cabe observar que la Comunidad Autónoma con más solicitudes concedidas es Andalucía, con 199.118, seguida por la Comunidad Valenciana, con 70.991 y por Madrid (58.530) y Cataluña (58.454).

En cuanto a las características de la prestación y de conformidad con su art. 3, cabe mencionar las siguientes:

- a) Garantiza un nivel mínimo de renta mediante la cobertura de la diferencia existente entre la suma de los recursos económicos de cualquier naturaleza de que disponga la persona beneficiaria individual o, en su caso, los integrantes de una unidad de convivencia, y la cuantía de renta garantizada para cada supuesto.
- b) La acción protectora diferencia entre un beneficiario individual y una unidad de convivencia, en este caso, atendiendo a su estructura y características específicas. Quizá sea este último concepto, empleado en otras ocasiones y con definiciones distintas por la normativa en materia de Seguridad Social, el que ha de asumir tarea tan compleja como presentar mayor permeabilidad a los cambios sociales y, al tiempo, impedir conductas fraudulentas bajo su paraguas.

Esta elección de destinatarios dobles dificulta la comparación y examen con el resto de mecanismos contra la pobreza, que optan por valorar solo al individuo y sus circunstancias para luego realizar una doble constatación de su unidad familiar. También puede suponer un lastre para las mujeres que integran la unidad, al dejarlas relegadas a la labor de cuidados no retribuidos, mientras sigan percibiendo este ingreso y atadas metafóricamente a la persona titular si no son ellas.

- c) Es una prestación cuya duración se prolongará mientras persista la situación de vulnerabilidad económica y se mantengan los requisitos que originaron el derecho a su percepción. La duración no está acotada temporalmente, sino que se prolongará en el tiempo en función de las circunstancias de “vulnerabilidad económica” que busca superar.
- d) Se configura como una red de protección dirigida a amparar a quienes están en riesgo y también a permitirles una participación en la sociedad plena. Por ello en su diseño aparecen “incentivos al empleo y a la inclusión, articulados a través de distintas fórmulas de cooperación entre administraciones”. Por ejemplo, exención del pago de precios públicos por servicios académicos universitarios (disposición transitoria 5ª), pago de

<sup>195</sup>

[https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/f3f71744-1d6b-4c12-981c-8348392c8669/202306\\_IMV+-+Altas+acumuladas.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT\\_TO=linktext&CACHEID=ROOTWORKSPAC E.Z18\\_2G50H38209D640QTQ570VB2000-f3f71744-1d6b-4c12-981c-8348392c8669-oAbkfwT](https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/f3f71744-1d6b-4c12-981c-8348392c8669/202306_IMV+-+Altas+acumuladas.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=linktext&CACHEID=ROOTWORKSPAC E.Z18_2G50H38209D640QTQ570VB2000-f3f71744-1d6b-4c12-981c-8348392c8669-oAbkfwT)

medicamentos (disposición final 3ª que modifica el art. 102.8 LGSS) o la creación de un Sello de Inclusión Social (disposición adicional 1ª).

Precisamente este último es desarrollado en virtud del RD 636/2022, de 26 de julio, por el que se regula el Sello de Inclusión Social, el cual “se concibe como una iniciativa de innovación pública en el ámbito de la colaboración público-privada y la responsabilidad social corporativa, cuyo objetivo es estimular a las empresas públicas y privadas y a otro tipo de entidades, a contribuir a la consecución de una sociedad inclusiva, justa e igualitaria, apoyando la generación de oportunidades de inclusión social para las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital” (Preámbulo). Este sello es definido en el art. 2 del citado reglamento como “un distintivo público de la Administración General del Estado que se concederá a las entidades públicas empresariales, a las sociedades mercantiles públicas, a las empresas privadas, a los trabajadores por cuenta propia o autónomos, así como a las fundaciones que desarrollen actuaciones que contribuyan al tránsito de las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital desde una situación de riesgo de pobreza y exclusión a la inclusión y participación activa en la sociedad” y entre otras, conviene destacar el compromiso que asume el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en orden a “fomentar la inclusión de criterios cualitativos relacionados con la inserción sociolaboral de personas en situación o riesgo de exclusión social para la valoración de la adjudicación en los procesos de contratación pública desarrollados por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, siempre que dichos criterios de adjudicación cumplan lo dispuesto en el artículo 145 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014” (art. 12).

e) Es intransferible. Como el resto de prestaciones, no podrá ofrecerse en garantía de obligaciones, ni ser objeto de cesión total o parcial, compensación o descuento, retención o embargo, salvo en los supuestos y con los límites previstos en el art. 44 LGSS.

### **2.1.- Personas beneficiarias y titulares de la prestación**

Esta prestación distingue entre personas beneficiarias y titulares de la misma. Esta doble acepción dificulta la comprobación con perspectiva de género de las personas beneficiarias y titulares y su comparación con otras prestaciones destinadas igualmente a cubrir necesidades básicas.

El art. 4 enumera los incluidos en el primero de los conceptos (las personas beneficiarias individuales y las personas integrantes de una unidad de convivencia en los términos regulados por el art. 6), mientras el art. 5 define quiénes son los titulares de la prestación. En cuanto hace a las personas individuales, limita el acceso por razón de edad: pueden acceder a esta prestación las personas de al menos veintitrés años que no se integren en una unidad de convivencia, siempre que no estén unidas a otra por vínculo matrimonial o como pareja de hecho, salvo las que hayan iniciado los trámites de separación o divorcio o “las que se encuentren en otras circunstancias que puedan determinarse reglamentariamente”. Como excepciones al cumplimiento del requisito de edad y/o haber iniciado los trámites de separación o divorcio reconoce los supuestos de mujeres víctimas de violencia de género o de trata de seres humanos y explotación sexual (sin embargo, no establece idéntica previsión respecto a las víctimas de violencias sexuales reconocidas en la LO 10/2022). E incorpora como potenciales beneficiarios a quienes sufren las situaciones de mayor vulnerabilidad, es decir, ampara a las personas de entre 18 y 22 años que provengan de centros residenciales de protección de menores de las diferentes Comunidades Autónomas habiendo estado bajo la tutela de Entidades Públicas de protección de menores dentro de los tres años anteriores a la mayoría de edad, o sean huérfanos absolutos, siempre que vivan solos sin integrarse en una unidad de convivencia.

Por tanto, quedarían amparadas las víctimas de violencia de género, trata o explotación sexual más jóvenes, quienes hayan sido menores tutelados o sean huérfanas, no en cambio el resto de mujeres jóvenes (incluso quienes hayan sufrido maltrato o violencia pero no puedan acreditar tal condición).

En su segundo apartado, especifica que “podrán ser beneficiarias de la prestación del ingreso mínimo vital las personas que temporalmente sean usuarias de una prestación de servicio residencial, de carácter social, sanitario o socio-sanitario”, si bien puede revestir carácter permanente “en el supuesto de mujeres víctimas de violencia de género o víctimas de trata de seres humanos y explotación sexual, así como otras excepciones que se establezcan reglamentariamente” y con independencia de si el servicio está sufragado con fondos públicos o privados.

En consecuencia, los beneficiarios de un servicio residencial de modo permanente siguen teniendo vedado el acceso a esta prestación económica con el fin de evitar duplicidades (por lo que quedarían excluidas las personas beneficiarias de un servicio de atención residencial derivado de la Ley de Dependencia, no así los centros de día o de noche). En las excepciones contempladas se aprecia de forma indudable una perspectiva de género en su concepción.

Indisolublemente unida a su condición de beneficiaria, tal y como indica la norma analizada, las personas han de cumplir los requisitos de acceso a la prestación, así como las obligaciones para el mantenimiento del derecho recogidas en los correspondientes preceptos para lucrar el ingreso mínimo vital.

Respecto a la unidad de convivencia, esta aparece configurada en los arts. 4 y 6. En primer lugar, el art. 6.1 considera unidad de convivencia “la constituida por todas las personas que residan en un mismo domicilio y que estén unidas entre sí por vínculo matrimonial, como pareja de hecho o por vínculo hasta el segundo grado de consanguinidad, afinidad, adopción, y otras personas con las que convivan en virtud de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente”.

En cuanto a la definición de pareja de hecho, recoge la contemplada para acceder a la pensión de viudedad: “se considerará pareja de hecho la constituida con análoga relación de afectividad a la conyugal con al menos dos años de antelación, por quienes, no hallándose impedidos para contraer matrimonio, no tengan vínculo matrimonial con otra persona y hayan convivido de forma estable y notoria con carácter inmediato a la solicitud de la prestación y con una duración ininterrumpida no inferior a cinco años”. El fallecimiento de alguna de las personas que constituyen la unidad de convivencia no alterará la consideración de tal, aunque dicho fallecimiento suponga la pérdida, entre los supervivientes, de los vínculos requeridos.

En todo caso, para ser miembro de la unidad de convivencia es necesario acreditar la residencia efectiva, legal (dejando fuera a cuantos carezcan de la debida autorización de residencia, y convirtiendo en invisibles a las mujeres migrantes) y continuada en España; y la pertenencia a la misma es única y exclusiva (en ningún caso una misma persona podrá formar parte de dos o más unidades de convivencia --art. 6.3--).

El apartado 2 del art. 6 recoge la siguiente precisión, destinada a quienes carecen de domicilio (o gráficamente, techo): “cuando en aplicación de las correspondientes instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal, las personas figuren empadronadas en establecimientos colectivos, o por carecer de techo y residir habitualmente en un municipio, figuren empadronadas en un domicilio ficticio”, en tal caso, se aplican las reglas especiales del art. 8 a efectos de considerar dicha adscripción, que a veces es colectiva, como individual, al vivir de forma separada o bien considerándose, cuando tal sea el caso, unidades de convivencia unidas por vínculos familiares. De darse el último caso, “la unidad de convivencia estará constituida por las

personas unidas entre sí por vínculo matrimonial, como pareja de hecho, y, en su caso, con sus descendientes menores de edad hasta el primer grado de consanguinidad, afinidad, adopción o en virtud de régimen de acogimiento familiar permanente o guarda con fines de adopción. Los descendientes citados podrán ser hasta el segundo grado si no estuvieran empadronados con sus ascendientes del primer grado” (art. 8.1).

Como regla de cierre, y como sucede con otras prestaciones, se considera que no rompe la convivencia la separación transitoria por razón de estudios, trabajo, tratamiento médico, rehabilitación u otras causas similares (art. 6.2).

A continuación, el art. 7 describe las unidades de convivencia especiales: integradas por víctimas de violencia de género, en caso de tramitación de separación o divorcio, unidad sin vínculos y unidades diferenciadas que compartan domicilio:

a) Cuando una mujer víctima de violencia de género haya abandonado su domicilio familiar habitual acompañada o no de sus hijos o de menores en régimen de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente. Esta unidad especial aclara que la mujer víctima de violencia de género con hijos es beneficiaria aun cuando no abandonara el domicilio acompañada de ellos (la mujer víctima de violencia de género sin hijos resulta incluida como beneficiaria en virtud del art. 4).

b) Cuando con motivo del inicio de los trámites de separación, nulidad o divorcio, o de haberse instado la disolución de la pareja de hecho formalmente constituida, una persona haya abandonado su domicilio familiar habitual acompañada o no de sus hijos o menores en régimen de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente. En el supuesto de parejas de hecho no formalizadas que hubieran cesado la convivencia, la persona que solicite la prestación deberá acreditar, en su caso, el inicio de los trámites para la atribución de la guarda y custodia de los menores (debido a su configuración como unidad de convivencia, de no ser así, sería beneficiario individual).

En estos dos casos, debe entenderse que el otro progenitor no forma parte de esta unidad ni puede solicitar la prestación en nombre de quienes la configuran. Y cabe también percibir perspectiva de género en la configuración de las unidades especiales referenciadas, en tanto la primera contempla la situación de la mujer víctima de violencia de género y respecto a la segunda, estadísticamente quienes solicitan la guarda y custodia han sido mayoritariamente las madres.

c) Cuando se acredite haber abandonado el domicilio por desahucio, o por haber quedado el mismo inhabitable por causa de accidente o de fuerza mayor, así como otros supuestos que se establezcan reglamentariamente. En estos supuestos (y a falta de una mayor concreción), con independencia de dónde residan transitoriamente los miembros de la unidad.

La norma limita la consideración como unidad independiente en los dos últimos casos a los tres años siguientes a la fecha de los acontecimientos (divorcio, separación, disolución de la pareja de hecho, desahucio o inhabilitación por accidente o fuerza mayor), no así en caso de víctima de violencia de género, que parece contemplarse de forma indefinida como unidad de convivencia separada en aras a una mayor protección.

En fin, el art. 8 trata de dar cobertura a situaciones complejas y no siempre bien resueltas hasta ahora: cuando comparten domicilio personas no unidas por vínculos familiares como fenómeno demasiado habitual y provocado por la misma vulnerabilidad económica que la prestación trata de atajar:

-- Así, si en virtud de un contrato queda acreditado el uso individualizado, por una persona sola o por una unidad de convivencia, de una habitación en un establecimiento hotelero o similar, será considerado domicilio a los efectos previstos en esta norma.

-- Cuando, mediante título jurídico se acredite el uso exclusivo de una determinada zona del domicilio por una persona sola o por una unidad de convivencia contemplada en esta

norma, dicha zona de uso exclusivo será considerada domicilio. Pero no precisa cuál sea el título jurídico habilitante (alquiler, cesión, etc.).

-- Por último, y como regla de cierre en el art. 9, cuando convivan en el mismo domicilio personas entre las que no concurren los vínculos ya analizados, podrán ser titulares del ingreso mínimo vital aquella o aquellas que se encuentren en riesgo de exclusión de conformidad con lo previsto en el artículo 21.10 (se requerirá certificado expedido por los servicios sociales competentes para acreditar el riesgo de exclusión social). En el fondo, se trata de una vía abierta para dar cobertura a situaciones sobrevenidas o no imaginadas por la norma, pero que la fuerza de los hechos hace necesaria la obtención de esta prestación. Sin embargo, la exigencia de ese certificado de servicios sociales puede alargar los plazos e impedir por la vía de los hechos el acceso a esta prestación a situaciones límites en las que el domicilio variará dependiendo de las relaciones de parentesco o amistad de la persona solicitante en cuestión. Al final quedan sin esta red de protección quienes más la necesitan, quienes tienen que recurrir a la amistad o a la solidaridad para tener un techo.

Por su parte, el art. 5 incorpora (y diferencia de los beneficiarios) a los titulares de la prestación: “son titulares de esta prestación las personas con plena capacidad jurídica que la soliciten y la perciban, en nombre propio o en nombre de una unidad de convivencia. En este último caso, la persona titular asumirá la representación de la citada unidad”; y la solicitud deberá ir firmada, en su caso, “por todos los integrantes de la unidad de convivencia mayores de edad que no se encuentren incapacitados judicialmente. Las personas que tengan establecidas judicialmente medidas de apoyo para la toma de decisiones actuarán según lo dispuesto en estas medidas”.

Por tanto, todos los titulares serán beneficiarios por sí mismos o incardinados en una unidad de convivencia, pero no todos los beneficiarios miembros de la unidad serán titulares, solo uno de ellos.

El apartado 2 del art. 5 establece cuáles son los requisitos a cumplir por quienes ostenten esa condición y estén integrados en una unidad de convivencia: “deberán tener una edad mínima de 23 años, o ser mayores de edad o menores emancipados en caso de tener hijos o menores en régimen de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente o huérfanos absolutos cuando sean los únicos miembros de la unidad de convivencia y ninguno de ellos alcance la edad de 23 años”.

En caso de no integrarse en una unidad de convivencia, se han de cumplir los requisitos previstos para los beneficiarios individuales, que la norma reitera: la edad mínima de la persona titular será de 23 años, o ser mayores de edad o menores emancipados en caso de tener hijos o menores en régimen de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente o huérfanos absolutos cuando sean los únicos miembros de la unidad de convivencia y ninguno de ellos alcance la edad de 23 años.

Y recuerda cómo, en caso de no integrarse en una unidad de convivencia, la edad mínima de la persona titular será de 23 años, salvo en los supuestos de mujeres víctimas de violencia de género (vuelve a olvidar las víctimas de violencias sexuales), víctimas de trata de seres humanos y explotación sexual en los que se exigirá que la persona titular sea mayor de edad o menor emancipada, o el de personas que hayan estado bajo la tutela de Entidades Públicas de protección de menores dentro de los tres años anteriores a la mayoría de edad en los que se exigirá que la persona titular sea mayor de edad.

En el supuesto de que en una unidad de convivencia existieran varias personas que pudieran ostentar tal condición, será considerada titular la persona a la que se le reconozca la prestación solicitada en nombre de la unidad de convivencia (art. 5.3).

Este sencillo apartado no aclara qué sucede en caso de disputas entre varios integrantes capaces de ser titulares, o que han solicitado simultáneamente la prestación para la misma

unidad. Únicamente permite (dejando su desarrollo a un futuro reglamento) que la entidad gestora acuerde el pago de la prestación a otro de los miembros de la unidad de convivencia distintos del titular (art. 5.4).

## **2.2.- Requisitos exigidos**

Los requisitos para percibir el ingreso mínimo vital son semejantes a otras prestaciones no contributivas (art. 10), aun cuando no coincidentes:

a) Tener residencia legal y efectiva en España y haberla tenido de forma continuada e ininterrumpida durante al menos el año inmediatamente anterior a la fecha de presentación de la solicitud. En consecuencia, y como ya sucedía al analizar a los beneficiarios, excluye a las mujeres en situación irregular aun cuando pudieran acreditar períodos en situación regular en España o a las españolas que vuelvan del extranjero (no se contempla la aplicación de ningún paréntesis a la hora de acreditar el año inmediatamente anterior).

Como excepciones, no se exigirá este plazo a:

1.º Los menores incorporados a la unidad de convivencia por nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente.

2.º Las personas víctimas de trata de seres humanos y de explotación sexual.

3.º Las mujeres víctimas de violencia de género. Vuelve a olvidar excepcionar las víctimas de violencias sexuales *ex LO 10/2022*.

A efectos del mantenimiento del derecho a esta prestación, “se entenderá que una persona tiene su residencia habitual en España aun cuando haya tenido estancias en el extranjero, siempre que estas no superen los noventa días naturales a lo largo de cada año natural o cuando la ausencia del territorio español esté motivada por causas de enfermedad debidamente justificadas”.

b) Encontrarse en situación de vulnerabilidad económica por carecer de rentas, ingresos o patrimonio suficientes, como se analizará por extenso.

c) Junto al cumplimiento de los requisitos de edad y convivencia antes examinados para poder ser persona beneficiaria, la norma vuelve a intentar prevenir las percepciones fraudulentas o la creación de beneficiarios (individuales o grupales) *ad hoc*, y lo hace estableciendo las siguientes condiciones añadidas.

-- Para quienes sean menores de treinta años en la fecha de la solicitud del ingreso mínimo vital y lo soliciten de forma individual, deberán acreditar haber vivido de forma independiente en España, durante al menos los dos años inmediatamente anteriores a la indicada fecha. El precepto entiende vida independiente siempre que acredite que su domicilio ha sido distinto al de sus progenitores, tutores o acogedores durante los dos años inmediatamente anteriores a la solicitud, y en dicho periodo hubiere permanecido durante al menos doce meses, continuados o no, en situación de alta en cualquiera de “los regímenes que integran el sistema de la Seguridad Social, incluido el de Clases Pasivas del Estado, o en una mutualidad de previsión social alternativa al Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos”.

Este requisito no se exigirá a las personas de entre 18 y 22 años que provengan de centros residenciales de protección de menores de las diferentes Comunidades Autónomas, pero sí cuando superen tal edad, perviviendo, todavía y para las personas más necesitadas de protección, un nuevo obstáculo.

Por tanto, los menores de treinta tienen que acreditar dos años de vida independiente y al menos un año de alta (interrumpido o no) en alguno de los regímenes de Seguridad Social que indican realización de actividad productiva, sin olvidar tampoco las mutualidades. Con esta previsión se provoca la exclusión automática de la mayor parte de jóvenes precarias.

-- En cambio, cuando las personas beneficiarias de forma individual sean mayores de 30 años en la fecha de la solicitud, el requisito de vida independiente solo es de un año (deberán acreditar que, durante el año inmediatamente anterior a dicha fecha, su domicilio en España ha sido distinto al de sus progenitores, tutores o acogedores) y tampoco parece requerirse un año de alta en la Seguridad Social.

Este requisito (alta) es propio de las prestaciones contributivas, con lo que se distorsionan las condiciones exigidas para la percepción del ingreso, y se restringe el acceso exclusivamente a las trabajadoras en esta modalidad de personas que viven solas o asimiladas, de manera que, si después de cumplir con los cuatro requisitos generales no ha tenido ocasión de trabajar el tiempo suficiente (muestra indudable de precariedad) se le impide acceder a la prestación.

En todo caso, los requisitos examinados no se exigirán cuando el cese de la convivencia con los progenitores, tutores o acogedores se hubiera debido al fallecimiento de estos. Tampoco se requerirá a las personas que por ser víctimas de violencia de género hayan abandonado su domicilio habitual, a las personas sin hogar, a las que hayan iniciado los trámites de separación o divorcio, a las personas víctimas de la trata de seres humanos y de explotación sexual o a las que se encuentren en otras circunstancias que puedan determinarse reglamentariamente (aún sin desarrollar).

-- Cuando las personas beneficiarias formen parte de una unidad de convivencia, se exigirá que la misma esté constituida, tal y como exige esta norma, durante al menos seis meses anteriores la presentación de la solicitud, de forma continuada. Como excepción, este requisito no se exigirá en los casos de nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente de menores, reagrupación familiar de hijos e hijos menores de edad, en los supuestos de mujeres víctimas de violencia de género o víctimas de trata de seres humanos y explotación sexual, o en otros supuestos justificados que puedan determinarse reglamentariamente (de nuevo, todavía sin precisar).

Los requisitos anteriores deberán cumplirse en el momento de presentación de la solicitud o al tiempo de solicitar su revisión, y mantenerse al dictarse la resolución y durante el tiempo de percepción del ingreso mínimo vital (art. 10.4).

Para la determinación de la situación de vulnerabilidad económica exigida (elemento clave de esta prestación), se tomará en consideración la capacidad económica de la persona solicitante beneficiaria individual o, en su caso, de la unidad de convivencia en su conjunto, computándose los recursos de todos sus miembros (art. 11). Y se apreciará que concurre este requisito cuando el promedio mensual del conjunto de ingresos y rentas anuales computables de la persona beneficiaria individual o del conjunto de miembros de la unidad de convivencia, correspondientes al ejercicio anterior, en los términos establecidos en el art. 20, sea inferior, al menos en 10 euros, a la cuantía mensual de la renta garantizada con esta prestación que corresponda en función de la modalidad y del número de miembros de la unidad de convivencia (art. 11.2).

El art. 20 establece las reglas referidas al cómputo de los ingresos<sup>196</sup> y del patrimonio<sup>197</sup> para fijar el umbral de vulnerabilidad. Para el cómputo de dichos ingresos se tendrán en

---

<sup>196</sup> a) Con carácter general las rentas se computarán por su valor íntegro, excepto las procedentes de actividades económicas, de arrendamientos de inmuebles o de regímenes especiales, que se computarán por su rendimiento neto. b) Los rendimientos procedentes de actividades económicas y de los regímenes especiales, se computarán por la cuantía que se integra en la base imponible del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas o del impuesto foral correspondiente según la normativa vigente en cada período. c) Las ganancias patrimoniales generadas en el ejercicio se computarán por la cuantía que se integra en la base imponible del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas o del impuesto foral correspondiente según la normativa vigente en cada período, sin tener en cuenta las reducciones que, en su caso, pudieran ser de aplicación conforme a la normativa de aquellos, y minorada de cualquiera de las ayudas públicas contempladas en el apartado f). d) Cuando el beneficiario disponga de bienes inmuebles arrendados, se tendrán en cuenta sus rendimientos como ingresos menos gastos, antes de cualquier reducción a la que tenga derecho el contribuyente, y ambos determinados, conforme a lo dispuesto al efecto en la normativa reguladora del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, o normativa foral correspondiente, aplicable a las personas que forman la unidad de convivencia. Si los inmuebles no estuviesen arrendados, los ingresos computables se valorarán según las normas establecidas para la imputación de rentas inmobiliarias en la citada normativa y correspondiente norma foral. e) Computará como ingreso el importe de las pensiones y prestaciones, contributivas o no contributivas, públicas o privadas. f) Se exceptuarán del cómputo de rentas: 1.º Las rentas exentas a las que se refieren los párrafos b), c), d), i), j), n), q), r), s), t), x) e y) del artículo 7 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio. 2.º Ayudas para el estudio y las ayudas de vivienda, tanto por alquiler como para adquisición. 3.º Se considera renta exenta para la persona obligada al abono, la pensión compensatoria que deba ser satisfecha de conformidad con lo previsto en el artículo 97 del Código Civil, siempre que se haya producido el pago de la misma. 4.º Se considera renta exenta para la persona obligada al abono, la pensión de alimentos en favor de los hijos que deba ser satisfecha de conformidad con lo previsto en artículo 93 del Código Civil, siempre que se haya producido el pago de la misma. Asimismo, en la unidad de convivencia que debe recibir la pensión por alimentos será renta exenta cuando no se hubiera producido el abono por la persona obligada al pago.

No se computarán las rentas previstas en el apartado 1.f). A la suma de ingresos detallados anteriormente se restará el importe del impuesto sobre la renta devengada y las cotizaciones sociales.

<sup>197</sup> Se tendrá en cuenta el patrimonio neto de la persona sola o de la unidad de convivencia, que estará determinado por la suma del patrimonio societario neto más el patrimonio no societario neto: a) El patrimonio societario neto incluye el valor de las participaciones en el patrimonio de sociedades en las que participen de forma directa alguno de los miembros de la unidad de convivencia, con excepción de las valoradas dentro de los activos no societarios. b) El patrimonio no societario neto incluye el valor de los activos no societarios y se descuenta el pasivo no societario que tuviera asociado. Los activos no societarios son la suma de los siguientes conceptos: 1. Los inmuebles, excluida la vivienda habitual. 2. Las cuentas bancarias y depósitos. 3. Los activos financieros en forma de valores, seguros y rentas y las participaciones en Instituciones de Inversión Colectiva. 4. Las participaciones en planes, fondos de pensiones y sistemas alternativos similares. Los pasivos no societarios incluirán las deudas y créditos existentes sobre los activos no societarios a fecha de presentación de la solicitud, excluidos los asociados a la vivienda habitual. 5. Los activos no societarios se valorarán de acuerdo con los siguientes criterios: El patrimonio societario neto se valorará, para cada uno de los miembros de la unidad de convivencia, aplicando los porcentajes de participación en el capital de las sociedades no incluidas dentro de los activos no societarios, al valor del patrimonio neto de dichas sociedades consignado en las últimas declaraciones tributarias para las que haya finalizado el ejercicio fiscal para todos los contribuyentes. El patrimonio inmobiliario de carácter residencial se valorará de acuerdo con el valor de referencia de mercado al que se hace referencia en el artículo 3.1 y la disposición final tercera del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, y, en ausencia de este valor, por el valor catastral del inmueble. El resto del patrimonio inmobiliario, bien sea de carácter urbano, bien sea de carácter rústico, se valorará de acuerdo con el valor catastral de los inmuebles. Las cuentas bancarias y depósitos, los activos financieros y las participaciones, se valorarán por su valor a 31 de diciembre consignado en las últimas declaraciones tributarias informativas disponibles cuyo plazo reglamentario de declaración haya finalizado en el momento de presentar la solicitud.

cuenta los obtenidos por los beneficiarios durante el ejercicio anterior a la solicitud<sup>198</sup> (para determinar en qué ejercicio se han obtenido los ingresos se adoptará el criterio fiscal) y el importe de la prestación será revisado cada año teniendo en cuenta la información de los ingresos del ejercicio anterior.

A continuación, rechaza considerar aplicable este requisito cuando la persona beneficiaria individual sea titular de un patrimonio neto valorado, de acuerdo con los criterios legales recogidos en el anterior precepto, en un importe igual o superior a tres veces la cuantía correspondiente de renta garantizada por el ingreso mínimo vital para una persona beneficiaria individual. En el caso de las unidades de convivencia, se entenderá que no concurre este requisito cuando sean titulares de un patrimonio neto valorado en un importe igual o superior a la cuantía resultante de aplicar la escala de incrementos que figura en el anexo II<sup>199</sup>.

Igualmente, quedarán excluidos del acceso al ingreso mínimo vital, independientemente de la valoración del patrimonio neto, las personas beneficiarias individuales o las

---

<sup>198</sup> Para el cómputo de ingresos se tendrán en cuenta los obtenidos por los beneficiarios durante el ejercicio anterior a la solicitud. El importe de la prestación será revisado cada año teniendo en cuenta la información de los ingresos del ejercicio anterior. Para determinar en qué ejercicio se han obtenido los ingresos se adoptará el criterio fiscal.

3. Para la determinación de los rendimientos mensuales de las personas que forman la unidad de convivencia se computa el conjunto de rendimientos o ingresos de todos los miembros, de acuerdo con lo establecido en la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio.

<sup>199</sup> ANEXO II. Escala de incrementos para el cálculo del límite de patrimonio aplicable según el tipo de unidad de convivencia

	Escala de incrementos
Un adulto solo.	16.614 € (tres veces la renta garantizada para un adulto solo)
Un adulto y un menor.	1,4
Un adulto y dos menores.	1,8
Un adulto y tres menores.	2,2
Un adulto y cuatro o más menores.	2,6
Dos adultos.	1,4
Dos adultos y un menor.	1,8
Dos adultos y dos menores.	2,2
Dos adultos y tres o más menores.	2,6
Tres adultos.	1,8
Tres adultos y un menor.	2,2
Tres adultos y dos o más menores.	2,6
Cuatro adultos.	2,2
Cuatro adultos y un menor.	2,6
Otros.	2,6.

unidades de convivencia, que poseen activos no societarios sin contar su vivienda habitual por un valor superior al establecido en el anexo III; o las personas beneficiarias individuales o las personas que se integren en una unidad de convivencia en la que cualquiera de sus miembros sea administrador de derecho de una sociedad mercantil que no haya cesado en su actividad.

El art. 11.5 regula la situación de vulnerabilidad económica sobrevenida: cuando no se reúna el requisito de vulnerabilidad económica en el ejercicio anterior, se podrá solicitar desde el 1 de abril hasta el 31 de diciembre del año en curso el reconocimiento del derecho a la prestación de ingreso mínimo vital en aquellos supuestos en los que la situación de vulnerabilidad económica haya sobrevenido durante ese mismo año.

En ningún caso el ingreso mínimo vital supone la abolición absoluta del deber de trabajar como requisito para el acceso a la tutela prestacional, es más, la compatibilidad con la actividad productiva puede constituir una palanca para alcanzar una ocupación digna.

Y con el fin de que la percepción del ingreso mínimo vital no desincentive la participación en el mercado laboral, su percepción será compatible con las rentas del trabajo o la actividad económica por cuenta propia de la persona beneficiaria individual o, en su caso, de uno o varios miembros de la unidad de convivencia en los términos y con los límites que reglamentariamente se establezcan. Y en estos casos, se establecen las condiciones en las que la superación en un ejercicio de los límites de rentas establecidos por esta causa no suponga la pérdida del derecho a su percepción en el ejercicio siguiente. La norma reenvía al reglamento de desarrollo la acotación de los márgenes de compatibilidad y solo obliga a prestar especial atención a la participación de las personas con discapacidad y las familias monoparentales.

Así, el RD 789/2022, de 27 de septiembre, por el que se regula la compatibilidad del ingreso mínimo vital con los ingresos procedentes de rentas del trabajo o de la actividad económica por cuenta propia con el fin de mejorar las oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias de la prestación, configura un modelo de incentivo al empleo que consiste en determinar un importe del incremento de rentas motivadas por el trabajo que no se computan para la determinación de la cuantía de la prestación, y se determina en función de la composición de la unidad de convivencia, del tipo de incremento de la oferta laboral (esto es, de si el hogar incrementa sus ingresos salariales partiendo de una situación en la que no trabajaba --hogares del margen extensivo-- o los incrementa por aumentar horas de trabajo --hogares del margen intensivo--), de los ingresos que dieron lugar a la prestación en función de distintos tramos de dicho incremento (Preámbulo).

La compatibilidad analizada consistirá entonces en la aplicación de un importe exento del cómputo de los ingresos y rentas que se hayan de tomar en consideración para la determinación de la vulnerabilidad económica del beneficiario o, en su caso, de la unidad de convivencia. Dicho importe vendrá determinado por la aplicación de los porcentajes establecidos en el Anexo III sobre la diferencia de las rentas del trabajo o de la actividad económica por cuenta propia que se hayan obtenido en los dos ejercicios fiscales previos a la revisión del derecho (art. 1.2 del RD 789/2022).

Para la aplicación de la exención se tomarán en consideración, respecto de beneficiarios individuales, los incrementos procedentes de rentas de trabajo o de la actividad económica por cuenta propia que se hayan producido en los dos ejercicios fiscales previos al año de la revisión del ingreso mínimo vital y que sean calculados y facilitados por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria o, en su caso, las Haciendas Forales a la entidad gestora. Si se tratara de una unidad de convivencia el cálculo final se realizará de forma agregada, teniendo en cuenta tanto los incrementos como los decrementos que se hubieran

producido en las mencionadas rentas para la totalidad de los integrantes. En ambos casos, se tendrán cuenta para su cómputo los siguientes conceptos (art. 3 del RD 789/2022):

- a) Rendimientos del trabajo: Rendimiento neto.
- b) Rendimientos de actividades económicas en estimación directa: Rendimiento neto.
- c) Rendimientos de actividades económicas en estimación objetiva (excepto agrícola, ganadera y forestal): Rendimiento neto previo.
- d) Rendimientos de actividades agrícola, ganaderas y forestales en estimación objetiva: Rendimiento neto minorado.
- e) Régimen de atribución de rentas de actividades económicas: para el método de estimación directa, el rendimiento neto y, para el método de estimación objetiva, en el caso de actividades agrícolas, forestales y ganaderas, el rendimiento neto minorado, y el rendimiento neto previo en el resto de los supuestos.
- f) Prestaciones del sistema de la Seguridad Social sustitutivas del trabajo exentas del impuesto sobre la renta de las personas físicas: nacimiento y cuidado del menor; cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave; corresponsabilidad en el cuidado del lactante; y las prestaciones por desempleo cuando se perciban en la modalidad de pago único.

A continuación, el art. 4 se remite al Anexo III para establecer una serie de tramos de renta exentos en función de las características de las personas beneficiarias o de las unidades de convivencia, las cuales se aplicarán de oficio por el INSS.

### **2.3.- El contenido de la prestación**

El ingreso mínimo vital consiste en una prestación económica mensual (art. 12), cuya cuantía viene determinada por la diferencia entre la cuantía de la renta garantizada y el conjunto de todas las rentas e ingresos de la persona beneficiaria o de los miembros que componen esa unidad de convivencia del ejercicio anterior, siempre que la cuantía resultante sea igual o superior a 10 euros mensuales.

Por tanto, este ingreso depende del resto de ingresos percibidos y del número de miembros. El incremento en la cuantía se encuentra recogido en la escala contenida en el Anexo. Las cifras hasta el momento obtenidas de media y mencionadas anteriormente no llegan a los 500 euros.

-- En el caso de una persona beneficiaria individual, la cuantía mensual de renta garantizada ascenderá al 100 por ciento del importe anual de las pensiones no contributivas fijadas anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, dividido por doce. A esta cantidad se sumará un complemento equivalente a un 22 por ciento en el supuesto de que el beneficiario individual tenga un grado de discapacidad reconocido igual o superior al sesenta y cinco por ciento.

-- En el caso de una unidad de convivencia, la cuantía mensual establecida para un beneficiario individual se incrementará en un 30 por ciento por miembro adicional a partir del segundo hasta un máximo del 220 por ciento. En orden a la adscripción de determinados miembros, el art. 13.4 dispone cómo “cuando los mismos hijos o menores o mayores que tengan establecidas judicialmente medidas de apoyo para la toma de decisiones formen parte de distintas unidades familiares en supuestos de custodia compartida establecida judicialmente, se considerará, a efectos de la determinación de la cuantía de la prestación, que forman parte de la unidad donde se encuentren domiciliados”. En el caso de la unidad de convivencia, la norma regula varios complementos que acompañan a la cuantía base descrita, los cuales tratan de paliar las dificultades de quienes más sufren la pobreza (menores, personas con discapacidad y familias monoparentales):

a) El complemento de monoparentalidad equivalente a un 22 por ciento de la cuantía establecida para una persona beneficiaria individual en el supuesto de que la unidad de convivencia sea monoparental. A estos efectos, se entenderá por unidad de convivencia

monoparental la constituida por un solo adulto que conviva con uno o más descendientes hasta el segundo grado menores de edad sobre los que tenga la guarda y custodia exclusiva, o que conviva con uno o más menores en régimen de acogimiento familiar permanente o guarda con fines de adopción cuando se trata del único acogedor o guardador, o cuando el otro progenitor, guardador o acogedor se encuentre ingresado en prisión o en un centro hospitalario por un periodo ininterrumpido igual o superior a un año.

También se lucrará dicho complemento en el supuesto de que los descendientes o menores convivan exclusivamente con sus progenitores o, en su caso, con sus abuelos o guardadores o acogedores, cuando uno de estos tenga reconocido un grado 3 de dependencia, la incapacidad permanente absoluta o la gran invalidez. Igualmente se entenderá como unidad de convivencia monoparental, a efectos de la percepción del indicado complemento, la formada exclusivamente por una mujer que ha sufrido violencia de género, y uno o más descendientes hasta el segundo grado, menores de edad, sobre los que tenga la guarda y custodia o, en su caso, uno o más menores en régimen de acogimiento familiar permanente o guarda con fines de adopción. Ante la falta de previsión de la LO 10/2022 y la ausencia de reforma del propio ingreso mínimo, no se aumentaría para las víctimas de violencia sexual en ese caso.

b) Complemento equivalente a un 22 por ciento en el supuesto de que en la unidad de convivencia esté incluida alguna persona con un grado de discapacidad reconocida igual o superior al sesenta y cinco por ciento. De nuevo, se tiene en cuenta que la discapacidad supone una dificultad añadida a la hora de luchar contra la exclusión.

c) Complemento de ayuda para la infancia, siempre y cuando las unidades incluyan menores de edad y en el ejercicio inmediatamente anterior al de la solicitud los ingresos computables sean inferiores al 300% de los umbrales del anexo I y el patrimonio neto sea inferior al 150% de los límites fijados en el anexo II, cumpliendo el test de activos definido en el anexo III. Dicho complemento consiste en una cantidad mensual por cada menor de edad miembro de la unidad de convivencia, en función de la edad cumplida el día 1 de enero del correspondiente ejercicio, con arreglo a los siguientes tramos:

Menores de tres años: 100 euros.

Mayores de tres años y menores de seis años: 70 euros.

Mayores de seis años y menores de 18 años: 50 euros.

d) Reglamentariamente se prevé incorporar incrementos cuando se acrediten gastos de alquiler de la vivienda habitual superiores al 10 por ciento de la renta garantizada que corresponda, en su cuantía anual, en función del tamaño y configuración de la unidad de convivencia. Esta ayuda atiende a los problemas de vivienda (y sus precios), que han crecido de forma exponencial y de forma singular en las grandes ciudades.

De forma excepcional, el art. 45 del RD-Ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, prevé un incremento extraordinario en la prestación de ingreso mínimo vital, respecto de las mensualidades de abril, mayo y junio de 2022, que consistirá en la aplicación de un porcentaje del 15 por cien al importe mensual reconocido para los citados meses, incluyendo los complementos mensuales reconocidos, y excluyendo los importes correspondientes a periodos previos, así como a otros conceptos de periodicidad no mensual que hubieran podido acumularse. Este incremento también será de aplicación, en los mismos términos, a las solicitudes de esta prestación que hayan sido presentadas a la fecha de la entrada en vigor de este real decreto-ley, pero no hayan sido resueltas, así como a aquellas que se presenten con posterioridad, siempre que los efectos de su reconocimiento no sean posteriores a 1 de junio de 2022.

En las propias palabras del Preámbulo, “la finalidad de esta medida es evitar que las personas perceptoras de esta prestación, que pertenecen a los colectivos más vulnerables en términos económicos y sociales, puedan verse más afectadas aún en su precaria situación por las consecuencias que la invasión de Ucrania por Rusia está generando en toda Europa. En efecto, en este contexto se ha producido un alza extraordinaria de los precios dentro de una coyuntura en la que el IPC estaba ya en máximos, por lo que urge adoptar medidas que amortigüen el impacto de esta subida en la población, y especialmente en los colectivos cuya situación es más complicada, como es el caso de los perceptores del ingreso mínimo vital”.

En fin, la actualización de la cuantía de la prestación con efectos de 1 de enero de 2022, tomando como referencia los ingresos anuales computables del ejercicio 2021, no afectará a este incremento extraordinario, siempre que se mantenga el derecho a la percepción de la prestación, una vez se haya efectuado dicha actualización.

De nuevo, el art. 1.diez del RD-Ley 11/2022, de 25 de junio, por el que se adoptan y se prorrogan determinadas medidas para responder a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, y para la recuperación económica y social de la isla de La Palma, modifica el art. 45 del RD-Ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, con el fin de extender la anterior protección hasta el mes de diciembre de 2022. En todo caso, el importe anual de las pensiones no contributivas que habrá de tenerse en cuenta para determinar la cuantía de la renta garantizada que sirve de referencia para fijar el importe del ingreso mínimo vital durante el año 2022, de acuerdo con la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, será la establecida en el artículo 17.1 del RD 65/2022, de 25 de enero, sobre actualización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social, de las pensiones de Clases Pasivas y de otras prestaciones sociales públicas para el ejercicio 2022, sin perjuicio del incremento del 15 por ciento establecido.

La cuantía básica trata de asemejarse a las pensiones no contributivas “tradicionales”, pero la diferente conformación de la unidad de convivencia y las personas beneficiarias a ella asociadas hacen que en la práctica el acceso y la cuantía difieran, enmarañando aún más el bosque burocrático para su percepción.

#### **2.4.- Nacimiento y duración del ingreso mínimo vital**

El derecho a la prestación del ingreso mínimo vital nace a partir del primer día del mes siguiente al de la fecha de presentación de la solicitud, si bien esta afirmación ha obligado a pagar numerosos atrasos, por la avalancha de peticiones producida en su entrada en vigor. El pago es mensual y se realiza mediante transferencia bancaria, a una cuenta del titular de la prestación (art. 14).

El hecho causante de la misma, de conformidad con el art. 5 del RD 453/2022, de 14 de junio, por el que se regula la determinación del hecho causante y los efectos económicos de la pensión de jubilación en su modalidad contributiva y de la prestación económica de ingreso mínimo vital, y se modifican diversos reglamentos del sistema de la Seguridad Social que regulan distintos ámbitos de la gestión, se considerará producido en la fecha de presentación de la solicitud

Como ya se mencionó al comienzo, esta prestación (con clara vocación de temporalidad) tiene una duración no prefijada, sino subordinada a la persistencia de los motivos que dieron lugar a su concesión y se mantiene mientras se sigan cumpliendo los requisitos y obligaciones previstos en la normativa reguladora (art. 15). En todo caso, como obligación vinculada al cambio de circunstancias, todas las personas beneficiarias, integradas o no en una unidad de convivencia, están obligadas a poner en conocimiento de la entidad gestora competente, en el plazo de treinta días naturales, aquellas

circunstancias que afecten al cumplimiento de los requisitos o de las obligaciones establecidos (art. 15.2) y en función de dicho cambio de circunstancias se modificará la cuantía (art. 16).

Las causas que suspenden el derecho al ingreso mínimo vital son las siguientes (art. 17):

- a) Pérdida temporal de alguno de los requisitos exigidos para su reconocimiento.
- b) Incumplimiento temporal por parte de la persona beneficiaria, del titular o de algún miembro de su unidad de convivencia de las obligaciones asumidas al acceder a la prestación. El problema en tal caso es el efecto de dicha vulneración, pues parece lógico que se suspenda para el infractor, pero no parece adecuado (ni justo), la suspensión para el conjunto de la unidad.
- c) Cautelarmente, en caso de indicios de incumplimiento por parte de la persona beneficiaria, del titular o de algún miembro de su unidad de convivencia de los requisitos establecidos o las obligaciones asumidas al acceder a la prestación, cuando así se resuelva por parte de la entidad gestora. Sucede en este caso lo mismo que en el anterior en cuanto hace a los efectos de la suspensión.

También queda indeterminado el concepto de indicios, salvo el conectado con traslado al extranjero por un periodo, continuado o no, superior a noventa días naturales al año, sin haber comunicado a la entidad gestora con antelación el mismo ni estar debidamente justificado.

- d) Cautelarmente, en caso de que en el plazo previsto no se hubiera recibido comunicación sobre el mantenimiento o variación de los certificados que acreditan los requisitos necesarios para su percepción conforme al art. 22.

- e) Incumplimiento de las condiciones asociadas a la compatibilidad del ingreso mínimo vital con las rentas del trabajo o la actividad económica por cuenta propia, de acuerdo con lo que se establezca reglamentariamente --de nuevo la llamada al futuro reglamento--. Cabe suponer que diferentes a la superación de los umbrales o a no comunicar los cambios y, en este sentido, quizá puedan venir vinculados al incumplimiento de las obligaciones de alta y cotización o bien deudas con la Seguridad Social.

- f) En caso de incumplimiento de la obligación de presentación de la declaración del IRPF, la suspensión tendrá lugar cuando las personas que tengan la condición de obligados tributarios hubieran incumplido durante dos ejercicios fiscales seguidos la obligación de presentar la declaración del impuesto sobre la renta de las personas físicas en las condiciones y plazos previstos en la normativa tributaria aplicable.

- g) Como regla de cierre, cualquier otra causa que se determine reglamentariamente.

La suspensión del derecho al ingreso mínimo vital implicará la suspensión del pago de la prestación a partir del primer día del mes siguiente a aquel en que se produzcan las causas de suspensión o a aquel en el que se tenga conocimiento por la entidad gestora competente y sin perjuicio de la obligación de reintegro de las cantidades indebidamente percibidas, y se mantendrá mientras persistan las circunstancias que hubieran dado lugar a la misma (art. 17.2).

Desaparecidas las causas que motivaron la suspensión del derecho, se procederá de oficio o a instancia de parte a reanudar el derecho siempre que se mantengan los requisitos que dieron lugar a su reconocimiento. La prestación se devengará a partir del día 1 del mes siguiente a la fecha en que hubieran decaído las causas que motivaron la suspensión (art. 17.4). En caso contrario, se procederá a la modificación o extinción del derecho según proceda (art. 17.3), teniendo en cuenta que, si la suspensión se mantiene durante un año, el derecho a la prestación quedará extinguido.

En cuanto hace a las causas de extinción, el art. 18 enumera las siguientes:

- a) Fallecimiento de la persona titular. No obstante, cuando se trate de unidades de convivencia, cualquier otro miembro que cumpla los requisitos establecidos, podrá

presentar una nueva solicitud en el plazo de tres meses a contar desde el día siguiente a la fecha del fallecimiento para el reconocimiento, en su caso, de un nuevo derecho a la prestación en función de la nueva composición de la unidad de convivencia. Los efectos económicos del derecho que pueda corresponder a la unidad de convivencia en función de sus nuevas circunstancias se producirán a partir del día primero del mes siguiente a la fecha del fallecimiento, siempre que se solicite dentro del plazo señalado.

b) Pérdida definitiva de alguno de los requisitos exigidos para el mantenimiento de la prestación.

c) Resolución recaída en un procedimiento sancionador que así lo determine.

d) Salida del territorio nacional sin comunicación ni justificación a la entidad gestora durante un periodo, continuado o no, superior a noventa días naturales al año. Baste recordar que constituía un indicio para la suspensión cautelar.

e) Renuncia del derecho.

f) Suspensión de un año.

g) Incumplimiento reiterado de las condiciones asociadas a la compatibilidad del ingreso mínimo vital con las rentas del trabajo o la actividad económica por cuenta propia, de acuerdo con lo que se establezca reglamentariamente (y de nuevo procede entender reproducido lo manifestado respecto de la suspensión).

h) Cualquier otra causa que se determine reglamentariamente.

De nuevo, aparece como causa de extinción la remisión a un futuro desarrollo reglamentario que amparaba también otras enumeraciones de motivos suspensivos. En fin, esta extinción del derecho a la prestación producirá efectos desde el primer día del mes siguiente a la fecha en que concurran las causas extintivas.

La competencia para el reconocimiento y el control de la prestación económica no contributiva de la Seguridad Social corresponde al Instituto Nacional de la Seguridad Social (art. 25.1), a salvo la posibilidad de realizar convenios con comunidades autónomas y entidades locales. También le corresponde al INSS la facultad de “revisar de oficio, en perjuicio de los beneficiarios, los actos relativos a la prestación de ingreso mínimo vital, siempre que dicha revisión se efectúe dentro del plazo máximo de cuatro años desde que se dictó la resolución administrativa que no hubiere sido impugnada” (art. 19).

## **2.5.- Obligaciones de las personas beneficiarias**

El ingreso mínimo vital distingue entre obligaciones que corresponden a los titulares y a los beneficiarios. Así, el art. 36 enumera las obligaciones de los titulares del ingreso mínimo vital, semejantes a las de cualquier otra prestación, de información y participación:

a) Proporcionar la documentación e información precisa en orden a la acreditación de los requisitos y la conservación de la prestación, así como para garantizar la recepción de notificaciones y comunicaciones.

b) Comunicar cualquier cambio o situación que pudiera dar lugar a la modificación, suspensión o extinción de la prestación, en el plazo de treinta días naturales desde que estos se produzcan.

c) Comunicar cualquier cambio de domicilio o de situación en el Padrón municipal que afecte personalmente a dichos titulares o a cualquier otro miembro que forme parte de la unidad de convivencia, en el plazo de treinta días naturales desde que se produzcan.

d) Reintegrar el importe de las prestaciones indebidamente percibidas.

e) Comunicar a la entidad gestora, con carácter previo, las salidas al extranjero, tanto del titular como de los miembros de la unidad de convivencia, por un período, continuado o no, superior a noventa días naturales durante cada año natural, así como, en su caso, justificar la ausencia del territorio español cuando haya tenido estancias en el extranjero,

siempre que estas no superen los noventa días naturales a lo largo de cada año natural o cuando la ausencia del territorio español esté motivada por causas de enfermedad debidamente justificadas.

f) Presentar anualmente declaración correspondiente al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Esta obligación parece necesario cumplirla aun cuando no esté obligado a la presentación del impuesto.

g) En caso de compatibilizar la prestación del ingreso mínimo vital con las rentas del trabajo o la actividad económica, cumplir las condiciones establecidas para el acceso y mantenimiento de dicha compatibilidad.

h) Participar en las estrategias de inclusión que promueva el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

i) Cualquier otra obligación que pueda establecerse reglamentariamente.

A continuación, en el segundo apartado, se especifican las obligaciones de las personas integrantes de la unidad de convivencia:

a) Comunicar el fallecimiento del titular.

b) Poner en conocimiento de la administración cualquier hecho que distorsione el fin de la prestación otorgada. Se trata de una obligación con contenido indeterminado y vago.

c) Presentar anualmente declaración correspondiente al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

d) Cumplir las obligaciones que se imponen al titular y este, cualquiera que sea el motivo, no lleva a cabo. En este apartado impone una obligación supletoria y subordinada a la actuación del titular, con las dificultades que supone conocer o no su cumplimiento y la buena fe del resto de integrantes.

e) En caso de compatibilizar la prestación del ingreso mínimo vital con las rentas del trabajo o la actividad económica, cumplir las condiciones establecidas para el acceso y mantenimiento de dicha compatibilidad.

f) Participar en las estrategias de inclusión que promueva el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

g) Cumplir cualquier otra obligación que pueda establecerse reglamentariamente.

La disposición final 35.2 del Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, modifica la redacción de este art. 36 suprimiendo como obligaciones la necesidad de inscripción como demandante de empleo (con algunas excepciones) y lo hace tanto para las personas titulares como para quienes integren la unidad de convivencia.

No obstante, no significa que se elimine dicho deber, sino que se automatiza mediante la previsión de la nueva disposición adicional 11ª: “el Instituto Nacional de la Seguridad Social remitirá la identificación de los beneficiarios mayores de 18 y menores de 65 años de edad, a los Servicios Públicos de Empleo de la Comunidad Autónoma en la que aquellos tengan su domicilio, con el objeto de que procedan, en su caso, a su inscripción de oficio como demandantes de empleo y se apliquen los correspondientes instrumentos de la política de empleo. Los Servicios Públicos de Empleo no procederán a la inscripción de oficio de los beneficiarios del ingreso mínimo vital que se encuentren en alguna de las siguientes circunstancias:

1.º Estar trabajando por cuenta ajena o desarrollando una actividad por cuenta propia.

2.º Estar cursando estudios reglados y ser menor de 28 años.

3.º Tener suscrito el convenio especial regulado en el Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia.

4.º Estar percibiendo una pensión contributiva de incapacidad permanente en grado de absoluta o gran invalidez, una pensión de invalidez no contributiva o una pensión de jubilación contributiva o haber cumplido los 65 años de edad.

5.º Estar afectado por una discapacidad en un grado igual o superior al 65 por ciento.

6.º Tener reconocida una situación de dependencia, conforme a lo dispuesto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

De suma importancia resulta figurar inscrito como demandante de empleo (salvo las excepciones previstas) y participar en estrategias de inclusión, en tanto, si se pretende que esta prestación no se convierta en pensión, es imprescindible que sea complementada con acciones individuales que busquen la superación de las circunstancias o condiciones que han llevado a la exclusión. Y la forma de llevarlo a cabo redundará en una interconexión en la gestión y tramitación de la prestación examinada y de las demandas en los SPE.

## **2.6.- Compatibilidad e incompatibilidad con otras prestaciones**

En primer lugar, y como ya se ha visto, el ingreso mínimo vital es compatible, con el fin de facilitar eficazmente el tránsito a la actividad profesional, con el salario y con la actividad económica como autónomo.

Dado que los Tribunales consideran compatible la prestación no contributiva de invalidez con el desempleo y con la renta activa de inserción también debiera considerarse lícita la compatibilidad del ingreso mínimo vital con las contributivas o no contributivas de desempleo, derivadas de la pérdida del trabajo compatible con esta prestación (al igual que con el cese de actividad) en función de los umbrales de renta de cada beneficiario y a esa línea parece apuntar el Proyecto de RD.

Las prestaciones económicas del sistema de dependencia no se computan como rentas a efectos de determinar el acceso y la cuantía del ingreso mínimo vital; en sentido inverso, la norma no resulta clara respecto al cómputo del ingreso mínimo como renta de la persona beneficiario de prestaciones por dependencia a efectos de determinar su capacidad económica y su participación en el copago de las mismas.

En cuanto hace a las incompatibilidades, expresamente la disposición transitoria 24.1 LGSS dispone que “la condición de beneficiario de las pensiones no contributivas de la Seguridad Social será incompatible con la percepción de las pensiones asistenciales, reguladas en la Ley 45/1960, de 21 de julio, por la que se crean determinados Fondos Nacionales para la aplicación social del Impuesto y del Ahorro, y suprimidas por la Ley 28/1992, de 24 de noviembre, de Medidas Presupuestarias Urgentes, así como de los subsidios de garantía de ingresos mínimos y por ayuda de tercera persona, a que se refieren el artículo 8.3 y la disposición transitoria única del texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social”.

El apartado 6 del art. 13 especifica cómo, en todo caso, e independientemente de cuáles hubieran sido las rentas e ingresos del ejercicio anterior de la persona que vive sola o de la unidad de convivencia, cuando el solicitante del ingreso mínimo vital o uno o varios de los miembros de la unidad de convivencia, en su caso, tuvieran reconocida en la fecha de la solicitud, o les fuera reconocida antes de la resolución, una o más pensiones, contributivas o no contributivas, del sistema de la Seguridad Social, o un subsidio de desempleo para mayores de 52 años (falta por precisar qué sucede respecto al resto), cuyo importe mensual conjunto, incluida la parte proporcional de pagas extraordinarias, fuera inferior a la cuantía mensual de renta garantizada aplicable, y procediera el reconocimiento del ingreso mínimo vital por concurrir todos los requisitos para ello, el importe mensual de esta prestación no podrá ser superior a la diferencia entre la referida cuantía mensual de la renta garantizada y el importe mensual de la pensión o de la suma de las pensiones, incluida en su caso la parte proporcional de las pagas extraordinarias. Y cuando el referido importe mensual conjunto de las pensiones, contributivas o no contributivas, del sistema de la Seguridad Social, así como, en su caso, de los subsidios

de desempleo para mayores de 52 años, fuera igual o superior a la cuantía mensual de la renta garantizada aplicable, no procederá reconocer el derecho al ingreso mínimo vital.

En caso de percibir primero el ingreso mínimo, el reconocimiento de una pensión contributiva o no contributiva del sistema de la Seguridad Social o un subsidio de desempleo para mayores de 52 años a la persona o personas beneficiarias de la prestación del ingreso mínimo vital determinará la minoración o extinción de esta prestación conforme a los mismos criterios indicados, teniendo en cuenta la suma de todas las pensiones de que sea titular el beneficiario individual o los miembros de la unidad de convivencia, con efectos del día primero del mes siguiente al de reconocimiento de la pensión o de su fecha de efectos si esta fuera posterior. La específica mención al subsidio de mayores de 52 años puede ser interpretado como precisión, bien como prohibición de compatibilidad respecto al resto o como aviso de único superviviente.

Por tanto, la compatibilidad con las prestaciones de Seguridad Social (contributivas o no), vendrá determinada por los umbrales de renta límites establecidos para apreciar vulnerabilidad económica, pues ha desaparecido de la regulación actual la exigencia, como requisito de acceso, de haber solicitado las pensiones y prestaciones públicas a las que las personas solicitantes pudieran tener derecho, por lo que no se considera una última red de subsistencia.

En fin, en ningún caso la actualización del importe del ingreso mínimo vital con efectos de 1 de enero de cada año podrá dar lugar a la percepción de una cantidad mensual superior a la diferencia entre la renta garantizada aplicable y la cuantía que, una vez actualizada, tuviera en esa fecha la pensión o de la suma de las pensiones y, en su caso, subsidios por desempleo, percibidos por el beneficiario individual o cualquiera de los miembros de la unidad de convivencia.

En segundo término, es compatible con las rentas de inserción autonómicas, al no computarlas en la cuantía, remitiendo a cada Comunidad Autónoma la fijación de reglas, sean directas o indirectas, de incompatibilidad de sus prestaciones con esta prestación.

Son las Comunidades Autónomas quienes deben valorar si mantienen las rentas mínimas y permiten la compatibilidad con el ingreso mínimo vital o bien impiden su acceso a quienes tengan derecho a la prestación no contributiva.

### **3.- LAS RENTAS DE INGRESOS MÍNIMOS AUTONÓMICAS DESDE UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO**

A nivel autonómico, cada territorio ha decidido desde hace décadas regular su propia prestación para la cobertura de los riesgos más graves de pobreza. Si bien es cierto que desde una perspectiva general los requisitos suelen ser comunes, la concreción de los mismos acaba suponiendo diferencias que impiden la movilidad entre autonomías de quien lo está percibiendo o espera percibirlo, debido a la rigidez, en ocasiones, de las condiciones para su percepción.

Estas prestaciones autonómicas han de responder a los criterios básicos de universalidad y suficiencia, pero no en todas las Autonomías (y al margen de la discusión científica en torno a su naturaleza y distribución competencial) contienen “variaciones muy sustanciales en su diseño, y especialmente en sus grados de cobertura y nivel de protección. El resultado ha sido una heterogeneidad significativa en el acceso a las prestaciones sociales de las personas en situación de necesidad, muchas de las cuales continúan sin ser suficientemente cubiertas por nuestro Estado del bienestar” (Preámbulo Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital). En el mismo sentido apunta la Ley 3/2021, de 20 de mayo, por la que se regula la Prestación Aragonesa Complementaria del Ingreso Mínimo Vital y el Servicio Público Aragonés de Inclusión Social: “La red de rentas mínimas autonómicas, cuyo desarrollo normativo y financiero depende de cada una de las Comunidades Autónomas, se caracteriza por su

diversidad territorial. Se configuran y operan de manera diferente según los territorios, dando lugar a sistemas muy diferenciados, no sujetos a ningún proceso o mecanismo de coordinación. La heterogeneidad en la capacidad de protección, las diferencias en la cobertura de las prestaciones, la disparidad y flexibilidad en los requisitos de acceso, las bajas cuantías y falta de cobertura, entre otras circunstancias, generan que el sistema de ingresos mínimos en España esté fraccionado y presente disparidades territoriales. Estas circunstancias han creado un nivel de atención muy desigual entre Comunidades Autónomas”.

Los sistemas autonómicos presentan importantes diferencias tanto en diseño como en prestaciones. El resultado ha sido tanto una cobertura de los hogares con menores recursos, en términos de población atendida, como mucha heterogeneidad en las tasas de adecuación o suficiencia económica de las prestaciones, más allá de las propias diferencias en el coste de la vida en cada territorio

Las diferencias apuntadas persisten, y aún más ahora, en la evolución del gasto por Autonomías y, sobre todo, en cuanto hace a cuantías e índices de cobertura de la población sin ingresos: en el caso de Andalucía, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana y la Región de Murcia sus sistemas de rentas mínimas se caracterizan por un porcentaje de gasto respecto del PIB autonómico y una cobertura de la población en situación de pobreza extrema muy por debajo de los indicadores medios del resto de las comunidades autónomas. Por otra parte, Aragón, Canarias, Cataluña, Extremadura y Galicia, presentan mejor intensidad protectora en relación con el tiempo exigido para la existencia de la unidad de convivencia y con el gasto autonómico por persona beneficiaria. Sin embargo, presentan peores valores en otras dimensiones como la duración máxima de las prestaciones y el grado de cobertura de la población en riesgo de pobreza y en riesgo de pobreza severa. Comunidades Autónomas como Islas Baleares, Cantabria, Castilla y León, Comunidad de Madrid y La Rioja, se encuentran en una situación intermedia en cuanto a que la mayoría de las variables no son tan extremas como en el grupo anterior. Por último, la Comunidad Foral de Navarra, el País Vasco y el Principado de Asturias se sitúan por encima de la media en casi todas las variables, si bien las condiciones de acceso son más exigentes, pero la cobertura de la pobreza severa y el porcentaje de PIB per cápita dedicado a estas prestaciones presentan datos muy por encima del resto de comunidades autónomas<sup>200</sup>.

A lo largo de este apartado se van a analizar, por cada uno de los territorios, los requisitos para su percepción, su duración y las variables para determinar su cuantía cuando tengan impacto de género.

-- Aragón (Ley 3/2021, de 20 de mayo, por la que se regula la Prestación Aragonesa Complementaria del Ingreso Mínimo Vital y el Servicio Público Aragonés de Inclusión Social). Son beneficiarias las personas empadronadas y con residencia efectiva en Aragón que, encontrándose en situación de vulnerabilidad económica, no cumplan todos los requisitos para ser titulares del IMV. Esta prestación se otorga a los mayores de 18 años (que cumplan las condiciones previstas en el art. 3.3 mencionando específicamente a las mujeres y unidades familiares víctimas de violencia contra la mujer según la tipología y formas de violencia establecidas en la Ley 4/2007, de 22 de marzo, de Prevención y Protección Integral a las Mujeres Víctimas de Violencia en Aragón. La cuantía individual se fija en 522 euros y se mantendrá mientras subsistan las circunstancias (art. 5).

-- Andalucía (Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía).

---

<sup>200</sup> CESCYL: Convivencia renta garantizada de ciudadanía e ingreso mínimo vital, <http://www.cescyl.es/es/publicaciones/informes-iniciativa-propia>, 2022, p. 13.

Considera como personas solicitantes y receptoras con vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de Andalucía y que forman parte de una unidad familiar pluripersonal o bien constituya por sí misma una unidad familiar unipersonal que cumplan, entre otros, los siguientes requisitos:

a) Deberán tener una edad comprendida entre 25 y 64 años, ambos inclusive.

También cuantas tengan una edad comprendida entre 18 y 24 años, ambos inclusive, siempre que se den alguna de las circunstancias siguientes: 1.º Tener menores o personas con discapacidad a cargo, incluyendo situaciones de tutela o acogimiento familiar. 2.º Ser huérfano o huérfana de ambos progenitores. 3.º Haber sido víctima de violencia de género acreditada. 4.º Haber estado al menos en el año anterior al de cumplimiento de la mayoría de edad bajo la tutela de un sistema de protección de menores. 5.º Tener un grado de discapacidad igual o superior al 33%. 6.º Constituir una unidad familiar pluripersonal sin menores a cargo (en este supuesto la persona solicitante deberá haber vivido de forma independiente durante al menos los dos años inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud en un domicilio distinto al de sus progenitores y justificar documentalmente que ha sido independiente). 7.º Encontrarse en una de las situaciones establecidas como urgencia o emergencia social, entre las que incluye haber sido víctima de violencia de género en los últimos dos años y/o contar con medidas de protección para víctimas de violencia de género en vigor en el momento de la solicitud; haber sido víctima de explotación sexual o laboral en redes de trata de seres humanos en los últimos dos años; encontrarse en proceso de desahucio de la vivienda habitual o situación en la que se haya producido una ejecución hipotecaria o lanzamiento por impago de renta o de hipoteca de la vivienda habitual u otras circunstancias excepcionales y extraordinarias que provoquen la pérdida de la vivienda habitual; o padecer de enfermedad grave algún miembro de la unidad familiar que impida el desarrollo de la vida cotidiana y la inserción laboral.

Cabe observar, por tanto, que la norma atiende a la protección específica de las víctimas de violencia de género y víctimas de explotación sexual excepcionando los requisitos de la edad.

b) Ostentar la o las personas integrantes de la unidad familiar vecindad administrativa en Andalucía y estar empadronadas, de forma estable, como residentes en un mismo domicilio, ubicado en un municipio de Andalucía, al menos con un año de antelación a la fecha de presentación de la solicitud, salvo en los casos de fallecimiento, matrimonio, pareja de hecho debidamente inscrita, nacimiento de hija o hijo, tutela, acogimiento familiar o adopción y ruptura familiar suficientemente acreditada<sup>201</sup>.

No obstante, podrán ser solicitantes y beneficiarias sin la exigencia del periodo de un año de empadronamiento de forma estable previo a la fecha de presentación de la solicitud, las personas empadronadas en Andalucía que junto con el resto de requisitos establecidos, acrediten cualquiera de las siguientes circunstancias: 1.ª Ser víctima de violencia de género, debidamente acreditada, en el momento de la solicitud. 2.ª Ser víctima de trata de personas con fines de explotación sexual o laboral, debidamente acreditada, en el momento de la solicitud. 3.ª Tener la condición de persona emigrante andaluza retornada en el año inmediatamente anterior a la presentación de la solicitud. 4.ª Tener la condición de persona apátrida o refugiada reconocida por el Organismo competente de la Administración General del Estado o, en su caso, estar en trámite para el reconocimiento de dicho Estatuto o cualesquiera otro de Protección internacional. 5.ª Personas sin hogar.

---

<sup>201</sup> No obstante, se permitirá la interrupción temporal de la residencia continuada, cuando razones laborales o de salud de todas o algunas de las personas integrantes de la unidad familiar, debidamente acreditadas, hubiesen exigido desplazamientos temporales por periodos no superiores a seis meses fuera de la localidad dentro del periodo referido, siempre que conste el empadronamiento de todas ellas en Andalucía al menos un año antes de la fecha de presentación de solicitud.

6.<sup>a</sup> Personas que en el año inmediatamente anterior a la fecha de presentación de la solicitud hayan estado tuteladas por la Administración de la Junta de Andalucía. 7.<sup>a</sup> Otras personas que residan temporalmente en alojamientos alternativos. 8.<sup>a</sup> Por fuerza mayor, debidamente acreditadas por los servicios sociales comunitarios mediante informe social. De nuevo, las excepciones al año de empadronamiento vienen marcadas por la protección de las mujeres víctimas de violencia de género, de trata, emigrantes retornados o circunstancias de fuerza mayor sobrevenida.

c) Tener resolución expresa denegatoria del Ingreso Mínimo Vital dictada en el mismo ejercicio corriente de presentación de la solicitud para la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, sin que exista resolución positiva posterior de la referida prestación estatal, con excepciones.

d) La persona solicitante deberá estar inscrita en el Servicio Andaluz de Empleo como demandante de empleo no ocupada. Con carácter excepcional, en los supuestos de personas víctimas de violencia de género o unidades familiares compuestas por una sola persona progenitora con menores de edad a su cargo, se eximirá a la persona solicitante de estar en situación de desempleo; no obstante, deberá estar inscrita en el Servicio Andaluz de Empleo como demandante de empleo.

e) Disponer la unidad familiar de unos recursos mensuales inferiores a la cuantía que les correspondiera de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, esto es, carencia de rentas.

f) Suscribir la persona solicitante de la unidad familiar, y en su caso las personas mayores de 16 años integrantes de la unidad familiar, el Compromiso de participación y cumplimiento del Plan de inclusión sociolaboral incluido en la solicitud.

g) La persona solicitante deberá estar dada de alta en el censo de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, de acuerdo con la normativa tributaria estatal.

La duración de este ingreso es de 12 meses prorrogables y su cuantía viene marcada por la correspondiente a las prestaciones no contributivas estatales incrementada ésta en un 30% por cada persona integrante de la unidad familiar distinta de la persona solicitante de la misma, hasta un máximo equivalente al 220% de dicha prestación (art. 11).

-- Asturias: La Ley 3/2021, de 30 de junio, de Garantía de Derechos y Prestaciones Vitales. Esta norma establece, entre otros, los siguientes requisitos:

a) Estar empadronadas en un concejo del Principado de Asturias y tener residencia legal, efectiva y sin interrupción por un tiempo no inferior a dos años inmediatamente anterior a la formulación de la solicitud, computándose a estos efectos los períodos de empadronamiento sucesivos en distintos concejos.

b) Constituir una unidad económica de convivencia independiente con una antelación mínima de seis meses.

c) Carecer de recursos económicos superiores a los módulos establecidos anualmente en la Ley de Presupuestos Generales.

d) Haber solicitado previamente, de las personas y organismos correspondientes, las pensiones y prestaciones vigentes a las que cualquier miembro de la unidad económica de convivencia independiente tuviera derecho, incluidas las acciones legales de reclamación de derecho de alimentos.

Como sucede en otras Comunidades, excepciona en ciertas situaciones el umbral de edad: podrán solicitar las prestaciones del Sistema las personas mayores de edad menores de veinticinco años que, cumpliendo el resto de requisitos exigibles, se encuentren en situación de orfandad absoluta, discapacidad en grado reconocido igual o superior al cuarenta y cinco por ciento, tengan menores o personas dependientes a su cargo, acrediten relación matrimonial o afectiva análoga y permanente, sean víctimas de violencia de género o concluyan su estancia en instituciones tutelares de menores por límite de edad,

en instituciones de reforma de menores o en instituciones penitenciarias y cuenten en estos casos con informe social favorable de la Consejería competente en la materia (art. 7.2).

El importe de la prestación del salario social básico se fija anualmente en la Ley de Presupuestos Generales: para una sola persona, se establecerá un módulo básico y para unidades de convivencia compuestas por más de una persona, se establecerán módulos adicionales por cada miembro (art. 24) y su duración está vinculada al mantenimiento de los requisitos que dieron lugar a su percepción (art. 26).

Además del salario social básico, la norma asturiana contempla los complementos vitales, prestaciones económicas adicionales al salario social básico cuyo fin es dar una mejor cobertura a aquellas unidades económicas de convivencia independiente que tienen una situación objetiva o subjetiva de mayor vulnerabilidad, debido a la existencia de menores, personas con dependencia o discapacidad o dificultades de acceso y mantenimiento en una vivienda digna (art. 35). Asimismo, regula el complemento a las pensiones no contributivas, una prestación económica destinada a las personas titulares de una pensión no contributiva que constituyan una unidad económica de convivencia independiente de una persona, y que tiene por objeto garantizarles unos ingresos mínimos anuales iguales a los que resultarían de la percepción del salario social básico (art. 58).

-- Islas Baleares (Ley 4/2023, de 27 de febrero, de prestaciones sociales de carácter económico de las Illes Balears).

Tiene derecho a la renta social garantizada las siguientes personas:

- a) Personas de al menos veintitrés años y menores de sesenta y cinco años, solas o integrantes de una unidad de convivencia.
- b) Personas mayores de sesenta y cinco años que no cumplan los requisitos para ser beneficiarias de ninguna pensión contributiva o no contributiva, solas o como miembros de una unidad de convivencia.
- c) Personas de entre dieciocho y veintidós años que tengan menores o personas con discapacidad a su cargo, las mujeres víctimas de violencia machista o víctimas de trata.
- d) Personas de entre dieciocho y veintidós años que han sido sometidas a medidas administrativas de tutela o guarda del sistema de protección de menores de administraciones públicas de las Illes Balears y que sean perceptoras del ingreso mínimo vital.

Y han de cumplir los siguientes requisitos (art. 20.1):

- a) Estén en situación de vulnerabilidad económica.
- b) Tengan una resolución denegatoria, expresa o presunta, del ingreso mínimo vital, salvo en los casos en que no puedan solicitarlo por no cumplir los requisitos de acceso exigibles de acuerdo con la normativa vigente reguladora de dicho ingreso mínimo vital.
- c) En caso de tener derecho, el solicitante o cualquiera de las personas integrantes de la unidad de convivencia haya solicitado los subsidios y/o las prestaciones por desempleo u otras prestaciones o pensiones públicas, y tenga resolución expresa o presunta.
- d) Estén empadronadas en cualquiera de los municipios de las Illes Balears en la fecha de la solicitud.
- e) Acrediten una residencia en las Illes Balears con un mínimo de doce meses de antelación a la fecha de presentación de la solicitud, si bien no se exigirá a las personas menores de edad incorporadas a una unidad de convivencia por motivos de nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente; las personas víctimas de trata de seres humanos o explotación sexual; las mujeres víctimas de violencia machista; cuando la ausencia del territorio de las Illes Balears esté motivada por causas laborales o profesionales y sea inferior a cuatro meses; a las personas de entre dieciocho y veintidós años expulsadas de su hogar por razones de orientación sexual.

f) La persona solicitante o cualquiera de las personas integrantes de la unidad familiar no haya renunciado a una oferta de trabajo adecuada, según la normativa laboral vigente, o haya causado baja voluntaria en su trabajo, ya sea por cuenta propia o ajena, en los tres meses anteriores a la presentación de la solicitud de la renta social garantizada.

g) La persona solicitante o algún miembro adulto de la unidad de convivencia tenga deudas con la administración autonómica generadas a partir de un expediente sancionador de los previstos en la sección tercera de este capítulo, y que suponga una infracción muy grave.

h) La persona solicitante no sea beneficiaria de la renta social garantizada o del ingreso mínimo vital como miembro de otra unidad de convivencia.

La prestación subsiste mientras se sigan cumpliendo los requisitos (art. 25), cuya cuantía mínima (un solo adulto en 2022) era de 491,63 y la máxima de 1.081,59 (art. 23).

-- Canarias (Ley 5/2022, de 19 de diciembre, de la renta canaria de ciudadanía).

La norma exige el cumplimiento, entre otros, de los siguientes requisitos (art. 12):

1.º Que sean integrantes de una unidad de convivencia.

2.º Que estén empadronadas o tengan la residencia efectiva debidamente acreditada durante al menos doce meses, de manera continuada, en cualquier municipio o municipios de la Comunidad Autónoma de Canarias, inmediatamente anteriores a la fecha de solicitud. También cumple este requisito la persona que haya estado empadronada o haya tenido la residencia efectiva un total de cinco años, de manera continuada o interrumpida, de los diez inmediatamente anteriores a la solicitud, siempre que en el momento de su presentación resida nuevamente, o continúe su residencia, en la Comunidad Autónoma de Canarias.

Quedan exentos de este requisito quienes tuvieran reconocida la condición de persona refugiada o beneficiaria de protección subsidiaria; víctimas de violencia de género, víctimas de explotación sexual o trata, personas sin hogar o sin espacio habitacional, víctimas de violencia en el ámbito familiar, las personas que se hayan visto obligadas a fijar su residencia fuera de la Comunidad Autónoma de Canarias por un plazo inferior a tres años, por motivos formativos o laborales, las unidades de convivencia que se encuentren en una situación de urgencia o emergencia social, las personas que en el año inmediatamente anterior a la fecha de presentación de la solicitud hayan estado tuteladas por la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias o cualquier otra entidad pública, las personas con discapacidad reconocida, las personas trans e intersexuales víctimas de cualquier acto de violencia o agresión contra la vida, integridad física o psíquica, el honor personal y su dignidad que tenga causa directa o indirecta en la identidad o expresión de género o la diversidad corporal, sean propias o del grupo familiar al que se pertenezca, y en fin, con una clara perspectiva de género, las mujeres que tienen permiso de residencia por reagrupamiento familiar y lo pierden como consecuencia de divorcio o separación.

3.º Que previamente hayan solicitado el ingreso mínimo vital a la Administración de la Seguridad Social o alguna de las prestaciones o pensiones mencionadas en el artículo anterior y que le pudieran corresponder a quienes formen parte de la unidad de convivencia.

4.º Que estén inscritas como demandantes de empleo en el Servicio Canario de Empleo, salvo aquellas personas miembros de la unidad de convivencia que se encuentren imposibilitadas según la normativa vigente en materia de empleo o escolarizadas en estudios reglados.

5.º Que no residan de forma permanente en centros o establecimientos de titularidad pública donde se encuentran cubiertas las necesidades básicas de subsistencia de las personas usuarias.

6.º Que carezcan de recursos económicos suficientes.

7.º Tener entre 23 y 65 años, si bien añade las siguientes excepciones:

- Ser menor de 23 años y tener a su cargo hijos o hijas menores de edad, menores de edad tutelados o en régimen de acogimiento familiar, o tener a su cargo personas con discapacidad en grado igual o superior al 33%, o personas dependientes reconocidas de grado III, II, I, siempre que convivan de manera efectiva con la unidad de convivencia. Asimismo, se tendrán en cuenta los casos sin hijos que estuvieran en situación de exclusión o vulnerabilidad social de conformidad con el artículo 3 de esta ley.

- Tener una edad comprendida entre 18 y 23 años y haber estado tutelado por la Administración de la comunidad autónoma o cualquier otra entidad pública antes de alcanzar la mayoría de edad.

- Tener una edad superior a 65 años y no tener derecho a ser titular de pensión u otra prestación análoga a la renta de ciudadanía, o hallarse sin hogar o espacio habitacional.

- Tener una discapacidad igual o superior al 33%, ser mayor de 18 años, o de 16 años estando emancipado, y no tener derecho reconocido a pensión pública o cualquier otra prestación económica asimilada.

- Ser persona emigrante canaria retornada, menor de 23 años o mayor de 65, y no tener reconocido el derecho a prestaciones públicas cuya cuantía acumulada, en su caso, fuese igual o superior a la que en concepto de renta de ciudadanía le pudiera corresponder.

- Ser persona refugiada o beneficiaria de protección subsidiaria o con solicitud de protección internacional.

- Ser mayor de 18 años y víctima de maltrato doméstico.

- Tener entre 18 y 23 años y hallarse sin hogar o espacio habitacional.

- Ser huérfano de padre y madre menor de 23 años y sin derecho a pensión.

- Ser mujer o persona trans o intersexual, de entre 18 y 23 años, y tener la condición de víctima de violencia o agresión contra la vida, integridad física o psíquica.

- Las mujeres que tengan legalmente reconocida la condición de víctimas de violencia de género.

La cuantía base de la renta de ciudadanía será la que se determina para el ingreso mínimo vital, en función de la condición de la persona beneficiaria individual o de las características de la unidad de convivencia (art. 20) y durará mientras subsistan las circunstancias que dieron lugar a su percepción (art. 31).

-- Cantabria (Ley 2/2007, de 27 de marzo, de derechos y servicios sociales regula la renta social básica)

De conformidad con el art. 29, son beneficiarios de la renta social básica quienes cumplan las siguientes condiciones:

a) Carecer la unidad perceptora de recursos económicos suficientes para hacer frente a las necesidades básicas.

b) Tener residencia legal en España, así como estar empadronadas y tener residencia efectiva en algún municipio de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Dichos requisitos deberán igualmente haber concurrido de manera ininterrumpida durante los doce meses inmediatamente anteriores a la fecha de su solicitud. A efectos de esta Ley, la ausencia del territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria por tiempo superior a 90 días implica la pérdida de la residencia efectiva. A los efectos de la obtención de la renta social básica, tendrán también la consideración de residencia efectiva los períodos siguientes: 1.º El tiempo transcurrido en España en establecimientos o centros de régimen cerrado, ya sean penitenciarios o de tratamiento terapéutico o rehabilitador. 2.º El tiempo de residencia en otra Comunidad Autónoma, cuando se trate de personas que vinieran percibiendo una prestación de similar naturaleza en aquélla. 3.º No precisarán el requisito

de residencia efectiva en la Comunidad Autónoma las persona emigrantes cántabras retornadas en los términos que define el Estatuto de Autonomía para Cantabria.

No será exigible el requisito relativo al periodo de residencia efectiva para las mujeres víctimas de violencia de género en las que concurran circunstancias que les impidan la disponibilidad de sus bienes, o que las coloquen en estado de necesidad, debidamente acreditada mediante informe social emitido por un centro de Servicios Sociales de Atención Primaria o por el Centro de Información y Atención Integral a Víctimas de Violencia de la Administración del Gobierno de Cantabria; las personas procedentes de otras Comunidades Autónomas, cuando estén percibiendo una prestación de análoga naturaleza en la Comunidad Autónoma de origen y fijen su residencia efectiva y habitual en la Comunidad Autónoma de Cantabria, siempre que exista reciprocidad; o para las personas solicitantes de asilo, una vez admitida a trámite su solicitud y siempre que carezcan de medios económicos suficientes para hacer frente a las necesidades básicas.

c) Ser mayor de veintitrés años de edad y menor de sesenta y cinco. También podrán ser beneficiarias las personas que, sin cumplir este requisito, se encuentren en alguna de las siguientes circunstancias: 1.º Ser mayor de dieciocho y menor de veintitrés años y hallarse en orfandad absoluta o tener a su cargo personas menores de edad o personas en situación de dependencia reconocida legalmente. 2.º Ser mayor de sesenta y cinco años y tener a su cargo personas menores de edad o personas en situación de dependencia reconocida legalmente.

d) En el caso de tratarse de personas sin empleo que estén en edad laboral, estar inscritos como demandantes de empleo, con la excepción de las personas perceptoras de pensiones públicas por invalidez y de aquellas que no puedan tener la condición de demandantes de empleo.

e) Haber solicitado el Ingreso Mínimo Vital y las demás pensiones o prestaciones a las que pudiera tener derecho, con carácter previo a solicitud de la renta social básica.

La cuantía de la Renta Social Básica será la necesaria para garantizar unos ingresos del ochenta por ciento del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples) anual en doce mensualidades para una sola persona; se incrementará en un veinticinco por ciento en caso de que la unidad de convivencia la integre una segunda persona, y un diez por ciento sobre la cantidad resultante en el tramo inmediatamente anterior por cada persona a partir de la tercera (art. 32). Y la renta social básica dejará de percibirse cuando desaparezcan las causas que dieron origen a la falta de recursos económicos (art. 34).

-- Castilla y León (Decreto Legislativo 1/2019, de 10 de enero)

En Castilla y León los requisitos contenidos en el art. 10 son los siguientes:

a) Tener domicilio (en el caso de solicitantes que estén alojados en espacios que no sean susceptibles de ser reconocidos como viviendas bastará con acreditar dicha situación en el informe social correspondiente), estar empadronado y residir legalmente en algún municipio de la Comunidad de Castilla y León, al menos, con un año de antelación a la presentación de la solicitud. Este plazo de un año no será exigible, entre otros colectivos y por cuanto aquí interesa, a las mujeres víctimas de violencia de género que por este motivo hayan cambiado su residencia desde otra comunidad o ciudad autónoma.

b) Tener una edad comprendida entre los 25 años y la que permita el acceso a prestaciones contributivas o no contributivas a cargo de cualquiera de las administraciones públicas. Excepcionalmente, podrán solicitar la prestación quienes no estén en este arco de edad, entre otros colectivos, quienes tengan familiares a su cargo (en la inmensa mayoría de casos, van a ser mujeres) y las mujeres menores 25 años, que tengan la condición de víctimas de violencia de género.

a) Carecer de los medios económicos o patrimoniales suficientes para atender sus necesidades básicas de subsistencia, cuyo umbral está fijado en la cuantía de la renta básica.

b) No estar percibiendo prestaciones contributivas o no contributivas a cargo de cualquiera de las administraciones públicas, salvo las previsiones de compatibilidad. No obstante, cuando la persona solicitante tenga la condición de víctima de violencia de género y sea beneficiaria del programa de renta activa de inserción por la citada causa, tendrá derecho a percibir los complementos por cada restante miembro de la unidad familiar o de convivencia, siempre y cuando concurra el resto de requisitos exigidos. Vuelve a observarse cierta atención a la pobreza femenina vinculada a la condición de víctima de violencia de género.

c) No residir en centros que pertenezcan a instituciones o entidades que por sus normas de organización estén obligados a prestarle, como miembro o usuario, la asistencia necesaria para atender a sus necesidades básicas de subsistencia. En este caso, no se diferencia entre residencia permanente y temporal, casi, cabe el acceso a la renta entre otros supuestos, para mujeres que residan en centros de acogida para víctimas de violencia de género o abandono familiar o en otros centros específicos destinados a la atención de problemáticas sociales asociadas a las referidas situaciones.

d) Haya transcurrido el plazo establecido en los supuestos de extinción del derecho por incumplimiento de las obligaciones o compromisos vinculados a su percepción, cuando el solicitante sea el mismo.

e) En los casos de haber sido condenado por delitos contra la vida o contra la libertad sexual, haber satisfecho la responsabilidad civil declarada en sentencia.

f) En el caso de pertenencia a una unidad, todos sus integrantes han de acreditar las siguientes condiciones, incluida la residencia legal y empadronamiento en algún municipio de la Comunidad (art. 11): carecer de los medios económicos o patrimoniales suficientes para atender sus necesidades básicas de subsistencia; todos los miembros de la unidad familiar o de convivencia que pudieran tener derecho a alguna de las prestaciones públicas las hayan solicitado ante el organismo correspondiente y se haya resuelto su denegación o se haya agotado su percepción, sin perjuicio de los supuestos de complementariedad; quienes se encuentren en edad de trabajar estén inscritos como demandantes de empleo en la provincia de residencia en la fecha de presentación de la solicitud, salvo que estén cursando una actividad formativa reglada; sean cuidadores familiares de personas dependientes beneficiarias de la prestación económica de cuidados en el entorno familiar; o exista un informe social, en atención a las circunstancias personales o sociales concurrentes, que determine la imposibilidad o improcedencia de aquella; y que, cuando en la unidad familiar o de convivencia existan menores en edad de cursar enseñanzas obligatorias, sus padres o tutores hayan dispuesto todas las condiciones y medios necesarios y suficientes para que aquellos reciban dicha educación.

La cuantía básica mensual de la prestación de la renta garantizada de ciudadanía está cifrada en el 80% IPREM vigente en cada ejercicio económico (art. 15), complementado por cada miembro de la unidad familiar o de convivencia distinto del titular: por el primer miembro será el 25% de la cuantía básica; por el segundo miembro será el 15% y por el tercer miembro y siguientes será el 10%. Además, cuando la persona solicitante tenga la condición de víctima de violencia de género y sea beneficiaria del programa de renta activa de inserción, tendrá derecho a percibir los complementos por cada restante miembro de la unidad familiar o de convivencia (art. 16). La prestación se mantendrá mientras se cumplan requisitos y obligaciones.

-- Castilla-La Mancha (Decreto 179/2002, de 17 de diciembre, de desarrollo del Ingreso Mínimo de Solidaridad)

Esta Comunidad exige:

- a) Residir de manera efectiva y continuada, así como estar empadronado en algún municipio de Castilla- La Mancha, al menos con dos años de antelación a la presentación de la solicitud o ser emigrante retornado.
- b) Tener una edad comprendida entre 25 y 64 años de edad, ambos inclusive, quedando excluidos del cumplimiento de este requisito aquellas personas que tengan a su cargo menores o personas con discapacidad.
- c) Carecer de medios económicos equivalentes en su cuantía a la señalada para el Ingreso Mínimo de Solidaridad.
- d) Constituir unidad familiar independiente con al menos un año de antelación a la presentación de la solicitud, exceptuando en el cumplimiento de este plazo quienes tengan menores a su cargo o personas con discapacidad.
- e) Estar inscrito como demandante de empleo. No será exigible este requisito a las personas víctimas de violencia doméstica.

En cuanto hace a su duración, el Ingreso Mínimo de Solidaridad se concederá o renovará por un plazo máximo de seis meses. Transcurrido el periodo de concesión, podrán existir sucesivas renovaciones por periodos de seis meses con tres de interrupción entre cada uno de ellos, siempre que se cumplan los requisitos y se mantengan las condiciones iniciales para la concesión. Dicha interrupción de tres meses no se producirá en los siguientes supuestos, siempre que el trabajador o trabajadora social de los servicios sociales de atención primaria, en el mes anterior a la finalización del citado periodo de seis meses, emita un informe social acreditando que se da alguno de los siguientes supuestos:

- a) Cuando la persona titular o, en su caso, la beneficiaria se haya incorporado a un programa de formación no retribuido.
- b) Cuando la persona titular de una unidad familiar tenga a cargo menores de 16 años y no tenga derecho a una prestación por desempleo ya sea en su nivel contributivo o asistencial, o cualquiera otra prestación de análoga naturaleza.
- c) Cuando la persona titular sea mayor de 55 años y haya extinguido la prestación por desempleo de nivel contributivo o el subsidio por desempleo de nivel asistencial.
- d) Cuando la persona titular presente una situación de discapacidad o enfermedad sin derecho a pensión.
- e) Cuando la persona titular haya sido víctima de violencia de género.

Las sucesivas concesiones y renovaciones del Ingreso Mínimo de Solidaridad no podrán superar el periodo máximo de veinticuatro meses. Finalizado el periodo máximo de veinticuatro meses, cabrán otras renovaciones, con carácter excepcional, cuando se aprecie la imposibilidad de cumplir los objetivos de integración por causas no imputables a la persona interesada y, siempre que se produzca alguna de las siguientes situaciones:

- a) Que la persona titular de la unidad familiar tenga a su cargo menores de 16 años, no tenga derecho a una prestación por desempleo ya sea en su nivel contributivo o asistencial, o cualquiera otra prestación de análoga naturaleza y continúe en una situación de desempleo, por causas no imputables a las personas en activo que conforman la unidad familiar.
- b) Que la persona titular sea mayor de 55 años, haya agotado la percepción del Ingreso Mínimo de Solidaridad y continúe sin poder acceder a un subsidio por desempleo del nivel asistencial.
- c) Que la persona titular haya sido víctima de violencia de género y continúe aún en un itinerario de inclusión social, con dificultades para acceder al mercado laboral.

La cuantía máxima del ingreso mínimo de solidaridad será de 6.300 euros anuales, dividida en doce mensualidades, para una unidad familiar de un solo miembro, incrementándose en un quince por ciento para el primer miembro adicional y en un diez

por ciento para el resto de los miembros adicionales de la unidad familiar hasta un máximo total de cinco miembros adicionales (art. 20).

-- Cataluña (Ley 14/2017, de 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía)

De conformidad con su art. 7 tienen derecho a la renta garantizada de ciudadanía las personas que cumplen los siguientes requisitos:

a) Ser mayores de veintitrés años, o de dieciocho años si se encuentran en alguna de las situaciones siguientes: tener a cargo menores o personas con discapacidad; ser huérfanas de los dos progenitores; o haber sido víctimas de violencia machista en el ámbito del hogar.

b) Estar empadronado en un municipio y residir legalmente en Cataluña. Este requisito no se aplica a las mujeres que tienen permiso de residencia por reagrupamiento familiar y lo pierden como consecuencia de divorcio o separación, ni a los catalanes regresados.

c) Tener residencia continuada y efectiva en Cataluña durante los veinticuatro meses inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud, con excepciones. No se tienen en cuenta para el cómputo de este período las ausencias justificadas inferiores a un mes.

d) No disponer de una cantidad de ingresos, rentas o recursos económicos considerada mínima para atender las necesidades básicas de una vida digna, de acuerdo con el importe correspondiente de la renta garantizada de ciudadanía en relación con el umbral de ingresos fijado por el indicador de renta de suficiencia de Cataluña.

e) No ser beneficiarias de una prestación pública o privada de servicio residencial permanente de tipo social, sanitario o sociosanitario, y no estar internadas en un centro penitenciario en régimen ordinario o cerrado, bien entendido que el carácter de permanencia del servicio residencial viene determinado por la situación y las circunstancias personales de los destinatarios de la prestación y no por el tipo de servicio. En consecuencia, como excepción y siempre y cuando cumplan los demás requisitos exigidos, pueden acceder a la renta garantizada de ciudadanía, si siguen un plan de trabajo vinculado a un proceso de emancipación y apoderamiento, con un pronóstico de salida en un plazo de no más de doce meses, de acuerdo con el correspondiente informe de los profesionales del trabajo social y de apoyo social al servicio residencial, las personas que se hallen en alguna de las siguientes circunstancias: personas sin hogar, mujeres víctimas de violencia machista, y personas beneficiarias de una prestación pública o privada de servicio residencial permanente de tipo social, sanitario o sociosanitario.

Cataluña recoge una serie de situaciones que impiden el acceso a la renta con una cláusula abierta que excepciona estas circunstancias:

a) Las personas que han cesado voluntariamente en su actividad laboral dentro de los doce meses anteriores a la solicitud de la prestación.

b) Las personas afectadas por un despido o por otra situación análoga cuando tengan derecho a una indemnización o prestación equivalente.

c) Las personas que han percibido dentro de los últimos cinco años cualquier prestación pública declarada indebida por resolución administrativa firme, por causas que les son atribuibles.

d) Las personas que no han interpuesto una reclamación judicial en relación con una pensión de alimentos o compensatoria a la que tienen derecho pero que no perciben. En este caso, y a la luz de las estadísticas, parece que las mujeres se verán perjudicadas por su inactividad en la reclamación de la pensión de alimentos o compensatoria, muchas veces vinculada su inacción a situaciones de violencia de género.

e) Las personas o unidades familiares que disponen de bienes muebles o inmuebles suficientes cuyo valor o rendimientos aseguran los mínimos de una vida digna según lo dispuesto por la presente ley, a excepción de la vivienda habitual.

Las personas tienen derecho a percibir la prestación económica de la renta garantizada de ciudadanía por todo el tiempo en el que se acredite la situación de necesidad (art. 10). Su cuantía está referenciada al 100 % de la cuantía del indicador de renta de suficiencia de Cataluña en función de los miembros de la unidad (art. 18).

-- Ceuta (Reglamento del ingreso mínimo de inserción de 30 de septiembre de 2010)

Para percibir el Ingreso Mínimo de Inserción Social, se exige el cumplimiento de los siguientes requisitos:

a) Estar empadronado en la Ciudad Autónoma de Ceuta y tener residencia efectiva durante el año anterior a la solicitud de la prestación. Para los ciudadanos que no lo sean de la Unión Europea, será necesario acreditar dos años de residencia legal continuada en la Ciudad Autónoma de Ceuta, de los que doce meses han de ser inmediatamente anteriores a la solicitud, salvo que, según lo establecido en los Tratados Internacionales o, en su defecto, según el principio de reciprocidad, deban considerarse otros plazos.

b) Carecer de Recursos Económicos hasta el máximo de la cantidad que corresponda percibir a la unidad de convivencia en concepto de I.M.I.S.

c) Haber solicitado, en el año anterior, de los organismos correspondientes, con carácter previo a la solicitud del Ingreso Mínimo de Inserción Social, las pensiones y prestaciones a que pudieran tener derecho.

d) Quienes se encuentren en edad legal de trabajar deben estar inscritos como demandantes de empleo o mejora de empleo en Ceuta en la fecha de presentación de la solicitud, salvo que sus circunstancias personales o sociales, reflejadas en el informe social, excepcionen este requisito, y sin perjuicio de la extinción del derecho para el caso de que desaparezca esta circunstancia por tener empleo.

e) Ser mayor de veinticinco años de edad y menor de sesenta y cinco. También podrán ser beneficiarias las personas que, reuniendo el resto de requisitos, se encuentren en alguna de las siguientes circunstancias: ser menor de veinticinco años y mayor de sesenta y cinco y tener menores o personas con discapacidad a su cargo; tener una edad comprendida entre dieciocho y veinticinco años, siempre que la persona que lo solicite acredite haya estado tutelado por la Ciudad Autónoma de Ceuta hasta el momento de alcanzar la mayoría de edad o esté en orfandad absoluta; constituir una unidad de convivencia independiente con antelación mínima de seis meses, salvo quienes tengan económicamente a su cargo a menores o personas con discapacidad igual o superior al 45 por 100, quienes constituyan una nueva unidad de convivencia independiente, por separación, divorcio o extinción de la unión de hecho, siempre que la nueva unidad creada esté exclusivamente constituida por personas integrantes de la unidad de convivencia anterior, así como por fallecimiento o personas solas en situación de desarraigo social.

f) Con carácter excepcional, podrán ser beneficiarias de la prestación aquellas personas que constituyan unidades de convivencia en las que, aún no cumpliendo todos los requisitos, concurren circunstancias que las coloquen en estado de extrema necesidad, como ser víctima de malos tratos debidamente acreditada, o personas con graves problemas de exclusión que convivan con un familiar que no sea de primer grado de parentesco.

Específicamente excluye de la percepción en los siguientes supuestos:

a) Si la persona solicitante ha causado baja voluntaria en su trabajo, ya sea por cuenta propia o ajena, dentro de los doce meses anteriores a la solicitud del IMIS.

b) Si la persona solicitante, se encuentra en situación de excedencia voluntaria, salvo que acredite que le ha sido propuesto o denegado el reingreso, una vez solicitada la reincorporación al servicio activo.

c) Si la persona solicitante que legalmente tiene derecho a percibir una pensión alimenticia de su cónyuge o de otros parientes obligado, no la recibe y no ha interpuesto

reclamación judicial. De nuevo este requisito penaliza como regla general más a las mujeres, usualmente destinatarias de ambas prestaciones y que muchas veces no reclaman por temor a una reacción violenta.

d) Si la persona solicitante se haya internada en establecimientos penitenciarios o condenados por sentencia firme.

e) Si la persona solicitante, teniendo derecho a cualquier tipo de prestación pública o privada, no la solicita o la pierde por causas imputables a él mismo.

El derecho a la percepción del IMIS, se mantendrá, en tanto que el titular mantenga los requisitos establecidos legal y reglamentariamente y que el conjunto de la unidad de convivencia carezca de recursos económicos, por un período máximo de un año, con posibilidad de prórroga, pudiendo obtener hasta tres prórrogas (art. 12). La cuantía se fija anualmente sin referencia a ningún umbral.

-- Comunidad de Madrid (Ley 15/2001, de 27 de diciembre)

La norma de esta Comunidad requiere (art. 6):

a) Residir de manera permanente en la Comunidad de Madrid y estar empadronadas en alguno de sus Municipios, al menos el año inmediatamente anterior a la formulación de la solicitud.

b) Ser mayor de veinticinco años y menor de sesenta y cinco en la fecha de formulación de la solicitud. También podrá reconocerse la prestación a las personas que, reuniendo el resto de los requisitos, sean menores de veinticinco años o mayores de sesenta y cinco, y tener menores o personas con discapacidad a su cargo; tengan una edad superior a sesenta y cinco años y no sean titular de pensión u otra prestación análoga de ingresos mínimos,

c) Constituir una unidad de convivencia, al menos existente durante los seis meses inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud.

d) Carecer de recursos económicos suficientes para hacer frente a las necesidades básicas de la vida.

e) Haber solicitado previamente de los organismos correspondientes las pensiones o prestaciones a que pudiera tener derecho.

f) Tener escolarizados a los menores que formen parte de la unidad de convivencia en edad de escolarización obligatoria.

g) Haber suscrito el compromiso de formalizar el preceptivo programa individual de inserción y de participar activamente en las medidas que se contengan en el mismo.

En ningún caso podrá excepcionarse el requisito de residir de manera permanente en la Comunidad de Madrid. Tampoco procederá la concesión excepcional para las personas menores de edad, salvo que se encuentren emancipadas o dispongan del beneficio de la mayor edad, conforme a la normativa civil aplicable.

La cuantía se establecerá por la Comunidad y en ningún caso será superior al SMI. La percepción del ingreso se mantendrá mientras subsistan los requisitos (arts. 10 y 11).

-- Comunidad Valenciana (Ley 19/2017, de 20 de diciembre)

Esta norma otorga la prestación económica de la renta valenciana de inclusión a aquellas personas que cumplan los siguientes requisitos (art. 13):

a) Estar empadronadas o tener la residencia efectiva durante un mínimo de doce meses, de manera continuada, en cualquier municipio o municipios de la Comunitat Valenciana, inmediatamente anteriores a la fecha de solicitud. También cumple este requisito la persona que haya estado empadronada o haya tenido la residencia efectiva un total de cinco años, de manera continuada o interrumpida, de los diez inmediatamente anteriores a la solicitud. En el caso de personas asiladas, solicitantes de asilo, refugiadas, extranjeras exiliadas o apátridas, personas valencianas que hayan residido en el exterior de la Comunitat Valenciana y que tengan la consideración de personas retornadas según lo que establezca la normativa autonómica en esta materia, así como las personas prostituidas,

víctimas de explotación sexual o trata y las víctimas de violencia de género o intrafamiliar no se exigirá tiempo mínimo de residencia.

b) No disponer de recursos económicos o, en caso de disponer de alguno, que estos sean inferiores a la cuantía mensual de la prestación económica de la modalidad de renta valenciana de inclusión que pudiera corresponder a la persona titular o la unidad de convivencia.

c) No disponer de bienes muebles o inmuebles, distintos a los de la vivienda habitual, sobre los que se posea un derecho de propiedad, posesión, usufructo o cualquier otro que, por sus características, valoración, posibilidad de explotación o venta, indique la existencia de medios suficientes y superiores al importe de la prestación económica de la renta valenciana de inclusión. Quedarán exceptuados de esta prohibición aquellos que formen parte de un patrimonio especialmente protegido de las personas con discapacidad, constituido de conformidad con lo establecido en su normativa específica.

d) No ocupar una plaza en centro de atención residencial, con excepciones.

Las personas menores de 25 años, además de los requisitos anteriores, tendrán que cumplir alguno de estos requisitos:

a) Ser mayor de 18 años y haber permanecido en situación de alta en cualquiera de los regímenes que integran el sistema de la seguridad social entre uno y dos años antes de la solicitud de la renta valenciana de inclusión, y siempre que se acredite haber tenido anteriormente a la solicitud un hogar independiente de la familia de origen.

b) Ser mayor de 18 años y haber estado sujeto, en algún periodo de los tres años anteriores a la mayoría de edad, a una medida administrativa de protección de menores, o del sistema judicial de reeducación.

c) Ser mayor de 18 años y encontrarse en situación de dependencia o diversidad funcional.

d) Ser mayor de 16 años y tener a su cargo hijas o hijos, personas con diversidad funcional o en situación de dependencia; así como ser persona prostituida, víctima de explotación sexual o trata o víctima de violencia de género o intrafamiliar.

e) Ser mayor de 16 años y participar en programas de preparación para la vida independiente de los menores.

f) Tener entre 18 y 25 años y estar en situación de orfandad.

Como sucede en otros territorios, veta el acceso a la prestación económica de la renta valenciana de inclusión de las personas en quienes concurren alguna de las siguientes circunstancias:

a) Cuando una de las personas que conforman la unidad de convivencia tenga derecho legalmente a percibir una pensión compensatoria o alimenticia y no la reciba, sin haber hecho uso de su derecho para percibirla, o renuncie voluntariamente a su percepción, excepto cuando la persona titular de la renta valenciana de inclusión acredite ser víctima de violencia de género, o se encuentre en otros supuestos excepcionales que justifiquen no hacer uso o la renuncia del citado derecho según se determine reglamentariamente.

En este caso aquilata la prohibición y ampara situaciones de violencia que impidan la reclamación del derecho.

b) La renuncia de derechos o la falta de solicitud de las prestaciones económicas públicas, incluyendo el ingreso mínimo vital o cualquier otra prestación de garantía de ingresos mínimos de carácter estatal que pueda sustituirla, a las que tenga derecho cualquier persona de la unidad de convivencia tanto en el momento de la solicitud como en el tiempo de vigencia de la percepción de la prestación económica de la renta valenciana de inclusión.

El importe de las distintas rentas que contiene esta norma están referenciados a un porcentaje del SMI en función del número de miembros de la unidad y de la renta en concreto que se trate (arts. 15 y ss.).

-- Extremadura (Ley 5/2019, de 20 de febrero)

De conformidad con el art. 5 de la norma, los titulares del derecho a la Renta Extremeña Garantizada tienen que cumplir los siguientes requisitos:

a) Estar empadronadas y tener la residencia efectiva durante una suma mínima de seis meses, de manera continuada, en cualquier municipio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, inmediatamente anterior a la fecha de presentación de la solicitud. Dicho periodo previo de residencia no será exigible a las personas emigrantes retornadas extremeñas. También cumple este requisito la persona que haya estado empadronada o haya tenido la residencia efectiva un total de un año, de manera continuada o interrumpida, de los cinco inmediatamente anteriores a la solicitud. En el caso de personas refugiadas, asiladas y las víctimas de violencia de género o de explotación sexual o trata no se exigirá tiempo mínimo de residencia. En el caso de extranjeros, se exigirá residencia legal en España.

b) No disponer de una cantidad de ingresos, rentas o recursos económicos considerada mínima para atender las necesidades básicas de una vida digna.

c) Tener cumplidos los 25 años de edad antes de la presentación de la solicitud de la ayuda. Bastará con ser mayor de 18 años antes de la presentación de la solicitud de la ayuda en cuando la persona solicitante tuviera familiares a su cargo con quienes constituya una unidad familiar de convivencia; cuando ambos progenitores de la persona solicitante hubieran fallecido o cuando esté emancipada, por matrimonio o por concesión judicial de quienes ejerzan la patria potestad; cuando la persona solicitante haya estado sujeta, en algún periodo de los tres años anteriores a la mayoría de edad, a una medida administrativa de protección de menores; cuando se haya sido víctima de violencia de género; cuando la persona solicitante hubiera vivido de forma independiente durante al menos un año antes de la solicitud de la ayuda.

d) No residir en centros que pertenezcan a instituciones o entidades que estén obligadas a atender las necesidades básicas de subsistencia de sus residentes, ni estar ingresado con carácter permanente en una residencia o centro de carácter social, sanitario o sociosanitario. Este requisito no es de aplicación a las mujeres víctimas de violencia de género que residan en los espacios de acogida de la Comunidad Autónoma de Extremadura ni a las personas usuarias de centros residenciales de apoyo destinados a personas carentes de domicilio con carácter temporal.

e) Haber solicitado previamente de cualquiera de las Administraciones Públicas competentes las prestaciones, pensiones o subsidios de toda índole que pudieran corresponderles por derecho, así como ejercer las acciones legales para el establecimiento y pago de pensiones por alimentos y/o compensatorias. De nuevo puede perjudicar este requisito a las mujeres que han sufrido violencia de género.

La cuantía mensual inicial de la Renta Extremeña Garantizada para unidades familiares de un solo miembro será igual al 100% del IPREM mensual vigente en el momento de dictarse la resolución y se incrementará en un 20% por el segundo miembro de la unidad familiar y en un 10% por el tercero y cada uno de los siguientes miembros, sin que el importe máximo de la prestación para cada unidad familiar pueda superar el 160% del IPREM mensual vigente en el momento de dictarse la resolución (art. 10).

La concesión de la Renta Extremeña Garantizada tendrá una duración de doce meses, renovables por periodos de igual duración mientras continúe la situación que motiva su concesión y se cumplan las obligaciones (art. 11).

-- Galicia (Ley 10/2013, de 27 de noviembre)

De acuerdo con el art. 12, tendrán derecho a solicitar la renta de inclusión social de Galicia las personas que se encuentren en una situación técnicamente valorada de exclusión social o de riesgo de exclusión social<sup>202</sup>, y que reúnan los siguientes requisitos:

a) Tener residencia efectiva y constatada por los servicios sociales comunitarios responsables de desarrollar las acciones que se diseñen en el correspondiente proyecto de integración social y estar empadronado o empadronada en cualquiera de los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma gallega, por lo menos durante los seis meses anteriores a la presentación de la solicitud de valoración. Se computarán a estos efectos los períodos de empadronamiento sucesivo en distintos ayuntamientos gallegos. Quedan eximidas del cumplimiento del requisito general de residencia y empadronamiento:

- Aquellas personas que, procedentes de otras comunidades autónomas del Estado español, sean beneficiarias del sistema de rentas mínimas en la comunidad autónoma de la que proceden, siempre que en la legislación de la citada comunidad autónoma se recoja la reciprocidad o convenio específico al efecto.

- Las víctimas de violencia doméstica o de violencia de género que cambien su domicilio por motivos de seguridad.

- Las personas emigrantes gallegas cuando hayan fijado su residencia en el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia. Asimismo, aquellas personas nacidas en Galicia que, residiendo en otras comunidades autónomas, vuelvan a fijar su residencia en el territorio de la Comunidad Autónoma gallega.

- Las personas que tengan reconocida la condición de persona refugiada por el organismo competente de la Administración general del Estado, o aquellas personas cuya solicitud de asilo se hubiese admitido a trámite o, no habiéndose admitido, tengan los o las solicitantes autorizada su permanencia en España por razones humanitarias o de interés social.

---

<sup>202</sup> Art. 3: ara la valoración técnica de la situación o riesgo de exclusión social, y de conformidad con lo establecido en esta ley y en la normativa de desarrollo, se verificará la ausencia o déficit grave de recursos económicos y la situación de desempleo, así como la concurrencia de alguno de los factores de exclusión siguientes, cuando esa condición suponga especiales dificultades de integración social o laboral:

a) Estar en una situación de cargas familiares no compartidas.

b) Estar en proceso de rehabilitación social, como resultado de un programa de deshabitación de sustancias adictivas o de cualquier otra adicción que produzca efectos personales y sociales de naturaleza semejante.

c) Tener la condición de mujer víctima de violencia de género.

d) Ser una persona víctima de violencia doméstica.

e) Tener una discapacidad valorada superior al 33%.

f) Ser inmigrante o emigrante retornado.

g) Proceder de instituciones de protección o reeducación de menores.

h) Proceder de cumplimiento de pena en una institución penitenciaria.

i) Ser una persona sin hogar o habitar en una infravivienda.

j) Pertener a una minoría étnica.

k) Estar en proceso de abandono del ejercicio de la prostitución o ser víctima de explotación sexual-laboral en redes de prostitución o de trata de personas.

l) Tener la condición de persona transexual o estar en proceso de reasignación sexual.

m) Cualquier otro factor no previsto expresamente en este artículo siempre que, ponderado por los servicios sociales comunitarios en el contexto personal, familiar y social de la persona, condicione negativa y gravemente su inclusión social y laboral.

- Las personas víctimas de trata de seres humanos o de mujeres extranjeras víctimas de violencia de género que cuenten con una autorización de residencia o con un trabajo por circunstancias excepcionales.

b) Tener residencia legal.

c) Tener más de 25 años. Si bien podrá exceptuarse a las personas que tengan menores a su cargo y, además, a aquellas personas mayores de 18 años en las que concurra alguna de las siguientes circunstancias:

- Que antes de alcanzar la mayoría de edad estuviesen tuteladas por la Xunta de Galicia e internadas en un centro de menores o en acogimiento familiar.

- Que, teniendo reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33% no tengan derecho a prestación o ayuda de igual o análoga naturaleza.

- Que estén en situación de orfandad absoluta y no tengan derecho a otras prestaciones o ayudas de análoga naturaleza.

- Que procedan de un centro de internamiento de instituciones penitenciarias.

- Que lleven tres años viviendo en un domicilio independiente y que hubiesen cotizado, al menos, dos años a la Seguridad Social.

- Que sean personas víctimas de trata de seres humanos.

- Que se acredite que la persona es víctima de violencia doméstica o violencia de género.

- Que los servicios sociales comunitarios acrediten la existencia de la concurrencia de varios factores de exclusión social de los relacionados en el artículo 3.

d) Disponer en la unidad de convivencia de ingresos inferiores al importe del tramo personal y familiar que le correspondería y, además, no disponer de bienes patrimoniales de los que se deduzca la existencia de medios suficientes para la subsistencia.

e) Que no existan personas legalmente obligadas y con posibilidad real de que les presten alimentos de acuerdo con la legislación civil.

La cuantía del ingreso mínimo del tramo personal y familiar de la renta de inclusión social de Galicia será equivalente al 78,20 % del importe mensual del indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM), aumentándose en caso de un orimer o primera conviviente adicional, el 14,60 % IPREM, por un segundo o segunda conviviente adicional, el 12,50 % IPREM y por un tercer o tercera y sucesivos o sucesivas convivientes adicionales, el 10,40 % IPREM. En todo caso, la cuantía del tramo personal y familiar tendrá un límite máximo del 125 %, salvo que existan menores, supuesto en el que el límite máximo sería el 140 % IPREM (art. 21). Esta renta será anual y prorrogable si subsisten las circunstancias que justificaron su concesión (art. 22).

-- La Rioja (Ley 4/2017, de 28 de abril)

De acuerdo con su art. 7, podrán ser titulares del derecho a la renta de ciudadanía las personas que reúnan los siguientes requisitos:

a) Tener la residencia efectiva en cualquier municipio de La Rioja, de forma ininterrumpida y al menos con un año de antelación a la solicitud. A efectos de dicho plazo, podrán computarse los periodos de residencia en distintos municipios de la Comunidad Autónoma, siempre que los mismos sean sucesivos. También cumple este requisito la persona que haya estado empadronada o haya tenido la residencia efectiva un total de cinco años, de manera continuada o interrumpida, de los diez inmediatamente anteriores a la solicitud. Los solicitantes extranjeros deberán acreditar, además, la residencia legal con un año de antelación a la solicitud.

No se exigirán estos requisitos a los emigrantes riojanos retornados de otros países, a las personas refugiadas o beneficiarias de protección internacional, a los solicitantes de asilo, a las mujeres que en el momento de la solicitud acrediten ser víctimas de violencia de

género, ni a quienes hayan sido objeto de tutela o guarda por parte del Gobierno de La Rioja hasta su mayoría de edad, así como a los que, en virtud de resolución administrativa o judicial, hayan permanecido durante su minoría de edad bajo la guarda de quienes no fueran titulares de su patria potestad y hayan sido objeto de medidas de protección de apoyo a la guarda por parte del Gobierno de La Rioja, siempre que no hayan transcurrido cinco años desde el cese o extinción de las medidas de protección.

b) Ser mayor de veintitrés años. No obstante, podrán ser titulares las personas menores de dicha edad y mayores de dieciséis años que tengan cargas familiares, sean huérfanos de padre y madre o hayan sido objeto de tutela o guarda por parte del Gobierno de La Rioja, así como los que, en virtud de resolución administrativa o judicial, hayan permanecido durante su minoría de edad bajo la guarda de quienes no fueran titulares de su patria potestad y hayan sido objeto de medidas de protección de apoyo a la guarda por parte del Gobierno de La Rioja, siempre que no hayan transcurrido cinco años desde el cese o extinción de las medidas de protección.

c) Constituir una unidad familiar o de convivencia, como mínimo con un año de antelación a la fecha de presentación de la solicitud. Quedan exceptuadas de cumplir este plazo las personas menores de veintitrés años y mayores de dieciséis, en los supuestos *supra* enumerados y quienes modifiquen su residencia como consecuencia de fallecimiento, desahucio, divorcio, separación, violencia de género y violencia intrafamiliar o cualquier otra causa similar de disolución de la unidad de convivencia. Igualmente, se exceptúan los casos de reagrupación legal de personas inmigrantes, cuando no haya transcurrido más de un año desde la llegada a España de los familiares reagrupados.

d) No disponer su unidad familiar o de convivencia de los medios económicos necesarios para atender las necesidades básicas de la vida.

e) Haber ejercitado o estar ejercitando las acciones pertinentes para el cobro de cualesquiera derechos o créditos que eventualmente pudieran corresponderle en virtud de título legal o convencional.

f) No haber prescindido voluntariamente de la realización de un trabajo adecuado ni haber donado bienes por importe superior a cuatro veces la cuantía básica anual de la renta de ciudadanía en los seis meses anteriores a la solicitud de la prestación.

g) No residir en centros residenciales de personas mayores, de personas con discapacidad o de personas con enfermedad mental, ni en establecimientos penitenciarios.

La cuantía básica mensual de la renta de ciudadanía estará cifrada en el 80% IPREM vigente en cada ejercicio económico y por cada miembro de la unidad familiar o de convivencia distinto del titular se reconocerá un complemento de la cuantía básica de la renta, de acuerdo con las reglas y cuantías siguientes: El complemento por el primer miembro será el veinte por ciento del IPREM; el complemento por el segundo miembro será el quince por ciento del IPREM; y el complemento por el tercero y siguientes miembros será el diez por ciento del IPREM (art. 12).

-- Melilla (Resolución núm. 696 de 1 de febrero de 2018)

El art. 9 de la Resolución exige el cumplimiento de los siguientes requisitos para acceder a la prestación económica:

a) Estar todos los miembros de la unidad familiar documentados en legal forma, empadronados y residentes en el municipio de Melilla al menos con cinco años de antelación en relación a la fecha en que se formule la solicitud de ayuda.

Excepcionalmente también podrán ser beneficiarias personas o familias que, no cumpliendo con este requisito, hayan estado empadronadas en el municipio durante más de cinco años con anterioridad y regresen al término municipal antes de cumplir seis meses. También podrá considerarse como excepción a este requisito las ayudas

solicitadas por personas transeúntes para las ayudas por desplazamiento y atención inmediata; y aquellas otras que puedan encontrarse en situaciones de extrema gravedad y urgencia, y siempre bajo criterio técnico.

b) Acreditar suficientemente la situación de necesidad.

c) Ser mayor de 18 años o estar emancipado legalmente o, en su defecto, haber iniciado legalmente el trámite legal de emancipación. No obstante, podrán solicitarlas excepcionalmente aquellos menores huérfanos de padre y madre.

d) Carecer de ingresos económicos suficientes para satisfacer mediante recursos propios la cobertura de la necesidad para la que se solicita la ayuda.

e) No ser beneficiario/a o reunir los requisitos para serlo, de prestaciones de análoga naturaleza por otras Administraciones públicas; salvo aquellas en las que de forma excepcional se contemple dicha posibilidad.

f) No haber solicitado ningún otro miembro de la unidad familiar la prestación de estas ayudas.

g) Aportar la documentación exigida en cada caso que acredite la situación de necesidad.

h) Aceptación expresa, por parte de la persona beneficiaria, de los compromisos recogidos en el proyecto de intervención social.

i) Gestionar/ tramitar todos los recursos sociales existentes que sean prescritos técnicamente en la intervención profesional de su caso.

j) Cumplir con la escolarización y asistencia regular a clase de los menores a su cargo en edad de escolarización obligatoria.

k) No disponer de bienes muebles o inmuebles, distintos a los de la vivienda habitual, sobre los que se posea un derecho de propiedad, posesión, usufructo o cualquier otro que, por sus características, valoración, posibilidad de explotación o venta, indique la existencia de medios suficientes para atender la necesidad para la que se solicita la ayuda.

l) Justificar documentalmente en tiempo y forma las ayudas concedidas con anterioridad.

m) No encontrarse en ninguna de las siguientes situaciones:

- Haber causado baja voluntaria en la actividad laboral, el solicitante de la prestación económica, ya sea por cuenta propia o ajena, dentro de los doce meses anteriores a la solicitud.

- Encontrarse el solicitante de la prestación económica en situación excedencia voluntaria, salvo cuando habiendo solicitado la incorporación a su actividad laboral, acredite que le ha sido denegada o pospuesta más allá de seis meses.

- Encontrarse en situación de obtener pensión alimenticia de su cónyuge, pareja de hecho o de otros parientes obligados conforme con la legislación vigente, salvo que, interpuesta esa reclamación judicial o administrativamente, esta le hubiere sido denegado o no se le hubiere contestado en un plazo superior a tres meses, con independencia de notificar la resolución que recayere en el procedimiento en un plazo no superior a 10 días desde que le hubiere sido notificada.

- Encontrarse ingresado en Centro o Establecimiento penitenciario o condenados por sentencia firme con pena de privación de libertad.

- Cuando sin justa causa el solicitante hubiere renunciado a una propuesta de empleo dentro de los seis meses anteriores a la solicitud.

-- Murcia (Ley 3/2007, de 16 de marzo)

Tienen derecho a la Renta Básica de Inserción las personas que cumplan los siguientes requisitos (art. 7):

a) Residir legalmente en territorio español y haberlo hecho el tiempo que se determine reglamentariamente, que no podrá ser inferior a cinco años.

b) Estar empadronado en un municipio de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y tener residencia efectiva por el tiempo que se determine reglamentariamente, que no podrá ser inferior al año inmediatamente anterior a la formulación de la solicitud.

c) Ser mayor de veinticinco años y menor de sesenta y cinco.

También podrán ser titulares las personas que, reuniendo el resto de los requisitos, se encuentren además en alguna de las siguientes circunstancias: Ser menor de veinticinco años o mayor de sesenta y cinco, y tener menores o discapacitados a su cargo.

Tener una edad comprendida entre dieciocho y veinticinco años, y haber estado tutelado por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia antes de alcanzar la mayoría de edad, encontrarse en situaciones de orfandad absoluta o grave exclusión social participando en un programa de integración, reconocido a tal efecto por la Consejería competente en materia de política social.

Tener una edad superior a sesenta y cinco años y no ser titular de pensión u otra prestación análoga de ingresos mínimos, en las condiciones que reglamentariamente se determinen.

d) Constituir una unidad de convivencia independiente.

e) Carecer de recursos económicos suficientes para hacer frente a las necesidades básicas de la vida.

f) Haber solicitado previamente, de los organismos correspondientes, otras pensiones y prestaciones, cuando el titular y los beneficiarios reúnan los requisitos para tener derecho a ellas.

g) Participar junto a los miembros de la unidad de convivencia en los proyectos individuales de inserción.

Excepcionalmente deja una cláusula abierta de concesión cuando concurren circunstancias que las coloquen en situación de extrema necesidad de acuerdo con el reglamento de desarrollo de la norma, al igual que el derecho a la percepción de la prestación económica de la Renta Básica de Inserción de personas procedentes de otras Comunidades Autónomas que fijen su residencia efectiva y permanente en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, siempre que se encuentren percibiendo en ellas una prestación con idéntica finalidad y se encuentre expresamente contemplada la reciprocidad.

El importe de la Renta Básica de Inserción para la primera persona de la unidad de convivencia será, al menos, el setenta y cinco por ciento del IPREM (art. 10). El derecho a la percepción de la Renta Básica de Inserción se prolongará durante un período máximo de doce meses, prorrogables en determinadas circunstancias; y extinguida la prestación de la Renta Básica de Inserción, no podrá concederse nuevamente hasta transcurridos seis meses desde la fecha de extinción (art. 11).

-- Navarra (Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre)

La Renta Garantizada se concede a las personas que cumplan los siguientes requisitos (art. 5):

a) Ser mayor de 18 años o menor emancipado con menores a su cargo.

En el caso de tener entre 18 y 24 años sin menores a cargo la persona solicitante deberá haber vivido de forma independiente durante al menos dos años antes de la solicitud de la Renta Garantizada. Se entenderá que ha vivido de forma independiente si ha permanecido en situación de alta en cualquiera de los regímenes que integran el Sistema de la Seguridad Social durante al menos un año, aunque no sea ininterrumpido, y siempre que acredite que su domicilio haya sido distinto al de sus progenitores durante dos años anteriores a la solicitud. Lo señalado no será de aplicación en el caso de que ambos progenitores de la persona solicitante hubieran fallecido o esta procediese de instituciones de protección social.

b) Residir en la Comunidad Foral de Navarra al menos con dos años de antelación a la fecha de presentación de la solicitud o un año en los casos en los que en la unidad familiar hubiera menores o personas dependientes o con una discapacidad igual o superior al 65 %.

c) Carecer de medios suficientes para cubrir sus necesidades básicas.

d) Haber solicitado previamente de cualquiera de las Administraciones Públicas competentes las prestaciones, pensiones o subsidios de toda índole que pudieran corresponderles por derecho, así como ejercer las acciones legales para el establecimiento y pago de pensiones por alimentos y/o compensatorias.

En cuanto a la cuantía, para una unidad perceptora de un solo miembro será de 600 euros, a partir de la cual se aplicarán los siguientes complementos por cada persona adicional (art. 7):

2.<sup>a</sup> persona: 35% adicional.

3.<sup>a</sup> persona: 25% adicional.

4.<sup>a</sup> y siguientes personas: 15% adicional.

La concesión de la Renta Garantizada se realizará por el servicio competente en materia de garantía de ingresos, y tendrá con carácter general una duración de doce meses, renovables por períodos de igual duración, mientras continúe la situación de necesidad (art. 16).

-- País Vasco (Ley 14/2022, de 22 de diciembre)

Podrán ser titulares del derecho a la renta de garantía de ingresos las personas que reúnan los siguientes requisitos de conformidad con su art. 16:

a) Ser mayores de 18 años.

b) Estar integradas en una de las unidades de convivencia.

c) Quienes tengan entre 18 y 29 años deberán acreditar, además, vivir de forma independiente con, al menos, un año de antelación a la fecha de la solicitud.

d) Asimismo, quienes tengan entre 18 y 23 años deberán acreditar:

1.º Estar inscritas como demandantes de servicios de empleo en Lanbide-Servicio Vasco de Empleo durante el año inmediato anterior al de la solicitud, haber realizado las actividades para la mejora de la empleabilidad y las acciones de formación, haber cumplido la carga lectiva, haberse sometido a las evaluaciones de competencia y habilidades y haber aceptado las ofertas de empleo adecuadas, cuando se trate de personas desempleadas, de acuerdo con la legislación de empleo.

2.º No será de aplicación lo dispuesto en el ordinal anterior cuando las personas hayan permanecido en situación de alta en cualquiera de los regímenes que integran el Sistema de la Seguridad Social durante un mínimo de 240 días en los dos últimos años.

Asimismo, tampoco será de aplicación cuando las personas se hallen de alta en cualquiera de aquellos regímenes a la fecha de la solicitud. En tal caso, durante el año inmediato anterior y en los periodos en que hubieran causado baja en dichos regímenes, deberán haber estado inscritas como demandantes de servicios de empleo o de servicios previos al empleo en Lanbide-Servicio Vasco de Empleo en los términos previstos en el ordinal 1.º

e) Estar empadronadas y tener la residencia efectiva en algún municipio de la Comunidad Autónoma de Euskadi de forma continuada durante, al menos, los siguientes periodos:

1.º Tres años inmediatos anteriores a la fecha de la solicitud, sin perjuicio de las excepciones previstas en los artículos siguientes.

2.º Cuando no se cumpla el periodo a que se refiere el ordinal anterior o aquellos que singularmente vengán establecidos en los artículos siguientes, cinco años continuados de los diez anteriores a la fecha de la solicitud.

f) Estar en situación de necesidad económica.

g) Haber solicitado todas las pensiones y prestaciones públicas a las que pudieran tener derecho.

Este requisito no resultará de aplicación en aquellos casos en que la pensión o prestación pública sea incompatible con la renta de garantía de ingresos y de cuantía inferior a la que correspondería mensualmente a la unidad de convivencia por este concepto.

El art. 17 diseña requisitos específicos para las personas que sean refugiadas, las que tengan reconocido el derecho a la protección subsidiaria, aquellas a quienes se haya admitido a trámite la solicitud de asilo o protección internacional en tanto esta no se resuelva, las personas beneficiarias de protección temporal, y las víctimas de trata de seres humanos, de explotación sexual, de violencia de género y de violencia doméstica:

a) Ser mayores de edad o menores emancipadas.

b) Estar empadronadas y tener la residencia efectiva en algún municipio de la Comunidad Autónoma de Euskadi a la fecha de la solicitud.

c) Estar en situación de necesidad económica.

d) Haber solicitado todas las pensiones y prestaciones públicas a las que pudieran tener derecho.

La Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi fijará el importe mensual de la cuantía base atendiendo al índice general de precios al consumo en Euskadi. En cualquier caso, se garantizará que la renta máxima garantizada que corresponda a una persona beneficiaria individual no resulte inferior a la mayor de las cuantías que resulte de (art. 33):

a) La tasa de riesgo de pobreza publicada en la Encuesta de Condiciones de Vida para el conjunto del Estado por el Instituto Nacional de Estadística, referida al año anterior al de aprobación de la citada ley o, en caso de no estar publicada, a la del último año disponible.

b) O la media ponderada de los umbrales de pobreza de ingresos (mantenimiento) correspondientes a la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales, una vez descontados los gastos relativos al alquiler de la vivienda, referida al último año disponible. Este indicador se obtendrá y publicará, como mínimo, cada dos años.

#### **4.- EL ENCAJE DE LAS RENTAS AUTONÓMICAS Y EL INGRESO MÍNIMO VITAL**

Abierta la opción por la norma estatal, procederá entonces examinar cómo han integrado los distintos territorios esta prestación en el marco de la protección otorgada y su adecuación al mismo:

-- Aragón: La Ley 3/2021, de 20 de mayo, por la que se regula la Prestación Aragonesa Complementaria del Ingreso Mínimo Vital y el Servicio Público Aragonés de Inclusión Social define la Prestación Aragonesa Complementaria como “una prestación periódica de carácter social y naturaleza económica, que se configura como un derecho subjetivo de las personas que carezcan de ingresos suficientes para hacer frente a sus necesidades básicas y cumplan los requisitos establecidos en esta ley”.

La Prestación Aragonesa Complementaria se ha adaptado al ingreso mínimo y se configura con carácter subsidiario, y en su caso complementario, de cualquier otro ingreso, prestación o recursos a los que tenga derecho la unidad de convivencia, por lo que queda condicionado a la solicitud del ingreso mínimo vital o de cualquier otra prestación o pensión a las que tenga derecho la unidad de convivencia con carácter previo. En consecuencia, la Prestación Aragonesa Complementaria tendrá carácter complementario para las personas que sean beneficiarias del IMV, “hasta la cuantía que les pudiera corresponder, resultante de la vulnerabilidad económica determinada para la concesión de este ingreso” (art. 2).

Posteriormente, el Decreto-Ley 4/2022, de 4 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se establece un incremento extraordinario para el año 2022 del importe de la

Prestación Aragonesa Complementaria del Ingreso Mínimo Vital y de la cuantía máxima de determinadas prestaciones, prorrogado hasta diciembre de 2022 por el Decreto-Ley 5/2022, tiene como finalidad otorgar protección a quienes el Real Decreto-ley 6/2022 deja fuera de su ámbito de aplicación, esto es, a las personas que no pueden acogerse al IMV pero que tienen derecho a la prestación complementaria que se establece en esta Comunidad Autónoma mediante la Ley 3/2021, de 20 de mayo. contemplar un incremento del importe de la Prestación Aragonesa Complementaria del Ingreso Mínimo Vital, correspondiente a los meses de mayo, junio y julio de 2022 mediante la aplicación de un porcentaje del 15 % al importe reconocido en cada caso, excluyendo los importes correspondientes a periodos previos, así como a otros conceptos de periodicidad no mensual que hubieran podido acumularse (art. 1). “La finalidad de esta medida es evitar que las personas receptoras de esta prestación, que pertenecen a los colectivos más vulnerables en términos económicos y sociales, puedan verse más afectadas aún en su precaria situación por las consecuencias que la invasión de Ucrania por Rusia está generando en toda Europa” y la escalada de la inflación. “Con este mismo objeto de amortiguar el impacto de la subida de precios, se introduce un incremento extraordinario para los meses de mayo, junio y julio de la cuantía máxima del complemento para gastos de vivienda que tienen reconocido tanto los titulares de la Prestación Aragonesa Complementaria como del Ingreso Mínimo Vital, así como un incremento de la cuantía máxima anual para el año 2022 de la ayuda de urgencia para el consumo energético destinada a personas en situación de vulnerabilidad o especial vulnerabilidad”. Así, su art. 2 realiza un incremento extraordinario de la cuantía máxima del complemento para gastos de vivienda de la Prestación Aragonesa Complementaria del Ingreso Mínimo Vital hasta el 10 % del importe anual de la renta garantizada a efectos del IMV para la correspondiente unidad de convivencia; y su art. 3 un incremento extraordinario de la cuantía máxima de la ayuda de urgencia para el pago del consumo energético de hasta 300 euros anuales durante el año 2022.

-- Andalucía: El Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía social en Andalucía, ha sido modificado por el Decreto-ley 14/2022, de 20 de diciembre, por el que se adoptan medidas de carácter extraordinario y urgente en materia de Renta Mínima de Inserción Social, bono social térmico y de simplificación de los procedimientos de expedición del título de familia numerosa y de atención a las personas con discapacidad en Andalucía, con el fin de regular el efecto del ingreso mínimo vital en el catálogo de prestaciones. De este modo, considera incompatible la percepción de la renta autonómica y el ingreso mínimo vital, con la única excepción de aquellas personas que se encuentren en una de las situaciones establecidas como urgencia o emergencia social reguladas específicamente, que podrán percibir ambas prestaciones de manera simultánea y compatible (art. 5). Además, en el art. 7 introduce como requisito para la percepción de la renta andaluza “tener resolución expresa denegatoria del Ingreso Mínimo Vital dictada en el mismo ejercicio corriente de presentación de la solicitud para la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, sin que exista resolución positiva posterior de la referida prestación estatal”, quedando exceptuadas “del cumplimiento de este requisito las unidades familiares que no puedan solicitar el Ingreso Mínimo Vital por no cumplir, ninguno de sus miembros, los requisitos de acceso exigibles de acuerdo con la normativa vigente reguladora de dicha prestación” en los casos determinados que enumera.

-- Asturias: La Ley 3/2021, de 30 de junio, de Garantía de Derechos y Prestaciones Vitales regula el salario social básico y para determinar las personas beneficiarias considera “computables las ayudas, subvenciones o instrumentos económicos análogos reconocidas

y concedidas a cualquiera de las personas que integran la unidad económica de convivencia independiente que no se encuentren integradas en el Sistema” (art. 15.3).

Al tiempo, configura en su Capítulo V una prestación complemento de las pensiones no contributivas de la Seguridad Social como “prestación económica que se configura como derecho subjetivo, destinada a las personas titulares de una pensión no contributiva que constituyan una unidad económica de convivencia independiente de una persona, y que tiene por objeto garantizarles unos ingresos mínimos anuales iguales a los que resultarían de la percepción del salario social básico”. El importe del complemento a las pensiones no contributivas cubrirá la cantidad necesaria para completar los recursos de la unidad económica de convivencia independiente hasta alcanzar la cuantía mensual garantizada que se fije para el salario social básico en su módulo básico, así como el complemento vital para personas dependientes o con discapacidad, en su caso (art. 60).

-- Baleares: La Ley 4/2023, de 27 de febrero, de prestaciones sociales de carácter económico de las Illes Balears, determina que la renta social garantizada es incompatible con la percepción o el derecho de percibir el ingreso mínimo vital, las pensiones contributivas y no contributivas, así como con las prestaciones del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), que sean de una cuantía igual o superior a la renta social garantizada. Al tiempo, es una prestación complementaria de las pensiones no contributivas de la Seguridad Social (art. 8). Por su parte, ni las prestaciones de urgencia social ni las prestaciones de apoyo familiar y de apoyo a los procesos de inserción social no son incompatibles, por su naturaleza, con pensión ni prestación pública alguna (art. 8).

-- Canarias: La Ley 5/2022, de 19 de diciembre, de la renta canaria de ciudadanía, en su art. 11, configura dicha renta con carácter subsidiario en relación con las pensiones y otras prestaciones económicas que pudieran corresponder a quienes integren de la unidad de convivencia de la persona titular, sean estas provenientes del sistema de la Seguridad Social o de cualquier otro régimen público de protección social. Y específicamente, condiciona su concesión a que la persona titular y, en su caso, su unidad de convivencia tenga derecho a percibir el ingreso mínimo vital o alguna de las prestaciones o pensiones y que acredite con carácter previo o bien haberlas solicitado, o bien haberlas obtenido. Y con carácter complementario, “hechas las deducciones correspondientes, hasta el importe que corresponda percibir a la unidad de convivencia beneficiaria de la prestación, respecto de los recursos de que dispongan sus miembros, así como de las prestaciones económicas a que pudieran tener derecho”. En el caso del ingreso mínimo vital, será suficiente con la acreditación de la solicitud de dicha prestación estatal, quedando obligada la persona titular a presentar en su ayuntamiento la resolución, sea esta negativa o positiva, una vez que le haya sido notificada por la Administración de la Seguridad Social, dando traslado de esta notificación al órgano competente para resolver. Incluso prevé cómo “la no concesión en plazo del ingreso mínimo vital por parte de la Administración de la Seguridad Social no será obstáculo para que sea reconocida a la unidad de convivencia el derecho a la renta de ciudadanía que le pudiera corresponder. No obstante, la persona titular quedará obligada a informar a su ayuntamiento una vez se haya resuelto la solicitud de dicha prestación estatal, a efectos de realizar, en su caso, las revisiones, modificaciones, deducciones o reintegros que procedan en relación con la percepción de la prestación”.

-- Cantabria: La Ley 2/2007, de 27 de marzo, de derechos y servicios sociales regula la renta social básica, la cual “tendrá carácter subsidiario respecto de otras prestaciones de la acción protectora de la Seguridad Social, tanto en su modalidad contributiva como con relación al Ingreso mínimo vital y el resto de prestaciones de la modalidad no contributiva, o de cualquier otro régimen público de protección social sustitutivo de aquella, sin perjuicio de que la renta social básica pueda tener carácter complementario de las prestaciones y otros ingresos de la unidad familiar” (art. 28); y también “tendrá carácter

complementario de los recursos de que disponga la unidad perceptora, así como de los ingresos económicos que pudiera percibir, hasta el importe que corresponda percibir en concepto de Renta Social Básica”. De hecho, su art. 29 exige a los titulares de la misma haber solicitado el ingreso mínimo vital u otras prestaciones a las que pudieran tener derecho.

-- Castilla y León: La Ley 2/2020 de 14 de noviembre modifica el RD-Legislativo 1/2019 para configurarla como subsidiaria y compatible, con el fin de permitir que aquellos beneficiarios de la prestación del ingreso mínimo vital puedan compatibilizar ambas prestaciones, percibiendo como máximo la diferencia respecto a la cuantía de la renta autonómica.

-- Castilla-La Mancha: El Decreto 179/2002, de 17 de diciembre, de desarrollo del Ingreso Mínimo de Solidaridad, lo califica como “complementario y subsidiario de cualquier otro tipo de recursos y prestaciones sociales de contenido económico, previstos en la legislación vigente, que deberán hacerse valer íntegramente con carácter previo”. No obstante lo anterior, no podrá ser concurrente en una misma persona con la titularidad de pensiones contributivas, no contributivas o asistenciales por invalidez o jubilación del Sistema Público de Pensiones. Asimismo, será incompatible con la titularidad de prestaciones o subsidios por desempleo en cuantía equivalente a la señalada para el Ingreso Mínimo de Solidaridad” (art. 5.2).

-- Cataluña: La Ley 14/2017, de 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía, “es subsidiaria de todas las ayudas, los subsidios, las prestaciones o las pensiones de cualquier administración a que puedan tener derecho los titulares o beneficiarios de la prestación”, en consecuencia, constituye la última red de protección social (art. 4.2).

En este territorio, el ingreso mínimo no entraría dentro de las excepciones de rentas que no se computarían a efectos de comprobación del derecho a la renta garantizada y al cómputo de esta; “los perceptores de ayudas y prestaciones estatales de desempleo y para el empleo y los perceptores de pensiones contributivas y no contributivas de la seguridad social no tienen derecho a la prestación económica de la renta garantizada de ciudadanía” (art. 4.4).

Y, en este sentido, se establecen, asimismo, dos obligaciones directamente relacionadas en el artículo 16.2 b) y c) del Decreto 55/2020, esto es: primero, solicitar cualquier otra prestación económica, contributiva o no contributiva, a la que tenga derecho cualquiera de las personas beneficiarias de la renta catalana durante la percepción de esta; y, segundo, se impide a las personas beneficiarias renunciar con carácter voluntario a otra prestación o ayuda que estuvieran percibiendo en el momento de solicitar el derecho a la renta garantizada. La entrada en vigor del IMV supone la imposibilidad de que las personas beneficiarias, en caso de cumplir los requisitos de ambas prestaciones, optaran entre una u otra.

-- Ceuta: El Reglamento del ingreso mínimo de inserción de 30 de septiembre de 2010 indica que es subsidiaria de otras prestaciones, pues exige “carecer de recursos económicos suficientes para hacer frente a las necesidades básicas de la vida entendiéndose que existirá carencia de recursos económicos cuando, por ausencia o insuficiencia de bienes o rentas personales o de la unidad de convivencia, aquellos no se pueden obtener del trabajo, del desarrollo de una actividad económica, o de pensiones y prestaciones de sistemas públicos de protección social” (art. 3.4).

-- Comunidad de Madrid: La Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid, tiene “carácter subsidiario de las pensiones que pudieran corresponder al titular de la prestación, o a los miembros de su unidad de convivencia, sean del sistema de la Seguridad Social, de otro régimen público de protección social sustitutivo de aquella, de las prestaciones por desempleo en sus niveles

contributivo y asistencial, u otras prestaciones que, por la identidad de su finalidad y cuantía con las anteriores, pudieran determinarse reglamentariamente”. Dicha atribución comportará que quien reúna los requisitos para causar derecho a alguna de las prestaciones públicas tendrá obligación de solicitar ante el Organismo correspondiente, con carácter previo a la petición de la Renta Mínima de Inserción, el reconocimiento del derecho a ellas. Sólo cuando fueran denegadas podrá concederse la prestación de Renta Mínima de Inserción (art. 4).

A continuación, le atribuye un carácter complementario, hasta el importe que corresponda percibir al beneficiario de la misma, respecto de los recursos de que disponga y de las prestaciones económicas a que pudiera tener derecho (art. 4), respecto del ingreso mínimo vital o cualquier otra prestación de garantía de ingresos mínimos de carácter estatal que pueda sustituirla, hasta el importe del módulo garantizado que corresponda percibir en concepto de renta valenciana de inclusión (art. 7.b).

-- Comunidad Valenciana: La Ley 19/2017, de 20 de diciembre, de renta valenciana de inclusión, considera compatible la percepción del ingreso mínimo estatal con la renta valenciana de inclusión, siendo no computable a los efectos del cálculo económico y no acumulable en su cuantía a la de la renta valenciana de inclusión (art. 3.8).

Por tanto, la renta valenciana de inclusión resulta complementaria hasta el importe que se trata de garantizar, tanto con respecto a los recursos económicos de que se disponga en la unidad familiar, como al propio ingreso mínimo o cualquier otra renta o garantía de ingresos mínimos estatal que se apruebe (art. 7). El artículo 16.2 de la Ley 19/2017 establece que para determinar la cuantía garantizada no se tendrá en cuenta la prestación del IMV o cualquier otra de ingresos mínimos de carácter estatal que pueda sustituirla. Complementariedad que se reafirma al insistir en que esta prestación económica es incompatible tanto con la renuncia como con la falta de solicitud de otras prestaciones económicas a las que se tenga derecho; se condiciona, por tanto, su concesión, lo que manifiesta también su carácter subsidiario con respecto a cualquier otro ingreso o pensión.

-- Extremadura: La Ley 5/2019, de 20 de febrero, de Renta Extremeña Garantizada, tiene carácter complementario en relación con la percepción de otros ingresos o prestaciones públicas, y naturaleza subsidiaria de cualquier otro tipo de recursos y prestaciones económicas, los cuales deberán hacerse valer íntegramente con carácter previo a su solicitud (art. 3). Su art. 5 establece a este respecto como un requisito básico haber solicitado previamente, a cualquier Administración pública que fuera competente, todas aquellas pensiones o subsidios que pudieran corresponder, incluyendo realizar las acciones legales para el establecimiento y el pago de pensiones por alimentos y pensiones compensatorias. De igual modo lo reconoce su art. 8: “La Renta Extremeña Garantizada es compatible y complementaria con otros ingresos o prestaciones públicas, siempre que estos sean inferiores a la cuantía que da derecho a su reconocimiento y siempre que la cuantía acumulada de ambas prestaciones no implique la pérdida o minoración del derecho a la prestación que se complementa. En este caso, la prestación económica de la Renta Extremeña Garantizada vendrá determinada por la diferencia entre los ingresos y el importe de la prestación”. Al ser el importe del ingreso mínimo vital (de tomar la cuantía individual), superior al de la ayuda autonómica, su concesión impedirá el acceso a esta última.

-- Galicia: La Ley 10/2013, de 27 de noviembre, de inclusión social de Galicia configura la renta como subsidiaria e incompatible con las pensiones no contributivas o con cualquier otra prestación o pensión de cuantía igual o superior a la de dichas pensiones. Tampoco podrán acceder a la renta de inclusión social de Galicia aquellas personas que tengan la edad mínima establecida para poder solicitar una pensión no contributiva de jubilación. No obstante, cualquier otro ingreso, así como las pensiones y prestaciones de

importe inferior al de la pensión no contributiva percibidas por la persona solicitante de la renta de inclusión social de Galicia, no impedirán el acceso a esta, pero se descontarán de su importe. Asimismo, los ingresos, pensiones o prestaciones percibidas por otras personas integrantes de la unidad de convivencia distintas de la titular serán compatibles y deducibles del importe de la renta sobre el cómputo de ingresos (art. 6.4). “El encaje de esta prestación estatal es claro; la objeción viene de la mano de la práctica, es decir, legalmente no se condiciona el acceso a la prestación gallega a la solicitud del IMV, pero tampoco se solicita la denegación de esta última.

-- La Rioja: La Ley 4/2017, de 28 de abril, por la que se regula la Renta de Ciudadanía de La Rioja, diseña la renta como complementaria, hasta el importe que de esta corresponda percibir en su caso, respecto de los ingresos y prestaciones económicas a que pudiera tener derecho cualquiera de los miembros de la unidad familiar o de convivencia. No obstante, no se complementará cuando el titular perciba ingresos que procedan de las acciones protectoras de la Seguridad Social, en cualquiera de sus modalidades contributivas o no contributivas, o de cualesquiera otros regímenes o sistemas públicos de protección (art. 3.4). A continuación, el art. 9.1.b) enumera una serie de pensiones o prestaciones incompatibles con la renta de ciudadanía:

- 1.º Jubilación contributiva o no contributiva.
- 2.º Incapacidad permanente en cualquiera de sus grados, contributiva o no contributiva, de importe superior a la cuantía básica de la renta de ciudadanía.
- 3.º Viudedad en favor de mayores de 65 años.
- 4.º Renta Activa de Inserción, salvo en los casos de mujeres víctimas de violencia de género.
- 5.º Prestaciones del Sistema de Empleo cuyo importe sea igual o superior a la cuantía básica de la renta de ciudadanía.
- 6.º Prestación o subsidio por desempleo de importe igual o superior a la cuantía básica de la renta de ciudadanía.

Y, desde la perspectiva opuesta, considera compatible esta renta, siempre que no se supere el límite de rentas, con la percepción por el titular de las siguientes pensiones o prestaciones:

- 1.º Pensión de orfandad.
- 2.º Pensión en favor de familiares.
- 3.º Prestación o subsidio por desempleo de importe inferior a la cuantía básica de la renta de ciudadanía.
- 4.º Pensión de viudedad en favor de menores de 65 años, de importe inferior a la cuantía básica de la renta de ciudadanía.
- 5.º Pensión de incapacidad permanente en cualquiera de sus grados, contributiva o no contributiva, de importe inferior a la cuantía básica de la renta de ciudadanía.
- 6.º Renta Activa de Inserción percibida por mujeres víctimas de violencia de género.
- 7.º Cualquier otra prestación de naturaleza asistencial, de importe inferior a la cuantía básica de la renta de ciudadanía, no considerada específicamente incompatible.

Por tanto, sí sería compatible con el ingreso mínimo vital con las limitaciones de cuantía reflejadas.

-- Melilla: La Resolución núm. 696 de 1 de febrero de 2018, relativa a aprobación definitiva del reglamento regulador de las ayudas económicas y servicios para la atención de necesidades sociales de la Ciudad Autónoma de Melilla determina que dichas ayudas son incompatibles con otras prestaciones destinadas a la misma finalidad (art. 8.3), y, por ende, con el ingreso mínimo vital.

-- Murcia: La Ley 3/2007, de 16 de marzo, de Renta Básica de Inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, tiene carácter subsidiario de las pensiones que

podieran corresponder al titular y a los beneficiarios de la prestación, sean del sistema de la Seguridad Social, de otro régimen público de protección social sustitutivo de aquélla, de las prestaciones por desempleo en sus niveles contributivo y asistencial, u otras prestaciones que, por la identidad de su finalidad y cuantía con las anteriores, pudieran determinarse reglamentariamente. Esta atribución comportará que, quien reúna los requisitos para causar derecho a alguna de las prestaciones públicas mencionadas, tendrá obligación de solicitar ante el organismo correspondiente, con carácter previo a la petición de la Renta Básica de Inserción, el reconocimiento del derecho a ellas. También tiene carácter complementario hasta el importe que corresponda percibir a su titular respecto de los ingresos y prestaciones económicas a que pudiera tener derecho la unidad de convivencia (art. 4). De nuevo esta renta se configura, como la mayoría, como subsidiaria y complementaria, exigiendo al posible beneficiario haber solicitado el resto a que pudiera tener derecho para luego computar su percepción.

-- Navarra: La Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan los derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada, tiene “carácter complementario y naturaleza subsidiaria de cualquier otro tipo de recursos y prestaciones económicas previstas en la legislación vigente, los cuales deberán hacerse valer íntegramente con carácter previo a su solicitud” (art. 1.3), de modo similar a lo previsto para Murcia, por ejemplo. Y la percepción de “prestaciones y pensiones reconocidas encuadradas en los regímenes de previsión social financiados con cargo a fondos públicos o privados” computa para fijar el umbral requerido (art. 8).

-- País Vasco: La reciente Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, integra en el diseño del sistema vasco de garantía de ingresos el ingreso mínimo vital como una pieza más de su catálogo de prestaciones. En cuanto a su compatibilidad, el art. 11 reconoce la compatibilidad de todas las prestaciones económicas entre sí, si bien otorga preferencia a los trámites dirigidos al reconocimiento y percibo de la prestación del ingreso mínimo vital; y configura la renta de garantía de ingresos como subsidiaria y complementaria, a cuyo efecto se computará la cuantía reconocida del ingreso mínimo vital, que deberá hacerse valer previamente a la solicitud o, en todo caso, durante la tramitación de aquella prestación. Las eventuales modificaciones, suspensiones o extinciones del ingreso mínimo vital que traigan causa de incumplimientos de las obligaciones impuestas a las personas titulares y beneficiarias no alterarán la renta autonómica. Por último, considera compatibles las ayudas de emergencia social con el ingreso mínimo vital. A este respecto, conviene apuntar que ha suscrito este territorio un convenio con el INSS para la gestión administrativa del ingreso mínimo vital.

Hasta el momento, y como se ha examinado, las opciones seguidas por los distintos territorios han sido divergentes, si bien la mayoría ha apostado por seguir siendo subsidiarias y en su caso, complementarias del resto de prestaciones a que pudiera tener derecho la persona beneficiaria, aun cuando cabe destacar el esfuerzo de adecuación de la normativa autonómica a la prestación estatal realizada por la mayoría de territorios. El resultado supone someter a quienes están en dificultades a un peregrinaje por distintas Administraciones, con distintos requisitos de acceso y con un determinado orden preestablecido, el cual, en función de la respuesta obtenida anterior, modifica la subsiguiente.

Cabe constatar cómo algunas Autonomías, como Aragón, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Galicia, Illes Balears, La Rioja o Madrid no han empleado el recorte en prestaciones que ha supuesto la irrupción del IMV en otros gastos sociales<sup>203</sup>.

## **5.- LAS PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS POR INVALIDEZ Y VEJEZ**

Las prestaciones no contributivas “tradicional” en el Derecho de la Seguridad Social española que han tratado de atender a las capas de pobreza más extremas y difícilmente empleables han sido las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación reguladas por la Ley 26/1990 y por el RD 357/1991, de 15 de marzo, por el que se desarrolla, en materia de pensiones no contributivas, la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas.

La propia ley, en su promulgación, ya respondía a la tendencia de ampliar la cobertura al mayor número de personas posibles: “la presente Ley tiene como objetivo principal el establecimiento y regulación de un nivel no contributivo de prestaciones económicas del Sistema de la Seguridad Social, como desarrollo del principio rector contenido en el art. 41 CE, que encomienda a los poderes públicos el mantenimiento de un ‘régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos’” (Exposición de Motivos).

A comienzos de 2022 el número total de prestaciones era de 448.816 y la distribución por territorios autonómicos continúa invariable, y también los datos muestran que las personas beneficiarias son en su mayoría mujeres (64%)<sup>204</sup>.

La regulación de estas prestaciones exige el cumplimiento de una serie de requisitos derivados de su naturaleza: sustituye la cotización por el vínculo prolongado con el territorio y, en todo caso, es menester acreditar carencia de rentas.

a) Residencia en territorio español.

El acceso a estas pensiones no contributivas no exige haber cotizado (puede que no hayan cotizado nunca o no el tiempo suficiente para alcanzar las prestaciones del nivel contributivo), pero añade otro requisito cual es la residencia legal en España durante un tiempo más o menos prolongado. La residencia continuada anterior a la solicitud de la pensión y la posterior al reconocimiento del derecho no se considerará interrumpida por las ausencias del territorio español inferiores a noventa días a lo largo de cada año natural, así como cuando la ausencia esté motivada por causas de enfermedad debidamente justificadas (art. 10 RD 357/1991). Para acreditar la residencia continuada no basta el empadronamiento, sino que requiere la oportuna resolución administrativa que autorice esa situación de residencia<sup>205</sup>.

b) Acreditar carencia de rentas.

Se considerará que existen rentas o ingresos insuficientes, cuando los que disponga o se prevea va a disponer el interesado, en cómputo anual, de enero a diciembre, sean inferiores a la cuantía, también en cómputo anual, de las pensiones no contributivas de la Seguridad Social que se fije en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado. Por tanto, se plantea una doble posibilidad, considerar los ingresos ya conocidos en la anualidad precedente o los que pueda disponer en la anualidad en curso. A continuación, exige un segundo nivel de carencia: si convive con otras personas en una misma unidad económica, únicamente se entenderá cumplido el requisito de carencia de rentas o ingresos suficientes cuando la suma de los de todos los integrantes de aquella sea inferior al límite de acumulación de recursos obtenido conforme a las siguientes reglas:

---

<https://directoressociales.com/solo-el-9-de-la-poblacion795-861-personas-que-vive-bajo-el-umbral-de-la-pobreza-en-espana-se-beneficia-de-las-rentas-minimas-de-insercion/>.

<sup>204</sup> <https://www.imserso.es/interpresent4/groups/imserso/documents/binario/infene2022.pdf>.

<sup>205</sup> STS 3 abril 2019 (Rec. núm. 1299/2017), si bien anteriormente se admitía el mero empadronamiento, STS 25 julio 2018 (Rec. núm. 3335/2016)

-- serán equivalentes a la cuantía, en cómputo anual, de la pensión, más el resultado de multiplicar el 70 por ciento de dicha cifra por el número de convivientes, menos uno<sup>206</sup>.

-- cuando la convivencia, dentro de una misma unidad económica, se produzca entre el solicitante y sus descendientes o ascendientes en primer grado, los límites de acumulación de recursos serán equivalentes a dos veces y media la cuantía anterior.

Como declara el Tribunal Supremo, “solo existe una única regla para los ingresos propios de quien solicita la pensión y otra subsidiaria para el caso de formar parte aquél de una unidad familiar y carezca de rentas propias”. La situación de los restantes miembros de la unidad familiar solo se tiene en cuenta cuando, cumplido el requisito de carencia de rentas por parte del solicitante, hay que aplicar el límite de acumulación por existir ingresos de otros miembros de la unidad familiar<sup>207</sup>.

Los ingresos de los demás miembros de la unidad familiar se erigen como una de las causas principales que obstaculizan el reconocimiento de la propia prestación especialmente para las mujeres, pues aún sigue siendo habitual que el marido disponga de otro recurso, ya sea porque trabajando se presente como sustentador principal, ya sea porque acceda en la vejez con mayor frecuencia y en mayor cuantía a prestaciones de nivel contributivo.

El art. 363.4 define unidad económica en casos de convivencia de un beneficiario con otras personas, sean o no beneficiarias, unidas con aquel por matrimonio o por lazos de parentesco de consanguinidad hasta el segundo grado<sup>208</sup>. Descarta, por tanto, la pareja de hecho como integrante de la unidad económica y la ampliación de unidad familiar contenida en el ingreso mínimo vital.

De lo cual cabe deducir que el Estado ha antepuesto la solidaridad familiar jurídicamente exigible, a la solidaridad social en la que el precepto legal se sustenta. “Por lo tanto cuando la convivencia se produce con personas no vinculadas por aquella obligación de alimentos, no existe razón alguna por la que aplicar las reglas de la excepción establecidas para aquella unidad económica de convivencia y por lo tanto habrá que volver a la regla general, o sea, a contemplar al presunto beneficiario en su individualidad. Aplicar, también en estos casos la regla excepcional prevista para la unidad familiar equivaldría a no aplicar la solidaridad general en un supuesto en el que no es exigible la solidaridad familiar, haciendo de peor condición a quien es acogido por parientes, aunque sean lejanos, que a quien lo es por personas ajenas o por cualquier institución pública o privada de beneficencia, con el efecto contraproducente que ello produce no sólo para los intereses particulares del interesado sino para el propio interés público que la norma reguladora de estas prestaciones ha concretado en que toda persona con ingresos situada por debajo del umbral legal de pobreza, reciba atención para su supervivencia”. El Tribunal “es consciente de que pueden darse supuestos muy variados de convivencia familiar o extrafamiliar situada más allá de la unidad económica de convivencia prevista

---

<sup>206</sup> En este caso, para calcular el límite de ingresos de unidad familiar, no rige la regla de la ganancialidad (50% de los ingresos a cada cónyuge) en el matrimonio en régimen de gananciales cuando hay hijos comunes, sino que se atribuye la totalidad de los rendimientos de capital mobiliario, al conjunto de la unidad familiar de convivencia dividiendo los ingresos del grupo entre el número de miembros, STS 26 abril 2013 (Rec. núm. 1651/2012).

<sup>207</sup> STS 16 diciembre 2002 (Rec. núm. 2998/2001).

<sup>208</sup> “Como regla general que como integrantes de la unidad económica de convivencia deben computarse todas aquellas personas con el vínculo familiar legal que convivan efectivamente con el solicitante de la prestación no contributiva, cualquiera que sea la causa de tal convivencia, sin que establezcan «requisitos como el de que no queden familiares con obligación y posibilidades de prestarles alimentos, según la legislación civil para poder computar, en su caso, como integrante de la unidad económica de convivencia a alguno de los parientes contemplados en la norma”, STS 17 enero 2000 (Rec. núm. 1655/1999).

legalmente (desde parejas de hecho, hasta comunidades de vida en común más amplias, pasando por unidades de convivencia familiar en las que haya una mayoría de miembros de la unidad económica de convivencia contemplada en la Ley) y de que no siempre servirá en toda su amplitud cualquiera de las dos reglas aquí contempladas, fundamentalmente en aquellos casos en los que se pruebe la existencia de una comunidad económica de hecho con autosuficiencia financiera derivada de la aportación de otro de los miembros de la misma, pues en tal caso puede llegarse incluso a la conclusión de que no existe ninguna situación de necesidad”<sup>209</sup>. Este entendimiento más restrictivo de familia, que invisibiliza a parte de sus integrantes, tiene un impacto ambivalente en el acceso a las prestaciones no contributivas, bien dificultando si hay parientes sin ingresos que no computan, bien favoreciendo si hay familiares excluidos con ingresos.

Respecto a los ingresos computables, se consideran incluidos cualesquiera bienes y derechos, derivados tanto del trabajo como del capital, así como los de naturaleza prestacional; cuando el solicitante o los miembros de la unidad de convivencia en que esté inserto dispongan de bienes muebles o inmuebles, se tendrán en cuenta sus rendimientos efectivos; y si no existen rendimientos efectivos, se valorarán según las normas establecidas para el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con la excepción, en todo caso, de la vivienda habitualmente ocupada por el beneficiario y de las asignaciones periódicas por hijos a cargo. El Real Decreto-ley 1/2023, de 10 de enero, modifica el art. 363.5 LGSS para excluir los rendimientos obtenidos por el ejercicio de actividades artísticas definidos en el art. 249.4 LGSS, en tanto no excedan del importe del salario mínimo interprofesional en cómputo anual.

Ya la Ley 27/2011, de 1 de agosto, en su disposición adicional 21ª, encomendada al gobierno para que, en el plazo de un año (que finalizó en 2013) aprobar un proyecto de ley de reordenación integral de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social con el objetivo “de mejorar su cobertura establecer con más claridad el ámbito de sus prestaciones e introducir nuevos ámbitos de protección en orden a colmar lagunas de cobertura que se detectan en el sistema”, y esa necesidad se ha acentuado con la promulgación del ingreso mínimo vital.

A continuación, se analizan los concretos requisitos que facilitan o dificultan en cada caso el acceso a las pensiones no contributivas:

#### **5.1.- La “invalidez” no contributivas**

Para acceder a la pensión no contributiva, además de los requisitos generales de residencia y carencia de rentas, exige el art. 363 LGSS los siguientes:

- a) Ser mayor de dieciocho y menor de sesenta y cinco años de edad (cabe observar a este respecto cómo no se ha elevado la edad límite para la pensión en concordancia con la exigida para la jubilación no contributiva);
- b) Residir legalmente en territorio español durante cinco años, de los cuales dos deberán ser inmediatamente anteriores a la fecha de solicitud de la pensión.
- c) Estar afectadas por una discapacidad o por una enfermedad crónica, en un grado igual o superior al 65 por ciento. A la hora de calificar dicha situación, el art. 367.1 entiende constitutivas “de invalidez las deficiencias, previsiblemente permanentes, de carácter físico o psíquico, congénitas o no, que anulen o modifiquen la capacidad física, psíquica o sensorial de quienes las padecen”, y se valorarán tanto los factores físicos, psíquicos o sensoriales de la persona presuntamente con discapacidad, como los factores sociales complementarios.
- d) Carecer de rentas o ingresos suficientes en los términos *supra* vistos.

---

<sup>209</sup> STS 19 diciembre 2000 (Rec. núm. 1044/2000).

Como excepción y con el fin de incentivar la inclusión en el mercado laboral, los beneficiarios de la pensión de invalidez no contributiva que sean contratados por cuenta ajena, se establezcan por cuenta propia o se acojan a los programas de renta activa de inserción para trabajadores desempleados de larga duración mayores de cuarenta y cinco años, recuperarán automáticamente, en su caso, el derecho a dicha pensión cuando, respectivamente, se les extinga su contrato, dejen de desarrollar su actividad laboral o cesen en el programa de renta activa (siendo no obstante incompatible la percepción simultánea de ambas prestaciones<sup>210</sup>), a cuyo efecto, no se tendrán en cuenta, en el cómputo anual de sus rentas, las que hubieran percibido en virtud de su actividad laboral por cuenta ajena, propia o por su integración en el programa de renta activa de inserción en el ejercicio económico en que se produzca la extinción del contrato, el cese en la actividad laboral o en el citado programa.

En todo caso, y como regla de cierre, el art. 363.6 LGSS exige seguir acreditando las rentas o ingresos propios (al menos por debajo del umbral referenciado), así como los ajenos computables, por razón de convivencia en una misma unidad económica, la residencia en territorio español y el grado de discapacidad o de enfermedad crónica para mantener el derecho como su cuantía.

La cuantía de la pensión se fija anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Dicho referente se verá incrementado, de conformidad con el art. 364, cuando en una misma unidad económica concorra más de un beneficiario con derecho a pensión de esta misma naturaleza, la cuantía de cada una de las pensiones vendrá determinada en función de las siguientes reglas:

a) Al importe referido en el primer párrafo de este apartado se le sumará el 70 por ciento de esa misma cuantía, tantas veces como número de beneficiarios, menos uno, existan en la unidad económica.

b) La cuantía de la pensión para cada uno de los beneficiarios será igual al cociente de dividir el resultado de la suma prevista en la letra anterior por el número de beneficiarios con derecho a pensión.

La cuantía es diferencial, al calcularse de forma individual en función de las rentas y del importe inicial, en tanto es compatible con las rentas o ingresos anuales de los que, en su caso, disponga cada beneficiario, siempre que los mismos no excedan del 35 por ciento del importe, en cómputo anual, de la pensión no contributiva. En otro caso, se deducirá del importe de dicha pensión la cuantía de las rentas o ingresos que excedan de tal porcentaje, salvo supuestos de compatibilidad de pensiones.

En los casos de convivencia del beneficiario o beneficiarios con personas no beneficiarias, si la suma de los ingresos o rentas anuales de la unidad económica más la pensión o pensiones no contributivas, superara el límite de acumulación de recursos, la pensión o pensiones se reducirán para no sobrepasar el mencionado límite, disminuyendo en igual cuantía cada una de las pensiones. En cualquiera de ambos casos, la cuantía de la pensión reconocida será, como mínimo, del 25 por ciento del importe de la pensión establecida anualmente en la LPGE.

Como segunda “submodalidad”, existe una invalidez no contributiva “cualificada”, prevista en el art. 364.6 destinada a quienes “estén afectadas por una discapacidad o enfermedad crónica en un grado igual o superior al 75 por ciento y que, como consecuencia de pérdidas anatómicas o funcionales, necesiten el concurso de otra persona para realizar los actos más esenciales de la vida, tales como vestirse, desplazarse, comer o análogos”. En tal situación, tendrán derecho a un complemento equivalente al 50 por ciento del importe de la pensión.

---

<sup>210</sup> STS 22 marzo 2018 (Rec. núm. 1229/2016).

De conformidad con la disposición adicional 3ª.2 RD 357/1991, se presumirá afecto de una minusvalía igual al 65 por 100 a quien le haya sido reconocida, en la modalidad contributiva, una invalidez permanente, en el grado de incapacidad permanente absoluta para todo trabajo y cuando la calificación en la modalidad contributiva hubiera sido la de gran invalidez se presumirá, a efectos de la modalidad no contributiva que el interesado está afecto de una minusvalía o enfermedad crónica en un grado igual o superior al 75 por 100 y necesitado del concurso de una tercera persona para realizar los actos más esenciales de la vida.

En todos los casos, los efectos económicos del reconocimiento del derecho a las pensiones de invalidez no contributiva se producirán a partir del día primero del mes siguiente a aquel en que se presente la solicitud (art. 365).

El art. 1.diez del RD-Ley 11/2022, de 25 de junio, por el que se adoptan y se prorrogan determinadas medidas para responder a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, y para la recuperación económica y social de la isla de La Palma, introduce un art. 45,bis en el RD-Ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania: “desde el 1 de julio de 2022 y hasta el 31 de diciembre de 2022 las pensiones de jubilación e invalidez del sistema de la Seguridad Social, en su modalidad no contributiva, tendrán un incremento extraordinario del 15 por ciento sobre el importe que corresponda percibir a cada beneficiario en esos meses. Este incremento será de aplicación, en los mismos términos, a las pensiones que se hayan solicitado a la fecha de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio, por el que se adoptan y se prorrogan determinadas medidas para responder a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, y para la recuperación económica y social de la isla de La Palma, pero no hayan sido resueltas, así como a aquellas que se soliciten con posterioridad, siempre que los efectos de su reconocimiento no sean posteriores a 1 de diciembre de 2022. Dicho incremento extraordinario únicamente afectará al importe a percibir por los beneficiarios de las citadas pensiones, no teniendo incidencia en el importe de las pensiones no contributivas que haya de tomarse como referencia a otros efectos”.

Con el fin de incentivar el trabajo como vía de inclusión social, el art. 366 considera compatible la percepción de dicha pensión con la realización de aquellas actividades, sean o no lucrativas, compatibles con el estado del inválido y que no representen un cambio en su capacidad de trabajo. En el caso de personas que con anterioridad al inicio de una actividad lucrativa vinieran percibiendo pensión de invalidez en su modalidad no contributiva, durante los cuatro años siguientes al inicio de la actividad, la suma de la cuantía de la pensión de invalidez y de los ingresos obtenidos por la actividad desarrollada no podrá ser superior, en cómputo anual, al importe, también en cómputo anual, de la suma del indicador público de renta de efectos múltiples, excluidas las pagas extraordinarias y la pensión de invalidez no contributiva vigentes en cada momento. En caso de exceder de dicha cuantía, se minorará el importe de la pensión en la cuantía que resulte necesaria para no sobrepasar dicho límite.

Las pensiones de invalidez pasarán a denominarse pensiones de jubilación cuando sus beneficiarios cumplan la edad de sesenta y cinco años. La nueva denominación no implicará modificación alguna respecto de las condiciones de la prestación que viniesen percibiendo (art. 367.3).

Los perceptores de las pensiones de invalidez no contributiva estarán obligados a comunicar a la entidad que les abone la prestación cualquier variación de su situación de convivencia, estado civil, residencia y cuantas puedan tener incidencia en la conservación

o la cuantía de aquellas. En todo caso, el beneficiario deberá presentar, en el primer trimestre de cada año, una declaración de los ingresos de la respectiva unidad económica de la que forme parte, referida al año inmediato precedente (art. 368 LGSS).

### **5.2.- La jubilación no contributiva**

Los requisitos para acceder y mantener la pensión no contributiva de jubilación discurren en paralelo con los examinados para la de invalidez, sustituyendo el porcentaje de discapacidad por el cumplimiento de una determinada edad. Así, exige haber cumplido 65 años (de nuevo la edad máxima de la anterior y alejada de la edad ordinaria de jubilación contributiva en España que llegará a los 67 en 2027); carencia de rentas en los términos ya analizados; y la residencia en territorio español durante al menos diez años entre la edad de dieciséis años y la edad de devengo de la pensión, de los cuales dos deberán ser consecutivos e inmediatamente anteriores a la solicitud de la prestación.

Al igual que sucede con la invalidez, también las rentas e ingresos propios, así como los ajenos computables por razón de convivencia en una misma unidad económica, y la residencia en territorio español --lógicamente no la edad de inicio-- condicionan tanto el derecho a pensión como la conservación de la misma y, en su caso, su cuantía.

El art. 370 remite a la cuantía fijada para la pensión de invalidez ya analizada, cuyos efectos económicos se producirán a partir del día primero del mes siguiente a aquel en que se presente la solicitud (art. 371).

Esta prestación de jubilación no contributiva olvida o invisibiliza a aquellas mujeres casadas que exceden del umbral de rentas al realizarse el cómputo de la unidad de convivencia debido a las que percibe su marido, perpetuando el rol de la mujer sin ingresos propios y dependiente de los de su cónyuge.

### **6.- LOS SUBSIDIOS POR DESEMPLEO**

La acción protectora de los subsidios asistenciales comprende, de seguir el art. 265 LGSS, los siguientes contenidos:

-- Subsidio por desempleo, es decir, el pago de una cantidad económica que, por la cuantía, está destinada a sufragar las necesidades más esenciales. Esta concreta cantidad se abordará más adelante, baste reseñar aquí lo exiguo de la misma y la escasa consideración a las concretas necesidades y circunstancias del sujeto que la percibe, con la “dificultad” añadida del solapamiento con otras rentas.

-- Abono, en su caso, de la cotización a la Seguridad Social correspondiente a la contingencia de jubilación durante la percepción del subsidio por desempleo para mayores de 52 años y trabajadores fijos discontinuos en determinados casos. Quizá, avanzado conclusiones, aquí radique una de las mayores diferencias con el ingreso mínimo vital y una de las razones para reivindicar su pervivencia (reconfigurados, eso sí, los distintos subsidios analizados). En ese caso, la entidad gestora cotizará por la contingencia de jubilación durante la percepción del subsidio por desempleo para trabajadores mayores de cincuenta y dos años y tendrán efecto para el cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación y porcentaje aplicable a aquella en cualquiera de sus modalidades, así como para completar el tiempo necesario para el acceso a la jubilación anticipada. Como único límite y dada la configuración del subsidio, en ningún caso dichas cotizaciones tendrán validez y eficacia jurídica para acreditar el período mínimo de cotización exigido para acceder a la jubilación, que ha debido quedar acreditado en el momento de la solicitud del subsidio por desempleo para mayores de cincuenta y dos años (art. 280.1).

Para compensar la posible imposibilidad de acceder al subsidio de prejubilación y de obtener cotizaciones de cara a la pensión de jubilación, se establece esta ventaja a favor de los fijos discontinuos y con mayor razón en la actualidad a partir del impulso

proporcionado por el RD-Ley 32/2021, cuando el perceptor del subsidio sea un trabajador fijo discontinuo, la entidad gestora cotizará por la contingencia de jubilación (art. 280.2):

a) Durante un período de sesenta días, a partir de la fecha en que nazca el derecho al subsidio, si el beneficiario es menor de cincuenta y dos años y ha acreditado, a efectos del reconocimiento del subsidio, un período de ocupación cotizada de ciento ochenta o más días. A efectos de determinar la cotización se tomará como base de cotización el tope mínimo de cotización vigente en cada momento (art. 280.3)

b) Durante toda la percepción del subsidio una vez cumplida la edad de cincuenta y dos años.

A efectos de determinar la cotización se tomará como base de cotización el 125 por ciento del tope mínimo de cotización vigente en cada momento (art. 280.3).

Como regla de cierre, el Gobierno podrá extender a otros colectivos de trabajadores lo previsto para los trabajadores fijos discontinuos (art. 280.4), sin embargo, no parece discurrir por esa senda las futuras reformas, aun cuando parecería deseable a la vista de la precariedad anteriormente puesta de manifiesto.

-- Derecho a las prestaciones de asistencia sanitaria y, en su caso, a las prestaciones familiares, en las mismas condiciones que los trabajadores incluidos en algún régimen de Seguridad Social.

-- Acciones específicas de formación, perfeccionamiento, orientación, reconversión e inserción profesional en favor de los trabajadores desempleados y aquellas otras que tengan por objeto el fomento del empleo estable (art. 265.2 LGSS). La intrínseca ligazón entre desempleo y búsqueda activa de trabajo en sentido amplio hace que esta medida tenga también (y bien configurada) implicaciones distintas que en el caso del ingreso mínimo vital, si bien la diferencia dependerá de la aplicación práctica de ambas y de su auténtica eficacia.

Entre los hombres, el 48% son beneficiarios de prestaciones contributivas, el 40% cobra subsidios por desempleo, un 7% las prestaciones para eventuales agrarios de Andalucía y Extremadura y el 5% la RAI. El número de mujeres que se beneficia de una prestación contributiva es inferior al de hombres, sólo un 41% cobra esta prestación. Las perceptoras de un subsidio son el 40%, al igual que entre los hombres, y en el resto de prestaciones asistenciales se sitúan por delante: 11% en prestaciones agrarias y 8% en la RAI. También hay que tener en cuenta a las cerca de 300.000 personas que son demandantes de empleo no ocupadas, que no han trabajado anteriormente, pero que también están inscritas en los SPE y buscan activamente empleo. Con estas personas, el porcentaje de demandantes sin protección se eleva al 41%<sup>211</sup>.

### **6.1.- Requisitos comunes de acceso**

El art. 264 LGSS enumera las personas protegidas sin distinción entre prestación contributiva o asistencial, debido a que, en la mayor parte de los casos, aquella es el pórtico de entrada para acceder a la analizada, sin olvidar la puerta abierta a la incorporación de otros colectivos dejada en manos del Gobierno (art. 264.3 LGSS).

Con mayor detalle, el art. 274 LGSS enumera los requisitos comunes de acceso (figuren inscritos como demandantes de empleo durante el plazo de un mes, sin haber rechazado oferta de empleo adecuada ni haberse negado a participar, salvo causa justificada, en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales, y carezcan de rentas), para, a continuación, desgranar los específicos de la multiplicidad de prestaciones.

Más complejo (como en todas las prestaciones no contributivas) resulta perfilar la carencia de rentas, fijándose en este caso un umbral en la percepción de rentas de cualquier naturaleza superiores, en cómputo mensual, al 75 por ciento del salario mínimo

---

<sup>211</sup> CC.OO.: *Mercado de trabajo y protección por desempleo*, 2022.

interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias (art. 275.2). Cabe destacar que la frontera se configura con referencia al SMI (1080 euros en 2023) mientras que la cuantía toma como índice el IPREM (600 euros mensuales en 2023), divergencia que cuestiona la finalidad, bien del umbral, bien de la prestación.

Este concepto ha generado múltiples conflictos interpretativos en cuanto hace a su definición misma y al momento temporal de su cómputo, como se analizará respecto a este último extremo en el apartado correspondiente al nacimiento del derecho. En cuanto a la forma de acreditar las rentas, la entidad gestora podrá exigir a la persona trabajadora una declaración de las mismas y, en su caso, la aportación de copia de las declaraciones tributarias presentadas (art. 275.4 LGSS).

Para los subsidios por desempleo, se considerarán como rentas o ingresos computables cualesquiera bienes, derechos o rendimientos derivados del trabajo, del capital mobiliario o inmobiliario, de las actividades económicas y los de naturaleza prestacional, salvo las asignaciones de la Seguridad Social por hijos a cargo (ahora vinculadas al ingreso mínimo vital o a la discapacidad) y salvo el importe de las cuotas destinadas a la financiación del convenio especial con la Administración de la Seguridad Social (art. 275.4 LGSS). Las rentas se computarán por su rendimiento íntegro o bruto. El rendimiento que procede de las actividades empresariales, profesionales, agrícolas, ganaderas o artísticas, se computará por ingresos y los gastos necesarios para su obtención (art. 275.4 LGSS). Las ganancias patrimoniales se computarán por la diferencia entre las ganancias y las pérdidas patrimoniales (art. 7 RD 625/1985). También se considerarán rentas las plusvalías o ganancias patrimoniales, así como los rendimientos que puedan deducirse del montante económico del patrimonio, aplicando a su valor el 100 por ciento del tipo de interés legal del dinero vigente, con la excepción de la vivienda<sup>212</sup> habitualmente ocupada por el trabajador y de los bienes cuyas rentas hayan sido computadas. Los ingresos procedentes del capital inmobiliario o mobiliario han de imputarse por mitades cuando el beneficiario esté casado en régimen de gananciales y no procede de un bien privativo<sup>213</sup>. Objeto de gran controversia en la práctica ha sido el momento de imputación de la renta, ganancia o incremento patrimonial a efectos de superar el límite fijado, punto aclarado por el art. 7.1.c) RD 625/1985 bien sea para rentas de pago único o para bienes patrimoniales.

Los requisitos de carencia de rentas y, en su caso, de existencia de responsabilidades familiares deberán concurrir en el momento del hecho causante y, además, en el de la solicitud del subsidio, así como en el momento de la solicitud de sus prórrogas o reanudaciones y durante la percepción de todas las modalidades del subsidio establecidas. A estos efectos se considerará como fecha del hecho causante aquella en que se cumpla el plazo de espera de un mes, o se produzca la situación legal de desempleo; o la de agotamiento del derecho semestral; o la de finalización de la causa de suspensión (art. 275.5 LGSS). En definitiva, se ha de mantener siempre para seguir percibiendo la prestación, así como para recuperarla.

Si no se reúnen los requisitos, la persona trabajadora solo podrá obtener el reconocimiento de un derecho al subsidio cuando se encuentre de nuevo en alguna de las situaciones previstas y reúna los requisitos exigidos, salvo en el caso de que dentro del plazo de un año desde la fecha del hecho causante se acredite que se cumplen los requisitos de carencia de rentas o, en su caso, de existencia de responsabilidades familiares, en que el beneficiario podrá obtener el subsidio que corresponda a partir del día siguiente al de su solicitud sin reducción de su duración (art. 275.5 LGSS).

## **6.2.- Subsidios vinculados a la pobreza femenina**

---

<sup>212</sup> STS 13 octubre 2009 (Rec. núm. 4174/2008).

<sup>213</sup> STS 2 diciembre 2012 (Rec. núm. 909/2011).

### **A) Protección a la familia**

El primero de ellos es el denominado “por responsabilidades familiares” y exige, como requisitos propios, haber agotado la prestación por desempleo y, como su propio nombre indica, tener responsabilidades familiares.

La genérica referencia al agotamiento de una previa prestación requiere de dos reflexiones, de un lado, parece requerir que haya finalizado única y exclusivamente por el transcurso del tiempo máximo a que tuviera derecho y no por sanción, matizado por el Tribunal Supremo la permanencia en el tiempo de este último impedimento<sup>214</sup>. De otro, la prestación agotada puede ser contributiva, pero también “el acceso... puede venir dado desde el agotamiento de cualquiera de las prestaciones que configuran el sistema de Seguridad social, en materia de protección por desempleo, como es la renta activa de inserción y no solo de las prestaciones contributivas o asistenciales reguladas en la LGSS”<sup>215</sup>. Conviene apuntar, según señala la disposición adicional 51ª.11 LGSS introducida por el RD-Ley 1/2023, cómo el agotamiento de la prestación especial por desempleo de las personas trabajadoras sujetas a la relación laboral especial de los artistas que desarrollan su actividad en las artes escénicas, audiovisuales y musicales, así como de las personas que realizan actividades técnicas y auxiliares necesarias para el desarrollo de dicha actividades no constituye un supuesto de acceso a los subsidios por desempleo ni al subsidio para trabajadores mayores de cincuenta y dos años. “Dicho agotamiento, tampoco dará derecho a acceder a la Renta Activa de Inserción en los supuestos en los que para ello se exige agotar una prestación o subsidio por desempleo. No obstante, en el caso de haber percibido la prestación especial tras haber agotado una prestación contributiva, se podrá acceder al subsidio por agotamiento de ésta, siempre que se solicite en el plazo de doce meses siguientes a dicho agotamiento”.

En cuanto hace al concepto “responsabilidades familiares” se requiere tener a cargo al cónyuge, hijos menores de veintiséis años (aun cuando sean del otro cónyuge<sup>216</sup>), mayores incapacitados, o menores acogidos, cuando la renta del conjunto de la unidad familiar así constituida, incluido el solicitante, dividida por el número de miembros que la componen, no supere el 75 por ciento del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias. La exigencia de la “carga” se interpreta en términos de asistencia y no de convivencia<sup>217</sup>, como en otras prestaciones asistenciales; así, aun cuando no se conviva con ellos (en el caso, el beneficiario está en prisión) sí se considera que los tiene a su cargo<sup>218</sup> si precisan su ayuda (art. 18.3 RD 625/1985).

Cuando se toma en consideración la unidad familiar, se amplía el cómputo para configurar el umbral de rentas: “no se considerará a cargo el cónyuge, hijos o menores acogidos, con rentas de cualquier naturaleza superiores al 75 por ciento del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias” (art. 275.3); por tal razón y en tal caso, han de dividirse los ingresos obtenidos por los miembros de la unidad familiar entre todos sus integrantes incluyendo los perceptores salvo que todos tuvieran ingresos superiores a 75% SMI<sup>219</sup>.

---

<sup>214</sup> STS 6 julio 2023 (Rec. Núm. 1136/2020).

<sup>215</sup> STS 16 diciembre 2020 (Rec. núm. 3061/2018).

<sup>216</sup> STS 23 septiembre 1997 (Rec. núm. 277/1997).

<sup>217</sup> STS 11 abril 2000 (Rec. núm. 2770/1999).

<sup>218</sup> STS 10 diciembre 2012 (Rec. núm. 4389/2011).

<sup>219</sup> STS 2 marzo 2015 (Rec. núm. 712/2014).

Es posible admitir la existencia en una misma unidad familiar de más de un subsidio por responsabilidades familiares, pero no alegar las mismas cargas familiares por más de un miembro de la unidad para la obtención del subsidio (art. 18.4 RD 625/1985).

### **B) Subsidio para mayores de 45 años**

Para acceder, de nuevo es necesario haber agotado la prestación por desempleo (y por ello cabe reproducir las mismas aseveraciones que en el subsidio anterior); en este caso, como reflejo negativo de la precedente (y al tiempo configurando esta con carácter supletorio), es preciso carecer de responsabilidades familiares; y, por último, ser mayor de cuarenta y cinco años de edad en la fecha del agotamiento. En este caso, la edad parece que no puede ser sobrevenida, esto es, tener cumplidos 45 años cuando finaliza la prestación póstica, aun cuando cabría interpretar que se pudo agotar antes y la persona cumple, en un momento posterior, dicha edad, siguiendo con la misma situación de necesidad.

Esta prestación presenta un carácter subsidiario de la primera analizada: cumplida la edad y con responsabilidades familiares, accederá al primer subsidio; 45 años y sin responsabilidades; lucrará la aquí analizada.

### **C) Liberados de prisión y otras circunstancias semejantes**

Este supuesto (y los variados beneficiarios) son los únicos donde la prestación se convierte en una verdadera prestación no contributiva, habida cuenta no requiere ningún tipo de requisito vinculado con una previa cotización, solo la situación de necesidad y el hecho causante, en este caso configurado como sigue: no tener derecho a la prestación por desempleo (contributiva, parece, en este caso), siempre que la privación de libertad haya sido por tiempo superior a seis meses.

Ese período de seis meses de estancia en prisión efectiva, independientemente de la duración de la condena, hace presumir la dificultad de reinserción en el mercado laboral (art. 25.2 CE). Junto con los internos en una prisión, también se entenderán comprendidos en dicha situación los menores liberados de un centro de internamiento en el que hubieran sido ingresados como consecuencia de la comisión de hechos tipificados como delito, siempre que, además de haber permanecido privados de libertad por el tiempo antes indicado, en el momento de la liberación sean mayores de dieciséis años.

De igual modo están incluidas las personas que hubiesen concluido un tratamiento de deshabituación de su drogodependencia, siempre que el mismo hubiera durado un período superior a seis meses y hayan visto remitida su pena privativa de libertad en aplicación de lo previsto en el artículo 87 del Código Penal.

Por último, este subsidio ha sido reformulado para limitar el acceso al mismo en función del tipo de delito por el que hubieran sido condenados; por tal motivo, solo podrán obtener el subsidio cuando acrediten, mediante la oportuna certificación de la Administración penitenciaria, los siguientes extremos:

-- En el caso de los liberados de prisión condenados por los delitos contemplados en las letras a) (Delitos referentes a organizaciones y grupos terroristas y delitos de terrorismo o b) (Delitos cometidos en el seno de una organización o grupo criminal) del artículo 36.2 del Código Penal, que han cumplido los requisitos exigidos en el artículo 72.6 de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria<sup>220</sup>.

---

<sup>220</sup> “Del mismo modo, la clasificación o progresión al tercer grado de tratamiento penitenciario de personas condenadas por delitos de terrorismo de la sección segunda del capítulo V del título XXII del libro II del Código Penal o cometidos en el seno de organizaciones criminales, requerirá, además de los requisitos previstos por el Código Penal y la satisfacción de la responsabilidad civil con sus rentas y patrimonio presentes y futuros en los términos del apartado anterior, que muestren signos inequívocos de haber abandonado los fines y los medios terroristas, y además hayan colaborado activamente con las autoridades, bien para impedir la producción de otros delitos por parte de la banda armada, organización o grupo

-- En el caso de los liberados de prisión condenados por los delitos contemplados en las letras c) (abuso o agresión sexual) o d) (delitos relativos a la prostitución y a la explotación sexual y corrupción de menores) del artículo 36.2 del Código Penal, que han satisfecho la responsabilidad civil derivada del delito, considerando a tales efectos la conducta efectivamente observada en orden a reparar el daño e indemnizar los perjuicios materiales y morales, y que han formulado una petición expresa de perdón a las víctimas de su delito.

#### **D) Subsidio “contributivo”**

Los desempleados accederán cuando justifiquen dicha carencia de rentas, se hallen en situación legal de desempleo (por tanto, procedería incorporar en este subsidio toda la elaboración judicial y doctrinal sobre esta condición de acceso a la prestación contributiva) y no tengan derecho a la prestación contributiva por no haber cubierto el período mínimo de cotización de 360 días, pero sí hayan cotizado cierto tiempo:

-- Hayan cotizado al menos tres meses y tengan responsabilidades familiares (al respecto, conviene recordar lo examinado en cuanto hace a este concepto y su definición restrictiva).

-- Hayan cotizado al menos seis meses, aunque carezcan de responsabilidades familiares. En este caso, la cotización es la mitad de la exigida para el contributivo pero el doble de la requerida de tener cargas familiares.

#### **E) Subsidio de prejubilación**

Podrán acceder al subsidio denominado de prejubilación los trabajadores mayores de cincuenta y dos años, aun cuando no tengan responsabilidades familiares, siempre que hayan cotizado por desempleo al menos durante seis años a lo largo de su vida laboral<sup>221</sup> y acrediten que, en el momento de la solicitud, reúnen todos los requisitos, salvo la edad, para acceder a cualquier tipo de pensión contributiva de jubilación en el sistema de la Seguridad Social.

Si los trabajadores no hubieran cumplido la edad de cincuenta y dos años, pero, desde dicha fecha, permanecieran inscritos ininterrumpidamente como demandantes de empleo en los servicios públicos de empleo, podrán solicitar el subsidio cuando cumplan esa edad. A estos efectos, se entenderá cumplido el requisito de inscripción ininterrumpida cuando cada una de las posibles interrupciones haya tenido una duración inferior a noventa días, no computándose los períodos que correspondan a la realización de actividad por cuenta propia o ajena. En este último caso, el trabajador no podrá acceder al subsidio cuando el cese en el último trabajo fuera voluntario (art. 274.4 LGSS).

#### **6.3.- La duración de los subsidios y su cuantía**

La norma fija una duración temporal general de seis meses prorrogables semestralmente hasta una duración máxima de dieciocho meses (art. 277.1), para, a continuación, establecer excepciones.

Así, para los desempleados con responsabilidades familiares, establece una duración diferente en función de la edad y del período disfrutado de la prestación contributiva, de tal modo que, a mayor edad y mayor tiempo de prestación, derivada de un mayor período trabajado, el subsidio durará más:

---

terrorista, bien para atenuar los efectos de su delito, bien para la identificación, captura y procesamiento de responsables de delitos terroristas, para obtener pruebas o para impedir la actuación o el desarrollo de las organizaciones o asociaciones a las que haya pertenecido o con las que haya colaborado, lo que podrá acreditarse mediante una declaración expresa de repudio de sus actividades delictivas y de abandono de la violencia y una petición expresa de perdón a las víctimas de su delito, así como por los informes técnicos que acrediten que el preso está realmente desvinculado de la organización terrorista y del entorno y actividades de asociaciones y colectivos ilegales que la rodean y su colaboración con las autoridades”.

<sup>221</sup> Incluidos los cotizados en cualquier país de la Unión Europea o en Estado con Convenio bilateral que reconozca la totalización de períodos cotizados, STS 7 marzo 2005 (Rec. núm. 894/2004).

1.º Mayores de cuarenta y cinco años y hayan agotado un derecho a prestaciones por desempleo de, al menos, ciento veinte días. En este caso, el subsidio se prorrogará hasta un máximo de veinticuatro meses.

2.º Mayores de cuarenta y cinco años y hayan agotado un derecho a prestaciones por desempleo de, al menos, ciento ochenta días. En este caso, el subsidio se prorrogará hasta un máximo de treinta meses.

3.º Menores de cuarenta y cinco años y hayan agotado un derecho a prestaciones por desempleo de, al menos, ciento ochenta días. En este caso, el subsidio se prorrogará hasta un máximo de veinticuatro meses.

En cambio, para los mayores de 45 años sin responsabilidades familiares la duración del subsidio será de seis meses improrrogables, en tanto aparece configurado, como ya se mencionó, como un aviso de dificultades en la búsqueda de un nuevo trabajo, estableciendo el siguiente umbral a los 52 años. En el caso del subsidio “contributivo”, su duración aparece vinculada, conforme a su naturaleza híbrida, a la cotización previa, modulándose el carácter asistencial por la existencia de responsabilidades familiares (art. 277.2):

-- Así, una persona trabajadora con responsabilidades familiares ha cotizado 3 meses tiene derecho a un subsidio durante 3 meses; por 4 meses de cotización, uno de 4 meses; 5 meses de cotización, uno de 5 meses; y con 6 o más meses de cotización, 21 meses.

-- En el caso de que carezca de responsabilidades familiares y tenga al menos seis meses de cotización, la duración del subsidio será de seis meses improrrogables.

El subsidio para mayores de 52 años se extenderá, como máximo, hasta que el trabajador alcance la edad ordinaria que se exija en cada caso para causar derecho a la pensión contributiva de jubilación (art. 277.3), dejando a un lado anteriores redacciones que anticipaban la extinción del subsidio y el acceso a la jubilación.

La duración del subsidio en el caso de trabajadores fijos discontinuos que hayan agotado la prestación por desempleo y tengan responsabilidades familiares; hayan agotado la prestación por desempleo, y sean mayor de cuarenta y cinco años de edad en la fecha del agotamiento; o accedan al subsidio “contributivo”, será equivalente al número de meses cotizados en el año anterior a la solicitud y no será de aplicación a estos trabajadores, mientras mantengan dicha condición, el subsidio por desempleo para mayores de cincuenta y dos años (art. 277.4).

En todo caso, y como cláusula de cierre, el Gobierno, previo informe al Consejo General del Servicio Público de Empleo Estatal, podrá modificar la duración del subsidio por desempleo en función de la tasa de desempleo y las posibilidades del régimen de financiación (art. 277.5).

La cuantía de los distintos subsidios por desempleo aparece fijada de forma uniforme: el 80 por ciento del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples mensual vigente en cada momento, salvo que el último trabajo desarrollado fuere a tiempo parcial. En tal caso, la cuantía se percibirá en proporción a las horas previamente trabajadas para los subsidios por responsabilidades familiares, mayores de 45 años o subsidio “contributivo” (art. 278.1).

De nuevo se faculta al Gobierno, previo informe al Consejo General del Servicio Público de Empleo Estatal, para modificar la cuantía del subsidio por desempleo en función de la tasa de desempleo y las posibilidades del régimen de financiación (art. 278.2).

Por cuanto hace a la compatibilidad o no con determinadas actividades, el art. 282 LGSS prevé cómo “serán incompatibles con el trabajo por cuenta propia, aunque su realización no implique la inclusión obligatoria en alguno de los regímenes de la Seguridad Social”. Con todo, el Tribunal Supremo ha entrado a valorar cómo determinadas actividades, vinculadas al mundo rural y pertenecientes a la cultura y modo de vida de quienes las

realizan, no determinan la suspensión del cobro del subsidio, pues carecen de su consideración como actividad profesional<sup>222</sup>.

De similar manera, será incompatible “con el trabajo por cuenta ajena, excepto cuando este se realice a tiempo parcial, en cuyo caso se deducirá del importe de la prestación o subsidio la parte proporcional al tiempo trabajado”. La deducción en el importe “se efectuará tanto cuando el trabajador esté percibiendo la prestación o el subsidio por desempleo como consecuencia de la pérdida de un trabajo a tiempo completo o parcial y obtenga un nuevo trabajo a tiempo parcial, como cuando tenga dos contratos a tiempo parcial y pierda uno de ellos” (art. 282 LGSS).

Respecto a la percepción de otros subsidios, el examinado será “incompatible con la obtención de prestaciones de carácter económico de la Seguridad Social, salvo que estas hubieran sido compatibles con el trabajo que originó la prestación o el subsidio” (art. 282.2 LGSS). Como regla de cierre, la prestación y el subsidio serán compatibles con la percepción de cualquier tipo de rentas mínimas, salarios sociales o ayudas análogas de asistencia social concedidas por cualquier Administración Pública, sin perjuicio de su cómputo a efectos del cumplimiento de los requisitos de carencia de rentas o de existencia de responsabilidades familiares de acuerdo con lo establecido para fijar las rentas.

## **7.- PROTECCIÓN FRENTE A LA POBREZA DE LAS MUJERES EN EL MUNDO RURAL: EL SUBSIDIO AGRARIO Y LA RENTA AGRARIA**

Las mujeres habitan menos el mundo rural que los hombres, debido tanto a la falta de oportunidades laborales como de servicios. Así, en el sector primario la mujer queda relegada a ciertas tareas u ocupaciones (usualmente peor pagadas) y con dificultades accede a la titularidad de la explotación. Por tales motivos, las medidas a continuación descritas tienen un impacto menor en las mujeres que en los hombres y como se advierte, están circunscritas a un determinado territorio.

En primer lugar, el RD 5/1997, de 10 de enero, regula el subsidio por desempleo en favor de los trabajadores eventuales<sup>223</sup> incluidos en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social (en ejecución del Acuerdo del pleno protección social de 4 de noviembre de 1906 que fue prorrogado en años sucesivos). Esta prestación se encuentra en un régimen de transitoriedad: “solo podrán ser beneficiarios del subsidio por desempleo regulado en el RD 5/1997, de 10 de enero, aquellos desempleados que, reuniendo los requisitos exigidos en el mismo, hayan sido beneficiarios de dicho subsidio en alguno de los tres años naturales inmediatamente anteriores a la fecha de solicitud del mismo”. En consecuencia, solo podrán ser personas beneficiarias quienes ya lo hayan sido.

Este subsidio por desempleo tiene en consideración el territorio y sus características, de tal modo que “se aplicará en aquellas Comunidades Autónomas donde el paro estacional de los trabajadores agrarios eventuales sea superior a la media nacional y donde el número de éstos sea proporcionalmente superior al de otras zonas agrarias” (art. 1 RD 5/1997), singularmente Andalucía y Extremadura. Cuestionada la diferencia, el Tribunal Constitucional entendió justificado este tratamiento desigual en razón de que en las citadas comunidades el paro de eventuales es superior a la media nacional<sup>224</sup>.

De examinar las concretas características, tienen derecho a este subsidio, de conformidad con el art. 2, los trabajadores que, encontrándose desempleados y careciendo de rentas de cualquier naturaleza de conformidad con lo previsto en el art. 3: “carecer, en el momento

---

<sup>222</sup> STS 27 abril 2015 (Rec. núm. 1881/2014).

<sup>223</sup> “Se considerarán trabajadores eventuales a quienes, estando inscritos en el censo del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, sean contratados por tiempo determinado para la realización de labores agrarias en una o varias explotaciones agrarias del mismo o distinto titular”, art. 1 RD 5/1997.

<sup>224</sup> STCo 90/1989, de 11 de mayo.

de la solicitud y durante la percepción del mismo, de rentas de cualquier naturaleza que, en cómputo anual, superen la cuantía del salario mínimo interprofesional vigente, excluidas las pagas extraordinarias” y “cuando el solicitante conviva con otras personas mayores de dieciséis años de edad en una misma unidad familiar, únicamente se entenderá cumplido el requisito de carencia de rentas, cuando, además de no poseer rentas propias, la suma de las de todos los integrantes de aquella sea inferior, en cómputo anual”, un determinado límite de acumulación de recursos<sup>225</sup> (de nuevo aparece una versión distinta de necesidad económica), reúnan los siguientes requisitos:

a) Tener su domicilio en el ámbito geográfico protegido por este subsidio, aunque ocasionalmente se hayan trasladado fuera del mismo para realizar trabajos temporales por cuenta ajena de carácter agrario. Se entenderá que el trabajador tiene su domicilio en el

---

<sup>225</sup> Art. 3.2 RD 5/1997: “a) Dos veces la cuantía del salario mínimo interprofesional en el caso de familias con dos miembros mayores de dieciséis años de edad.

b) Dos con setenta y cinco veces la cuantía del salario mínimo interprofesional en el caso de familias con tres miembros mayores de dieciséis años de edad.

c) Tres con cinco veces la cuantía del salario mínimo interprofesional en el caso de familias con cuatro miembros mayores de dieciséis años de edad.

d) Cuatro veces la cuantía del salario mínimo interprofesional en el caso de familias con cinco o más miembros mayores de dieciséis años de edad.

Para la aplicación del límite familiar de acumulación de recursos se considerará el salario mínimo interprofesional incluidas las pagas extraordinarias.

Cuando el solicitante sea padre o madre de hijos menores de dieciséis años y conviva con ellos el límite de acumulación de recursos que le corresponda, conforme a lo ya establecido en este apartado, se elevará incrementando en un 0,10 el coeficiente multiplicador del salario mínimo interprofesional por cada hijo hasta un máximo de 0,30 en el supuesto de tres o más hijos.

3. A efectos de lo dispuesto en este artículo, se entenderán integrados en la unidad familiar de convivencia al solicitante, su cónyuge y los ascendientes y descendientes y demás parientes por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado inclusive o, en su caso, por adopción, que convivan con él.

4. Para el cálculo en cómputo anual de las rentas del solicitante y de la unidad familiar se aplicarán las siguientes reglas:

1.<sup>a</sup> Respecto de los miembros de la unidad familiar que hayan presentado declaración por el impuesto sobre la renta de las personas físicas, se presumirá, salvo prueba en contrario, como renta la suma de las rentas brutas anuales declaradas en el último período impositivo por los sujetos pasivos del impuesto que formen parte de dicha unidad familiar.

2.<sup>a</sup> Cuando no sea de aplicación la regla anterior por la excepción contemplada en la misma o porque no se haya realizado la declaración por el impuesto sobre la renta de las personas físicas, el cálculo de las rentas de los miembros de la unidad familiar en quienes concurran dichas circunstancias comprenderá necesariamente la totalidad de las rentas percibidas en los doce meses anteriores a la solicitud, incluyendo las prestaciones de Seguridad Social y las prestaciones o subsidios por desempleo reconocidos, en su caso, sea cual fuere la periodicidad de su vencimiento.

En ausencia de rendimientos efectivos de los bienes muebles o inmuebles de que disponga el solicitante o la unidad familiar, éstos se valorarán según las normas establecidas para el impuesto sobre la renta de las personas físicas, con excepción, en todo caso, de la vivienda habitualmente ocupada por el solicitante y su familia.

3.<sup>a</sup> Para determinar la carencia de rentas en el momento de la solicitud del subsidio y durante su percepción, no se incluirán en el cómputo de las rentas del solicitante ni de su unidad familiar, las obtenidas por el trabajo agrario como trabajador por cuenta ajena de carácter eventual. Asimismo, esta regla será de aplicación para la determinación de las responsabilidades familiares, conforme a lo establecido en el apartado 2 del artículo 6 de este Real Decreto”.

lugar en que se encuentre empadronado, siempre que sea en el que reside de forma efectiva durante un mayor número de días al año.

b) Estar inscritos en el censo del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social (Sistema especial en el Régimen General), como trabajador por cuenta ajena, en situación de alta, o asimilado a ella.

c) Tener cubierto en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social (Sistema especial en el Régimen General) un mínimo de treinta y cinco jornadas reales cotizadas en los doce meses naturales inmediatamente anteriores a la situación de desempleo<sup>226</sup>.

d) No haber cumplido la edad mínima que se exija para causar derecho a la pensión contributiva de jubilación, salvo que el trabajador no tuviera acreditado el período de cotización requerido para ello.

La duración del subsidio analizado dependerá de la edad de la persona beneficiaria, la tenencia o no de responsabilidades familiares y de las jornadas reales trabajadas (art. 5). La cuantía consiste en el 75 por 100 del salario mínimo interprofesional vigente en cada momento para los trabajadores no eventuales, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias (art. 4). Baste notar cómo en este caso difiere de otros subsidios y resulta mayor a la prevista para los subsidios de desempleo comunes, pero no alcanza el umbral de rentas utilizado para marcar dicha carencia (el 100% del SMI).

Para las personas trabajadoras agrarias mayores de 52 años se regula una variante del subsidio de prejubilación en el art. 2.2 RD 5/1997. Serán beneficiarios de este subsidio especial, aquellos trabajadores mayores de dicha edad que reúnan todos los requisitos establecidos para el subsidio, excepto el de cotización, siempre que hayan cotizado al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social (Sistema Especial) como trabajadores por cuenta ajena de carácter eventual hayan sido perceptores del subsidio ininterrumpidamente durante los últimos cinco años y acrediten que, en el momento de la solicitud, reúnen el período de cotización necesario para el reconocimiento de cualquier tipo de pensión contributiva por jubilación en el sistema de la Seguridad Social. En este caso, una vez agotado el derecho al subsidio a que hubiere lugar, se reanudará el derecho al mismo cada doce meses, a contar desde el inicio del primer derecho, por la duración correspondiente, sin necesidad de que se cumpla el requisito de cotización requerido con carácter general, hasta que el trabajador alcance la edad para acceder a cualquier tipo de jubilación.

En cuanto a la posibilidad de percibir el subsidio junto con otras prestaciones, el art. 11 veta la compatibilidad del mismo:

a) Con la realización simultánea de un trabajo por cuenta propia o ajena. De nuevo congela a las personas beneficiarias en el limbo del “no trabajo” si quieren seguir disponiendo de una renta segura.

b) Con cualquier otra prestación económica por desempleo.

c) Con la percepción por el trabajador de rentas de cualquier naturaleza superiores al salario mínimo interprofesional, excluidas las pagas extraordinarias.

d) Con la percepción por la unidad familiar de rentas de cualquier naturaleza que superen el límite de acumulación.

e) Con cualquier prestación de pago periódico de la Seguridad Social que, a su vez, sea incompatible con el trabajo o que, sin serlo, exceda en su cuantía del salario mínimo interprofesional vigente, excluida la parte proporcional de las pagas extraordinarias.

---

<sup>226</sup> A estos efectos, quedan asimiladas las jornadas trabajadas en faenas agrícolas temporales en el extranjero, siempre que el órgano competente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales haya visado el contrato de trabajo y certifique las jornadas realizadas.

-- En segundo término, posterior en el tiempo, la Ley 45/2002 y el RD 426/2003, de 11 de abril, por el que se regula la renta agraria para los trabajadores eventuales incluidos en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social residentes en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura, diseñan un nuevo subsidio para cubrir idéntica finalidad. Esta norma contiene una prestación específica destinada a los trabajadores eventuales agrarios de Andalucía y Extremadura (sin perjuicio de que quepa demandar su ampliación a otros territorios, aunque en ellos el uso de la mano de obra eventual en el campo sea menor y en aras a fijar población y evitar el vaciamiento y olvido de los territorios rurales en otras zonas geográficas), que se encuentren en situación de desempleo y no puedan ser beneficiarios del subsidio por desempleo establecido por el RD 5/1997.

Los requisitos que se exigen a los desempleados para obtener el derecho a la renta agraria van destinados a acreditar:

-- la condición de trabajador por cuenta ajena de carácter eventual, que desarrolle la actividad agraria de forma habitual (exigencia de 35 jornadas reales trabajadas y cotizadas en el año anterior;

-- estar al corriente en el pago de la cotización a ese régimen;

-- una antigüedad en la residencia dentro del ámbito geográfico protegido (10 años de empadronamiento);

-- carencia de rentas de cualquier naturaleza que en cómputo anual superen la cuantía del salario mínimo interprofesional, excluidas las pagas extraordinarias y cuando el solicitante conviva con otras personas en una misma unidad familiar, únicamente se entenderá cumplido el requisito de carencia de rentas cuando, además de no poseer rentas propias, la suma de la de todos los integrantes de aquélla sea inferior en cómputo anual a ciertos límites de acumulación de recursos<sup>227</sup>; y

-- la disponibilidad para acceder al empleo (inscripción como demandante de empleo, suscripción del compromiso de actividad y participación en las acciones de inserción laboral que determinen los servicios públicos de empleo).

Su cuantía se fija según el número de jornadas reales cotizadas que se acrediten para obtener el derecho a la renta, y será igual al porcentaje siguiente del salario mínimo interprofesional vigente en cada momento, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias, desde el 75% hasta el 100% SMI (art. 4). Su duración depende, al igual que el subsidio, de la edad de la persona beneficiaria, la tenencia o no de responsabilidades familiares y de las jornadas reales trabajadas (art. 5).

---

<sup>227</sup> “1.º Dos veces la cuantía del salario mínimo interprofesional en el caso de familias de dos miembros.

2.º Dos con setenta y cinco veces la cuantía del salario mínimo interprofesional en el caso de familias de tres miembros.

3.º Tres con cinco veces la cuantía del salario mínimo interprofesional en el caso de familias de cuatro miembros.

4.º Cuatro veces la cuantía del salario mínimo interprofesional en el caso de familias de cinco o más miembros.

Para la aplicación del límite familiar de acumulación de recursos se considerará el salario mínimo interprofesional, excluidas las pagas extraordinarias.

A efectos de lo dispuesto en este párrafo f), se entenderán integrados en la unidad familiar al solicitante, su cónyuge y/o hijos o acogidos menores de 26 años o mayores incapacitados que convivan con él [...].

No se incluirán en el cómputo de las rentas del solicitante o beneficiario, ni de su unidad familiar, las obtenidas por el trabajo agrario como trabajador por cuenta ajena de carácter eventual” (art. 2.1.f) RD 426/2003).

De manera similar al subsidio, la percepción de esta renta agraria es incompatible con la realización simultánea de un trabajo por cuenta propia o ajena; con la obtención de rentas de cualquier naturaleza que superen los límites establecidos y, entre otras, con la percepción de pensiones o prestaciones de carácter económico de la Seguridad Social que sean incompatibles con el trabajo, o que, sin serlo, excedan en su cuantía de los límites establecidos para la carencia de rentas (art. 9). En consecuencia, cabe la percepción de la renta agraria y del ingreso mínimo vital siempre y cuando la suma de ambos no rebase las fronteras establecidas, en idéntica reflexión a la *supra* prevista para el subsidio.

Los arts. 286 y ss. LGSS establecen los mecanismos de interconexión entre el subsidio agrario y la renta agraria. Así, el art. 287.6 LGSS establece un derecho de opción de la persona trabajadora eventual agraria, si reúne los requisitos para obtener ambos, entre la prestación por desempleo de nivel contributivo y el subsidio por desempleo establecido en el RD 5/1997, de 10 de enero, y de cómputo recíproco de jornadas entre ambos. Y por su parte, el art. 288 LGSS aclara las referencias efectuadas en ambas normas (RD 5/1997 y RD 426/2003) al Régimen Especial Agrario, al censo agrario o a las jornadas reales.

#### **8.- LA RENTA ACTIVA DE INSERCIÓN**

Se regula en la actualidad en virtud de la disposición final 5ª de la Ley 45/2002, de 2 de diciembre, de medidas urgentes para informe sistema de protección por desempleo y mejora de la empleabilidad, que consolida la habilitación legal de esta figura, desarrollada en virtud del RD 1369/2006. Su creación supone “una ayuda específica denominada renta activa de inserción, dirigida a los desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo..., que adquieran el compromiso de realizar actuaciones favorecedoras de su inserción laboral” (art. 1 RD 1369/2006).

Como requisitos generales para su percepción, el art. 2.1 exige que las personas desempleadas sean menores de 65 años que, a la fecha de solicitud de incorporación, reúnan los siguientes requisitos:

- a) Ser mayor de 45 años, jugando de nuevo con la edad como un mecanismo de riesgo de expulsión y no retorno del mercado de trabajo.
- b) Acreditar búsqueda activa de empleo mediante la inscripción como demandante de empleo ininterrumpidamente en la oficina de empleo durante 12 o más meses. A estos efectos, se considerará interrumpida la demanda de empleo por haber trabajado un período acumulado de 90 o más días en los 365 anteriores a la fecha de solicitud de incorporación al programa. Durante la inscripción como demandante de empleo deberá buscarse activamente empleo, sin haber rechazado oferta de empleo adecuada ni haberse negado a participar, salvo causa justificada, en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales u otras para incrementar la ocupabilidad.

En el momento de la solicitud se deberá acreditar haber realizado durante el periodo de inscripción antes indicado acciones de búsqueda activa de empleo en la forma que se determine reglamentariamente y a falta de oportuno desarrollo, de la forma establecida en el art. 3 RD-Ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo. También la salida al extranjero interrumpe la inscripción como demandante de empleo a estos efectos, aun cuando no se considerará interrumpida la inscripción cuando el solicitante acredite que la salida al extranjero se ha producido por matrimonio o nacimiento de hijo, fallecimiento o enfermedad grave del cónyuge o parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad o por el cumplimiento de un deber inexcusable de carácter público y personal, y siempre que la estancia haya sido igual o inferior a 15 días. Asimismo, tampoco interrumpirá la inscripción la salida a países del Espacio Económico europeo y Suiza para la búsqueda o realización de trabajo, perfeccionamiento profesional o cooperación internacional, y siempre que la estancia sea

inferior a 90 días. En los supuestos en que se interrumpa la demanda de empleo, se exigirá un periodo de 12 meses ininterrumpido desde la nueva inscripción.

c) Haber extinguido la prestación por desempleo de nivel contributivo y/o el subsidio por desempleo de nivel asistencial, salvo cuando la extinción se hubiera producido por imposición de sanción, y no tener derecho a la protección por dicha contingencia. Este requisito no se exigirá a los emigrantes retornados y a las víctimas de violencia de género, para quienes esta renta no funciona como protección siguiente a la contributiva y asistencial.

d) La renta activa está indisolublemente unida a la acreditación de un estado de necesidad económico, definido como “carecer de rentas, de cualquier naturaleza, superiores en cómputo mensual al 75 por ciento del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias”, semejante al subsidio asistencial. Se mantendría, por tanto, la situación de necesidad constatada por aquél. En este caso, sí se tienen en cuenta los ingresos de la unidad familiar como segundo y sucesivo filtro a superar: “si tiene cónyuge y/o hijos menores de 26 años, o mayores incapacitados o menores acogidos, únicamente se entenderá cumplido el requisito de carencia de rentas cuando la suma de las rentas de todos los integrantes de la unidad familiar así constituida, incluido el solicitante, dividida por el número de miembros que la componen, no supere el 75 por ciento del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias”. Se computa como renta el importe de los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las comunidades autónomas. De este modo, las rentas mínimas autonómicas (y por ende el ingreso mínimo vital) no aparecen configurados como un complemento a la renta analizada, sino como un obstáculo para su percepción en orden a pasar el filtro de la vulnerabilidad económica.

El principal colectivo beneficiario de esta renta parece venir dado por la edad (mayores de 45 años), poniendo de relieve de nuevo este umbral en el que confluirán no tan jóvenes con una trayectoria profesional precaria y personas con una dilatada carrera de cotización que se ven expulsados del mercado sin posibilidad de retorno.

Además de este heterogéneo colectivo, el art. 2.2 regula otros colectivos menores de 65 años, potenciales beneficiarios de la renta:

a) Quienes acrediten una minusvalía (*rectius*, discapacidad) en grado igual o superior al 33 por ciento, o tener reconocida una incapacidad que suponga una disminución en su capacidad laboral del porcentaje anteriormente indicado, siempre que se reúnan los requisitos generales (salvo la edad).

De hecho, el art. 2.3 parece establecer un derecho de opción para los beneficiarios de pensiones de invalidez no contributiva, quienes podrán ser incorporados al programa si reúnen, en el momento de la solicitud, los requisitos exigidos (desde luego, superan el 33% de discapacidad) y por cuanto hace a la carencia de rentas, que podrían incumplir por la percepción de la pensión no contributiva, es necesario acreditar que dejarán de percibirla “a través de una certificación de la Administración competente sobre la suspensión de la pensión a partir de la fecha en que se inicie el devengo de la renta activa de inserción”. Esta inclusión muestra, como se tratará más adelante, la dispersión del escudo de protección social que trata de atender al colectivo de personas con discapacidad.

b) Trabajadores emigrantes que, tras haber retornado del extranjero en los 12 meses anteriores a la solicitud, hubieran trabajado, como mínimo, seis meses en el extranjero desde su última salida de España y estén inscritos como demandantes de empleo, siempre que se reúnan los requisitos generales. Como se advirtió en el subsidio para emigrantes, la renta activa parece diseñarse para que actúe como un segundo nivel de protección en caso de no poder acceder al subsidio (que requiere doce meses trabajados en el extranjero).

c) Quienes tengan acreditada por la Administración competente la condición de víctima de violencia de género o doméstica<sup>228</sup>, salvo cuando conviva con el agresor (requisito dirigido a garantizar su salud e integridad física), y estén inscritos como demandantes de empleo, siempre que reúnan los requisitos generales salvo la edad y la inscripción previa como demandante de empleo. El art. 41 de la LO 10/2022 establece que, a estos efectos, las víctimas acreditadas de violencia sexual tendrán la consideración jurídica de víctimas de violencia de género.

El apartado 4 del art. 2 establece, además, dos requisitos de reiteración y duración máxima:

-- No pueden haber sido beneficiarios de la renta activa de inserción en los 365 días naturales anteriores a la fecha de solicitud del derecho a la admisión al programa, salvo en el caso de los que acrediten un grado de minusvalía igual o superior al 33 por ciento o la condición de víctima de violencia de género o doméstica. Esta previsión, al final, parece penalizar a quien ha percibido la renta y no ha podido encontrar un trabajo durante ese tiempo, al establecer una especie de *vacatio*. Por supuesto, quien sin agotar su percepción encuentra trabajo, podrá reanudar la misma si el vínculo dura menos de seis meses.

-- Y como límite temporal, no cabe haber disfrutado de tres derechos al programa de renta activa de inserción anteriores, aunque no se hubieran disfrutado por el periodo de duración máxima de la renta. No resiste, de nuevo, comparación con el ingreso mínimo vital en cuanto hace a estas condiciones adicionales.

Su cuantía es igual al 80 por ciento del indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM) mensual vigente en cada momento (art. 4.2), y tendrá una duración máxima de once meses.

Aparece intrínsecamente entrelazado con la búsqueda activa de empleo (no en vano tienen que suscribir un compromiso de actividad) y con su inserción laboral. Al respecto, resulta de máximo interés aquella previsión que contempla que “los trabajadores admitidos al programa, que realicen un trabajo por cuenta propia o por cuenta ajena a tiempo completo, percibirán una ayuda equivalente al 25 por ciento de la cuantía de la renta durante un máximo de 180 días a partir del primer día de trabajo tras la solicitud de admisión al programa, con independencia del número de contratos de trabajo o actividades por cuenta propia realizadas” y que la percepción de la ayuda no minorará la duración de la renta activa de inserción (art. 6). De igual modo, y aun cuando es incompatible con el trabajo por cuenta ajena a tiempo completo y por cuenta propia, sí se podría seguir percibiendo de realizar un trabajo por cuenta ajena “a tiempo parcial, en cuyo caso se deducirá del importe de la renta activa de inserción la parte proporcional al tiempo trabajado y el periodo de la renta pendiente de percibir mientras se compatibiliza con ese trabajo se ampliará en la misma parte proporcional” (art. 10.2.b).

## **9.- LAS PRESTACIONES FAMILIARES**

La necesidad de protección frente a la pobreza resulta más acuciante de comprobar cómo el riesgo de exclusión aparece unido a los hijos menores de edad, por ello, las prestaciones familiares son imprescindibles a la hora de afrontar el diseño de una red de seguridad que impida la actualización de dicho riesgo, especialmente para las mujeres.

A continuación, se analizan las prestaciones familiares por hijo o menor acogido a cargo con discapacidad, de pago único en supuesto de nacimiento o adopción de hijo en supuestos especiales y la prestación por parto o adopción múltiples.

### **9.1.- La asignación económica por hijo o menor acogido a cargo con discapacidad**

---

<sup>228</sup> A los efectos de este programa, la violencia doméstica contemplada en el artículo 173 del Código Penal queda limitada a la ejercida sobre el cónyuge o persona ligada por análoga relación de afectividad o sobre los hijos o los padres.

Antes de la promulgación del ingreso mínimo vital, parecía que esta era la prestación básica y fundamental en la protección familiar de nivel no contributivo, pero ha quedado reducido al extremo su ámbito de actuación merced a la reforma de su ámbito de aplicación.

La prestación no contributiva por hijo o menor acogido a cargo exige, para su percepción, acreditar los condicionantes siguientes por parte de los beneficiarios, es decir, como regla general los progenitores o acogedores del menor: residir legalmente en España; tener a su cargo a hijos o menores acogidos con discapacidad; carecer de rentas y no tener derecho a prestaciones de la misma naturaleza.

a) Residir legalmente en territorio español. Esta prestación pueden lucrarla tanto españoles como extranjeros con residencia legal. Esta residencia legal, además, se predica del solicitante y del hijo a cargo [art. 10.1.b RD 1335/2005], no extendiéndola a todos los miembros de la unidad familiar, en cuyo caso, éste podría convivir, dentro de la familia, con un extranjero en situación irregular y percibir la ayuda analizada.

No se exige ningún período de estancia previo, a diferencia de cuanto ocurre con las prestaciones no contributivas por incapacidad permanente o jubilación, pero sí parece necesaria la permanencia en el territorio. No obstante, en un momento de gran movilidad exterior, las ausencias puntuales o los desplazamientos al extranjero, de conformidad con el art. 28.4 RD 1335/2005, no interrumpen la residencia si son inferiores a 90 días a lo largo de cada año natural.

En todo caso, esta exigencia de residencia del causante en España resulta matizada por lo previsto en el reglamento de desarrollo de la prestación, que amplía el ámbito geográfico a los “trabajadores trasladados por su empresa fuera del territorio español, que se encuentren en situación asimilada a la de alta y coticen en el correspondiente régimen de Seguridad Social español”.

b) Tener a su cargo a un hijo menor de dieciocho años de edad y afectado por una discapacidad en un grado igual o superior al 33 por ciento, o mayor de dicha edad cuando el grado de discapacidad sea igual o superior al 65 por ciento, a cargo del beneficiario, cualquiera que sea la naturaleza legal de la filiación, así como por los menores a su cargo en régimen de acogimiento familiar permanente o guarda con fines de adopción, que cumplan los mismos requisitos.

Los datos relevantes a este respecto son la minoría de edad y el grado de discapacidad del 33 por 100 o el grado de discapacidad superior al 65 por 100 y, en ambos casos, estar sostenidos por la persona beneficiaria de la prestación, a estos efectos, su progenitor. Con la nueva regulación, la minoría de edad ha quedado desplazada, adquiriendo importancia la discapacidad requerida. Respecto al grado de discapacidad, a efectos del reconocimiento, así como la situación de dependencia y la necesidad del concurso de otra persona para acceder a una cuantía superior, se determina mediante la aplicación del baremo contenido en el RD 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad. No obstante, el umbral de referencia (el mismo que el previsto para la prestación por invalidez no contributiva) parece, para esta prestación, bastante elevado una vez alcanzan la mayoría de edad.

Por último, de conformidad con el art. 9 RD 1335/2005, se considerará que el hijo está a cargo cuando conviva y/o dependa económicamente del beneficiario. El legislador se preocupa de no desincentivar el trabajo en estos casos, al establecer cómo no perderá la condición de hijo o de menor acogido a cargo por el mero hecho de realizar un trabajo lucrativo por cuenta propia o ajena siempre que continúe viviendo con el beneficiario de la prestación y que los ingresos anuales del causante, en concepto de rendimientos del trabajo, no superen el 100% del salario mínimo interprofesional, también en cómputo

anual y tal condición se mantendrá aunque la afiliación del causante como trabajador suponga su encuadramiento en un régimen de Seguridad Social distinto a aquél en el que esté afiliado el beneficiario de la prestación.

Sin embargo, no se considera al hijo o menor acogido a cargo cuando sea receptor de una pensión contributiva, procedente de un régimen público de protección social, distinta de la pensión de orfandad o de la pensión en favor de familiares de nietos y hermanos (art. 9.4 RD 1335/2005). Ahonda el art. 361.3 LGSS en este extremo para prestaciones no contributivas, al considerar incompatible (y forzar a elegir al causante) entre la asignación por hijo a cargo y la pensión de invalidez o jubilación en la modalidad no contributiva (estando vinculado el ingreso mínimo vital a la unidad familiar en este caso y no al hijo).

c) No tener derecho, ni el padre ni la madre (de nuevo, es necesario sustituir dicha expresión por progenitores), a prestaciones de esta misma naturaleza en cualquier otro régimen público de protección social. Esta incompatibilidad entre prestaciones familiares no comporta, sin más, la denegación de la prestación por hijo a cargo solicitada, pues el mismo precepto establece que en los supuestos en que uno de los progenitores o adoptantes esté incluido, en razón de la actividad desempeñada o por su condición de pensionista, en un régimen público de Seguridad Social, la prestación correspondiente será reconocida por dicho régimen, siempre que aquel reúna los requisitos necesarios para ser beneficiario de dicha prestación, y a continuación señala un derecho de opción en caso de derecho en varios regímenes.

d) Ha desaparecido el requisito de carencia de rentas y, en consecuencia, no se trataría de una prestación destinada a luchar contra la pobreza (y tampoco la cuantía otorgada permitiría cumplir tal función). Con todo, parece necesario incluir esta prestación en estas páginas dada su vinculación con el ingreso mínimo vital actualmente y su trayectoria pasada.

Los titulares de esta prestación familiar no contributiva serán los progenitores o quienes tengan el menor acogido. En los casos de separación judicial o divorcio, el derecho al percibo de la asignación se conservará para quien tenga el menor a su cargo, aun cuando se trate de persona distinta a aquella que la tenía reconocida antes de producirse la separación, la nulidad o el divorcio. Cuando por resolución judicial se hubiera acordado el ejercicio compartido de la guarda y custodia, la prestación se reconocerá, previa solicitud, a cada uno de ellos, en proporción al tiempo en que le haya sido reconocida la custodia del hijo o menor (art. 11.2 RD 1335/2005).

Asimismo, serán beneficiarios de la asignación que, en su caso y en razón de ellos, hubiera correspondido a sus padres los huérfanos de padre y madre, menores de dieciocho años y que sean personas con discapacidad en un grado igual o superior al 33 por ciento o mayores de dicha edad y que sean personas con discapacidad en un grado igual o superior al 65 por ciento; quienes no sean huérfanos y hayan sido abandonados por sus padres y no se encuentren en régimen de acogimiento familiar permanente o guarda con fines de adopción.

También serán beneficiarios de las asignaciones que en razón de ellos corresponderían a sus padres, los hijos con discapacidad mayores de dieciocho años cuya capacidad no haya sido modificada judicialmente y conserven su capacidad de obrar.

El reformado art. 353 LGSS redirige la cuantía anual a la correspondiente ley de presupuestos generales del Estado. En dicha Ley, además de la cuantía general, se establecerá otra cuantía específica, similar a la graduación de gran invalidez, en el supuesto de hijo a cargo mayor de dieciocho años, con un grado de discapacidad igual o superior al 75 por ciento y que, como consecuencia de pérdidas anatómicas o funcionales, necesite el concurso de otra persona para realizar los actos más esenciales de la vida, tales como vestirse, desplazarse, comer o análogos.

Para el año 2023, la cuantía de la asignación económica establecida en el supuesto de hijo menor de dieciocho años o de menor a cargo con un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento será en cómputo anual de 1.000,00 euros; para el hijo mayor de dieciocho años a cargo con un grado de discapacidad igual o superior al 65 por ciento, será en cómputo anual de 5.439,60 euros; finalmente, la cuantía específica para la discapacidad “cualificada”, será en su cómputo anual de 8.158,80 euros (disposición adicional 6ª RD 1058/2022, de 27 de diciembre, sobre revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social, de las pensiones de Clases Pasivas y de otras prestaciones sociales públicas para el ejercicio 2023). Con las cifras anteriores cabe constatar cómo la prestación básica no ha variado, mientras las restantes han experimentado ligeras subidas en los últimos años.

### **9.2.- Prestación económica de pago único a tanto alzado por nacimiento o adopción de hijo en varios supuestos especiales de familias**

Esta ayuda y la siguiente tiene como finalidad compensar (si bien en una parte ínfima) los mayores gastos acaecidos en caso de nacimiento o adopción de hijos en determinados casos, donde se considera que la repercusión de los gastos provocados por el nuevo descendiente será mayor, pero deja extramuros de su ámbito de protección a las situaciones de acogimiento o guarda, quizá por venir configurado como un pago único (y por ello no vinculado a la permanencia del menor como en el supuesto anterior).

Los beneficiarios de esta prestación no contributiva se dividen en tres grandes subgrupos en atención a la circunstancia del nacimiento o adopción de un hijo (la Ley 35/2007, de 15 de noviembre, por la que se establece la deducción por nacimiento o adopción en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la prestación económica de pago único de la Seguridad Social por nacimiento o adopción, amplió la prestación de pago único por nacimiento o adopción de tercer o sucesivo hijo en sus orígenes referidas exclusivamente a las familias numerosas, pero dicha variación no ha sido trasladada todavía al reglamento que la desarrolla, el cual sigue hablando de prestación económica de pago único por nacimiento o adopción de un tercer o sucesivos hijos):

-- Familia numerosa, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

-- Familia monoparental, entendiéndose por tal la constituida por un solo progenitor con el que convive el hijo nacido o adoptado y que constituye el sustentador único de la familia, aun cuando el otro progenitor no haya muerto.

-- Madres o padres con discapacidad igual o superior al 65%.

El art. 21 RD 1335/2005 se ocupa de detallar, de concurrir varios beneficiarios, a quién corresponde: en el supuesto de convivencia de los progenitores o adoptantes, será beneficiario cualquiera de ellos determinado de común acuerdo. Se presumirá que existe acuerdo cuando la prestación se solicite por uno de aquéllos, y a falta de acuerdo será beneficiaria la madre, en su caso (estableciendo una preferencia atentatoria contra el derecho del otro progenitor, máxime si hay dos madres); cuando los progenitores o adoptantes no convivan, será beneficiario el que tenga a su cargo la guarda y custodia del hijo; y, finalmente, cuando el causante hubiera quedado huérfano de ambos progenitores o adoptantes o esté abandonado, será beneficiaria de la prestación económica la persona física que legalmente se haga cargo de aquél.

Los requisitos para lucrar la prestación no contributiva, en virtud de la remisión efectuada al art. 352 LGSS por el art. 357 LGSS, son los siguientes:

-- Residir legalmente en territorio español.

-- No percibir ingresos anuales, de cualquier naturaleza, superiores a la cuantía establecida anualmente en la Ley de Presupuestos, incrementándose en un 15 por 100 por cada hijo o menor acogido a cargo, a partir del segundo, éste incluido (se considerará a

cargo el hijo menor de dieciocho años, o mayor de dicha edad afectado por una discapacidad en un grado igual o superior al 65 por ciento, así como por los menores a cargo en régimen de acogimiento familiar permanente o guarda con fines de adopción). Si se trata de personas que forman parte de familias numerosas, también tendrán derecho a la prestación si sus ingresos anuales no son superiores al importe que a tales efectos establezca la Ley de Presupuestos Generales del Estado para los supuestos en que concurren tres hijos a cargo según la citada ley, incrementándose en la cuantía que igualmente establezca dicha Ley por cada hijo a partir del cuarto, este incluido.

En el supuesto de convivencia de ambos progenitores, si la suma de los ingresos percibidos por ambos superase los límites de ingresos, no se reconocerá la condición de beneficiario a ninguno de ellos.

Los límites de ingresos anuales a que se refiere este apartado se actualizarán anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, respecto de la cuantía establecida en el ejercicio anterior, al menos, en el mismo porcentaje que en dicha Ley se establezca como incremento general de las pensiones contributivas de la Seguridad Social. El legislador impone la subida del umbral que acredita la carencia de rentas, pero no dispone correlativamente un aumento de la cantidad percibida en idéntico porcentaje, manteniéndose, como luego se reiterará, la cuantía básica desde hace tiempo inmóvil.

Al efecto de acreditar la inferioridad de ingresos respecto a aquel umbral, se tienen en cuenta los rendimientos del trabajo, del capital, de las actividades económicas, así como cualesquiera bienes y derechos de naturaleza prestacional --y los que se consideran como tales--, computándose en su valor bruto<sup>229</sup>.

Como excepción, los procedentes de actividades económicas realizadas por cuenta propia, se sumarán en su valor neto, al que se añadirá el importe de las cotizaciones sociales; y cuando se trate de rendimientos de capital mobiliario, sólo los intereses u otra clase de rendimientos obtenidos por el beneficiario, pero no el capital en sí mismo (art. 14 RD 1335/2005). En los siguientes apartados del art. 14 RD 1335/2005, la norma reglamentaria se remite a la regulación fiscal para determinar las rentas exentas<sup>230</sup>.

---

<sup>229</sup> Sin deducción de ninguna naturaleza, STS 18 febrero 1994 (Rec. núm. 2478/1993).

<sup>230</sup> A la sazón, considera excluidas las prestaciones públicas extraordinarias por actos de terrorismo y las pensiones derivadas de medallas y condecoraciones concedidas por dichos atentados; las ayudas de cualquier clase percibidas por los afectados por el virus de inmunodeficiencia humana; las pensiones reconocidas en favor de aquellas personas que sufrieron lesiones o mutilaciones con ocasión o como consecuencia de la Guerra Civil; las indemnizaciones como consecuencia de responsabilidad civil por daños personales, en la cuantía legal o judicialmente reconocida, incluidas las derivadas de contratos de seguro de accidentes; las indemnizaciones por despido o cese del trabajador, en la cuantía establecida con carácter obligatorio en las normas laborales; las prestaciones económicas percibidas de instituciones públicas con motivo del acogimiento de personas con discapacidad, mayores de 65 años o menores o las equivalentes previstas en los ordenamientos de las Comunidades Autónomas; las becas percibidas para cursar estudios reglados; las prestaciones por desempleo reconocidas por la respectiva entidad gestora cuando se disfruten en la modalidad de pago único; gratificaciones extraordinarias satisfechas por el Estado español por la participación en misiones internacionales de paz o humanitarias; las indemnizaciones satisfechas por las Administraciones públicas por daños personales como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos; las prestaciones percibidas por entierro o sepelio; las ayudas sociales a las personas con hemofilia u otras coagulopatías congénitas que hayan desarrollado la hepatitis C como consecuencia de haber recibido tratamiento con concentrados de factores de coagulación en el ámbito del sistema sanitario público; y las derivadas de la aplicación de los instrumentos de cobertura cuando cubran exclusivamente el riesgo de incremento del tipo de interés variable de los préstamos hipotecarios destinados a la adquisición de la vivienda habitual (remisión efectuada a diversos apartados del art 7 Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio). Este cómputo hace referencia a los ingresos o beneficios obtenidos por los beneficiarios durante el ejercicio anterior a la

A continuación, y a semejanza de la prestación anterior, se aquilata el límite de ingresos requerido cuando se ha superado por un margen escaso: si los ingresos anuales percibidos, por cualquier naturaleza, superan el límite explicitado, pero son inferiores al importe conjunto que resulte de sumar a dicho límite el importe de la prestación (1.000 euros), la cuantía de esta última será igual a la diferencia entre los ingresos percibidos por el beneficiario y el indicado importe conjunto. De nuevo, y para evitar prestaciones ínfimas, no se reconocerá la prestación en los supuestos en que la diferencia a que se refiere el párrafo anterior sea inferior al importe establecido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado (art. 358.2 LGSS).

-- No tener derecho, ni el padre ni la madre (*rectius*, cualquiera de los progenitores), a prestaciones de esta misma naturaleza en cualquier otro régimen público de protección social, no en vano el carácter subsidiario de estas prestaciones y su incompatibilidad (y consiguiente derecho de opción) con otras.

La cuantía a percibir, en un pago único, es de 1.000 euros (art. 358 LGSS), invariable en los últimos años e igual para las tres variantes de beneficiarios, esto es, sin establecer distinciones entre las tres modalidades en orden a sus especiales circunstancias. El pago único percibido es escaso y no logra cumplir la finalidad a la que parece estar avocado.

### **9.3.- Prestación por parto o adopción múltiples**

Esta ayuda aparece destinada a quienes hayan tenido un parto o adopción de carácter múltiple (dos o más), sin mencionar --y por ello cabe entender excluidos-- supuestos de guarda o acogida.

Los beneficiarios son el padre o la madre --de nuevo, dejando al margen otros modelos familiares, que igualmente tendrán derecho-- y, en su defecto, el precepto reenvía su determinación al reglamento de desarrollo. Éste, en su art. 25, establece que, en el supuesto de convivencia de los progenitores o adoptantes, será beneficiario de la prestación cualquiera de ellos, determinado de común acuerdo, presumiéndose que existe cuando la prestación se solicita por uno de aquéllos; a falta de acuerdo, como sucede con las prestaciones anteriormente analizadas, la madre será la beneficiaria (preferencia que trata de compensar los superiores gastos en tiempo y dinero que realizan las mujeres, pero que, de hecho, perpetúa la tradicional asignación de roles).

El resto de asignación de beneficiarios sigue también el camino marcado por la prestación por hijo a cargo: cuando los progenitores o adoptantes no convivan, lucrará la prestación el que tenga a su cargo la guarda y custodia de los hijos y si los causantes quedan huérfanos de ambos progenitores o adoptantes o sean abandonados, corresponderá a la persona física (no jurídica) que legalmente se haga cargo de ellos.

Para acceder a esta prestación es necesario que concurra el hecho causante, definido en este caso por la existencia de parto o adopción múltiples, es decir, cuando el número de nacidos o adoptados sea igual o superior a dos. Para causar el derecho, el nacimiento o la formalización de la adopción ha de producirse en España y los beneficiarios también residir en territorio nacional. A estos efectos, se reputará producido en España el nacimiento o la adopción que tenga lugar en el extranjero cuando se acredite que el hijo se ha integrado de manera inmediata en un núcleo familiar con residencia en territorio español (art. 24.1 RD 1335/2005).

En los casos de parto o adopción múltiple, cuando uno de los hijos nacidos o adoptados esté afectado por una discapacidad igual o superior al 33 por ciento, merced al reenvío que el art. 24.2 realiza al art. 20.3 RD 1335/2005, “computa” doble. Además (como sucede con todas las familiares de carácter asistencial), no han de tener derecho, ni el

---

solicitud, circunstancia que se examinará en el aparatado correspondiente a la dinámica y gestión de esta prestación.

padre ni la madre, a prestaciones de esta misma naturaleza en cualquier otro régimen público de protección social.

En fin, como última condición, en este caso inexistente, no se requiere carencia de rentas. La cuantía de la prestación económica por parto o adopción múltiples dependerá del número de hijos nacidos o adoptados y del salario mínimo interprofesional en cada momento vigente, de conformidad con el cuadro recogido en el art. 360 LGSS. La revalorización de la prestación dependerá, entonces, de la propia prevista para el SMI y no de la general fijada para otras prestaciones como la jubilación o la incapacidad permanente. En este sentido, el incremento experimentado por este repercute de manera directa en la cuantía de la prestación analizada. Como regla de cierre y para evitar una prestación exponencial, finaliza la progresión aritmética entre el número de hijos y el múltiplo del citado referente en cuatro o más hijos (difícilmente alcanzará un parto un número superior) y un máximo de 12 veces aquél.

En cuanto hace a la compatibilidad, el ingreso mínimo ha sustituido hacia el futuro las prestaciones familiares ordinarias por hijo a cargo y fagocitado el resto para las unidades familiares con bajos ingresos, en tanto su la familia cumple los requisitos para percibir ambas, la renta mínima reconocida se verá rebajada por el importe de la prestación familiar correspondiente.

#### **10.- PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS QUE ATIENDEN A LA CARENCIA DE RENTAS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO**

Existen prestaciones contributivas en las que confluye la atención a la carencia de rentas y que comportan una indiscutible clave de género, como las derivadas de la muerte y supervivencia, en particular la viudedad y las prestaciones en favor de familiares y, en menor medida, los complementos por mínimos a pensiones contributivas.

De atender a la primera mencionada, la pensión media de viudedad en España ronda los 776 euros en 2022 según datos del INSS<sup>231</sup> y su baja cuantía, unida a la falta de rentas propias, se encuentran en el origen de la mayor tasa de pobreza de las mujeres mayores de 65 años. prevé elevar el porcentaje aplicable a la base reguladora para dos colectivos, vinculándose dicho aumento a su situación de necesidad, a la hora de conceder la prestación en caso de separación o divorcio o para extinguir la misma.

Así, cuando la pensión de viudedad constituya la principal o única fuente de ingresos del pensionista, aquellos no superen determinada cuantía y el pensionista tenga cargas familiares, el porcentaje señalado será del 70 por 100, en lugar del general 52 por 100.

Por cargas familiares la norma entiende comprendida la convivencia de la persona beneficiaria con hijos menores de veintiséis años, mayores incapacitados, o menores acogidos<sup>232</sup>, cuando los rendimientos del conjunto de la unidad familiar, así constituida, incluido el pensionista, dividida entre el número de miembros que la compongan, no supere, en cómputo anual, el 75 por 100 del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias.

El incremento descrito tiene un indudable impacto de género por razones sociales y económicas de sobra conocidas para aquellas viudas que reciben una pensión escasa y que tienen hijos menores.

<sup>231</sup>

[https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/845d205d-c125-4ee7-b46c-8afeacc6d140/CA202203.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT\\_TO=linktext&CACHEID=ROOTWORKS\\_PACE.Z18\\_2G50H38209D640QTQ57OVB2000-845d205d-c125-4ee7-b46c-8afeacc6d140-n.sRZsh](https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/845d205d-c125-4ee7-b46c-8afeacc6d140/CA202203.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=linktext&CACHEID=ROOTWORKS_PACE.Z18_2G50H38209D640QTQ57OVB2000-845d205d-c125-4ee7-b46c-8afeacc6d140-n.sRZsh).

<sup>232</sup> Incluidos los hijos privativos de uno de los cónyuges nacidos con posterioridad y aun cuando viva el padre de los mismos, STS 2 octubre 2008 (Rec. núm. 3642/2007).

En segundo lugar, cabe elevar al 60% el porcentaje aplicable a la base cuando las personas beneficiarias de la pensión de viudedad del sistema de la Seguridad Social cumplan los siguientes requisitos:

- a) Haber cumplido una edad igual o superior a los 65 años.
- b) No tener derecho a otra pensión pública española o extranjera. La norma no impide optar, pero sí acceder a otra no contributiva, de tal modo que la persona beneficiaria tendría que calcular qué preferiría de cumplir los requisitos para ambas, solicitar una no contributiva y perder el complemento o continuar percibiendo el mismo.
- c) No percibir ingresos por la realización de trabajo, ya sea por cuenta propia o ajena.
- d) No percibir rendimientos del capital, de actividades económicas o ganancias patrimoniales, de acuerdo con el concepto establecido para dichas rentas en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que en cómputo anual superen el límite de ingresos establecido en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado para ser beneficiario de la pensión mínima de viudedad.

Este porcentaje parecía diseñado teniendo presente a las viudas que nunca habían trabajado y cuya pensión no garantizaba una vida digna. Pero su férrea incompatibilidad con cualquier otra prestación forzaría a ciertos sujetos a elegir entre percibir un 8% más de su prestación o lucrar el ingreso mínimo vital en la cuantía que les correspondiera.

Queda, en tercer lugar, la vinculación del acceso a esta prestación en caso de divorcio, separación o nulidad, a la existencia, como regla general con excepciones, de una pensión compensatoria para el excónyuge supérstite. Las excepciones son, de un lado, las mujeres víctimas de violencia de género y, de otro, determinadas situaciones transitorias reguladas en la disposición transitoria 13ª LGSS en la redacción dada por la disposición final 3ª de la Ley 26/2009, entre las cuales cabe destacar, aunque no contemple de modo expreso la situación de necesidad, aquella que otorga derecho a la pensión de viudedad a aquellas personas separadas, divorciadas o viudas que, aunque no reúnan los requisitos de transitoriedad, se trate de personas con sesenta y cinco o más años, no tengan derecho a otra pensión pública y la duración del matrimonio con el causante de la pensión no haya sido inferior a quince años. Claramente en este último caso se trata de otorgar una prestación a cuantas personas, mayoritariamente mujeres, se divorciaron de sus maridos sin pensión compensatoria tras matrimonios prolongados y alcanzada la edad tradicional de jubilación, no tienen derecho a otra pensión pública (en este caso, la jubilación).

También dentro de las prestaciones por muerte y supervivencia, el art. 226 LGSS concede una pensión en favor de determinados familiares que hallan convivido con la persona causante fallecida al menos los dos últimos años, a su cargo y acrediten carencia de rentas. los familiares beneficiarios (no necesariamente únicos, cabría la existencia de varios) aparecen divididos en varios colectivos dispares, entre los que conviene destacar los dos siguientes:

-- Madre y abuelas viudas, solteras, casadas, cuyo marido sea mayor de 60 años o esté incapacitado para el trabajo, separadas judicialmente o divorciadas.

-- Hijos y hermanos de pensionistas de jubilación o incapacidad permanente, ambas en su modalidad contributiva, o de aquellos trabajadores que al fallecer reunían los requisitos para el reconocimiento del derecho a pensión de jubilación o de incapacidad permanente, hombres o mujeres mayores de 45 años en la fecha del hecho causante, esto es, la del fallecimiento, que estén solteros, viudos, separados judicialmente o divorciados, siempre que acrediten dedicación prolongada al cuidado del causante. Este último colectivo se presenta como la oportunidad para ubicar al conjunto de cuidadoras (tradicionalmente la hija que se quedaba en casa para cuidar a sus padres mayores) que quedan desprotegidas

cuando desaparece, por el fallecimiento de la persona, la necesidad de cuidados y la pensión que sostenía al núcleo familiar.

Todas las personas beneficiarias tendrán derecho a una pensión consistente en el 20% de la base reguladora de duración indefinida, siempre y cuando sigan acreditando los requisitos de acceso. Este porcentaje puede incrementarse si al fallecimiento del causante no quedase cónyuge sobreviviente, o cuando el cónyuge sobreviviente con derecho a pensión de viudedad falleciese estando en el disfrute de la misma, la pensión correspondiente a los nietos o hermanos se incrementará con el porcentaje previsto para la viudedad. Si en el indicado momento no quedase cónyuge sobreviviente, ni hijos, nietos o hermanos con derecho a pensión, el porcentaje para determinar la pensión de los ascendientes se incrementará, en igual forma, distribuyéndose el incremento por partes iguales entre todos los ascendientes, si hubiera más de uno con derecho a pensión (art. 23.2 de la Orden de 13 de febrero de 1967 por la que se establecen normas para la aplicación y desarrollo de las prestaciones de muerte y supervivencia del Régimen General de la Seguridad Social).

Por último, el art. 59 LGSS regula el complemento por mínimos, cuyo objetivo “es garantizar unas pensiones mínimas, en el sentido de que si los beneficiarios, conforme a los cálculos que procedan según la normativa de Seguridad Social para la determinación de la pensión correspondiente, no llegan a alcanzar dichas pensiones mínimas, la pensión que les correspondería sea complementada”. Se trata de una institución peculiar porque, sin tener naturaleza de prestación contributiva, va unida a alguna pensión de Seguridad Social con esa naturaleza, y cuya cuantía varía en función de la diferencia que media entre el importe de la pensión devengadas una vez revalorizada y el importe establecido legalmente como mínimo. La concreta cuantía y los diferentes apartados aparecen definidos en la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, y en los arts. 5 a 7 y en el Anexo I del RD 1058/2022, de 27 de diciembre, sobre revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social, de las pensiones de Clases Pasivas y de otras prestaciones sociales públicas para el ejercicio 2023.

El cálculo para ser beneficiario del mismo y la concreta cantidad a la que se tiene derecho hacen necesaria la realización, una vez más, de complejos cálculos, pero no cabe obviar que las pensiones contributivas (de viudedad o jubilación) de cuantía más ínfima tienen sesgo de género y este complemento coadyuva a su dignificación.

Como en tantas otras ocasiones (muchas de ellas pérdidas) se produce una llamada a una futura reforma y actualización de su cuantía, en este caso, a resultas de las subidas del SMI. Así, la disposición final 5ª de la Ley 21/2021 da un plazo de un año al Gobierno para que aborde, en el marco del diálogo social, una revisión de los criterios para la determinación de las cuantías de las pensiones mínimas con el fin de garantizar su suficiencia en cumplimiento del artículo 50 de la Constitución y del artículo 4 del Protocolo Adicional a la Carta Social Europea.

## **11.- OTRAS PRESTACIONES SOCIALES CON PERSPECTIVA DE GÉNERO**

Externamente al ámbito de aplicación de la Seguridad Social, la LO 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, concede, en su art. 27, una ayuda económica a las víctimas de violencia de género cuando careciesen de rentas superiores, en cómputo mensual, al 75 por 100 del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias en pago único, siempre que se presuma que debido a su edad, falta de preparación general o especializada y circunstancias sociales, que la víctima tendrá especiales dificultades para obtener un empleo y por dicha circunstancia no participará en los programas de empleo establecidos para su inserción profesional.

Su importe será equivalente al de seis meses de subsidio por desempleo, y si la víctima de la violencia ejercida contra la mujer tuviera reconocida oficialmente una discapacidad en grado igual o superior al 33 por 100, el importe será equivalente a doce meses de subsidio por desempleo.

En el caso de que la víctima tenga responsabilidades familiares, su importe podrá alcanzar el de un período equivalente al de 18 meses de subsidio, o de 24 meses si la víctima o alguno de los familiares que conviven con ella tiene reconocida oficialmente una minusvalía en grado igual o superior al 33 por 100.

Estas ayudas serán compatibles con cualquiera de las previstas en la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de Ayudas y Asistencia a las Víctimas de Delitos Violentos y contra la Libertad Sexual, así como con cualquier otra ayuda económica de carácter autonómico o local concedida por la situación de violencia de género.

Por su parte, la reciente LO 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual en su art. 41 diseña otro subsidio destinado a las víctimas de violencias sexuales cuando careciesen de rentas superiores, en cómputo mensual, al salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias (el umbral, por tanto, se eleva respecto a las víctimas de violencia de género), que consiste en una ayuda económica equivalente a seis meses de subsidio por desempleo. También fija el umbral en el caso de víctimas de violencias sexuales dependientes económicamente de la unidad familiar: en esa situación, no ha de obtener rentas superiores, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias, a dos veces el salario mínimo interprofesional. Cuando la víctima de la violencia sexual tuviera reconocida oficialmente una discapacidad en grado igual o superior al 33%, el importe será equivalente a doce meses de subsidio por desempleo, prorrogables por una sola vez, siempre que se mantengan las condiciones que dieron lugar a la concesión inicial.

En el caso de que la víctima tenga personas a cargo, su importe podrá alcanzar el de un período equivalente al de dieciocho meses de subsidio, o de veinticuatro meses si la víctima o alguno de los familiares que conviven con ella tiene reconocida oficialmente una discapacidad en grado igual o superior al 33%, en los términos que establezcan las disposiciones de desarrollo de la presente ley orgánica.

También cambia la forma de percepción: el importe de la ayuda podrá percibirse, a elección de la víctima, en un pago único o en seis mensualidades. Dicha ayuda podrá prorrogarse por una sola vez, siempre que sigan sin superarse los umbrales económicos exigidos.

En cuanto a la compatibilidad con otras ayudas, específicamente contempla la posibilidad de percibirla junto con la percepción de las indemnizaciones acordadas por sentencia judicial, o, alternativamente, con cualquiera de las ayudas previstas en la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual; con las previstas en el RD 1369/2006, de 24 de noviembre, por el que se regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo; y con el ingreso mínimo vital y con la percepción de las ayudas que establezcan las comunidades autónomas en este ámbito material.

## **12.- CONCLUSIONES Y BUENAS PRÁCTICAS**

1.- Varios instrumentos a nivel internacional abordan el problema sistémico de la pobreza, sin embargo, cabe advertir cómo la mayoría de documentos no abordan con perspectiva de género la crisis sistémica de la pobreza, a salvo la Resolución del Parlamento Europeo, de 5 de julio de 2022, sobre la pobreza de las mujeres en Europa.

2.- Las distintas prestaciones articuladas que existían en el ordenamiento español destinadas a paliar la situación de carencia de rentas acababan por esconder una profunda desigualdad en su impacto, cuyo origen se encuentra en las limitaciones y restricciones de muy distinto signo que caracterizan a la mayoría de los modelos de rentas de inserción diseñados y puestos en práctica en España, y quienes así lo han padecido han sido las mujeres.

3.- El último Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo de 2020 reconoce un serio problema de infracotización y como consecuencia, una insuficiencia protectora, y por ello, se postula a favor de reforzar los mecanismos no contributivos del sistema. En su reformulación, y desde una perspectiva territorial, deberá tenerse en cuenta de forma transversal en las diferentes prioridades de inversión propuestas los retos a los que se enfrentan las zonas rurales que se enfrentan a la despoblación y al envejecimiento, así como algunas zonas urbanas que afrontan la presión demográfica.

4.- La Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital, está destinada a proporcionar protección a las personas en situación de vulnerabilidad económica, distinguiendo, a semejanza de las rentas autonómicas, entre personas beneficiarias y titulares de la misma. Esta doble acepción dificulta la comprobación con perspectiva de género de las personas beneficiarias y titulares y su comparación con otras prestaciones destinadas igualmente a cubrir necesidades básicas, si bien, y como buena práctica cabe destacar las numerosas excepciones al cumplimiento de los requisitos que permiten amparar a las víctimas de violencia de género, y a las víctimas de trata de seres humanos y explotación sexual (sin embargo, no establece idéntica previsión respecto a las víctimas de violencias sexuales reconocidas en la LO 10/2022).

5.- Sigue dejando fuera a cuantos carezcan de la debida autorización de residencia, y convirtiendo en invisibles a las mujeres migrantes al exigir acreditar la residencia efectiva, legal y continuada en España para ser miembro de la unidad de convivencia o beneficiario individual.

6.- El ingreso mínimo vital trata de dar cobertura a situaciones complejas y no siempre bien resueltas hasta ahora: cuando comparten domicilio personas no unidas por vínculos familiares como fenómeno demasiado habitual y provocado por la misma vulnerabilidad económica que la prestación trata de atajar. En el fondo, se trata de una vía abierta para dar cobertura a situaciones sobrevenidas o no imaginadas por la norma, pero que la fuerza de los hechos hace necesaria la obtención de esta prestación. Sin embargo, la exigencia de ese certificado de servicios sociales puede alargar los plazos e impedir por la vía de los hechos el acceso a esta prestación a situaciones límites en los que el domicilio variará dependiendo de las relaciones de parentesco o amistad de la persona solicitante en cuestión. Al final quedan sin esta red de protección quienes más la necesitan, quienes tienen que recurrir a la amistad o a la solidaridad para tener un techo, muchas de ellas mujeres. Al cabo, las distintas normas diseñan un puzle imposible de completar y comparar entre sí que acaba por desalentar a las personas potencialmente beneficiarias, adoptar decisiones estratégicas e inmovilizarse en la situación familiar que permite la percepción del beneficio lucrado. Y esta inmovilidad puede ser asumida por las mujeres integrantes de dichas unidades.

7.- La cuantía básica trata de asemejarse a las pensiones no contributivas “tradicionales”, pero la diferente conformación de la unidad de convivencia y las personas beneficiarias a ella asociadas hacen que en la práctica el acceso y la cuantía difieran, enmarañando aún más el bosque burocrático para su percepción.

8.- Si se pretende que esta prestación no se convierta en pensión, es imprescindible que sea complementada con acciones individuales que busquen la superación de las circunstancias o condiciones que han llevado a la exclusión. Y la forma de llevarlo a cabo

redundará en una interconexión en la gestión y tramitación del ingreso mínimo vital y de las demandas en los SPE.

9.- El ingreso mínimo vital dibuja un engranaje entre la actividad profesional o laboral y las distintas prestaciones existentes: así, el ingreso mínimo vital es compatible, con el fin de facilitar eficazmente el tránsito a la actividad profesional, con el salario y con la actividad económica como autónomo en los términos establecidos en el RD 789/2022. En cuanto a su compatibilidad con las prestaciones de Seguridad Social (contributivas o no), vendrá determinada por los umbrales de renta límites establecidos para apreciar vulnerabilidad económica, pues ha desaparecido de la regulación actual la exigencia, como requisito de acceso, de haber solicitado las pensiones y prestaciones públicas a las que las personas solicitantes pudieran tener derecho, por lo que no se considera una última red de subsistencia.

En segundo término, es compatible con las rentas de inserción autonómicas, al no computarlas en la cuantía, remitiendo a cada Comunidad Autónoma la fijación de reglas, sean directas o indirectas, de incompatibilidad de sus prestaciones con esta prestación y son las Comunidades Autónomas quienes deben valorar si mantienen las rentas mínimas y permiten la compatibilidad con el ingreso mínimo vital o bien impiden su acceso a quienes tengan derecho a la prestación no contributiva. El resultado supone someter a las mujeres que están en dificultades a un peregrinaje por distintas Administraciones, con distintos requisitos de acceso y con un determinado orden preestablecido, el cual, en función de la respuesta obtenida anterior, modifica la subsiguiente.

10.- A nivel autonómico, cada territorio ha decidido desde hace décadas regular su propia prestación para la cobertura de los riesgos más graves de pobreza. Si bien es cierto que desde una perspectiva general los requisitos suelen ser comunes, la concreción de los mismos acaba suponiendo diferencias que impiden la movilidad entre autonomías de quien lo está percibiendo o espera percibirlo, debido a la rigidez, en ocasiones, de las condiciones para su percepción. El resultado ha sido tanto una cobertura de los hogares con menores recursos en términos de población atendida, una parcial atención a las circunstancias que pueden concurrir en las mujeres en riesgo de pobreza o por debajo de su umbral, como mucha heterogeneidad en las tasas de adecuación o suficiencia económica de las prestaciones, más allá de las propias diferencias en el coste de la vida en cada territorio. Las diferencias apuntadas persisten, y aún más ahora, en la evolución del gasto por Autonomías y, sobre todo, en cuanto hace a cuantías e índices de cobertura de la población sin ingresos.

11.- Entre las prestaciones no contributivas tradicionales, la prestación de jubilación no contributiva olvida o invisibiliza a aquellas mujeres casadas que exceden del umbral de rentas al realizarse el cómputo de la unidad de convivencia debido a las que percibe su marido, perpetuando el rol de la mujer sin ingresos propios y dependiente de los de su cónyuge.

12.- Los subsidios por desempleo examinados (protección a la familia, para mayores de 45 años, liberados de prisión, subsidio “contributivo” y el de prejubilación) atienden a la carencia de rentas de la persona solicitante, salvo el de protección a la familia que demanda carencia de rentas de la unidad (sin incluir en este caso a las parejas de hecho), aunque exigen haber trabajado por cuenta ajena y haber agotado una prestación por desempleo (salvo el de liberados de prisión), dejando fuera de su protección a aquellas mujeres que han tenido oportunidades laborales de escasa duración o se han visto forzadas a dimitir. Aun cuando cabe destacar la importancia creciente del subsidio de prejubilación para aquellas mujeres que no han podido completar su carrera de cotización de 15 años necesarios para acceder a la jubilación (muchas veces debido a las labores de cuidados

realizadas a lo largo de toda su vida, a la precariedad laboral en clave femenina o a la imposibilidad de retornar a su ocupación tras la maternidad).

13.- La necesidad de protección frente a la pobreza resulta más acuciante de comprobar cómo el riesgo de exclusión aparece unido a los hijos menores de edad, por ello, las prestaciones familiares son imprescindibles a la hora de afrontar el diseño de una red de seguridad que impida la actualización de dicho riesgo, especialmente para las mujeres.

14.- Existen prestaciones contributivas en las que confluye la atención a la carencia de rentas y que comportan una indiscutible clave de género, como las derivadas de la muerte y supervivencia, en particular la viudedad y las prestaciones en favor de familiares y, en menor medida, los complementos por mínimos a pensiones contributivas.

Externamente al ámbito de aplicación de la Seguridad Social, la LO 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, concede, en su art. 27, una ayuda económica a las víctimas de violencia de género cuando careciesen de rentas. Por su parte, la reciente LO 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual en su art. 41 diseña otro subsidio destinado a las víctimas de violencias sexuales que se encontraren en idéntica situación económica.

## VIII.- POBREZA Y SALUD

Inés Casado Verdejo

Profesora Contratada Doctora de Enfermería

Universidad de León

### 1.- DETERMINANTES SOCIALES DE LA SALUD

#### 1.1.- Introducción

La Organización Mundial de la Salud (OMS), en la cita que precede al Preámbulo de su Constitución, en 1946, definió la salud como “el estado de completo bienestar físico, mental y social, y no sólo la ausencia de afecciones o enfermedades”<sup>233</sup>.

La Constitución Española reconoce en su Artículo 43 del Título 1, “De los derechos y deberes fundamentales”, Capítulo tercero, “De los principios rectores de la política social y económica”, el derecho a la protección de la salud<sup>234</sup>.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas adoptó la Observación General N° 14 para añadir, al reconocido derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, la importancia de enfatizar los determinantes de la salud, al establecer que ésta depende de y contribuye a, la realización de muchos otros derechos humanos, como el derecho a la alimentación, a unas condiciones de vida adecuadas, privacidad y al acceso a la información<sup>235</sup>. La salud y el bienestar constituyen un continuum a lo largo de la vida en el que las personas somos corresponsables, interaccionamos social y globalmente, y estamos bajo la influencia del medio que nos rodea. De esta forma, los determinantes de la salud pueden actuar como factores de riesgo para la salud o como factores protectores o promotores de la misma<sup>236</sup>. En 1974, Marc Lalonde publicó "Nuevas perspectivas sobre la salud de los canadienses", documento comúnmente conocido como "El Informe Lalonde". Éste supuso una nueva concepción del proceso salud-enfermedad, poniendo el acento en la influencia ejercida por diversos factores y condicionantes, tanto a nivel individual como poblacional. Este marco de comprensión holística de la salud entiende ésta como resultado de la interacción entre la biología humana, el medio ambiente, el estilo de vida y la organización del cuidado de la salud.

Años más tarde, en 1991, Dahlgren y Whitehead, propusieron un nuevo modelo según el cual los determinantes de salud se distribuyen en capas, de la más interna o cercana al individuo, a la más externa, con interacciones entre los distintos niveles. Esta influencia se realiza sobre todo desde fuera hacia dentro.

*Figura 1. Determinantes sociales de salud según modelo de Dahlgren y Whitehead*

---

<sup>233</sup> <https://www.who.int/es/about/governance/constitution>

<sup>234</sup> [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con)

<sup>235</sup> <https://www.refworld.org/es/docid/47ebcc492.html>

<sup>236</sup> [https://www.sanidad.gob.es/ciudadanos/pdf/Estrategia\\_de\\_Salud\\_Publica\\_2022.pdf](https://www.sanidad.gob.es/ciudadanos/pdf/Estrategia_de_Salud_Publica_2022.pdf)



Fuente: Adaptado de Dahlgren y Whitehead; 1991

Como se puede observar en la Figura 1, las condiciones socioeconómicas, culturales y ambientales se sitúan como condicionantes básicos y principales del conjunto de determinantes.

En la 57ª Asamblea Mundial de la Salud, se anunció la creación de la Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud, la cual echó a andar en el año 2005 con el fin de recabar datos científicos sobre posibles medidas e intervenciones en favor de la equidad en salud y promover un movimiento internacional para alcanzar ese objetivo<sup>237</sup>. Es un órgano de colaboración internacional, integrado por instancias normativas, investigadores y miembros de la sociedad civil, y dirigido por personas cuya experiencia combina la política, la actividad académica y la acción de sensibilización. Existe una amplia aceptación por la comunidad científica del marco conceptual adoptado por esta Comisión de la OMS sobre “determinantes sociales de la salud”, que actualmente se equipara conceptualmente al de “determinantes de salud”. La investigación empírica sobre éstos ha puesto de manifiesto la existencia de factores no médicos que afectan de forma significativa a la salud de las personas. Estos factores tienen que ver con las condiciones en las que las personas nacen, crecen, trabajan, viven y envejecen, y el conjunto más amplio de fuerzas y sistemas que dan forma a las condiciones de la vida diaria. Estas fuerzas y sistemas incluyen políticas y sistemas económicos, agendas de desarrollo, normas sociales, políticas sociales y sistemas políticos<sup>238</sup>.

Los determinantes sociales de la salud afectan tanto al nivel de salud de una población como a las desigualdades de salud de la misma. De este modo, las desigualdades en salud se convierten en un obstáculo para el derecho a la salud o, al contrario, la reducción de las desigualdades en salud actúa como facilitador de este derecho.

El marco propuesto por la OMS y adoptado por la Comisión para Reducir las Desigualdades de Salud en España, se compone de los siguientes elementos<sup>239</sup>:

- Contexto socioeconómico y político. Se refiere a factores estructurales del sistema social que afectan de forma importante a la estructura social. Se incluyen los siguientes aspectos: gobierno en su aspecto amplio, es decir, la tradición política, la transparencia, etc.; políticas macroeconómicas, como por ejemplo, las políticas fiscales o las políticas que regulan el mercado de trabajo; políticas sociales que afectan al mercado de trabajo, al estado del bienestar y a la distribución de la tierra

<sup>237</sup> [https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf\\_files/WHA57/A57\\_REC1-sp.pdf](https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA57/A57_REC1-sp.pdf)

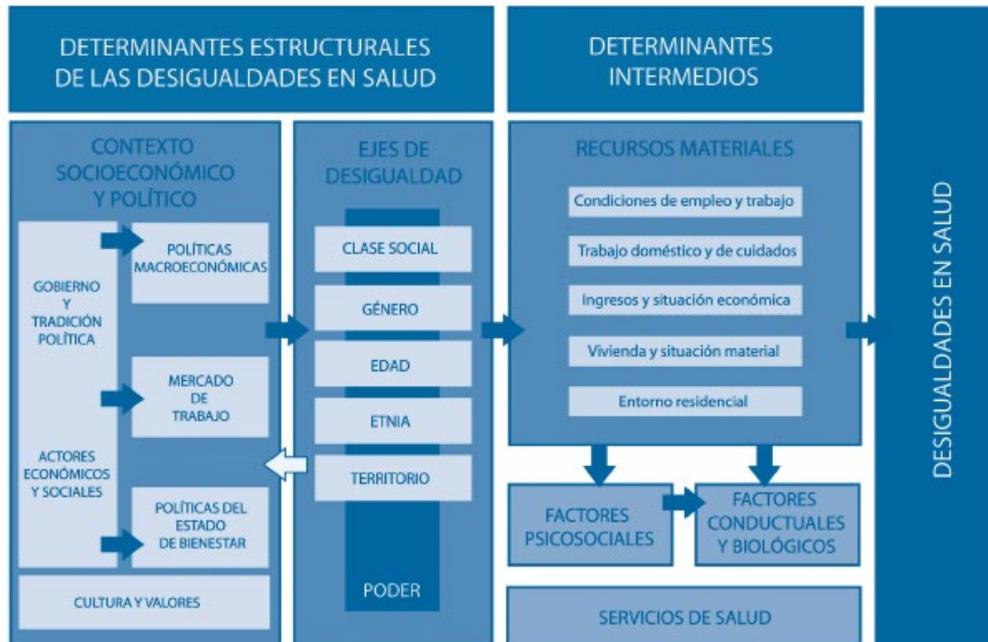
<sup>238</sup> <https://www.who.int/teams/social-determinants-of-health>

<sup>239</sup> [https://www.sanidad.gob.es/areas/promocionPrevencion/promoSaludEquidad/equidadYDesigualdad/es-trategia/docs/Analisis\\_reducir\\_desigualdes.pdf](https://www.sanidad.gob.es/areas/promocionPrevencion/promoSaludEquidad/equidadYDesigualdad/es-trategia/docs/Analisis_reducir_desigualdes.pdf)

y la vivienda; otras políticas públicas: educación, atención sanitaria, etc., y valores sociales y culturales como el valor que la salud y los servicios de salud tienen para la sociedad.

- Posición socioeconómica. En este apartado también se incluyen determinantes estructurales de las desigualdades en salud como los distintos ejes de desigualdad de la estructura social y en concreto la clase social, el género y la etnia o la raza. Estos ejes determinan las oportunidades de tener una buena salud y ponen en evidencia la existencia de desigualdades en salud debido a las jerarquías de poder o de acceso a los recursos. La desigualdad que se produce se define relacionamente, en el sentido que el mayor poder y acceso a los recursos por parte de las personas más privilegiadas está en relación con el menor poder y acceso de las más desfavorecidas. Estos ejes de desigualdad están relacionados con el concepto de discriminación.
- Los determinantes intermedios o factores intermediarios. La estructura social determina desigualdades en los factores intermediarios, los cuales, a su vez, determinan las desigualdades en salud. Estos factores son: las circunstancias materiales como la vivienda, el nivel de ingresos, las condiciones de trabajo o el barrio de residencia; las circunstancias psicosociales como la falta de apoyo social, las situaciones de estrés (acontecimientos vitales negativos), etc.; los factores conductuales y biológicos, y los comportamientos contrarios a la salud; el sistema de salud, ya que el menor acceso a los servicios de salud y la menor calidad de los mismos, para las personas de clases sociales menos favorecidas, aumenta su grado de vulnerabilidad.

Figura 2. Marco conceptual de los determinantes de las desigualdades sociales en salud



Fuente: Comisión para reducir las Desigualdades en Salud en España, 2010

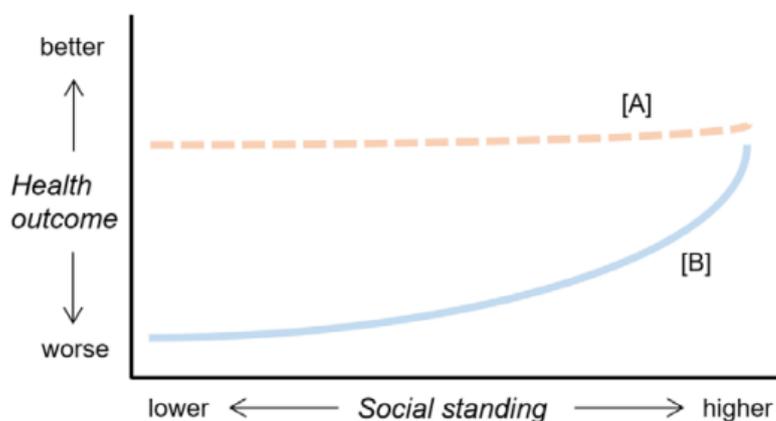
Atendiendo a lo anterior, pasan a tomar protagonismo los activos para la salud, definidos como los factores o recursos que potencian la capacidad de las personas, grupos, comunidades, poblaciones, sistemas sociales e instituciones, para mantener y mejorar la salud y el bienestar, y que ayudan a reducir las desigualdades en salud<sup>236</sup>.

## 1.2.- Desigualdades en salud

Las “desigualdades sociales en salud” son aquellas diferencias en salud injustas y evitables entre grupos poblacionales definidos social, económica, demográfica o geográficamente. Conceptualmente hacen referencia a las distintas oportunidades y recursos relacionados con la salud que tienen las personas en función de su clase social, sexo, territorio o etnia, lo que se traduce en una peor salud entre los colectivos socialmente menos favorecidos. Así lo determinan la OMS y otros organismos internacionales<sup>240</sup>.

Las desigualdades sanitarias tienen su origen en la diferente exposición y vulnerabilidad de los grupos sociales a los riesgos para la salud, tanto dentro de un mismo país como entre distintos países. En función de las distintas medidas de la posición social (el nivel educativo, la ocupación, los ingresos, etc.) las personas socialmente más favorecidas tienden a presentar mejor salud que las de entornos socioeconómicos más bajos. Esta relación se conoce como “gradiente social en salud”<sup>241</sup>. Tiene una influencia importante en las inequidades en salud. Así también lo reconoce la OMS que afirma que, en países de todos los niveles de ingresos, la salud y la enfermedad siguen un gradiente social: cuanto más baja es la posición socioeconómica, peor es la salud<sup>242</sup>. Pone así de manifiesto que los determinantes sociales pueden ser más importantes que la atención sanitaria o las opciones de estilo de vida a la hora de influir en la salud, indicando que son responsables de entre el 30% y el 55% de los resultados sanitarios.

Figura 3. Gradiente social de salud



Fuente: *Foundation for European Progressive Studies, 2018*

Numerosos estudios científicos muestran que las desigualdades en salud son relevantes, y responsables de un exceso de morbilidad y mortalidad superior a la mayoría de factores de riesgo de enfermar que se conocen. No obstante, es importante tener presente que la evidencia también señala que las desigualdades en salud pueden reducirse si se aplican las intervenciones y políticas sanitarias y sociales adecuadas.

Figura 4. Determinantes de acceso equitativo a los sistemas sanitarios en Europa

<sup>240</sup> <https://www3.paho.org/hq/dmdocuments/2013/Social-Determinants-of-Health-WHO-2008-Commission-on-Final-Report-eng.pdf>

<sup>241</sup> <https://fepe-europe.eu/wp-content/uploads/downloads/publications/1845->

<sup>242</sup> <https://www.who.int/teams/social-determinants-of-health>



*Fuente: Adaptado de Expert Panel on Effective Ways of Investing in Health; 2016*

Las políticas para reducir las desigualdades tienen ante sí un gran reto. La equidad en el acceso a las prestaciones sanitarias constituye una preocupación prioritaria para la OMS, principalmente por su relevancia para reducir las desigualdades en salud. Asimismo, la igualdad de acceso a igual necesidad, supone un mandato para los Estados miembros de la Unión Europea<sup>243</sup>.

Existe evidencia de la existencia de desigualdades relacionadas con la cobertura de necesidades, la dificultad para completar tratamientos médicos como consecuencia de dificultades económicas, o las desigualdades en los tiempos de espera y en el uso de servicios, tanto desde una perspectiva socioeconómica como desde una perspectiva geográfica, así como de género. Alcanzar la ansiada meta de lograr la equidad en salud supone, además de la prestación de servicios adecuados, de calidad y coste-efectivos para todo aquel que lo precise, poner énfasis en que el derecho a la salud es además un derecho inclusivo. Así lo considera el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, órgano de las Naciones Unidas encargado de llevar a cabo el seguimiento del Pacto Internacional sobre tales derechos, el cual se refiere a los que denomina "factores determinantes básicos de la salud", como claves para poder lograr una vida sana. Además de unas condiciones sanitarias adecuadas, añade los siguientes: agua potable; alimentos aptos para el consumo, nutrición y vivienda adecuadas; condiciones de trabajo y un medio ambiente salubres; educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud; e igualdad de género<sup>244</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior, además del efecto de la política sanitaria y la política social y sus consecuencias directas, hay que evaluar globalmente las políticas económicas, ya que éstas van a influir en el impacto que los determinantes sociales juegan en las desigualdades de salud.

### **1.3.- Desigualdad económica y desigualdad sanitaria**

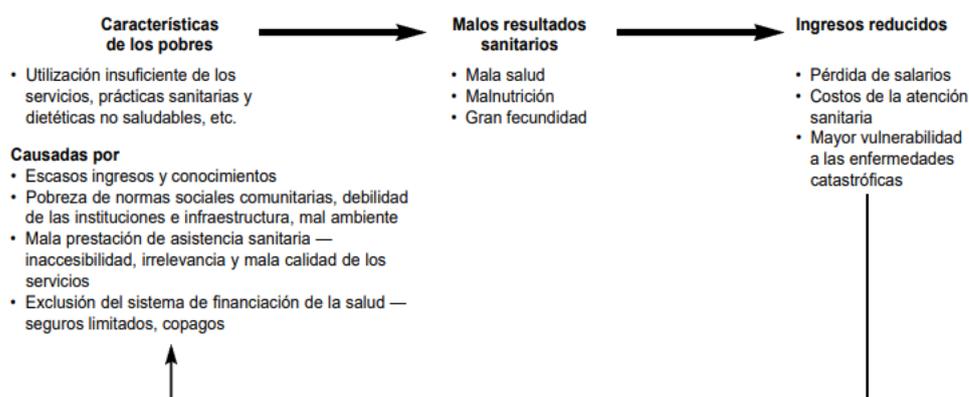
Un informe publicado por la OMS sobre la influencia de la pobreza en la salud, pone de manifiesto que las tasas de mortalidad más altas se registran en las zonas más pobres de los países, y que las personas que presentan mejores niveles de salud son más productivas

<sup>243</sup> [https://health.ec.europa.eu/system/files/2019-11/015\\_access\\_healthservices\\_en\\_0.pdf](https://health.ec.europa.eu/system/files/2019-11/015_access_healthservices_en_0.pdf)

<sup>244</sup> <https://www.ohchr.org/es/publications/fact-sheets/fact-sheet-no-31-right-health>

desde el punto de vista económico, por lo que se establece una relación de causalidad de carácter bidireccional que finalmente se convierte en una relación de carácter circular<sup>245</sup>.

Figura 5. Ciclo de la salud y la pobreza



Fuente: Wagstaff, 2002

Así también pone de relieve que, en la actualidad, la pobreza ya no se entiende sólo en términos económicos, sino que es resultado de una combinación de factores donde éste se convierte en uno más a considerar.

El concepto de pobreza varía en función de los factores que se tengan en cuenta para evaluar su grado, y si se atiende a distintas organizaciones y disciplinas, también se pueden objetivar distintas categorías. Se ha conceptualizado por organizaciones tales como las Naciones Unidas (ONU) y el Banco Mundial, destacando sus dimensiones socioeconómica y de Derechos Humanos; hasta disciplinas tales como la Economía, la Sociología, la Psicología ó las Ciencias Políticas, las cuales añaden matices propios de su área de conocimiento para considerar variables tales como el acceso a recursos y oportunidades, la dignidad, la calidad vida, la estigmatización, etc.; y así también la OMS, que tiene en cuenta el acceso a los servicios sanitarios, la subsistencia y una nutrición adecuada.

La pobreza no es solo una cuestión económica. Es un fenómeno multidimensional que comprende la falta, tanto de ingresos, como de las capacidades básicas para vivir con dignidad. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales declaró que la pobreza es “una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales”<sup>246</sup>. Por lo tanto, la pobreza se caracterizaría además de por carencias económicas, por la falta de acceso a los recursos que privarían a la persona desarrollar plenamente su máximo potencial humano. Es por eso que se puede concluir que, la falta de acceso a la atención de salud, a la información o la capacidad de desenvolverse en un entorno saludable, entraría a formar parte de la propia definición de pobreza.

La pobreza se traduce en una privación material más o menos intensa, de carácter crónico que, consecuentemente, limita el acceso de quienes la padecen a condiciones de vida básicas para la salud. Asimismo, supone un obstáculo para la participación plena del individuo en la sociedad y condiciona una mayor exposición a toda una serie de riesgos físicos y psicosociales como la inseguridad o la violencia. Según la OMS, la pobreza, además de relacionarse con un bajo nivel de ingresos, supone un “debilitamiento de toda

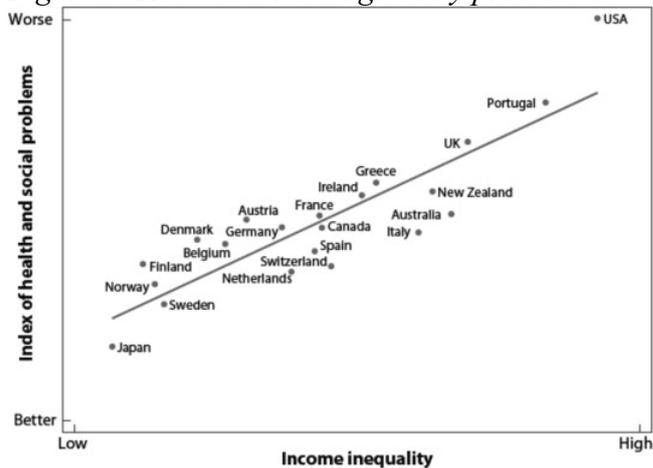
<sup>245</sup> [https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf\\_files/EB113/seb11312.pdf](https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/EB113/seb11312.pdf)

<sup>246</sup> [https://digitallibrary.un.org/record/464720/files/E\\_C.12\\_2001\\_15-ES.pdf](https://digitallibrary.un.org/record/464720/files/E_C.12_2001_15-ES.pdf)

una serie de capacidades humanas fundamentales, incluidas las relacionadas con la salud”<sup>247</sup>.

En un gran número de publicaciones se ha examinado en qué medida las disparidades de ingresos afectan a la salud de la población y a la desigualdad sanitaria<sup>241</sup>. La Figura 6 recoge las conclusiones de un conjunto de trabajos que reflejan que, la desigualdad de ingresos entre países, se asocia a una mayor frecuencia de la mayoría de los problemas de salud y sociales propios de un estatus económico bajo. Entre ellos se incluyen la esperanza de vida, las enfermedades mentales, la obesidad, la mortalidad infantil, los partos en adolescentes, homicidios, encarcelamiento, bajo nivel educativo, desconfianza y movilidad social.

Figura 6. Relación entre ingresos y problemas de salud y sociales

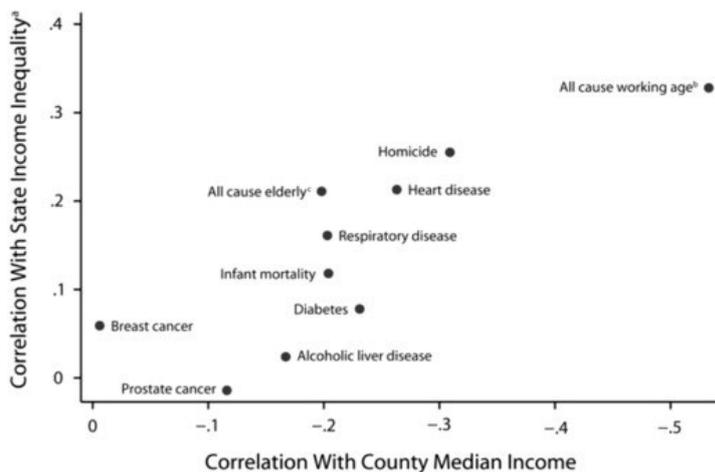


Fuente: Pickett y Wilkinson, 2015

Así, la Figura 7, revela que la desigualdad de ingresos está vinculada a una serie de peores resultados de salud, dentro y entre países, y en distintos momentos históricos. Además de la asociación de la pobreza con peores indicadores de salud, también se ha asociado con peores ó inadecuadas conductas promotoras de resultados saludables.

Figura 7. Efecto del nivel de ingresos en resultados de salud

<sup>247</sup> <https://iris.who.int/handle/10665/69077>



Fuente: Pickett & Wilkinson, 2015

Una reciente revisión de la literatura sobre determinantes de salud en España, que hace referencia al periodo comprendido entre 2010 y 2021, publicada en 2022 por Ruiz et al., pone en evidencia que el factor más analizado es el estatus socioeconómico, seguido, según su clasificación, de la raza/etnia/origen, el lugar de residencia, el nivel educativo, la diversidad afectivo-sexual, el sexo/género, la ocupación y el capital social/apoyo social. Las repercusiones más relevantes en salud fueron sobre el estado autopercebido y la salud mental.

#### 1.4.- Pobreza y salud autopercebida

Los factores que afectan a nuestra salud son muy diversos, tal y como se recoge en el marco conceptual. Así también son diversos los puntos de vista desde los que se puede evaluar la propia salud, habiendo en ocasiones discrepancia entre la salud autopercebida y la determinada por los profesionales de la salud, ya que éstos lo hacen basándose en la evidencia científica y la experiencia profesional. La autopercepción es una de las dimensiones de la salud cada vez más valorada en la toma de decisiones. La salud autopercebida, y en particular sus determinantes, están siendo considerados cada vez más en la investigación científica, ya que los indicadores basados en este concepto pueden utilizarse para evaluar el estado de salud, las desigualdades en salud o las necesidades sanitarias.

El estado de salud percibida muestra la apreciación subjetiva que las personas tienen sobre su propia salud física y mental. La salud percibida se señala como una de las medidas de salud más accesible, habiéndose encontrado relación con la utilización de servicios y la mortalidad en numerosos estudios, resultando válida como medida general de la salud ya que se ha encontrado asociación entre la prevalencia de determinadas enfermedades crónicas y los componentes de valoración subjetiva de la salud<sup>248</sup>.

El análisis de los datos de un reciente estudio sobre desigualdades en salud en España, revela que existen diferencias significativas en el estado de salud percibido atendiendo a las variables edad, sexo, nivel educativo, nacionalidad, hábitat, situación laboral, clase social y grado de pobreza del hogar en el que se vive<sup>249</sup>. Este estudio hace referencia a la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-

<sup>248</sup> [https://www.eustat.eus/documentos/opt\\_0/tema\\_16/elem\\_1745/definicion.html](https://www.eustat.eus/documentos/opt_0/tema_16/elem_1745/definicion.html)

<sup>249</sup> [https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/noticias/1568024429\\_resumen-ejecutivo-pobreza-y-salud-vf.pdf](https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/noticias/1568024429_resumen-ejecutivo-pobreza-y-salud-vf.pdf)

2023<sup>250</sup>, la cual identifica, y también utiliza, el concepto de “gradiente social de la salud” estableciendo que éste “discurre desde la cúspide hasta la base del espectro socioeconómico”. El término “base del espectro socioeconómico” viene a ser sinónimo de pobreza, y los datos muestran y confirman ese gradiente en España. Según el mencionado estudio<sup>249</sup>, el 37,4% de las personas pobres considera que su salud es regular, mala o muy mala, cifra que está algo más de 11 puntos porcentuales por encima que para las personas no pobres (26,2%). Concretamente mala o muy mala lo refieren el 11,4% de aquellas personas pertenecientes a la base del espectro socioeconómico, cifra que prácticamente duplica los datos de las personas socioeconómicamente menos desfavorecidas (6,6 %).

### **1.5.- Pobreza y salud mental**

En la salud mental, además de la capacidad individual de afrontamiento, emociones, comportamientos e interacciones con los demás, hay que considerar otros determinantes que tienen que ver con factores sociales, culturales, económicos, políticos y ambientales. La OMS explica, en su plan de acción en salud mental<sup>251</sup>, que la pobreza es una condición que aumenta la vulnerabilidad de sufrir un trastorno mental, explicando las consecuencias derivadas de los mismos, como es el caso del estigma, la exclusión y la vulneración de derechos básicos. Así según sus datos, las personas con trastornos mentales presentan tasas desproporcionadamente elevadas de discapacidad y mortalidad. En este sentido indica que las personas con depresión mayor o esquizofrenia tienen una probabilidad de muerte prematura de un 40% a un 60% mayor que la población general, debido a los problemas de salud física, que a menudo no son atendidos, y al suicidio. Los trastornos mentales influyen a menudo en otras enfermedades tales como el cáncer, las enfermedades cardiovasculares, la diabetes o la infección por el virus de inmunodeficiencia humana (VIH). Determinados factores de riesgo, que incluyen el bajo nivel socioeconómico, el consumo de alcohol o el estrés, son comunes a los trastornos mentales y a otras enfermedades no transmisibles (ENT). También hay una considerable concurrencia entre los trastornos mentales y los trastornos por consumo de sustancias. Se hace mención a que en muchas sociedades los trastornos mentales se relacionan con la marginación y el empobrecimiento, la violencia y el maltrato doméstico, el exceso de trabajo y el estrés, suscitando una especial preocupación en lo relativo a la salud de la mujer. Consecuentemente, los trastornos psicológicos disminuyen la capacidad productiva de las personas, siendo las familias quienes suelen absorber el impacto económico. Estamos hablando de nuevo de una relación cíclica de carácter circular ya que, con frecuencia, los trastornos mentales arrastran a las personas y a las familias a la pobreza<sup>252</sup>.

La exposición a las adversidades a edades tempranas es un factor de riesgo prevenible bien establecido de trastornos mentales. Los problemas de salud mental son comunes en la infancia y tienden a ser más frecuentes en poblaciones en riesgo de pobreza o exclusión social. El entorno familiar desempeña un papel relevante en la reducción del impacto de la escasez de recursos económicos en la aparición de esta problemática. Así lo señala un

---

<sup>250</sup>

[https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/noticias/1553262965\\_estrategia\\_prev\\_y\\_lucha\\_pobreza\\_2019-23.pdf](https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/noticias/1553262965_estrategia_prev_y_lucha_pobreza_2019-23.pdf)

<sup>251</sup> <https://www.who.int/es/publications/i/item/9789240031029>

<sup>252</sup> [https://cdn.who.int/media/docs/default-source/mental-health/9789962642657-spa.pdf?sfvrsn=4ab1514d\\_2](https://cdn.who.int/media/docs/default-source/mental-health/9789962642657-spa.pdf?sfvrsn=4ab1514d_2)

reciente estudio publicado en la *European Child & Adolescent Psychiatry Journal* en el año 2021 por González et al., sobre población de entre 7 y 11 años, en España. Concluye que la prevención de las desigualdades económicas mediante políticas de compensación económica, las actuaciones sobre el entorno más inmediato (barrio, escuela, etc.), el apoyo social, y la promoción de programas de refuerzo parental podrían mejorar la salud mental en la infancia, lo que será determinante en el transcurso de su ciclo vital. Otro reciente estudio publicado en *Nature Communications*, en 2023, por Weissman et al., destaca el impacto que las desigualdades socioeconómicas pueden tener en el desarrollo cerebral del niño, pero también que las políticas y los programas que trabajan para reducir las desigualdades sociales y de salud pueden llegar directamente a los niños procedentes de entornos desfavorecidos contribuyendo al mantenimiento y/o recuperación de su salud mental.

### **1.6.- Otros indicadores de salud asociados a la pobreza**

Para la práctica totalidad de las variables de salud analizadas en diversos estudios, las personas adultas obtienen diferencias significativas en función del sexo, de la clase social, de la situación laboral de la persona de referencia en el hogar y de los recursos económicos de que disponen.

En cuanto a la condición de pobreza, en nuestro país, las personas que la sufren fuman más, presentan mayores tasas de obesidad y hacen menos ejercicio, por lo que sus resultados generales de salud, atendiendo a los factores de riesgo citados, se espera sean peores, presentando más enfermedades crónicas y mayores limitaciones para el desarrollo de las actividades básicas de la vida diaria. Además, se alimentan peor y consumen menos fruta, verduras, carne y pescado, consumiendo, por el contrario, más patatas, pasta, arroz, pan y comida rápida. En cuanto a la asistencia sanitaria, la falta de acceso por causas económicas tanto a medicamentos como a la atención médica, dental, y de salud mental, se establece entre tres y cinco veces más elevada entre las personas pobres que entre las que no lo son. En cuanto a las prácticas preventivas, las personas con menos recursos no se han hecho controles o lo han hecho hace más de cinco años, de la tensión arterial, el colesterol o la glucemia, diferencias que resultan significativas si consideramos situaciones socioeconómicas más favorables. Concretamente, en relación al cribado de cáncer de mama o de cérvix, específicos en la mujer, también se dan diferencias relevantes en perjuicio de las que pertenecen a las clases más desfavorecidas. Todos estos datos, referidos a nuestro entorno, se extraen del informe “La desigualdad en la salud” publicado por la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (EAPN-ES)<sup>249</sup>.

En relación con la discapacidad, el “Informe AROPE. Seguimiento del indicador de riesgo de pobreza y exclusión social en España 2008-2019” elaborado por este mismo organismo, EAPN-ES, sobre el estado de la pobreza, en relación con la discapacidad, concluye que, las personas que la presentan, soportan un riesgo de pobreza y/o exclusión mucho más elevado que aquellas que no la tienen<sup>253</sup>. Señala que esta situación no es coyuntural, sino que muestra una situación de riesgo estructural. Sus datos de 2019 indican que la tasa de riesgo de pobreza y exclusión social de las personas con discapacidad es del 32,5% (una de cada tres), mientras que es del 22,5% en personas libres de ésta.

---

<sup>253</sup> [https://www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/Informe\\_AROPE\\_2019\\_LA\\_SITUACION\\_EN\\_LAS\\_CCAA.pdf](https://www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/Informe_AROPE_2019_LA_SITUACION_EN_LAS_CCAA.pdf)

Las situaciones como la discapacidad, la dependencia, la adicción a ciertas sustancias, entre otras, hace que las personas partan en desigualdad de condiciones y necesiten de mayores recursos sanitarios, a los que no siempre pueden acceder<sup>250</sup>. Esto ocurre también en el medio rural, dónde hay un déficit relevante de servicios públicos sanitarios, lo que repercute tanto en la asistencia hospitalaria como en el tratamiento y seguimiento de la enfermedad.

A escala mundial, la incidencia de ENT es cada vez mayor, destacando las enfermedades cardiovasculares (principalmente cardiopatías y accidentes cerebrovasculares), la diabetes, la osteoartritis y varios tipos de cáncer (mama, próstata, hígado, riñón y colon), que coexisten con una alta incidencia de diversas enfermedades infecciosas, siendo especialmente acusada en los países pobres y en las comunidades pobres en países de rentas altas<sup>254</sup>. Cada vez se reconoce más la importancia de la comorbilidad, con una prevalencia creciente en los países de ingresos medios y bajos, habiéndose convertido en uno de los objetivos de la salud pública con el fin de reducir su progresión y la de sus potenciales complicaciones. Determinadas enfermedades infecciosas (como las pulmonares, diarreicas, el VIH, la tuberculosis y el paludismo) afectan de forma desproporcionada a la población más pobre del mundo y contribuyen también a generar un ciclo de pobreza como resultado de la disminución de la productividad derivada de la enfermedad a largo plazo, la discapacidad y el estigma social.

Si tenemos en cuenta todo lo anterior podemos concluir, tal y como lo hacen diversos informes a nivel nacional e internacional, que la esperanza de vida es más limitada para aquellas personas más desfavorecidas a nivel social y económico. Según datos de la OMS, a nivel mundial, existe una diferencia de 18,1 años en la esperanza de vida entre los países más pobres y los más ricos<sup>255</sup>. Esto mismo cabe esperar respecto de la esperanza de vida en buena salud, indicador que añade además información sobre la calidad de vida en términos de salud, indicando los años de vida que se viven en ausencia de limitaciones funcionales o de discapacidad. Ambos indicadores pueden ser considerados como los máximos exponentes y más representativos del nivel de salud de una sociedad.

### **1.7.- Propuestas para la reducción de las desigualdades en salud asociadas a determinantes sociales**

El derecho a disfrutar del más alto grado posible de salud física y mental constituye la piedra angular para el desarrollo de las sociedades. La pobreza y la mala salud están, como hemos analizado, estrechamente interrelacionadas: por un lado, la falta de instrucción, la escasez de alimentos nutritivos y de agua salubre, las deficiencias sanitarias etc., repercuten negativamente en la salud de las poblaciones, en particular en la de los pobres, que son quienes soportan la mayor carga de morbilidad; por otro lado, la mala salud acentúa invariablemente la vulnerabilidad ante la pobreza e incrementa el riesgo de que ésta sea transmitida a la siguiente generación<sup>256</sup>.

*Figura 8. Criterios para evaluar el respeto del derecho a la salud*

---

<sup>254</sup> <http://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/noncommunicable-diseases>.

<sup>255</sup> <https://www.who.int/es/news/item/04-04-2019-uneven-access-to-health-services-drives-life-expectancy-gaps-who>

<sup>256</sup>

[https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/HHR\\_PovertyReductionsStrategies\\_WHO\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/HHR_PovertyReductionsStrategies_WHO_SP.pdf)



*Fuente: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, 2000*

Como se ha analizado, las circunstancias económicas y sociales asociadas a la pobreza afectan a la salud a lo largo de todo el ciclo vital. Las personas que viven en los peldaños más bajos de la escala social suelen estar sometidas a un mayor riesgo de padecer enfermedades graves y muertes prematuras que las personas que viven más cerca de los peldaños superiores. Incluso en los países más prósperos, la esperanza de vida de las personas menos acomodadas es bastante más corta que la de las personas ricas. Estas diferencias en salud son no solo una gran injusticia social, sino que también, atraen la atención de los científicos sobre algunos de los más impactantes determinantes de los niveles de salud de las sociedades en la actualidad<sup>257</sup>. Más concretamente, han permitido una mayor comprensión de la extraordinaria susceptibilidad de la salud ante el entorno social. Por lo tanto, las políticas de salud deben hacer frente a los determinantes sociales y económicos de la salud.

El estado de salud y de desarrollo de una población viene determinada en gran parte por el contexto social, económico y político. El poder político y el tipo de políticas macroeconómicas y sociales, así como la extensión y la naturaleza del estado del bienestar, contribuyen a la salud y a las desigualdades en salud, incidiendo en el bienestar de la ciudadanía. Las políticas para reducir las desigualdades ponen a la salud pública ante un gran reto ya que ello requiere pasar del paradigma biomédico, centrado en los problemas de salud y que sitúa la responsabilidad principal en el ámbito sanitario, a otro basado en los determinantes sociales de la salud, lo que requiere un alto compromiso político que implica a todas las áreas del gobierno y la participación de la ciudadanía en el diagnóstico de los problemas, su priorización, diseño de programas, implementación y evaluación<sup>239,257</sup>.

La Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud establece tres principios básicos de acción para el logro de la equidad en salud, promoviendo un movimiento internacional para alcanzar ese objetivo<sup>240</sup>:

- Mejorar las condiciones de vida, es decir, las circunstancias en que la población nace, crece, vive, trabaja y envejece.

<sup>257</sup> [https://intranet.euro.who.int/\\_data/assets/pdf\\_file/0005/98438/e81384.pdf](https://intranet.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0005/98438/e81384.pdf)

- Luchar contra la distribución desigual del poder, el dinero y los recursos, esto es, los factores estructurales de los que dependen las condiciones de vida, a nivel mundial, nacional y local.
- Medir la magnitud del problema, evaluar las intervenciones, ampliar la base de conocimientos, dotarse de personal capacitado en materia de determinantes sociales de la salud y sensibilizar a la opinión pública a ese respecto.

Tal y como anteriormente se ha indicado, las desigualdades en salud surgen de las condiciones en las que las personas nacen, crecen, se educan, viven, trabajan y envejecen. Son sociales, territoriales, medioambientales y de género, y se ven amplificadas por sus determinantes biológicos, sociales y de comportamiento y por el escaso uso de los servicios sanitarios y de prevención. El nivel de ingresos del conjunto de la población determina en parte la amplitud de las desigualdades en morbilidad y mortalidad, así como el nivel de educación, la posición profesional y los comportamientos de riesgo. Los niños y las mujeres son especialmente sensibles a las consecuencias sanitarias de las malas condiciones de vida. Las estrategias para preservar la buena salud deben tener en cuenta a las poblaciones más vulnerables.

Entre los principios a tener en cuenta cuando se pretende poner en marcha políticas para disminuir las desigualdades en salud, se incluyen (adaptado de Whitehead y Dalghren, 2006)<sup>258</sup>:

- La reducción de las desigualdades debe conseguirse mejorando la salud de la población en conjunto (levelling up). Asimismo, las intervenciones poblacionales para mejorar la salud deben también centrarse en la disminución de las desigualdades.
- Existen tres aproximaciones a la reducción de desigualdades: focalización en mejorar la salud de los grupos más vulnerables; reducción de las desigualdades entre estos grupos y los más favorecidos; reducción de las desigualdades en toda la población, teniendo en cuenta el conjunto del gradiente social. Hay consenso sobre la necesidad de utilizar todas las estrategias, pero priorizándose las acciones que se centran sobre todo el gradiente social.
- Las intervenciones dirigidas a disminuir las desigualdades en salud han de ser necesariamente multisectoriales y actuar sobre los determinantes sociales de las desigualdades en salud. Al mismo tiempo, los servicios de salud se deben basar en principios de equidad.
- Es necesario disponer de instrumentos para evaluar la extensión de las desigualdades en salud y evaluar los efectos positivos y negativos de las intervenciones puestas en marcha.
- Se debe promover y facilitar la participación de la población más vulnerable en el proceso de definición y puesta en marcha de políticas.
- Tanto el análisis de las desigualdades en salud como las intervenciones deben considerar los distintos ejes de desigualdad: la clase social, el género, la edad, la etnia y el territorio o área geográfica.

El discurso común de la salud pública y la medicina preventiva califica las ENT, incluidas las cardiovasculares y metabólicas, como enfermedades relacionadas con el estilo de vida, lo que pone el foco para su prevención, control y gestión en la acción individual. Al llamar la atención sobre el aumento mundial de la incidencia y prevalencia de éstas, se sugiere, cada vez en mayor medida, la posibilidad de su asociación con la variable pobreza. En este sentido serían, no tanto el resultado de elecciones de estilo de vida, como una consecuencia de los sistemas que limitan las opciones de comportamiento. La

---

<sup>258</sup> [https://www.who.int/social\\_determinants/resources/leveling\\_up\\_part1.pdf](https://www.who.int/social_determinants/resources/leveling_up_part1.pdf)

consideración del estilo de vida como principal etiología, minimizaría el papel predominante de la pobreza a múltiples niveles. El reto para los investigadores, académicos y políticos, y para los gobiernos, es encontrar la manera de reducir la pobreza y, al mismo tiempo, abordar los determinantes sociales y estructurales que influyen en la salud.

Como hemos observado, queda demostrada la existencia de desigualdades en salud, las cuales son responsables de un exceso de mortalidad y de morbilidad superior a la mayoría de factores de riesgo de enfermarse conocidos. Así también que éstas afectan en mayor medida a las clases más desfavorecidas. Pero, como ya se ha indicado con anterioridad, las desigualdades en salud son susceptibles de ser rebajadas por medio de adecuadas acciones, tanto en el ámbito sanitario, como social<sup>259</sup>.

Frente a las desigualdades sociales en salud, la equidad en salud supone que todas las personas tengan la oportunidad de alcanzar su máximo potencial. Mejorar la equidad en salud implica que los recursos sean asignados según las necesidades de las personas y grupos, para que nadie quede en desventaja. Entre las futuras estrategias debería estar la identificación precoz de los más desfavorecidos para aplicar medidas correctivas y una gestión de servicios adaptada a sus necesidades. Las políticas públicas destinadas a conseguir la equidad en salud deben, idealmente, actuar sobre todo el gradiente social y dedicar más recursos a los grupos con mayores necesidades. Las políticas y decisiones deben estar basadas en la mejor información disponible, con datos confiables, actualizados y relevantes para los ámbitos de decisión, que deben partir de un sistema de monitorización homogéneo y protocolizado<sup>260</sup>.

La investigación sobre las causas y las intervenciones para reducir las desigualdades en salud son elementos clave para lograr este objetivo. En nuestro entorno, la investigación a este respecto ha aumentado de forma considerable en los últimos años. Sin embargo, la ausencia de información socioeconómica o de otros determinantes sociales en los registros sanitarios, puede dificultar la puesta en marcha de sistemas de monitorización. La incorporación de variables de posición socioeconómica y la utilización de indicadores socioeconómicos en las áreas sanitarias de influencia pueden contribuir a avanzar en ese sentido<sup>239</sup>. El informe europeo “Healthy, prosperous lives for all”<sup>261</sup> (2019), hace hincapié en la contribución relativa de los determinantes sociales y a las desigualdades en salud, y explicita que la recolección de datos nacionales desagregados es fundamental para la rendición de cuentas para la equidad en salud [...], para permitir una mejor evaluación de los impactos y beneficios de las políticas e intervenciones y para reducir las desigualdades en salud<sup>260</sup>.

La pobreza ha sido la principal causa directa e indirecta de problemas de salud y de desigualdades sociales en salud en todo el mundo a lo largo de la historia. Como se ha introducido, limita las posibilidades de disfrutar de una buena salud y es responsable de problemas de salud, en general, y de desigualdades en salud, en particular, contribuyendo al empobrecimiento individual y social. La mejora de la salud puede ser requisito previo para aprovechar las oportunidades educativas y aumentar la capacidad de generación de riqueza. Las políticas y acciones económicas y sociales deben ampliar el enfoque para

---

<sup>259</sup> [https://www.sanidad.gob.es/areas/promocionPrevencion/promoSaludEquidad/equidadYDesigualdad/es/strategia/docs/Propuesta\\_Políticas\\_Reducir\\_Desigualdades.pdf](https://www.sanidad.gob.es/areas/promocionPrevencion/promoSaludEquidad/equidadYDesigualdad/es/strategia/docs/Propuesta_Políticas_Reducir_Desigualdades.pdf)

<sup>260</sup> [https://www.sanidad.gob.es/areas/promocionPrevencion/promoSaludEquidad/equidadYDesigualdad/es/strategia/actividadDeDesarrollo/docs/DocTecnico\\_GTVigilanciaEquidadyDeterminantesSocialesSalud\\_2021.pdf](https://www.sanidad.gob.es/areas/promocionPrevencion/promoSaludEquidad/equidadYDesigualdad/es/strategia/actividadDeDesarrollo/docs/DocTecnico_GTVigilanciaEquidadyDeterminantesSocialesSalud_2021.pdf)

<sup>261</sup> <http://www.euro.who.int/en/publications/abstracts/health-equity-status-report-2019>

considerar las relaciones mutuas entre la pobreza y los problemas de salud. Conscientes de este vínculo, en nuestro país, los servicios de Salud Pública proponen<sup>260</sup>:

- Formular y reforzar estrategias integrales para reducir la tasa total de pobreza y, sobre todo, la pobreza de larga duración.
- Promover la igualdad de género y prestar especial atención a las personas que experimentan la doble carga de verse discriminadas por razón de su sexo y de su baja posición social.
- Combatir la pobreza infantil, dando una elevada prioridad al apoyo médico, social y educativo que necesitan los menores desfavorecidos desde pequeños, y reforzando las ayudas económicas y la asistencia a las familias pobres y a las familias monoparentales.
- Aumentar la renta de las familias pobres con diversas medidas de carácter económico.
- Combatir la pobreza de combustible desde tres frentes: medidas de protección social, para aumentar la renta de las familias pobres; medidas para mejorar la eficiencia térmica de las viviendas, especialmente en los hogares de renta baja y vulnerables; y medidas para controlar el precio de la energía y promover el ahorro de energía.
- Reconocer que las posibilidades de reducir la pobreza en países de renta alta y media dependen menos de los recursos económicos y más de la voluntad política y de un sentimiento de solidaridad y confianza en el conjunto de la sociedad.

## **2.- DETERMINANTES SOCIALES DE LA ALIMENTACIÓN**

### **2.1.- Introducción**

El derecho a la alimentación, unido al derecho a la salud y el bienestar, es un derecho humano reconocido por las normas internacionales de derechos humanos. Así se recoge en el Artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos en el contexto de garantizar a toda persona y su familia un nivel adecuado de vida<sup>262</sup>.

En este mismo sentido, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado (Artículo 11.1) y expresamente “el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre” (Artículo 11.2)<sup>263</sup>.

Lo amparan asimismo tratados regionales y constituciones nacionales. Además, el derecho a la alimentación de algunos grupos ha sido reconocido en varias convenciones internacionales. Todos los seres humanos, independientemente de su raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otro orden, origen nacional o social, posesiones, nacimiento u otra condición, tienen derecho a la alimentación adecuada y el derecho de vivir libres del hambre<sup>264</sup>.

Tal y como se hacía referencia para el derecho a la salud, el derecho a la alimentación es un derecho incluyente. Es un derecho a todos los elementos nutritivos que una persona necesita para vivir una vida sana y activa, y a los medios para tener acceso a ellos de manera regular, permanente y libre<sup>265</sup>. También implica el acceso, además de a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que ésta se

---

<sup>262</sup> <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

<sup>263</sup> <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

<sup>264</sup> <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FactSheet34sp.pdf>

<sup>265</sup> <https://www.ohchr.org/es/publications/fact-sheets/fact-sheet-no-16-rev-1-committee-economic-social-and-cultural-rights>

corresponda con las tradiciones culturales de la población de pertenencia y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, satisfactoria y digna<sup>266</sup>.

Respecto de las condiciones de disponibilidad, accesibilidad y adecuación el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales hace las siguientes apreciaciones<sup>267</sup>. Por un lado, respecto de la disponibilidad se requiere que, por una parte, la alimentación se pueda obtener de recursos naturales, ya sea mediante la producción de alimentos, el cultivo de la tierra y la ganadería, o mediante otra forma de obtener el alimento, como la pesca, la caza o la recolección. Por otra parte, indica que los alimentos deben estar disponibles para su venta en mercados y comercios. La accesibilidad requiere que esté garantizado el acceso económico y físico a la alimentación. La accesibilidad económica significa que los alimentos deben estar al alcance de las personas desde el punto de vista económico, pero además que éstas estén en condiciones de poder permitirse la adquisición de alimentos para tener una dieta adecuada sin comprometer en modo alguno otras necesidades básicas. Por accesibilidad física entiende que los alimentos deben estar accesibles a todos, incluidos los individuos físicamente vulnerables, como los niños, los enfermos, las personas con discapacidad o las personas de edad, a quienes puede resultar difícil salir para obtener alimentos. Debe garantizarse además el derecho a la alimentación a las personas que se hallen en zonas remotas y a las víctimas de conflictos armados o desastres naturales, así como a los prisioneros. En cuanto a la adecuación, indica que, la alimentación, debe satisfacer las necesidades de dieta teniendo en cuenta la edad de la persona, sus condiciones de vida, salud, ocupación, sexo, etc. Los alimentos deben ser seguros para el consumo y estar libres de sustancias nocivas como los contaminantes de los procesos industriales o agrícolas, incluidos los residuos de los plaguicidas, las hormonas u otras sustancias de uso veterinario. La alimentación, además de adecuada, adicionalmente, debe ser culturalmente aceptable.

La alimentación evoluciona con el tiempo, y en ella influyen muchos factores socioeconómicos que interactúan de manera compleja y determinan los modelos dietéticos personales. Entre esos factores la OMS menciona los ingresos, los precios de los alimentos (que afectarán la disponibilidad y asequibilidad de alimentos saludables), las preferencias y creencias individuales, las tradiciones culturales, y los factores geográficos y ambientales<sup>268</sup>.

## **2.2.- Alimentación y salud**

En primer lugar, habría que hacer una diferenciación conceptual entre alimentación y nutrición para entender las repercusiones en el proceso salud-enfermedad. La alimentación es un proceso voluntario, por el que el individuo elige los alimentos que va a ingerir atendiendo a su disponibilidad, gustos, hábitos y necesidades. Depende de factores sociales, económicos, psicológicos y geográficos. Sin embargo, la nutrición es el proceso por el cual el organismo ingiere, digiere, absorbe, transporta, utiliza y excreta las sustancias alimenticias, lo que permite el crecimiento, mantenimiento y reparación del organismo. A excepción de la ingesta del alimento, el resto del proceso es involuntario. El Comité Científico de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición indica que una dieta saludable debe proporcionar las cantidades adecuadas de nutrientes a través

---

<sup>266</sup> <https://www.ohchr.org/es/publications/fact-sheets/fact-sheet-no-27-seventeen-frequently-asked-questions-about-united-nations>

<sup>267</sup> <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-food/about-right-food-and-human-rights>

<sup>268</sup> <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/healthy-diet>

del consumo de distintos alimentos<sup>269</sup>. Las proteínas, los hidratos de carbono, las grasas, las vitaminas, los minerales y el agua como nutrientes tienen diversas funciones energéticas, plásticas y/o reguladoras, cuyo consumo debe cubrir las necesidades del cuerpo humano. Por ello, la adopción y el seguimiento de una dieta equilibrada y variada se presenta como un requisito imprescindible para mantener la salud y el bienestar de los individuos, así como para prevenir la enfermedad. Añade indicando que, las recomendaciones nutricionales, han ido evolucionando de acuerdo con el conocimiento científico acerca de los aspectos fisiológicos y bioquímicos sobre las necesidades de nutrientes del organismo humano en situaciones de salud y enfermedad. No existe un alimento que contenga todos los nutrientes esenciales para nuestro organismo. Así, cada alimento contribuye a nuestra nutrición de una manera especial y cada nutriente tiene funciones específicas en nuestro cuerpo. Para gozar de buena salud, nuestro organismo necesita de todos ellos en cantidades adecuadas.

En este mismo sentido, el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, en sus directrices sobre los sistemas alimentarios y la nutrición<sup>270</sup>, indica que una dieta saludable es aquella que contiene suficientes alimentos de calidad para lograr el crecimiento y desarrollo óptimos de todas las personas y respaldar el funcionamiento y el bienestar físico, mental y social en todas las etapas de la vida, cubriendo todas las necesidades fisiológicas. A este respecto especifica que, la composición exacta de una dieta saludable está determinada por las características de cada persona (por ejemplo, la edad, el sexo, el estilo de vida y el grado de actividad física), los patrones y contextos geográficos, demográficos y culturales, las preferencias alimenticias, la disponibilidad de alimentos procedentes de fuentes locales, regionales e internacionales, y los hábitos alimentarios.

Como ya se introducido, la alimentación provee al organismo de los nutrientes necesarios para un adecuado funcionamiento, manteniendo por ello una estrecha relación con la salud. Así la propia OMS reconoce que una dieta sana ayuda a proteger contra la malnutrición en todas sus formas, así como contra las ENT, como la diabetes, las cardiopatías, los accidentes cerebrovasculares y el cáncer. Así también establece que la dieta poco saludable y la falta de actividad física son los principales riesgos mundiales para la salud<sup>271</sup>.

En la actualidad, la OMS y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), puntualizan que el término “malnutrición” ya no se refiere exclusivamente al concepto de desnutrición (emaciación, retraso del crecimiento, bajo peso, deficiencias de vitaminas o minerales), sino que también incluye la obesidad y los factores dietéticos que aumentan el riesgo de ENT (enfermedades cardiovasculares, accidentes cerebrovasculares, diabetes y ciertos tipos de cáncer, entre otros), como una de las principales causas de discapacidad y muerte en el mundo<sup>272</sup>.

Las prácticas alimentarias saludables comienzan en la primera infancia. La lactancia materna favorece un crecimiento sano y mejora el desarrollo cognitivo, determinando efectos a largo plazo sobre la salud, como reducir el riesgo de sobrepeso u obesidad y de desarrollar ENT en etapas posteriores de la vida. Según sugiere un estudio sistemático publicado en la revista *The Lancet* por Murray et al. en 2019, tras el análisis de factores de riesgo en 204 países en el período comprendido entre 1990 y 2019, en la fase posterior

---

<sup>269</sup> [https://www.aesan.gob.es/AECOSAN/docs/documentos/seguridad\\_alimentaria/evaluacion\\_riesgos/informes\\_comite/RECOMENDACIONES\\_DIETETICAS.pdf](https://www.aesan.gob.es/AECOSAN/docs/documentos/seguridad_alimentaria/evaluacion_riesgos/informes_comite/RECOMENDACIONES_DIETETICAS.pdf)

<sup>270</sup> <https://www.fao.org/3/ne982es/ne982es.pdf>

<sup>271</sup> <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs394/en/>

<sup>272</sup> <https://iris.who.int/handle/10665/329409>

a la lactancia, la evidencia científica sugiere que una alimentación equilibrada, con un suministro adecuado de alimentos y nutrientes, constituye uno de los principales factores determinantes de salud y bienestar. La alimentación poco saludable, caracterizada por un elevado consumo de bebidas y alimentos ultraprocesados (ricos en calorías, azúcares, sal y grasas de baja calidad y pobres en fibra, y micronutrientes esenciales), en detrimento de alimentos saludables como frutas y verduras, legumbres, frutos secos, cereales integrales, pescado o yogur, es la tercera causa de mortalidad en el mundo y la cuarta en España. Así, el consumo de frutas y verduras presenta múltiples beneficios debido a los efectos de reducción de la oxidación, inflamación, proliferación celular y otros procesos relacionados con la génesis de la enfermedad que redundan en un menor riesgo de hipertensión arterial, diabetes, enfermedad cardiovascular y algún tipo de cáncer, como el colorrectal, y en un efecto protector de la función pulmonar. La falta de cantidad o variedad de comida (malnutrición por defecto) provoca desnutrición y enfermedades carenciales, y un consumo excesivo (malnutrición por exceso) contribuye al desarrollo de enfermedades cardiovasculares, diabetes, cáncer, enfermedades oculares degenerativas, obesidad y caries dental.

En esa misma prestigiosa revista, y en ese mismo año, Afshin et al., publican una revisión sobre los efectos sobre la salud de los riesgos alimentarios en 195 países, en el período comprendido entre 1990-2017. Estiman que 11 millones de muertes y 255 millones de años de vida ajustados por discapacidad (AVAD- años perdidos debido a enfermedad, discapacidad o muerte prematura) fueron atribuibles a factores de riesgo alimentarios: ingesta elevada de sodio (3 millones de muertes y 70 millones de AVAD), una baja ingesta de cereales integrales (3 millones de muertes y 82 millones de AVAD) y una baja ingesta de fruta (2 millones de muertes y 65 millones de AVAD). Estos fueron los principales factores de riesgo alimentario, de mortalidad y de AVAD en todo el mundo. Concluyen que, los malos hábitos alimentarios están asociados a una serie de enfermedades crónicas y pueden contribuir en gran medida a la mortalidad por ENT en todos los países. Este hallazgo subraya la necesidad urgente de coordinar los esfuerzos mundiales para mejorar la calidad de la dieta humana.

En los últimos años se ha incorporado la cualidad de sostenibilidad al concepto de dieta saludable. La OMS y la FAO organizaron en Roma, en julio de 2019, una consulta internacional a expertos con el objetivo de desarrollar los principios básicos necesarios para definir y establecer una alimentación saludable sostenible<sup>272</sup>. Como resultado de la consulta, los modelos de alimentación sostenibles o “dietas saludables y sostenibles” quedaron definidas como aquellos “patrones dietéticos que promueven todas las dimensiones de la salud y el bienestar de las personas, que tienen un bajo impacto ambiental y son accesibles, asequibles, seguros y equitativos, además de culturalmente aceptables”. Los nuevos patrones de alimentación pretenden alcanzar un crecimiento y desarrollo óptimos de todos los individuos, así como el bienestar físico, mental y social en todas las etapas de la vida de las generaciones presentes y futuras. Además, pretenden contribuir a prevenir todas las formas de malnutrición (desnutrición, deficiencia de micronutrientes, sobrepeso y obesidad), reducir el riesgo de aparición de ENT relacionadas con una mala alimentación, y promover la preservación de la biodiversidad y la salud del planeta. Estas dietas se formulan como nutricionalmente adecuadas, seguras y saludables, al tiempo que optimizan los recursos naturales y humanos. En este marco, la sostenibilidad de las dietas no sólo se centra en la nutrición y el medio ambiente, sino que más allá de éstos, se relaciona con dimensiones económicas y socioculturales.

### **2.3.- Pobreza y alimentación**

Un tercio de las calorías de la cesta de la compra de los hogares de nuestro país y dos tercios del azúcar total que se consume, proceden de alimentos y bebidas ultraprocesados (refrescos, zumos, yogures azucarados, postres lácteos y chocolates, preparados infantiles, galletas, bollería, cereales de desayuno, comida rápida, etc.). El consumo de alimentos saludables es mayor en las familias de rentas más altas, frente a las familias de rentas bajas, las cuales consumen mayor cantidad de aperitivos, dulces, comida rápida o bebidas azucaradas<sup>236</sup>. Esto demuestra la influencia que ejerce la estructura social en un determinante de la salud tan importante como la alimentación.

Uno de los indicadores que mayor información aporta sobre el estado nutricional de una determinada población es el Índice de Masa Corporal (IMC)<sup>271</sup>. Su clasificación en valores permite establecer los niveles de sobrepeso y obesidad, así como analizar los hábitos alimenticios y las actividades saludables en torno a la nutrición. Presenta una desigual distribución por grupos de edad, niveles de renta, educación y ubicación geográfica o residencial. Es un fenómeno complejo y sobre el cual inciden múltiples determinantes entre los que destacan, entre otros, los de carácter económico, los efectos de la globalización que afectan al consumo alimentario en cantidad y calidad de los nutrientes, y la distribución de la riqueza. Con independencia de sus determinantes, las consecuencias, tal y como pudimos vislumbrar en el apartado anterior, son claras: el aumento del riesgo y la prevalencia de hipertensión, hipercolesterolemia, diabetes, enfermedades coronarias, ciertos tipos de cáncer y muchas otras enfermedades crónicas. Otro de los indicadores de salud más utilizados en los últimos tiempos para evidenciar el estado nutricional de una población según la OMS es la prevalencia y el riesgo de bajo peso al nacer, ya que, según ésta, expresa el estado nutricional de la madre durante la gestación, así como la salud perinatal, que puede afectar a las habilidades mentales e incluso a la supervivencia del recién nacido<sup>273</sup>. Existe una variabilidad considerable en la prevalencia según las regiones e incluso dentro de un mismo país; sin embargo, la gran mayoría de casos de bajo peso al nacer se produce en países de ingresos bajos y medios, especialmente en los grupos de población más vulnerable.

Además de las relaciones de carácter más biológico, hay que considerar la dimensión social de la pobreza alimentaria y poner el foco en aquellas dietas que no permiten a las personas establecer relaciones sociales, asumir roles y funciones, ejercer derechos y deberes, o cumplir costumbres y tradiciones expresadas en la utilización social y cultural de los alimentos en una sociedad de una manera aceptable, subrayando, de este modo, las funciones sociales, culturales y psicológicas de la alimentación.

#### **2.4.- Interrelaciones entre pobreza, alimentación y salud**

Actualmente, casi una de cada tres personas en el mundo sufre de al menos una forma de malnutrición: emaciación, retraso del crecimiento, carencia de vitaminas y minerales, sobrepeso u obesidad y ENT relacionadas con la dieta<sup>274</sup>. No sólo afecta a la salud y al bienestar de la persona a nivel individual, sino que también supone una pesada carga para las familias, las comunidades y los estados. La lucha contra la malnutrición, en todas sus formas, es uno de los grandes retos sanitarios a nivel mundial.

En muchos países en desarrollo, las transiciones nutricionales y epidemiológicas contribuyen a una desnutrición continua y a una sobrealimentación cada vez mayor, formas coexistentes de malnutrición, a menudo denominada "doble carga de la malnutrición", la cual, constituye un desafío sin precedentes para la salud pública mundial,

---

<sup>273</sup> [https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/255733/WHO\\_NMH\\_NHD\\_14.5\\_spa.pdf?sequence=1](https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/255733/WHO_NMH_NHD_14.5_spa.pdf?sequence=1)

<sup>274</sup> <https://www.who.int/nutrition/double-burdenmalnutrition>

habiendo sido priorizada por diversas organizaciones sanitarias internacionales<sup>274</sup>. Esta doble carga de la malnutrición tiene su origen en una combinación de factores biológicos, medioambientales y sociales, adquiriendo una dimensión especialmente importante y evidente cuando se considera a escala mundial.

En este momento se habla ya incluso de “triple carga de la malnutrición”<sup>275</sup>. Ésta se refiere a la presencia simultánea de deficiencia de micronutrientes, ingesta insuficiente de energía (es decir, desnutrición) y el consumo excesivo de energía (es decir, sobrepeso y obesidad) en una población. La prevalencia de la triple carga de la desnutrición es superior en países con bajos y medios ingresos, y especialmente, en países frágiles y países afectados por conflictos.

La desnutrición es un estado de desequilibrio entre la ingesta y las necesidades del organismo, lo que lleva a cambios metabólicos y deterioro de las funciones fisiológicas. Así, la desnutrición presenta asociaciones con otras infecciones y conduce a resultados clínicos sustanciales, como la mortalidad, más visitas hospitalarias, mala calidad de vida y fragilidad física, e incluso el desarrollo de cáncer. El desarrollo de cáncer relacionado con la desnutrición es el resultado de varios factores diferentes de la simple inanición, como son problemas de salud mental, mala ingesta de alimentos, disfunción del tracto gastrointestinal, aumento en la necesidad de energía, baja actividad física y alteración del metabolismo.

El bajo nivel socioeconómico disminuye la gestión de alimentos ricos en nutrientes, lo que predispone a la desnutrición, pero también al sobrepeso y la obesidad<sup>274</sup>. La evidencia también sugiere una correlación entre la inseguridad alimentaria, la pobreza y la obesidad. A nivel mundial, la obesidad está afectando a países de todos los grupos de ingresos. Mientras que la prevalencia de sobrepeso estandarizada por edad es superior en países de renta media-alta, la mayoría de los países de renta media-baja y baja tienen una prevalencia de sobrepeso de entre el 10% y el 30%<sup>276</sup>. Puesto que el problema de la obesidad se asocia a los bajos recursos económicos, pero también y sustancialmente educacionales de la población, la lucha contra ésta pasa necesariamente por la mejora de los niveles de educación nutricional, el desarrollo de actividades deportivas o la implementación de ejercicio físico más saludable, sobre todo en los entornos más necesitados, fortaleciendo la higiene y la salud nutricional desde la infancia, especialmente en los territorios donde arraigan en mayor grado las alteraciones del estado nutricional<sup>273</sup>.

Y es que la evidencia científica pone de manifiesto que la desnutrición está íntimamente relacionada con la pobreza y la enfermedad, y la presencia de una contribuye a la presencia y permanencia de la otra<sup>274</sup>. Pero además de la salud física, la desnutrición compromete la salud mental. Ambas correlaciones generan un vínculo bidireccional entre desnutrición y pobreza. La desnutrición produce condiciones de pobreza al reducir el potencial económico de la población y, asimismo, la pobreza refuerza la desnutrición al aumentar el riesgo de inseguridad alimentaria. El estado nutricional tiene un profundo impacto en el capital humano. Mejorar el estado nutricional es vital para escapar de la pobreza, ya que se necesita buena salud para aumentar los niveles de productividad, contribuir al crecimiento económico y mejorar el bienestar general.

## **2.5.- Propuestas de actuación sobre los determinantes sociales de la alimentación para reducir sus repercusiones sobre la salud**

---

<sup>275</sup> <https://www.unicef.org/media/62486/file/Estado-mundial-de-la-infancia-2019.pdf>

<sup>276</sup> <https://apps.who.int/iris/handle/10665/148114>

Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y mejorar la nutrición, han sido priorizados como pasos clave hacia el desarrollo sostenible. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se establecieron en 2015 para finalizar con la pobreza, proteger el planeta y mejorar la vida y perspectivas de todos para 2030<sup>277</sup>. Para lograr los objetivos de los ODS es necesario implementar intervenciones y programas nutricionales eficaces, ya que la nutrición tiene que ver directamente con dos de los Objetivos (2 y 3) e influye indirectamente al menos en otros seis (1, 4, 5, 6, 8 y 17). Además, casi todos los ODS influyen en la nutrición y, por lo tanto, su logro, constituye un requisito previo para lograr las metas establecidas a nivel mundial.

Figura 9. Objetivos de Desarrollo Sostenible



Fuente: United Nations, 2015

Ante esta interrelación, directa o indirecta de la nutrición con los ODS, el progreso significativo debería centrarse en las personas, especialmente las mujeres, las adolescentes, y los niños, poniéndolos en el centro de sus propuestas atendiendo a su capacidad para influir sobre la nutrición a nivel global.

La identificación, promoción y aplicación de acciones que aborden de forma simultánea y sinérgica la desnutrición, el sobrepeso, la obesidad y las ENT relacionadas con la dieta son oportunidades importantes y prioridades inmediatas. El 1 de abril de 2016, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó una resolución para la proclamación del Decenio de las Naciones Unidas de Acción sobre la Nutrición, de 2016 a 2025<sup>278</sup>. Esta Década de Acción<sup>279</sup> tiene como objetivo movilizar acciones intensificadas para acabar con el hambre y erradicar todas las formas de desnutrición en todo el mundo, y garantizar el acceso universal a alimentos más saludables y dietas más sostenibles para todos. Ofrece un marco para hacer frente a la doble carga de la malnutrición y esboza seis ámbitos clave de actuación:

- Sistemas alimentarios para dietas sanas y sostenibles. Acciones y sistemas alimentarios para promover y proporcionar dietas sanas y sostenibles, incluidas

<sup>277</sup> <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>

<sup>278</sup> <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/093/09/PDF/N1609309.pdf?OpenElement>

<sup>279</sup> <https://www.un.org/nutrition/>

las políticas e inversiones y la integración de los objetivos de nutrición en la política agrícola y alimentaria; refuerzo de la producción local de alimentos, especialmente por parte de pequeñas explotaciones; y establecer y reforzar instituciones, políticas, programas y servicios para mejorar la resistencia del suministro de alimentos en zonas propensas a las crisis, incluidas las afectadas por el cambio climático.

- Protección social y educación nutricional. Implementación de la educación nutricional basada en directrices dietéticas nacionales y políticas relacionadas con la alimentación y las dietas; incorporación de objetivos nutricionales en los programas de protección social y en los programas de asistencia humanitaria; y el uso de transferencias monetarias y alimentarias, incluidos escolares y otras formas de protección social para las poblaciones vulnerables.
- Sistemas sanitarios armonizados que proporcionen una cobertura universal de las medidas nutricionales esenciales. Fortalecimiento de la atención sanitaria y la cobertura sanitaria universal; refuerzo de los sistemas para integrar eficazmente acciones a nivel nutricional; y promoción del acceso universal a todas aquellas medidas que tengan impacto a nivel nutricional a través de programas sanitarios.
- Comercio e inversión para mejorar la nutrición. Identificación de oportunidades para alcanzar los objetivos mundiales de alimentación y nutrición a través de políticas comerciales y de inversión adecuadas; y mejora de la disponibilidad y accesibilidad del suministro de alimentos mediante acuerdos y políticas comerciales apropiadas.
- Entornos seguros y propicios para la nutrición a todas las edades. Esta área de acción refleja la importancia de los determinantes medioambientales de la malnutrición. Estimula el compromiso y la acción política para abordar los determinantes sociales y medioambientales de la malnutrición, la escuela, el lugar de trabajo y la ciudad, así como para integrar acciones en materia de agua, saneamiento e higiene; y la promoción, protección y apoyo de prácticas como la lactancia materna.
- Fortalecer y promover la gobernanza de la nutrición y la rendición de cuentas. La acción se centra en las políticas, planes y marcos de gobernanza de los Estados miembros. Incluye medidas para revisar, actualizar y reforzar las estrategias nacionales y establecer, según proceda, mecanismos nacionales intergubernamentales, intersectoriales y de múltiples partes interesadas; mejorando la calidad, cantidad, cobertura y gestión de sistemas de información multisectoriales; y, cuando proceda, elaborar, adoptar y adaptar directrices internacionales sobre dietas saludables.

Por lo anteriormente expuesto, los determinantes del estado nutricional y de la desigualdad de la salud, requieren un enfoque multidimensional y una aproximación tanto de las ciencias sociales como de las ciencias biomédicas. Los factores contextuales, incluyendo la pobreza, son claves para la configuración de la dieta. Es por eso que, desde hace varias décadas, la malnutrición y la desigualdad nutricional forman parte de la agenda de investigación de endocrinólogos, pediatras, epidemiólogos, antropólogos, nutricionistas, etc. y de instituciones internacionales como aproximaciones preferentes a la salud poblacional, una vez constatado el descenso de la mortalidad general y, particularmente, de la mortalidad infantil.

Una buena dieta y un suministro de comida adecuado son dos de los factores más determinantes en la promoción de la salud y el bienestar. El fomento de un entorno alimentario saludable y, en particular, de sistemas alimentarios que promuevan una dieta diversificada, equilibrada y sana, requiere la participación de distintos sectores y partes

interesadas, incluidos los gobiernos, el sector público y el sector privado. Las principales propuestas de la OMS para el logro de este objetivo<sup>268</sup>, están dirigidas a:

- La armonización de las políticas y los planes de inversión nacionales, en particular las políticas comerciales, alimentarias y agrícolas, con el fin de promover la alimentación saludable y proteger la salud pública: aumentando los incentivos a los productores y vendedores minoristas para que cultiven, utilicen y vendan frutas y verduras frescas; reduciendo los incentivos a la industria alimentaria que le permiten mantener o aumentar la producción de alimentos procesados con altos niveles de grasas saturadas, grasas trans, azúcares libres y sal/sodio, alentando la reformulación de productos alimentarios libres de éstos; aplicando las recomendaciones sobre comercialización de alimentos y bebidas sin alcohol para niños; estableciendo normas para fomentar prácticas alimentarias saludables mediante la disponibilidad asegurada de alimentos saludables, nutritivos, inocuos y asequibles en centros preescolares, escuelas y otras instituciones públicas, así como en el lugar de trabajo; examinando instrumentos normativos y voluntarios e incentivos o desincentivos económicos para promover una dieta saludable; y estimulando a los servicios transnacionales, nacionales y locales de alimentos y sus puntos de venta, a mejorar la calidad nutricional de sus productos, asegurando la disponibilidad y asequibilidad de opciones saludables.
- La estimulación de los consumidores para exigir alimentos y comidas saludables: promoviendo la sensibilización de los consumidores respecto de una dieta saludable; desarrollando políticas y programas escolares que alienten a los niños a adoptar y mantener una dieta saludable; impartiendo conocimientos sobre nutrición y prácticas alimentarias saludables a niños, adolescentes y adultos; fomentando aptitudes culinarias, incluso en los niños, a través de las escuelas; prestando apoyo a la información en los puntos de venta, en particular a través del etiquetado nutricional que asegure información exacta, normalizada y comprensible sobre el contenido de nutrientes en los alimentos ; y ofreciendo asesoramiento nutricional y alimentario en los centros de atención primaria de salud.
- La promoción de prácticas adecuadas para la alimentación del lactante y el niño: aplicando políticas y prácticas que fomenten la protección de las madres trabajadoras; y promoviendo, protegiendo y apoyando la lactancia materna en los servicios de salud y la comunidad.

La malnutrición crónica es un fenómeno persistente a lo largo de la historia, de tal modo que actualmente sigue afectando a amplios sectores de la población mundial. No obstante, su amplitud y su impacto no alcanzan los que tuvo en tiempos precedentes. La integración de perspectivas de salud pública en el sistema alimentario para poder ofrecer alimentos frescos, nutritivos y asequibles para todo el mundo, y en especial a los más vulnerables, es un elemento clave. Dada la complejidad y la gran variedad de factores que influyen en la dieta, la mejora de ésta requiere la colaboración activa de actores de todo el sistema alimentario, junto con políticas dirigidas a múltiples sectores.

Resultaría preciso trabajar para lograr una cultura para la salud alimentaria más desarrollada, especialmente a través de la educación escolar, que fomente entre la población el conocimiento de los alimentos y la nutrición, con base científica, las habilidades de cocina, el cultivo de alimentos y el valor social implícito en la preparación de los alimentos y en compartir la comida<sup>257</sup>. La malnutrición, tanto la desnutrición como la sobrenutrición, es un problema de salud pública en todo el mundo, pero particularmente en los países de ingresos bajos y medios. El sector educativo tiene un gran potencial para mejorar los resultados nutricionales y conseguir que el impacto permanezca a largo plazo.

Las conductas dietéticas establecidas en la infancia y la adolescencia no sólo tienen un impacto en la salud de los jóvenes, sino que también pueden influir en sus comportamientos dietéticos en la edad adulta y las condiciones mórbidas infantiles pueden finalmente aumentar el riesgo de enfermedad en la vejez. Así, las intervenciones destinadas a abordar las desigualdades sociales en los comportamientos dietéticos entre los jóvenes son vitales. Para lograr éxito en su implementación debe tenerse en cuenta la colaboración multisectorial, la participación de los padres y la comunidad, y la equidad de género.

### **3.- EL GÉNERO COMO DETERMINANTE DE LA SALUD INTEGRAL DE LA MUJER**

#### **3.1.- El género como determinante de salud**

La salud de las mujeres y las niñas está influenciada por la biología relacionada con el sexo, el género y otros determinantes sociales<sup>280</sup>. El sexo forma parte de los determinantes biológicos de la salud, tratándose de un determinante no modificable, mientras que el género, por tratarse de un constructo determinado socialmente, forma parte de los determinantes sociales de la salud<sup>281</sup> que fueron definidos en el Informe Lalonde, en 1974, como los que porcentualmente ejercían una mayor influencia sobre la salud, siendo además, los más influenciados o modificables.

Según la OMS, mientras que el término “sexo” hace referencia a las características que vienen determinadas biológicamente, los “roles de género son construcciones sociales que conforman los comportamientos, las actividades, las expectativas y las oportunidades que se consideran apropiados en un determinado contexto sociocultural para todas las personas”<sup>282</sup>. Añade, además, como matiz específico, que el género hace referencia a las relaciones entre las personas y a la distribución del poder en esas relaciones. En definitiva, el término “género” se utiliza para describir las características de hombres y mujeres que están basadas en factores sociales.

Las desigualdades en salud generan diferentes situaciones de vulnerabilidad social. Dicha vulnerabilidad se produce en mayor o menor medida ante la privación tanto de recursos, como de estructuras públicas y comunitarias y provoca la inseguridad e indefensión que experimentan algunas personas, familias y comunidades en sus condiciones de vida y en su capacidad para acceder a servicios y poner en marcha estrategias de afrontamiento. Los ejes de desigualdad interactúan entre sí haciendo crecer la vulnerabilidad de manera exponencial, ocupando entre ellos, el género, un lugar destacado por su carácter transversal, provocando mayores desigualdades en salud para las mujeres, resultando por lo tanto necesario un enfoque tanto de género como interseccional<sup>283</sup>.

El género influye tanto en la vulnerabilidad, como en la naturaleza, la frecuencia y la severidad de los problemas de salud, así como en la percepción de los síntomas, la utilización y la accesibilidad de los servicios sanitarios, el cumplimiento del tratamiento y de las actividades preventivas e, incluso, en el pronóstico de los problemas de salud. Según la OMS, el género influye en la salud en tres ámbitos: los determinantes de la salud

---

<sup>280</sup> <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/women-s-health>

<sup>281</sup> <https://iris.who.int/handle/10665/67649>

<sup>282</sup> <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/gender>

<sup>283</sup> [https://www.sanidad.gob.es/organizacion/sns/planCalidadSNS/pdf/equidad/InformeSaludyGenero2022/INFORME\\_SALUD\\_Y\\_GENERO\\_2022.15.09.2022.web.pdf](https://www.sanidad.gob.es/organizacion/sns/planCalidadSNS/pdf/equidad/InformeSaludyGenero2022/INFORME_SALUD_Y_GENERO_2022.15.09.2022.web.pdf)

relacionados con el género, incluida la interacción con otros determinantes sociales y estructurales; las conductas en la esfera de la salud en función del género; y la respuesta del sistema de salud en función de éste<sup>282</sup>.

### 3.2.- El género como determinante de pobreza

Las diferencias económicas entre hombres y mujeres vienen determinadas por un conjunto complejo y a menudo interrelacionado de factores que originan diferencias salariales entre hombres y mujeres<sup>284</sup>. A la valoración de las competencias laborales, hay que unir la segregación del mercado de trabajo, con diferente representación de hombres y mujeres en los distintos sectores económicos; las características de la oferta de empleo femenino, condicionada en muchos casos por la conciliación con la vida familiar; la participación en el trabajo a tiempo parcial de las mujeres, por la dedicación a actividades de cuidado de niños, adultos dependientes; y los mecanismos establecidos en las retribuciones salariales. Así se refleja en la última Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo<sup>285</sup>. Consecuentemente la brecha de género está condicionada por factores sociales, legales y económicos.

Hay un mayor número de mujeres que de hombres concentradas en los niveles bajos de salario y un menor número de mujeres en niveles altos. Según la última Encuesta Cuatrienal de Estructura Salarial en España<sup>286</sup>, el 20,6% de las mujeres tuvo ingresos salariales menores o iguales que el Salario Mínimo Interprofesional (SMI) frente al 8,2 % de los hombres. Si se tienen en cuenta los salarios más elevados, el 7,8% de los hombres percibieron un salario, en el año 2018, cinco veces o más superior al SMI frente al 4,2% de las mujeres. Al efectuar el análisis de los salarios asociados a hombres y a mujeres, hay que tener en cuenta que dichos salarios, a su vez, pueden estar determinados por otras variables subyacentes, como la antigüedad en el empleo, el tipo de jornada, el nivel de formación, el sector de actividad, etc., que presentan características diferentes en cada colectivo analizado. Así mismo, si se considera la renta anual media neta por hogar, según la Encuesta de Condiciones de Vida<sup>287</sup>, publicada en 2021, ésta es superior si la persona de referencia es hombre (32.689 euros) que si es mujer (27.599 euros), presentando la mayor diferencia en el grupo de edad que incluye a los mayores de 65 años. Según esta misma encuesta, en España, la población en riesgo de pobreza relativa, calculada con los ingresos percibidos por los hogares en 2020, es mayor en mujeres (22,2%) que en hombres (21,1%), produciéndose también la mayor brecha de género, en el grupo de 65 y más años, siendo del 19,6% en mujeres y del 14,8% de hombres. En el grupo de edad de 16 a 64 años, la brecha de género en la población en riesgo de pobreza relativa ha aumentado desde el año 2012, pasando de 0,4 puntos a de 0,9 puntos en 2021.

El concepto de riesgo de pobreza y/o exclusión social (reflejado en el denominado Índice AROPE), se amplía para considerar no solo los términos monetarios (nivel de renta), sino utilizando un concepto multidimensional en el que se incorporan los siguientes

---

<sup>284</sup> [https://www.ine.es/Satellite/MYH\\_2022.pdf](https://www.ine.es/Satellite/MYH_2022.pdf)

<sup>285</sup>

<https://www.insst.es/documents/94886/96082/Encuesta+Nacional+de+Condiciones+de+Trabajo+6ª+EW/CS/abd69b73-23ed-4c7f-bf8f-6b46f1998b45>

<sup>286</sup> <https://www.ine.es/dynt3/metadatos/es/RespuestaDatos.html?oe=30133>

<sup>287</sup> <https://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/publications>

subindicadores<sup>288</sup>: tasa de riesgo de pobreza después de transferencias sociales, carencia material severa de bienes, y hogares que presentan muy baja intensidad laboral. Según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) sobre salarios, ingresos y cohesión social<sup>289</sup>, en el año 2021, el 28,3% de las mujeres cumplen alguna de las tres situaciones para estar en situación de riesgo de pobreza o exclusión social frente al 27,0% de los hombres. Por grupos de edad, el porcentaje más alto corresponde al grupo de 16 a 29 años (34,2% en mujeres y 32,9% en hombres), y el más bajo, al de 65 y más años (21,7% y 17,5% respectivamente). Este porcentaje es más elevado en hogares formados por un adulto con uno o más hijos dependientes, en situación de desempleo, hogares de personas de edad y en niveles más bajos de educación.

Como se puede observar, aumenta la complejidad de comprensión cuando se introduce la perspectiva de género en el análisis de la pobreza. Se requieren enfoques complementarios para examinar la pobreza, sus principales determinantes y sus consecuencias. La perspectiva de género no sólo es importante para el análisis de la pobreza en general, sino también en relación con momentos específicos del ciclo de vida de mujeres y hombres (por ejemplo, su estado civil, la presencia de niños y dependientes en sus hogares, cuándo y si se incorporan al mercado laboral y sus responsabilidades en el trabajo reproductivo). Los hijos y las personas a cargo, demográfica y económicamente, son un factor de vulnerabilidad importante, especialmente para las mujeres durante sus años reproductivos. Las responsabilidades de cuidado se superponen con los años económicamente productivos, lo que hace que las mujeres sean especialmente vulnerables debido a las múltiples demandas de su tiempo. Estas demandas impiden a las mujeres participar plenamente en la economía formal/monetizada, limitando la productividad económica y el crecimiento en sus múltiples formas. Ponen en peligro la salud de las mujeres y la de sus hijos, limitan drásticamente las oportunidades económicas de las mujeres y restringe la voz y el liderazgo de las mujeres, así como sus oportunidades de ejercer influencia. Esta situación puede traducirse en una menor disposición para buscar atención sanitaria, una peor elección de alimentos y la realización de menos ejercicio, y puede imponer un importante estrés mental a las mujeres y las niñas.

La ONU manifiesta que, los dirigentes, a nivel mundial, se han comprometido a luchar contra la pobreza, pero así también resalta que este objetivo es inalcanzable si no se acaba con la discriminación que mantiene a las mujeres atrapadas en ésta<sup>290</sup>. Señala que, a nivel global, hay más mujeres que hombres viviendo con menos de USD 1.90 al día, y que esta brecha es especialmente grave entre los 25 y 34 años de edad, debido a que las mujeres luchan por combinar un trabajo remunerado con una distribución desigual en el cuidado a los menores y otras personas dependientes.

### **3.3.- El género como determinante de la alimentación**

La ciencia se dirige hacia una más amplia comprensión de la óptima nutrición atendiendo a los factores contextuales que caracterizan a los patrones de ingesta de nutrientes, teniendo en cuenta la complejidad de interacciones que implican no sólo una nutrición adecuada, sino también la interacción con la dinámica social, conductual, medioambiental y comunitaria, así como otros factores relacionados con el estilo de vida. Además, en el análisis de los requerimientos nutricionales en la mujer hay que considerar las diferencias

---

<sup>288</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/es/newsroom/news/2015/02/europe-2020-indicators-comparing-member-states-performance](https://ec.europa.eu/regional_policy/es/newsroom/news/2015/02/europe-2020-indicators-comparing-member-states-performance)

<sup>289</sup> <https://www.ine.es/dynt3/inebase/index.htm?padre=2129&ccapsel=2129>

<sup>290</sup> <https://www.unwomen.org/es/news/in-focus/women-and-the-sdgs/sdg-1-no-poverty>

fisiológicas, neurológicas y hormonales a lo largo del ciclo vital que repercuten en sus necesidades específicas y que van a ser determinantes para lograr un estado de salud óptimo. Así, para ser eficaz, la nutrición debe observar las diferencias culturales, socioeconómicas y geográficas y, así mismo debe ser aplicable en todas las etapas de desarrollo. Se debe garantizar un acceso adecuado a alimentos nutritivos, así como a la información necesaria para comprender y poner en práctica oportunidades nutricionales de probada eficacia.

La contribución de la mujer en la producción y preparación de alimentos y al cuidado de los hijos, constituye un pilar básico para el desarrollo social y económico de la comunidad. En este sentido, las desigualdades en la agricultura en función del género pueden limitar el potencial del sector para proporcionar dietas nutritivas y mejorar los resultados nutricionales. En entornos rurales de muchos países de bajos ingresos, las mujeres tienen menores opciones a la propiedad y al uso de la tierra, así como al ganado y otros activos productivos, menor participación económica y tasas salariales, y mayores cargas de trabajo, en comparación con los hombres.

La malnutrición en la mujer contribuye significativamente al aumento de las tasas de mortalidad materna y está directamente relacionada con el estado nutricional y el desarrollo infantil. Así lo señala el Comité Permanente de Nutrición de la ONU<sup>291</sup>. Ésta se ha asociado con más bajo peso al nacer, el cual a su vez se relaciona con tasas más elevadas de morbilidad y mortalidad infantil, aumentando la presión sobre el sistema sanitario y disminuyendo el potencial humano para el avance económico. La malnutrición en las primeras etapas de la vida predispone así mismo al padecimiento de ENT en el resto de etapas del ciclo vital. Más aun, la malnutrición en las madres pone en peligro la calidad del cuidado que puedan ofrecer a sus hijos al reducir la interacción significativa madre-hijo que es necesaria para un crecimiento adecuado. El estatus nutricional y socioeconómico de las mujeres es crítico para que se protejan a sí mismas, a sus hijos y a la sociedad.

La desnutrición y el sobrepeso, y las patologías con éstos relacionadas, coexisten actualmente en muchos países, pero las mujeres se ven desproporcionadamente afectadas a nivel poblacional<sup>274</sup>. Cuando los recursos se vuelven más escasos, las mujeres suelen ser las primeras en pasar necesidad, teniendo que elegir entre alimentos más asequibles y, a menudo, menos saludables, que pueden causar alteraciones nutricionales. Así por ejemplo, la anemia, uno de los principales indicadores de mala nutrición y, consecuentemente, de peores resultados de salud, actualmente afecta a una de cada tres mujeres en edad reproductiva en todo el mundo, y muestra un aumento de su prevalencia, incidiendo en el desarrollo económico y social<sup>292</sup>. Ésta es más acusada durante el embarazo, aumentando el riesgo de mortalidad perinatal y materna, de bajo peso al nacer, y de un crecimiento y desarrollo infantil inadecuados. La desnutrición de las mujeres, por lo tanto, contribuye a perpetuar la pobreza. Los comportamientos obesogénicos en las adolescentes y las mujeres en edad reproductiva de países de renta baja y media, se ven influenciados tanto por factores individuales, como sociales, físicos y ambientales. Su análisis indica que las normas de género y la falta de reconocimiento de la importancia de los comportamientos saludables a lo largo del ciclo vital son vitales en su prevención. Si tenemos en consideración lo anterior, los esfuerzos para mejorar el estatus general de las mujeres deberían pasar por mejorar el estatus nutricional de éstas en todas las etapas del ciclo vital, con especial atención a las niñas y adolescentes. Se deberían incorporar

---

<sup>291</sup> <https://ebrary.ifpri.org/digital/collection/p15738coll2/id/92649/>

<sup>292</sup>

[https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000106773/download/?\\_ga=2.182020577.792498657.1696581070-2034932557.1696581070](https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000106773/download/?_ga=2.182020577.792498657.1696581070-2034932557.1696581070)

los componentes nutricionales sensibles al género en las políticas y programas dirigidos a tal fin, lo que previsiblemente incrementará los resultados esperados, tanto a corto como a largo plazo.

### 3.4.- Diferencias de salud entre hombres y mujeres

Tal y como se ha hecho mención con anterioridad, la esperanza de vida es el indicador más ampliamente utilizado para realizar comparaciones sobre la incidencia de la morbilidad en distintas poblaciones y, en base a ello, sobre las condiciones de salud y el nivel de desarrollo de una población, siendo uno de los indicadores que mejor reflejan las condiciones sanitarias, sociales y económicas de un país y a nivel global; **Error! Marcador no definido..**

En nuestro país, como así lo ha hecho a nivel mundial, en las últimas décadas, ha aumentado significativamente la esperanza de vida al nacimiento, tanto en hombres como en mujeres, diferencia que en nuestro entorno ha ido disminuyendo en los últimos años<sup>293</sup>. La diferencia en años de esperanza de vida al nacimiento a favor de la mujer creció o se mantuvo estable en España hasta mediados de los años noventa, como consecuencia de una mortalidad masculina más elevada debida a factores biológicos, estilos de vida y conductas de riesgo. Pero se ha ido reduciendo en las dos últimas décadas, 6,8 años de diferencia a favor de la mujer en el año 2000, 6,0 años en el año 2010 y 5,5 años en el año 2020. Según los indicadores demográficos básicos que publica el INE, entre 2000 y 2020, la esperanza de vida al nacimiento de los hombres en España ha pasado de 75,9 a 79,6 años, y la de las mujeres, de 82,7 a 85,1 años; **Error! Marcador no definido..**

Si la comparativa se hace atendiendo al indicador que añade el matiz de calidad a los años vividos, combinando información de mortalidad y de morbilidad, es decir, si hablamos de esperanza de vida en buena salud, también denominada esperanza de vida libre de discapacidad, la situación se invierte, especialmente a partir de los 65 años de edad. Si se mide el porcentaje de tiempo que se vive en buena salud a partir de esta edad, la diferencia entre hombres y mujeres es más patente y en favor de éstos: para los varones el 62,7% del tiempo restante por vivir lo es en buenas condiciones, mientras que se reduce al 51,5% en el caso de las mujeres<sup>294</sup>.

Como indicador, ya se ha hecho referencia a la necesidad de considerar así también la percepción propia ó percepción subjetiva que tiene la persona sobre su estado de salud general. Según la Encuesta Europea de Salud en España del año 2020<sup>295</sup>, los hombres declaran tener mejor estado de salud que las mujeres. En población adulta, un 79,3% de hombres y un 71,9% de mujeres valoran su estado de salud como muy bueno o bueno. Entre otros factores, el nivel socioeconómico, es un elemento diferenciador, de tal manera que a medida que se desciende en la clase social, disminuye la valoración positiva del estado de salud, tanto en hombres como en mujeres. Según esta misma encuesta, las enfermedades crónicas también presentan patrón diferenciado por sexo, encontrándose como diferencia destacada, entre las diez más prevalentes, la incidencia de artrosis, superior en las mujeres, y el colesterol elevado en hombres. Especial mención requiere la salud mental, dimensión relevante del estado de salud atendiendo a su relación tanto con la carga de enfermedad como con el bienestar general. En este sentido, la principal diferencia de género se encuentra en la sintomatología depresiva que es prácticamente el

---

<sup>293</sup> <https://www.un.org/development/desa/pd/content/mortality-0>

<sup>294</sup> <http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/enred-indicadoresbasicos2022.pdf>

<sup>295</sup> [https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736176784&menu=resultado&idp=1254735573175](https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176784&menu=resultado&idp=1254735573175)

doble en mujeres (16,32%) que en hombres (8,94%) en todos sus grados de severidad, aunque esta relación no es constante en todos los grupos de edad. También existe diferencia de género en la demanda de asistencia sanitaria, siendo las mujeres las que más consultas realizan en atención primaria de salud y las que más hospitalizaciones refieren, especialmente en el rango de edad comprendido entre los 25 y los 44 años en relación con la maternidad.

La discapacidad también es más prevalente en mujeres. En la Encuesta de Discapacidad, Autonomía Personal y Situaciones de Dependencia 2020 realizada por el INE<sup>296</sup>, se introdujeron un conjunto de variables (relación con la actividad económica, educación, discriminación, redes y contactos sociales, servicios sociales y sanitarios, personas cuidadoras, etc.) que permiten reflejar adecuadamente las situaciones de igualdad o desigualdad por razón de género y discapacidad. De las 4,38 millones de personas que declaran tener alguna discapacidad, el 58,6% son mujeres. Las tasas de discapacidad por edades son ligeramente superiores en los hombres hasta los 34 años, y a partir de los 35 se invierte la situación, creciendo esta diferencia a medida que aumenta la edad.

La incidencia de la mortalidad en hombres y mujeres depende del grupo de edad<sup>295</sup>. La diferencia más significativa entre sexos se produce en el grupo de edad de 15 a 29 años, en el que un 70,7% del total de muertes correspondieron a hombres. En el tramo de edad de 90 y más años, al ser superior el número de mujeres que alcanzan edades avanzadas, la mortalidad femenina supera ampliamente a la masculina, correspondiendo el 66,9% de las defunciones a mujeres, siendo el único grupo de edad donde se da esta situación. Las enfermedades del sistema circulatorio (31,0%) y los tumores (22,1%) fueron las principales causas de defunción en las mujeres. En los hombres, los tumores (31,6%) y las enfermedades del sistema circulatorio (26,3%).

La violencia de género, como expresión máxima de la desigualdad por razón de género, tiene consecuencias devastadoras para la salud de las mujeres. Tanto por su magnitud, como por el impacto sobre la salud mental y física de las mujeres afectadas y de su descendencia, se considera un asunto prioritario de salud pública. Según datos del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer en su último informe, el total de mujeres víctimas mortales desde 2003 hasta 2021 fue de 1.135, el número de denuncias por violencia de género recibido en los juzgados fue de 162.848, y el número de llamadas al teléfono 016 (servicio telefónico de información y asesoramiento jurídico en materia de violencia de género) ascendió a 87.307 en ese mismo año, lo que supone un aumento del 10,2%, respecto al número de llamadas atendidas en 2020<sup>297</sup>. Las cifras de 2022 recogen un total de 49 víctimas mortales<sup>298</sup>. No existen datos de la morbilidad provocada por las agresiones físicas y psíquicas por violencia de género.

### **3.5.- Interrelaciones entre el género, la pobreza y la salud integral de la mujer**

Observando los diversos datos estadísticos se puede concluir que, las diferencias de género, agudizan las diferencias de los diversos indicadores de salud si se tienen en cuenta el nivel educativo y el estatus socioeconómico<sup>295</sup>. Asimismo, en términos generales, muestran que las mujeres, así como los hogares a cargo de mujeres, presentan índices de

---

<sup>296</sup> [https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736176782&menu=re\\_sultados&idp=1254735573175](https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176782&menu=re_sultados&idp=1254735573175)

<sup>297</sup>

[https://violenciagenero.igualdad.gob.es/violenciaEnCifras/observatorio/informesAnuales/informes/2021/XV\\_Informe\\_2021.pdf](https://violenciagenero.igualdad.gob.es/violenciaEnCifras/observatorio/informesAnuales/informes/2021/XV_Informe_2021.pdf)

<sup>298</sup> [https://www.inmujeres.gob.es/MujerCifras/Informes/Docs/principales\\_indicadores\\_2023.pdf](https://www.inmujeres.gob.es/MujerCifras/Informes/Docs/principales_indicadores_2023.pdf)

pobreza más altos, por lo que resulta pertinente realizar un análisis de las interrelaciones entre la pobreza y la salud desde una perspectiva de género.

Cuanto más baja es la situación socioeconómica de una persona, es más probable que tenga peor salud. Esta realidad se corresponde con el ya introducido gradiente social de la salud que discurre desde la cúspide hasta la base del espectro socioeconómico y que se observa en todos los países del mundo<sup>241</sup>. En España, la Encuesta Nacional de Salud muestra cómo, según se desciende en la escala de ingresos, se da una caída en la valoración positiva del estado de salud que va acompañada además de un diferencial de género constante que se amplía en los niveles inferiores de renta<sup>299</sup>. Así mismo, se observa un gradiente en otros factores relacionados con estilos de vida saludables como el sedentarismo o el consumo de tabaco.

Con carácter general se considera que, el análisis de los sesgos de género en la atención sanitaria, tiene su origen en el año 1991 con la publicación de un artículo en la revista *The New England of Medicine*. El objetivo del estudio consistió, a través de análisis retrospectivo de todos los pacientes de entre 30 y 89 años de edad que fueron dados de alta de cuidados intensivos en hospitales de Massachusetts y Maryland, en evaluar si existían diferencias relacionadas con el sexo en el uso de procedimientos coronarios. Se concluyó que había diferencia significativa en la realización de angiografías coronarias y revascularización durante la hospitalización por cardiopatía coronaria, incluso tras el ajuste de otras variables clínicas y demográficas tales como la edad, comorbilidades ó gravedad. Así determina que las mujeres no tenían un acceso simétrico a estos procedimientos en un momento en el que la incidencia de la cardiopatía coronaria en mujeres estaba en aumento.

Para el análisis sexo-género de los problemas de salud, así como los sesgos de género, existen herramientas como la Gender-Based Analysis Plus (SGBA Plus), desarrollado en Canadá<sup>300</sup> (116), o la Matriz para el análisis de género de la Gender Mainstreaming for Health Managers de la OMS<sup>301</sup>, cuya metodología se basa en considerar cada problema de salud en sus distintos aspectos: factores de riesgo y vulnerabilidad, accesibilidad a los recursos, consecuencias para la salud y resultados en salud existentes y, para cada uno de estos aspectos valorar cómo influye el sexo (categoría biológica) y cómo se ven afectados cada uno de ellos por los roles de género.

La perspectiva de género aporta información que ayuda a repensar por qué y cómo los sesgos de género pueden llevar a una comprensión errónea de ciertas enfermedades, sobre todo en las mujeres, e influir en el proceso asistencial, tanto en el esfuerzo diagnóstico (acceso, demora y espera desigual a la atención sanitaria oportuna desde el comienzo de los síntomas, errores diagnósticos, etc.), como en el esfuerzo terapéutico derivado. Las mujeres comparten con los hombres muchos problemas de salud, pero las afectan de manera diferente. La prevalencia de la pobreza y la dependencia económica entre otras variables, las experiencias de violencia, los prejuicios de género en el sistema sanitario y la sociedad en general, la discriminación por motivos de raza u otros factores, la limitada capacidad de decisión que muchas mujeres tienen con respecto a su vida sexual y reproductiva, y su falta de influencia en la adopción de decisiones, son realidades sociales que influyen negativamente en su salud<sup>244</sup>. Por lo tanto, las mujeres se enfrentan con problemas de salud especiales y formas concretas de discriminación. El hecho de ser mujer agudiza las inequidades de la pobreza. El porcentaje de mujeres con falta de

---

<sup>299</sup> <https://www.sanidad.gob.es/estadEstudios/estadisticas/encuestaNacional/home.htm>

<sup>300</sup> <https://www.canada.ca/en/health-canada/corporate/transparency/sex-gender-based-analysis-action.htm>

<sup>301</sup> [https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/44516/9789241501071\\_eng.pdf?sequence=1](https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/44516/9789241501071_eng.pdf?sequence=1)

atención sanitaria por causas económicas es más alto que el de los hombres en diversas áreas analizadas tales como la atención médica, dental, salud mental y el acceso a medicamentos<sup>249</sup>.

La OMS ha analizado algunos problemas de salud en los que el género, unido a la insuficiencia económica, generan mayores desigualdades<sup>280</sup>. Así, por ejemplo, según sus datos, a nivel mundial la pobreza está detrás de enfermedades infecciosas como el VIH, tanto en adolescentes y mujeres jóvenes, como en mujeres en edad reproductiva, donde constituye la principal de mortalidad. La falta de acceso a la información y los servicios de salud, la vulnerabilidad económica y la desigualdad de poder en las relaciones sexuales, entre otros factores, se exponen como determinantes de mayores niveles de riesgo para las mujeres. En este mismo sentido, en los países con bajos ingresos, y en muchas ocasiones en relación con la infección por VIH, la tuberculosis alcanza una alta prevalencia entre las mujeres en edad reproductiva y adulta. Otro de los aspectos destacados por la OMS tiene que ver con la salud materna, partiendo de que, en los países con ingresos bajos y medios, las complicaciones derivadas del embarazo y el parto constituyen una importante causa de mortalidad. La salud materna, ocuparía, según sus estimaciones, el segundo lugar entre las causas de mortalidad que afectan a la mujer en edad reproductiva en estos países y en relación con la ausencia de políticas de planificación familiar. Esto lo demuestran otros estudios que indican que la mortalidad materna presenta una de las mayores disparidades sanitarias del mundo, ya que el 99% de ésta se produce en países de ingresos medios y bajos debido a una mayor vulnerabilidad de la mujer a complicaciones durante el embarazo, entre otras razones, por la falta de servicios de salud materna prenatal y perinatal<sup>302</sup>. En relación con la transmisión sexual del virus del papiloma humano (VPH), y consecuentemente, el cáncer de cuello de útero, segundo tipo de cáncer más frecuente en la mujer en todas las partes del mundo, la OMS establece que más del 90% de las muertes derivadas se concentran en los países con medios o bajos ingresos, en los cuales, el acceso tanto a los servicios de detección como de tratamiento, es más limitado<sup>280</sup>.

Los cánceres representan una importante carga de morbilidad y son responsables de un gran número de muertes en todo el mundo. En particular, existe una tasa de cáncer más elevada, pero quizá no bien documentada, en los países de ingresos bajos y medios. Específicamente los cánceres de mama y de cuello uterino presentan, además de una importante tasa de morbilidad en todo el mundo, una tasa desproporcionadamente alta de morbilidad y mortalidad en estos países económicamente menos desarrollados y, obviamente, en mujeres. La relación entre el acceso a los servicios sanitarios, las características socioeconómicas, y los resultados relacionados con el cáncer, ha sido ampliamente analizada, resultando especialmente determinante el acceso y la participación en los programas de cribado.

Atendiendo al marcado envejecimiento poblacional, la literatura científica que ha analizado implícita o explícitamente cómo puede influir el contexto sociocultural en la pobreza de la tercera edad, incluye entre sus conclusiones que, las relaciones entre el género y la pobreza en la vejez, conllevan para la mujer una mayor probabilidad de experimentar resultados de salud más desfavorables<sup>280</sup>. Así también, que las mujeres mayores tienen más probabilidades de ser pobres, de sufrir resultados negativos de salud mental y tener puntuaciones más bajas en envejecimiento satisfactorio, en comparación con los resultados obtenidos por hombres mayores con bajos ingresos.

---

<sup>302</sup> [https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Maternal\\_mortality\\_report.pdf](https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Maternal_mortality_report.pdf)

Se ha encontrado asociación entre ingresos y síntomas depresivos en la mujer<sup>303</sup>. Este aspecto es especialmente relevante en el periodo perinatal, ya que los trastornos mentales y la ansiedad son una de las morbilidades más comunes de este periodo, afectando a un número más elevado de mujeres en países con menores rentas. La ansiedad experimentada durante el embarazo y el posparto se asocia con una serie de resultados adversos para las mujeres y sus hijos, presentando peores estrategias de afrontamiento, miedo al parto, y mayor probabilidad de depresión posnatal y suicidio; en cuanto a sus hijos, existe un mayor riesgo de prematuridad y un peor desarrollo cognitivo, emocional y conductual. Además del género, la discapacidad, más frecuente en la mujer que en el hombre a nivel global, incrementa el grado de vulnerabilidad de éstas según la propia OMS<sup>280</sup>. En muchos países las mujeres con discapacidad tienen un menor acceso a servicios de salud eficaces y acordes a sus necesidades. Los distintos factores socioeconómicos y estructurales pueden limitar su acceso a la atención sanitaria. Las mujeres con discapacidad se enfrentan a distintos factores socioculturales (estereotipos, actitudes negativas, violencia, abusos, escasos conocimientos sanitarios, etc.), financieros (pobreza, desempleo, etc.) y estructurales (falta de cobertura sanitaria, desconocimiento, falta de información, problemas de comunicación, etc.) que influyen en su acceso a los recursos de salud. Consecuentemente pueden presentar resultados de salud más deficientes, peores, niveles más bajos de participación económica y social, e índices de pobreza más elevados. Como podemos observar, vuelve a reproducirse la relación de carácter circular que envuelve a la mujer en una espiral que la sitúa en desigualdad de oportunidades de salud. En cuanto a la violencia, la que se ejerce dentro de la relación de pareja y la violencia sexual son las formas más comunes, afectando a una de cada tres mujeres en el mundo, pero siendo más frecuente en los países con rentas medias y bajas<sup>304</sup>. La violencia de pareja hace referencia al comportamiento dentro de una relación íntima que causa, o tiene el potencial de causar, daño físico, sexual o psicológico, incluidos actos de agresión física, coerción sexual, abuso psicológico y conductas controladoras. La exposición a la violencia está asociada a problemas de salud mental y física, con aumento de infecciones de transmisión sexual y VIH, embarazos no planificados y abortos<sup>304</sup>. El sistema sanitario tiene un papel clave en su prevención ya que la mayoría de las mujeres acuden a los servicios de salud sexual y reproductiva en algún momento. Las principales funciones del sistema sanitario serían, contribuir a la prevención secundaria y terciaria mediante la detección precoz, y mitigar su impacto, lo que podría prevenir las alteraciones de salud asociadas y la reaparición de la violencia.

#### **4.- CONCLUSIONES Y BUENAS PRÁCTICAS: PROPUESTAS PARA REDUCIR LAS REPERCUSIONES DE LOS DETERMINANTES SOCIALES SOBRE LA SALUD INTEGRAL DE LA MUJER INCLUYENDO LA PERSPECTIVA DE GÉNERO**

La igualdad de género consiste en la igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades para todas las personas<sup>305</sup>. Es un pilar necesario para lograr un mundo sostenible, pacífico, próspero, saludable y que no deje a nadie desatendido. Es un derecho humano fundamental establecido en la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>262</sup>, y es esencial para alcanzar los ODS<sup>277</sup>.

---

<sup>303</sup> <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/depression>

<sup>304</sup> <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/341337/9789240022256-eng.pdf?sequence=1>

<sup>305</sup> <https://trainingcentre.unwomen.org/mod/glossary/view.php?id=36>

Como se ha podido observar, el género es un factor determinante de inequidades sanitarias<sup>282</sup>. Para ampliar y comprender sus implicaciones, se utiliza el concepto de interseccionalidad, el cual hace referencia al significado y la relación entre el sexo, el género y otros determinantes sociales, así como a los factores que crean inequidades sanitarias en los procesos y sistemas de poder a nivel global, además de individual e institucional. La integración de la perspectiva de género implica evaluar el modo en que el género determina las medidas planificadas, incluidas la legislación, las políticas y los programas, en todos los ámbitos y a todos los niveles<sup>305</sup>. La OMS participa en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y ha ido realizando diversas declaraciones y puesto en marcha varias iniciativas para incorporar en sus actuaciones un enfoque integrado que considere las relaciones entre el género, la equidad y los Derechos Humanos. Refuerza la idea de que los sistemas de salud han de tener en cuenta las cuestiones relacionadas con el género y reconocer, comprender y modificar el modo en que este factor determina las conductas en relación con el sistema de salud, el acceso a los servicios, las vías de atención sanitaria, así como la evaluación de la interacción con otros factores determinantes de la salud causantes de inequidades. Indica que aquellos sistemas de salud que incorporen la perspectiva de género deben adoptar medidas en seis componentes básicos<sup>282</sup>:

- Prestación de servicios: realizar intervenciones de calidad integradas, seguras, eficaces, aceptables y basadas en datos probatorios, al tiempo que se garantiza la equidad de género en el acceso a todos los servicios (promoción de hábitos saludables, prevención y tratamiento, desde la atención primaria hasta la terciaria).
- Información e investigación: garantizar la recogida, el cotejo, el análisis y la utilización de datos desglosados por sexos para que las respuestas de los sistemas de salud se basen en datos comprobados sobre los factores determinantes y la salud de las personas, y asignar recursos en consecuencia.
- Productos y tecnologías médicas: garantizar el acceso equitativo de hombres y mujeres a medicamentos, vacunas y tecnologías esenciales.
- Personal sociosanitario: promover políticas y estrategias que transformen las relaciones de género, a fin de evitar los prejuicios y las inequidades relacionados con el género en el personal sanitario y de garantizar un trabajo digno para todos los profesionales sociosanitarios, e integrar la igualdad de género en la formación, la capacitación, el empleo y la progresión profesional.
- Financiación de la atención sanitaria: lograr el acceso universal a los servicios sanitarios al tiempo que se garantiza la equidad de género en el acceso a las estrategias de protección financiera. Promover la inclusión de la perspectiva de género en las evaluaciones de los riesgos financieros y la elaboración de presupuestos.
- Liderazgo y gobernanza: fomentar la buena gobernanza sanitaria y la integración de la perspectiva de género en las políticas y las estructuras de gobernanza de la salud pública, promover estrategias que tengan en cuenta las cuestiones relacionadas con el género, y legislación que las favorezca en lo relativo a la capacidad de respuesta, la equidad y la eficiencia. Fomentar la paridad de sexos en los puestos directivos y asegurarse de que los sistemas de salud rinden cuentas a todos.

En nuestro país, dentro del Plan de Calidad para el Sistema Nacional de Salud, la Estrategia 4 incide en “analizar las políticas de salud y proponer acciones para reducir las

inequidades en salud con énfasis en las desigualdades de género” estableciendo como propuestas para su consecución<sup>306</sup>:

- Promover el conocimiento sobre las desigualdades de género en salud y fortalecer el enfoque de género en las políticas de salud y en la formación continuada del personal de salud.
- Generar y difundir conocimiento sobre las desigualdades en salud y estimular buenas prácticas en la promoción de la equidad en atención a la salud y en la reducción de las desigualdades en salud, mejorando así la atención a los grupos más desfavorecidos y en riesgo de exclusión.

Tanto el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>246</sup> como otros organismos y declaraciones internacionales que intervienen para lograr la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, incluyen entre sus objetivos la erradicación de la discriminación contra la mujer en la atención sanitaria, así como garantías de acceso en condiciones de igualdad de las mujeres y los hombres a los servicios de salud. La salud sexual y reproductiva es, atendiendo a las repercusiones analizadas, un aspecto fundamental del derecho de la mujer a la salud, por lo que implícitamente debe ser prioritario que ésta disponga de servicios apropiados durante el embarazo, el parto y el período posnatal, incluidos servicios de planificación familiar y cuidados obstétricos. Eliminar la discriminación en todas sus formas, incluido el sector de la salud, y garantizar la igualdad entre hombres y mujeres son objetivos fundamentales de la salud como derecho humano<sup>244</sup>.

Atendiendo al análisis de situación, la ONU Mujeres, organización en defensa, a nivel mundial, de la igualdad de género, orientada al desarrollo de programas, políticas y normas con el fin de defender los derechos humanos de las mujeres y garantizar que todas las mujeres y las niñas alcancen su pleno potencial, contempla entre sus propósitos poner fin a la pobreza mediante programas, entre otros, dirigidos a garantizar la seguridad económica, el trabajo digno y la independencia económica<sup>290</sup>. Basa sus actuaciones en la capacitación para empoderar a las mujeres económicamente pobres, luchando para garantizar su acceso en igualdad a los servicios básicos, el control sobre las tierras y otras formas de propiedad, los recursos naturales, las nuevas tecnologías y los servicios financieros. El empoderamiento, entendido por la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo como la capacidad de las mujeres para participar, contribuir y beneficiarse de los procesos de crecimiento, con reconocimiento del valor de sus contribuciones, el respeto a su dignidad y la posibilidad de negociar una distribución más justa de los beneficios del crecimiento, está así también entre sus objetivos, al considerar que la capacitación y el acceso de la mujer a recursos tales como el empleo, la propiedad y otros activos, será clave para mejorar la salud integral de la mujer<sup>307</sup>.

Todavía hay resistencia a que las mujeres ocupen puestos de responsabilidad de alto nivel, y las normas sociales y culturales, los estereotipos de género y las restricciones a los derechos de la mujer siguen estando presentes y profundamente entrelazadas con barreras que refuerzan la desigualdad de liderazgo. Resulta preciso trabajar para incorporar la perspectiva de género en la toma de decisiones, a nivel global, y específicamente a nivel sanitario. A pesar de que en los últimos años se ha conseguido una participación más equilibrada de hombres y mujeres en el mercado laboral, las mujeres siguen asumiendo la mayor parte de las responsabilidades familiares y domésticas. La conciliación entre vida personal y laboral está relacionada con diversos aspectos de la organización de la sociedad, con la ordenación del mercado laboral, infraestructuras y oferta de servicios de

---

<sup>306</sup> [https://www.sanidad.gob.es/organizacion/sns/planCalidadSNS/e\\_pnc02.htm](https://www.sanidad.gob.es/organizacion/sns/planCalidadSNS/e_pnc02.htm)

<sup>307</sup> [www.oecd.org/dac/gender](http://www.oecd.org/dac/gender)

cuidados para menores y personas dependientes, cambio en las estructuras familiares, aumento de la longevidad que conlleva un aumento en las necesidades de cuidados de personas mayores o personas con algún tipo de discapacidad, entre otros;**Error! Marcador no definido.** Mejorar el control de las mujeres sobre su propio tiempo beneficia a su salud y a sus oportunidades económicas, así como a la salud y el desarrollo económico de sus familias, comunidades y, consecuentemente, de las sociedades. Dada la relación entre los factores modificables y el estilo de vida de las mujeres con su estado de salud integral, parece obvia la necesidad de establecer políticas para mejorar su situación, incluyendo la reducción de la pobreza, la promoción de la educación y la prestación de apoyo social.

Las diferencias de sexo son una consideración importante a la hora de establecer políticas nutricionales y salud óptima. Para la salud de la mujer, existen importantes diferencias fisiológicas, neurológicas y hormonales a lo largo del ciclo vital que repercuten en las necesidades nutricionales. Pero la ciencia avanza hacia su comprensión en un contexto más amplio. La ingesta de nutrientes debe contemplar la complejidad de interacciones que implican no sólo una nutrición adecuada, sino también su interacción con la dinámica social, conductual, medioambiental y comunitaria, además de otros factores relacionados con el estilo de vida. Dada la ya susceptible situación de las mujeres y las niñas en los países en desarrollo, los intentos para mejorar el estatus general de las mujeres deberían ir de la mano de los intentos para mejorar el estatus nutricional de las niñas, las adolescentes y las mujeres adultas. Incorporar los componentes nutricionales sensibles al género en las políticas y programas que buscan mejorar el estatus de las mujeres, favorecerá la consecución de los resultados esperados, a corto, como a largo plazo, de los esfuerzos de planificación<sup>291</sup>.

La reciente Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación<sup>308</sup>, entre cuyos objetivos se incluye el establecimiento de “principios de actuación de los poderes públicos y prevé medidas destinadas a prevenir, eliminar, y corregir toda forma de discriminación, directa o indirecta, en los sectores público y privado” con independencia, entre otras condiciones o circunstancias personales o sociales, el sexo, orientación o identidad sexual, expresión de género ó situación socioeconómica, dispone, en su Artículo 15, el “Derecho a la igualdad de trato y no discriminación en la atención sanitaria”, incluyendo, en su Punto 3, la promoción de “acciones destinadas a aquellos grupos de población que presenten necesidades sanitarias específicas” con “especial énfasis en las necesidades en materia de salud específicas de las mujeres, como la salud sexual y reproductiva, entre otras” (Artículo 15.5).

En lo anteriormente expuesto se ha pretendido quede reflejado la especial comprensión y sensibilidad que requiere el abordaje de la salud integral de la mujer atendiendo a su intrincada interrelación con su situación económica y social, teniendo en consideración, y sin perder de vista, la perspectiva de género.

---

<sup>308</sup> <https://www.boe.es/eli/es/l/2022/07/12/15/con>

