

Fundación **BBVA**

# Protección sociolaboral de la familia en el ámbito autonómico

Especial referencia a la conciliación  
de la vida familiar y laboral

María José López Álvarez  
Dolores Carrillo Márquez

Informes 2007

Economía y Sociedad

# **Protección sociolaboral de la familia en el ámbito autonómico**

Especial referencia a la conciliación  
de la vida familiar y laboral



# **Protección sociolaboral de la familia en el ámbito autonómico**

Especial referencia a la conciliación  
de la vida familiar y laboral

María José López Álvarez  
Dolores Carrillo Márquez

Primera edición, enero 2008

© los autores, 2008

© Fundación BBVA  
Plaza de San Nicolás, 4. 48005 Bilbao  
[www.fbbva.es](http://www.fbbva.es)  
[publicaciones@fbbva.es](mailto:publicaciones@fbbva.es)

Copia digital de acceso público en [www.fbbva.es](http://www.fbbva.es)

Al publicar el presente informe,  
la Fundación BBVA no asume responsabilidad alguna  
sobre su contenido ni sobre la inclusión en el mismo  
de documentos o información complementaria  
facilitada por los autores.

Edición y producción: Editorial Nerea, S. A.

Composición y maquetación: Eurosíntesis Global, S. L.

ISBN: 978-84-96515-58-1  
Depósito legal: NA-0298-2008

*Printed in Spain* - Impreso en España

Impreso por Gráficas Lizarra, S. L.  
sobre papel con un 100% de fibras recicladas  
y elaborado según las más exigentes normas ambientales europeas.

# Índice

<b>AUTORAS</b> .....	7
<b>AGRADECIMIENTOS</b> .....	9
<b>RESUMEN – SUMMARY</b> .....	11
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	13
<b>1. PROTECCIÓN LABORAL DE LA FAMILIA: POLÍTICAS DE CONCILIACIÓN</b> .....	15
1.1. Marco jurídico estatal de referencia .....	15
1.1.1. Evolución normativa y jurisprudencial .....	15
1.1.1.1. Orígenes de la regulación normativa: de la Ley de 1900 a la protección familiar del régimen franquista .....	15
1.1.1.2. Etapa constitucional .....	16
1.1.2. Estado actual de la cuestión: la Ley 39/99 de Conciliación .....	17
1.2. Iniciativas en el ámbito autonómico .....	20
1.2.1. Políticas de conciliación en el ámbito autonómico: valoración .....	20
1.2.2. Medidas de promoción o de actuación directa .....	24
1.2.2.1. Medidas extralaborales complementarias .....	24
1.2.2.2. Medidas laborales .....	34
1.2.3. Medidas de regulación o de actuación indirecta .....	40
1.2.3.1. Medidas de conciliación en el ámbito de la Administración autonómica .....	41
1.2.3.2. Medidas de conciliación en la negociación colectiva .....	54
<b>2. PROTECCIÓN SOCIAL DE LA FAMILIA: PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL Y ASISTENCIA SOCIAL</b> .....	69
2.1. Introducción. Precisiones terminológicas y competencia Estado-comunidades autónomas en las prestaciones familiares .....	69
2.2. Las prestaciones familiares .....	72
2.2.1. Prestación por hijo a cargo .....	73
2.2.1.1. Ayuda estatal por hijo a cargo .....	73
2.2.1.2. Ayudas autonómicas por hijo a cargo .....	74
2.2.2. Asignación económica por filiación múltiple .....	76
2.2.2.1. Ayuda estatal por nacimiento o adopción del tercer hijo y siguientes .....	76
2.2.2.2. Prestaciones autonómicas por filiación múltiple .....	77

2.2.3. Asignación económica por nacimiento y adopción múltiples.....	78
2.2.3.1. Prestación familiar estatal .....	78
2.2.3.2. Ayudas familiares autonómicas por parto y adopción múltiple .....	79
2.2.4. Ayudas para acogimientos familiares y adopciones .....	82
2.2.5. Ayudas por hijos nacidos a través de técnicas de reproducción asistida .....	83
2.2.6. Prestación estatal no económica por cuidado de hijo menor acogido o de otros familiares.....	84
2.3. Protección especial a las familias numerosas .....	85
2.3.1. Marco jurídico estatal.....	85
2.3.1.1. Beneficio por la contratación de cuidadores en familias numerosas.....	87
2.3.1.2. Conservación de situaciones laborales.....	87
2.3.1.3. Beneficios en materia de actividades y servicios públicos o de interés general .....	87
2.3.1.4. Acción protectora en materia de vivienda .....	88
2.3.1.5. Acción protectora en materia tributaria .....	89
2.3.1.6. Ampliación de beneficios.....	89
2.3.1.7. Exención de tasas.....	89
2.3.1.8. Incorporación de los progenitores de familias numerosas al mercado de trabajo.....	89
2.3.2. Ayudas de las comunidades autónomas a las familias numerosas .....	89
2.3.2.1. Normas sobre gestión administrativa.....	90
2.3.2.2. Bonificaciones en el transporte .....	91
2.3.2.3. Ayudas educativas .....	91
2.3.2.4. Otras ayudas sociales .....	92
<b>3. CONCLUSIONES .....</b>	<b>95</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>97</b>



## Autoras

### **María José López Álvarez**

Doctora en Derecho por la Universidad Pontificia Comillas (ICADE) de Madrid, actualmente es profesora de Derecho del Trabajo en dicha universidad. Sus principales líneas de investigación son la conciliación de la vida familiar y laboral y la no discriminación por razón de sexo en el ámbito laboral. Ha participado en quince obras colectivas —entre ellas, un *Manual de*

*derecho del trabajo* (2007)— y varios estudios monográficos sobre retribuciones y sobre la Ley 39/99 de Conciliación. Asimismo, ha publicado veinte artículos en revistas especializadas de ámbito nacional e internacional y ha intervenido en numerosos congresos y jornadas sobre materias de su especialidad.

mjlopez@upcomillas.es

### **Dolores Carrillo Márquez**

Doctora en Derecho por la Universidad Pontificia Comillas (ICADE) de Madrid, pertenece al Departamento de Derecho Económico y Social de la Facultad de Derecho de dicha universidad, en el área de Derecho del Trabajo, del que actualmente es coordinadora. Sus principales líneas de investigación son la protección social de la familia, Seguridad Social y protección por razón de edad, responsabilidad empresarial y protección

social y libre circulación de trabajadores. Ha publicado diez trabajos en obras colectivas y diez artículos en revistas científicas de ámbito nacional e internacional, así como varias monografías sobre protección social familiar. Asimismo ha intervenido en numerosos congresos y jornadas sobre materias de su especialidad.

locarrillo@upcomillas.es







## Agradecimientos

El presente trabajo tiene su origen en el proyecto financiado por la Fundación BBVA, y dirigido por las doctoras Salomé Adroher Biosca y M.<sup>a</sup> Teresa López López, *Análisis territorial de las políticas públicas de apoyo a la familia en el Estado de las autonomías*, realizado entre los años 2003-2005. Las normas, medidas e instrumentos a los que se hace referencia en el trabajo corresponden, pues, a ese período, si bien, con objeto de la publicación se han incorporado las previsiones de la LO 3/2007 de Igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Así pues, queremos expresar nuestro profundo agradecimiento a la Fundación BBVA así como a las doctoras Adroher Biosca y López López por la ejecución del proyecto y su voluntad de difusión de sus fructíferos resultados. Queremos agradecer, igualmente, a todos los compañeros de la Universidad Pontificia Comillas de Madrid que participaron en el proyecto, su trabajo y sacrificio, y especialmente al Instituto Universitario de Familia en cuyo seno se gestó y llevó a cabo.





## Resumen *Summary*

Los cambios sociodemográficos, económicos y culturales, así como la creciente incorporación de la mujer al trabajo remunerado, han situado la cuestión de la conciliación de la vida familiar y laboral en un primer plano en los últimos años. En España, el proceso de descentralización territorial ha traído consigo que las comunidades autónomas estén desarrollando un creciente número de políticas en el terreno de la conciliación. Desde esta perspectiva,

*The societal, demographic, economic and cultural changes as well as the growing rates of women incorporation to paid work, have situated the reconciliation of work and family life issue on top in recent years. In Spain, the territorial decentralization process has given rise to a growing number of reconciliation of work and family policies in each Autonomous Community. In this context, the docu-*

este documento analiza las principales políticas de conciliación que desarrollan las comunidades autónomas mediante diferentes iniciativas y planes relacionados con el empleo, la igualdad de oportunidades y el apoyo a la familia, así como su plasmación tanto en normas legales como en convenios colectivos, apuntando la importancia de sus líneas de actuación, su desarrollo desigual y la necesidad de una mayor coordinación.

*ment analyzes the main reconciliation policies developed in the different Autonomous Communities through different initiatives and plans, related to employment, equal opportunities and family support, as well as the related legislative framework and collective bargaining, highlighting the different measures, the unequal development and the need of a better coordination.*



## Introducción

Familia y trabajo son las dos variables que componen una ecuación, ya clásica, pero nunca resuelta del todo satisfactoriamente. En los últimos años, y como resultado del contexto social y económico creado a partir de la incorporación masiva de la mujer al mercado laboral, la compleja pero siempre inevitable vinculación entre dos realidades tan dispares ha adquirido un renovado protagonismo, y tiende a reformularse en términos de conciliación. En este sentido, no pueden negarse las dificultades crecientes que encuentra el trabajador para armonizar razonablemente sus obligaciones laborales y familiares y las implicaciones de todo tipo cada vez más profundas que ello lleva consigo, desde la insuficiencia de los servicios sociales existentes para la atención de los miembros dependientes de la estructura familiar hasta, por ejemplo, la necesidad de reorganizar el funcionamiento de los centros escolares para adaptarlos a las exigencias laborales de los padres. La urgencia que subyace en esta problemática explica probablemente los esfuerzos realizados desde la aparición de la Ley 39/99 de Conciliación<sup>1</sup> para poner en marcha iniciativas que favorezcan en el ámbito laboral la atención de las responsabilidades familiares: flexibilidad de tiempos de trabajo, reducciones de jornada, excedencias u otras.

Ahora bien, la progresiva identificación que se aprecia entre conciliación y protección laboral de la familia no deja de ser, en buena medida, un reduccionismo que elude la complejidad y heterogeneidad de los intereses en juego. Por un lado,

la promoción de la familia, o de sus miembros, en el entorno laboral, puede articularse eficazmente a través de cauces y con finalidades diferentes a las estrictamente conciliatorias —por ejemplo la concesión de ayudas económicas a las familias numerosas o a aquéllas con hijos afectados por alguna minusvalía (Costa y Rodríguez 2003)—. Es verdad que puede resultar artificioso establecer una distinción de esta naturaleza, en cuanto que una misma medida puede servir complementariamente a propósitos diversos (en el caso de una subvención a la familia numerosa es razonable pensar que la finalidad asistencial o de mejora de calidad de vida que se le puede otorgar puede encajar, aun de forma indirecta, dentro del concepto genérico de «favorecer la atención a las responsabilidades familiares» que caracteriza a la conciliación). En otras ocasiones, sin embargo, nos encontramos ante previsiones ajenas al ámbito de la conciliación —como una pensión de viudedad u orfandad— o que incluso pueden llegar a interferir negativamente con ella, como ocurre con determinadas políticas de igualdad de género.

Por otra parte, como se ha señalado con insistencia (Molero 2000), la tendencia a abordar los problemas de conciliación en clave exclusivamente laboral resulta, hoy día, a todas luces insuficiente y puede tener efectos contraproducentes. Así, el recurso a instrumentos laborales como principal remedio para resolver las dificultades que plantean las cargas familiares del trabajador se traduce en un elevado coste para el empresario<sup>2</sup> que puede

<sup>1</sup> Ley 39/99, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras.

<sup>2</sup> No se piensa exclusivamente en el coste económico (permisos retribuidos, cotizaciones a la Seguridad Social) sino igualmente en los trastornos organizativos que implican

estas medidas, ya que una de las deficiencias que se aprecian en las previsiones legales es precisamente la atribución incondicionada de derechos, sin atender a los condicionantes que puedan existir en cada empresa (tamaño, sector de actividad, características de la plantilla).

provocarle resistencias, e incluso propiciar la discriminación de los trabajadores con responsabilidades familiares. Y, en todo caso, la efectividad de estas medidas requiere un alcance más amplio que el estrictamente laboral, desde el desarrollo de servicios de atención adecuados (guarderías, centros de día para ancianos), como sostiene la Exposición de Motivos de la Ley 39/99, hasta la promoción de valores educativos, culturales y económicos que acerquen el modelo social que se propugna desde la acción legislativa a la realidad cotidiana de las familias, lastrada todavía muchas veces por patrones sociales del pasado (Durán 1999).

Con estas premisas, el objetivo de este estudio es realizar un análisis de las iniciativas llevadas a cabo en el ámbito autonómico en la última década para facilitar e impulsar la asunción por el trabajador de sus compromisos familiares. A este respecto, puede adelantarse ya que la actividad de las comunidades autónomas ha resultado, en este punto, especialmente prolífica y fructífera, puesto que si bien sus competencias legislativas en materia laboral se encuentran notablemente restringidas en el marco diseñado por la Constitución, lo cierto es que esta

inicial limitación se ha suplido con alternativas eficaces, y en muchas ocasiones originales, que complementan con acierto los vacíos existentes en la normativa estatal y amplían notablemente el nivel y calidad de protección otorgado. Como no podía ser de otra manera, buena parte de estas disposiciones apuntan directamente hacia los problemas que plantea la conciliación de la vida familiar y laboral y ello justifica una particular atención a dichos problemas, pero ello no es óbice para considerar cualquier otra actuación relacionada con las circunstancias familiares del trabajador, desde las medidas que previenen la discriminación de la mujer en el empleo hasta las prestaciones asistenciales. Y en esta misma línea, la investigación pretende ofrecer una perspectiva amplia de la protección que se dispensa al trabajador en este ámbito. A ello atiende principalmente la división formal en dos grandes capítulos, el primero de los cuales se orienta a la *protección laboral* propiamente dicha y el segundo a la *protección social*, esto es, prestaciones reconocidas al trabajador por razón de sus circunstancias familiares pero también infraestructuras y servicios sociales para la atención de la familia que repercuten directamente en la situación del trabajador.

# 1

## Protección laboral de la familia: políticas de conciliación

### 1.1. MARCO JURÍDICO ESTATAL DE REFERENCIA

#### 1.1.1. EVOLUCIÓN NORMATIVA Y JURISPRUDENCIAL

La atención a los intereses familiares del trabajador no constituye en modo alguno un problema nuevo para el ordenamiento jurídico que, desde fechas muy tempranas, se ha ocupado de estas cuestiones (Montalvo 1975). Sin perjuicio de ello, las transformaciones sociales y económicas de las últimas décadas han conformado un nuevo escenario en el que es preciso dar respuesta a necesidades diversas. Ello ha contribuido a poner de manifiesto las carencias de una regulación legal casi siempre continuista y reticente a asumir los cambios que la sociedad demanda. Varias etapas conforman la evolución legislativa en esta materia y a través de ellas se justifican algunas de las deficiencias que se achacan a las previsiones legales en la actualidad, así como las dificultades para articular soluciones eficaces a los problemas planteados.

##### 1.1.1.1. Orígenes de la regulación normativa: de la Ley de 1900 a la protección familiar del régimen franquista

La primera fase de este breve recorrido histórico arranca con la Ley de 13 de marzo de 1900 reguladora de las condiciones de trabajo de las mujeres y de los niños que constituye, junto con la ley de accidentes de trabajo, una de las primeras manifestaciones del intervencionismo estatal en materia social y se encuentra, por tanto, en el germen del derecho del trabajo español. En dicha

norma aparecen dos instituciones pioneras que, con escasas variaciones, se han mantenido hasta nuestros días:

- a) El cese en el trabajo por maternidad con derecho a reserva de puesto a partir del octavo mes de embarazo por solicitud de la obrera al patrono y, obligatoriamente, en las tres semanas siguientes al alumbramiento.
- b) La reducción de jornada por lactancia. Se concede a las mujeres una hora al día retribuida para dar el pecho a sus hijos, pudiendo dividirse ésta en dos fracciones de media hora a disfrutar, una por la mañana y otra por la tarde.

Resulta significativo que, frente a otros aspectos que a priori puedan parecer más perentorios como la regulación de la jornada o el salario, el legislador se centre en orientar estos esfuerzos incipientes especialmente hacia la protección de la maternidad, permitiendo a la trabajadora hacer frente a sus obligaciones familiares sin que ello implique automáticamente la pérdida de su empleo. Sin embargo, una lectura detenida de la norma pone de manifiesto la precariedad de la tutela que se dispensa y las dificultades que reviste su articulación práctica, tanto por la escasa duración del permiso —apenas tres semanas tras el parto— como, sobre todo, por la inexistencia de subsidios que compensen económicamente la pérdida del salario durante este período tras la maternidad. Parece, por lo tanto, que la finalidad que subyace a estas previsiones no es tanto facilitar la conciliación de obligaciones familiares y laborales, como preservar la salud física de la madre y el hijo ante unas condiciones de trabajo particularmente



adversas,<sup>3</sup> y en un contexto en el que la actividad laboral de la mujer obedece casi exclusivamente a la necesidad económica.

Con todo, las deficiencias que se observan en la ley de 1900 se irán corrigiendo paulatinamente y, así, el Real Decreto de 21 de agosto de 1923 fija ya el período mínimo obligatorio de reposo tras el parto en seis semanas, ampliables hasta veinte en caso de enfermedad. Se contempla asimismo la creación de subsidios a cargo del Estado (50 pesetas inicialmente) para aliviar la carga económica que para la obrera representa el abandono del trabajo coincidiendo con el nacimiento del hijo.<sup>4</sup>

Con la introducción de estas mejoras, el modelo de regulación auspiciado desde comienzos de siglo se consolida y viene a coincidir casi exactamente con el que se ha mantenido hasta nuestros días, ya que los artículos 166-167 de la Ley de Contrato de Trabajo de 1944 (LCT), vigente durante la etapa franquista, reproducen las disposiciones de 1900 como eje central de la protección a la maternidad en el ámbito laboral. Ello indica, en definitiva, la pervivencia de un esquema social escasamente valorativo del trabajo femenino, en el que la función de la mujer se circunscribe al entorno doméstico (Palomeque 1975), lo que justifica asimismo que la atención a las responsabilidades familiares del trabajador discurra por otros cauces.<sup>5</sup>

En este sentido, junto con medidas prohibitivas destinadas a fomentar el apartamiento de la mujer del mercado de trabajo —de entre ellas, la más conocida por su proyección posterior es probablemente la excedencia forzosa por matrimonio—<sup>6</sup>, el régimen franquista se caracteriza por una intensa

protección de la institución familiar que, en el plano laboral, cristaliza en numerosas iniciativas, principalmente de contenido económico, desde subsidios y pluses familiares hasta pensiones por viudedad y orfandad, éstas últimas, precedente inmediato del sistema de Seguridad Social actual. Con el tiempo, la mayor parte de estas ayudas sufren importantes limitaciones cuantitativas y quedan relegadas a un segundo plano, si bien algunas de ellas todavía se reflejan en las disposiciones que al respecto pueden encontrarse en los convenios colectivos.

En todo caso, la conclusión principal que se extrae es que, al defenderse un modelo tradicional de familia que confiere a la mujer una función *reproductiva* en el entorno doméstico, la actividad *productiva* se organiza hacia trabajadores *liberados* de responsabilidades familiares (Cruz Villalón 1999), por lo que los problemas de conciliación se minimizan o presentan un carácter meramente residual, amparando situaciones puntuales como ocurre con la licencia por maternidad. Esta situación, al prolongarse hasta fechas relativamente recientes, tendrá una incidencia decisiva en la regulación actual, *lastrando* en muchos momentos la actuación del legislador y, por cierto, dificultando extraordinariamente la búsqueda de un equilibrio satisfactorio entre las obligaciones profesionales y las familiares.

#### 1.1.1.2. Etapa constitucional

Un segundo momento viene marcado por la implantación en nuestro país del sistema democrático tras la promulgación de la Constitución de 1978. La consagración del principio de igualdad en el texto constitucional (artículo 14) supone la equiparación jurídica a todos los niveles de la mujer frente al

<sup>3</sup> Esta intencionalidad se aprecia en otras disposiciones de la época como por ejemplo la Ley de 11 de julio de 1912 que prohíbe el trabajo nocturno de la mujer, ya que su dedicación a las labores domésticas durante el día la priva del descanso necesario.

<sup>4</sup> El Seguro de Maternidad se pone en funcionamiento en nuestro país a raíz de la ratificación del Convenio de Washington de 1919, si bien no tendrá plena efectividad hasta la promulgación del Decreto Ley de 22 de marzo de 1929.

<sup>5</sup> De hecho, si excluimos la suspensión del contrato por maternidad apenas pueden encontrarse otras iniciativas reseñables en esta materia, a excepción de la hora de lactancia que reproduce el artículo 168 (LCT) o los permisos retribuidos de una jornada por circunstancias familiares graves del artículo 67 (LCT): muerte, enfermedad grave de

parientes cercanos o nacimiento de hijo.

<sup>6</sup> La excedencia por matrimonio aparece por primera vez en las Ordenanzas y Reglamentaciones de Trabajo, imponiendo el paso automático a la situación de excedencia a las mujeres que contrajeran matrimonio a cambio de una compensación económica, la «dote por matrimonio». Tras la Ley de 22 de julio de 1961 sobre derechos políticos, profesionales y de trabajo de la mujer quedan prohibidas estas prácticas discriminatorias, pero ello no impedirá la utilización de otras vías para desincentivar el trabajo de la mujer y, así, el Decreto de 20 de agosto de 1970 concede una triple opción a la trabajadora en caso de matrimonio: a) continuar su prestación de servicios en idénticas condiciones; b) rescindir su contrato de trabajo percibiendo una indemnización; o c) quedar en situación de excedencia voluntaria por un período no inferior a un año ni superior a tres.

hombre lo que implica, en el ámbito laboral, el espaldarazo definitivo para la incorporación de esta última al mercado de trabajo, algo que, de facto, venía produciéndose desde varios años atrás. Con la integración laboral plena de la mujer adquieren entonces cada vez mayor importancia las necesidades familiares del trabajador pero, particularmente, se hace necesario asegurar un reparto equilibrado de las cargas familiares que evite la discriminación por razón de sexo y la posición de debilidad que tradicionalmente ha acompañado a la mujer en el entorno profesional. Así pues, podemos decir que las medidas legislativas que se ponen en funcionamiento durante este período para dar cobertura a los intereses familiares del trabajador se sitúan en este marco de interdicción de la discriminación, llegándose a confundir en muchos momentos las políticas de conciliación con las políticas de igualdad de oportunidades.

Un antecedente inmediato de esta nueva orientación podemos encontrarlo en la Ley de Relaciones Laborales (LRL) que aparece en 1976 en la antecámara de la transición democrática. Por vez primera se reconoce la posibilidad de solicitar una reducción de jornada para el cuidado de un menor de seis años, ampliando la perspectiva de una regulación excesivamente centrada en el momento de la maternidad y, lo que es más importante, se atribuye el derecho al *trabajador* genérico, abriendo la vía para que los varones accedan al ejercicio de las responsabilidades familiares.

El siguiente paso se produce con la promulgación del Estatuto de los Trabajadores (ET) en 1980 (Ley 8/1980), en el que se aglutinan la mayor parte de los derechos que facilitan la conciliación de la vida familiar y laboral que hasta entonces aparecían en normas dispersas (licencia por maternidad, permisos retribuidos, reducción de jornada, excedencias y otras) y se avanza en la línea iniciada con la LRL, al reconocer, por ejemplo, el derecho de excedencia por cuidado de hijo a *todo trabajador* frente a la atribución a la *mujer trabajadora* que se había venido produciendo con anterioridad.

Pero es, sin duda, la Ley 3/89 la que marca un hito decisivo en este período, estableciendo distintas medidas para favorecer la igualdad de trato de la mujer en el trabajo, entre las que destaca la concesión del disfrute del permiso de lactancia

al padre o a la madre *indistintamente*, el reconocimiento al padre de la posibilidad de solicitar hasta cuatro semanas de la licencia por maternidad, así como otras disposiciones que inciden igualmente en el empleo femenino, como la reserva de puesto de trabajo durante el primer año de excedencia por cuidado de hijo o la ampliación de los derechos que confiere la licencia por maternidad a los supuestos de adopción.

En definitiva, la incorporación masiva de la mujer al ámbito profesional impone, correlativamente, unas exigencias mayores en materia de conciliación para procurar al trabajador un cumplimiento satisfactorio de sus compromisos familiares. Pero, inevitablemente, las políticas de conciliación que se ponen en marcha a partir de ese momento manifiestan una estrecha vinculación con la defensa de la igualdad de oportunidades y no discriminación por razón de sexo en el ámbito laboral, ya que la distribución tradicional de los papeles sociales, aún no superada, sigue otorgando a la mujer un mayor peso en lo tocante a las responsabilidades domésticas.

### 1.1.2. ESTADO ACTUAL DE LA CUESTIÓN: LA LEY 39/99 DE CONCILIACIÓN

La promulgación de la Ley 39/99 para la conciliación de la vida familiar y laboral constituye, pese a las deficiencias que se le imputan (Gorelli 1999), la iniciativa legal más reciente para la protección de los intereses familiares del trabajador y el pilar sobre el que se sustentan la mayor parte de las medidas que, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico, se han adoptado desde entonces. En este sentido, y bajo el prisma que hemos venido utilizando, podemos decir, sin embargo, que la Ley 39/99 destaca ante todo por su tendencia continuista y la escasa originalidad de las propuestas que ofrece, lo que contrasta con el tono eufórico y ambicioso que acompañó en su día su presentación. La impresión inicial que se desprende de las previsiones de la ley es que ésta se limita a profundizar en las líneas emprendidas por el legislador con anterioridad. Así, la preocupación por el bienestar físico de la madre y el hijo que inspiró las primeras previsiones normativas sigue presente, amortiguada lógicamente por los avances técnicos y el muy diferente contexto socioeconómico, pero justifica, por ejemplo, el descanso mínimo obligatorio

que se reserva a la madre en las seis primeras semanas de la licencia por maternidad o la suspensión del contrato por riesgo durante el embarazo que se contempla para aquellos supuestos en que se aprecia la imposibilidad de adaptar las condiciones laborales a la situación de embarazo de la trabajadora.

Y de esta misma forma, como indica la propia exposición de motivos de la ley, se «introducen cambios legislativos en el ámbito laboral para que los trabajadores puedan participar de la vida familiar, dando un nuevo paso en el camino de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres». A este fin parecen dirigidas específicamente algunas de las medidas que se recogen en la norma, como la ampliación hasta diez semanas del disfrute por el padre de la licencia por maternidad, o el *blindaje* de los contratos de trabajo durante el embarazo y la posterior licencia por maternidad, que hace prácticamente inviable su extinción durante estos períodos.<sup>7</sup>

Ahora bien, junto con ello y en lo que constituye probablemente la aportación más valiosa de la ley, comienza a detectarse en ella una preocupación más amplia por los problemas que suscita la conciliación que, más allá de la igualdad de oportunidades o las consideraciones puramente fisiológicas, toma como referente la salvaguardia de la institución familiar. No se trata ya, por tanto, sólo de asegurar la permanencia en el empleo de los trabajadores, o más señaladamente, de las trabajadoras en el momento en que éstas adquieren responsabilidades familiares, sino de garantizar un equilibrio satisfactorio y a largo plazo de las obligaciones profesionales y familiares, atendiendo a las necesidades específicas que se plantean y las características particulares de cada núcleo familiar. Ello implica, en primer lugar, el paso

de una protección jurídica *subjetiva* de la mujer con responsabilidades familiares a una protección *objetiva* de dichas responsabilidades, con independencia de quién las asuma, hombre o mujer (Sala Franco 1992).<sup>8</sup> Pero, igualmente, en la medida en que la familia aparezca como el bien jurídico principal tutelado por la norma cobran sentido aquellas previsiones que favorezcan el cumplimiento a medio y largo plazo de las obligaciones familiares, teniendo en cuenta su carácter cuasipermanente y que no se limita, por tanto, al momento concreto del nacimiento del hijo: reducciones de jornada, excedencias o permisos retribuidos como los recogidos por la ley de conciliación, pero también otras posibilidades poco exploradas como la flexibilidad horaria, o las preferencias en turnos y vacaciones (Quintanilla Navarro 2005). Y en esta misma línea se propugna una consideración más amplia de la familia que, junto con el cuidado de los hijos, atienda a la existencia de otros sujetos dependientes que precisan dedicación (abuelos o parientes cercanos, para los que se contempla la posibilidad de solicitar una excedencia o reducción de jornada en la ley), así como a la aparición de otros modelos familiares a los que se presta todavía escasa atención: familias monoparentales, reconstituidas, o bien otras fórmulas de vida en común que escapan al patrón clásico.

En este proceso evolutivo, no es desdeñable la influencia que han ejercido las normas internacionales, tanto de la OIT (Organización Internacional del Trabajo), cuyo Convenio 183 (2000) sobre protección de la maternidad coincide con la gestación de la norma española, como principalmente las del ámbito comunitario, que cuentan en la última década con distintas iniciativas reseñables, entre ellas algunas directivas<sup>9</sup> y varias resoluciones del Consejo y el

<sup>7</sup> La Ley de Conciliación establece a este respecto una presunción de nulidad del despido que se lleve a cabo en períodos en los que el trabajador asume responsabilidades familiares que lo hacen particularmente vulnerable (embarazo, maternidad, reducción de jornada, lactancia), de forma que la extinción del contrato únicamente puede llevarse a cabo en la medida en que el empresario consiga acreditar la existencia de una causa fundada, ajena a cualquier móvil discriminatorio.

<sup>8</sup> En este sentido se ha abogado en ocasiones por la inclusión entre las causas de discriminación que enumera el artículo 17 del ET de las referidas a los trabajadores con

responsabilidades familiares y, en esta línea parece que se inscribe el Anteproyecto de Ley Orgánica de Igualdad entre mujeres y hombres que en el capítulo dedicado a Igualdad y Conciliación señala expresamente que «los derechos de conciliación de la vida personal, familiar y laboral se reconocerán a los trabajadores en forma que fomenten la asunción equilibrada de responsabilidades familiares, evitando toda discriminación basada en su ejercicio».

<sup>9</sup> Directiva 92/85/CEE para promover la mejora de la seguridad y de la salud de la trabajadora embarazada, Directiva 96/34/CE relativa al acuerdo marco sobre el permiso parental.

CUADRO 1.1: Principales derechos legales reconocidos al trabajador para la atención de obligaciones familiares				
	CAUSA	DURACIÓN	RÉGIMEN JURÍDICO	OBSERVACIONES
PERMISOS RETRIBUIDOS (ARTÍCULO 37 ET)	MATRIMONIO	15 días naturales	Preaviso y justificación	
	NACIMIENTO DE HIJO	2 días 4 días con desplazamiento	Preaviso y justificación	
	FALLECIMIENTO, ACCIDENTE O ENFERMEDAD GRAVE DE PARIENTES	2 días 4 días con desplazamiento	Preaviso y justificación	Hasta 2.º grado de consanguinidad o afinidad; incluye hospitalización o intervención quirúrgica sin hospitalización con reposo domiciliario
	LACTANCIA DE HIJO MENOR DE 9 MESES	1 hora diaria divisible en dos fracciones Posible sustitución por reducción de jornada de ½ hora o acumulación en jornadas completas	El trabajador elige concreción horaria-período de disfrute	Titularidad de la mujer-posible cesión al padre. Incremento proporcional en partos múltiples
	EXÁMENES PRENATALES Y TÉCNICAS DE PREPARACIÓN AL PARTO	Tiempo indispensable	Preaviso y justificación (imposibilidad para realizarse fuera de jornada)	
	NACIMIENTO DE HIJOS PREMATUROS/ HOSPITALIZACIÓN	1 hora diaria hasta el alta hospitalaria	El trabajador elige concreción horaria-período de disfrute	
	SUSPENSIÓN DEL CONTRATO	RIESGO DURANTE EL EMBARAZO O DURANTE LA LACTANCIA NATURAL (48.5 ET 26 LPRL)	Período necesario para protección de la salud de la trabajadora y el feto	Requiere: - evaluación de riesgos por el empresario - que no sea posible una adaptación de las condiciones de trabajo o cambio de puesto
MATERNIDAD BIOLÓGICA (45 ET 48.4 ET)		16 semanas + 2 semanas por cada hijo en partos múltiples	6 semanas de descanso obligatorio de la madre tras el parto; 10 semanas restantes, posible cesión al padre o disfrute simultáneo con él	Posible disfrute a tiempo parcial Prestación económica de la Seguridad Social: 100% Base cotización Ampliación del permiso hasta 13 semanas en prematuros y neonatos hospitalizados
MATERNIDAD, ADOPCIÓN-ACOGIMIENTO DE MENORES DE 6 AÑOS / MENORES CON CIRCUNSTANCIAS ESPECIALES		Igual que por maternidad biológica Adopción internacional: posible adelanto del permiso en 4 semanas	Titularidad compartida por los padres	Se reconoce para mayores de 6 años discapacitados o con dificultades de inserción social Prestación económica igual que por maternidad biológica Ampliación de 2 semanas de permiso si el menor es discapacitado
PATERNIDAD BIOLÓGICA, ADOPCIÓN-ACOGIMIENTO (48 bis ET)		13 días ininterrumpidos + 2 días por hijo en partos múltiples	Preaviso Disfrute desde la finalización del permiso por nacimiento de hijo hasta la finalización de la licencia por maternidad	Posible disfrute a tiempo parcial Prestación económica de la Seguridad Social: 100% Base de cotización
REDUCCIÓN DE JORNADA (ARTÍCULO 37 ET)	CUIDADO DE UN MENOR		Entre 1/8-1/2 jornada ordinaria Disminución proporcional del salario El trabajador elige horario-período de disfrute	Menores de 8 años o minusválidos físicos-psíquicos
	CUIDADO FAMILIAR		Idéntico régimen al de cuidado de un menor	Familiar hasta 2.º grado de consanguinidad o afinidad: - por razón de edad, accidente o enfermedad - que no pueda valerse por sí mismo - que no desempeñe actividad retribuida

**CUADRO 1.1 (cont.): Principales derechos legales reconocidos al trabajador para la atención de obligaciones familiares**

	CAUSA	DURACIÓN	RÉGIMEN JURÍDICO	OBSERVACIONES
REDUCCIÓN DE JORNADA (ARTÍCULO 37 ET)	NACIMIENTO DE HIJOS PREMATUROS / HOSPITALIZACIÓN	Alta hospitalaria	2 horas al día máximo Reducción proporcional del salario El trabajador elige horario-periodo de disfrute	
EXCEDENCIA (ARTÍCULO 46 ET)	CUIDADO DE HIJO	3 años máximo desde nacimiento/resolución de la adopción	Cómputo de la antigüedad: - reserva de puesto el 1.º año - 2.º y 3.º año, reserva de la categoría profesional	Familias numerosas: - reserva de puesto de 15-18 meses - posible disfrute fraccionado
	CUIDADO FAMILIAR	2 años máximo	Cómputo de la antigüedad: - reserva de puesto el 1.º año - 2.º año, reserva de la categoría profesional	Familiar hasta 2.º grado de consanguinidad/afinidad: - por edad, accidente, enfermedad o discapacidad - que no pueda valerse por sí mismo - que no desempeñe actividad retribuida - posible disfrute fraccionado

Parlamento europeos<sup>10</sup> acerca de la protección de la familia y la participación equilibrada de hombres y mujeres en la vida familiar y profesional.

Queda, en suma, un largo camino por recorrer en la búsqueda de fórmulas que faciliten la conciliación de la vida familiar y laboral y permitan, a la vez, dar respuesta a los diversos intereses en juego. No obstante, la Ley 39/99 de Conciliación ha sentado las bases que pueden, y probablemente deben, guiar actuaciones futuras en un doble plano; por un lado, incidiendo en la necesidad de favorecer la implicación de todos los agentes sociales, coordinando y complementando las iniciativas que se adopten desde los diversos sectores implicados: educativos, económicos, políticos o jurídicos.<sup>11</sup> Y, en el ámbito laboral, adoptando una perspectiva más amplia de conciliación que otorgue una protección real a la familia y *normalice* las responsabilidades familiares en el marco del contrato de trabajo.

## 1.2. INICIATIVAS EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO

### 1.2.1. POLÍTICAS DE CONCILIACIÓN EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO: VALORACIÓN

Como ya se ha adelantado, el estudio de las medidas autonómicas de apoyo a la familia en el ámbito laboral de los últimos años revela que la gran mayoría de las actuaciones pueden conectarse con la conciliación de las obligaciones profesionales y familiares, de forma que incluso la regulación que se lleva a cabo en otros ámbitos de intervención con mayor tradición, como la asistencia social o la inserción laboral, aparece condicionada y orientada hacia esta finalidad conciliadora.<sup>12</sup> Y, en este sentido, puede señalarse igualmente la extensión y habitualidad que acompaña a estas iniciativas, de forma que todas las comunidades cuentan ya, en mayor o menor medida, con disposiciones al respecto. No es infrecuente tampoco la existencia

<sup>10</sup> En 1994 el Parlamento Europeo adopta su primera resolución sobre la protección de las familias y unidades familiares y en enero de 1999 adopta una segunda resolución sobre el mismo tema.

<sup>11</sup> A este respecto, un indicio esperanzador lo constituye el Plan Integral de Apoyo a la Familia para los años 2001-2004 elaborado por el Gobierno, en el que se incluye una línea de actuación específica para la conciliación de la vida familiar y laboral pero desde la perspectiva global que se viene defendiendo.

<sup>12</sup> Así, por ejemplo, las ayudas al empleo vienen incluyendo en los últimos años junto a los destinatarios habi-

tuales (jóvenes desempleados, colectivos en situación de exclusión y otros), a las mujeres con cargas familiares y, en algún caso, miembros de familias monoparentales (Orden de 5 de diciembre de 2002 de Castilla y León, Decreto 329/2003, de 23 de diciembre, del País Vasco); mientras que otros subsidios clásicos, como el que se reconoce a las familias numerosas en función del número de hijos y la renta familiar, tiende a vincularse en fechas recientes, siquiera formalmente, a las políticas de conciliación (Orden de 28 de diciembre de 2005 de Castilla-La Mancha de ayuda a las familias numerosas).

de proyectos y líneas de actuación consolidados, con una previsión temporal más prolongada. Con carácter previo al análisis específico de dichas disposiciones y como resultado de una valoración conjunta de ellas caben algunas observaciones de carácter general:

- a) Aun cuando existen algunas iniciativas tempranas reseñables,<sup>13</sup> el grueso de las medidas autonómicas es bastante reciente y experimenta su mayor impulso a raíz de la promulgación de la Ley 39/99 de Conciliación estatal, como alguna previsión reconoce expresamente. Parece que existe una correlación entre la intervención legislativa estatal y la respuesta que ofrecen las comunidades autónomas, si bien es algo igualmente justificable, atendiendo al creciente interés social que despierta la conciliación, así como, por otra parte, comprensible, si consideramos que la existencia de un marco normativo favorable en el ámbito estatal ofrece una base propicia para la actuación en niveles inferiores.
- b) Las previsiones autonómicas reproducen, en muchas ocasiones, algunos de los *vicios* y deficiencias que ya han sido señalados en el ámbito estatal. Así, el más común de ellos es el de la dispersión y heterogeneidad de las propuestas que se realizan. Desde una perspectiva formal, los instrumentos utilizados por las Administraciones autonómicas para la regulación de esta materia difieren sustancialmente y pueden encontrarse desde planes o estrategias sin valor normativo<sup>14</sup> hasta leyes e intervenciones con cierta pretensión de exhaustividad,<sup>15</sup> pasando por resoluciones y órdenes destinadas a la regulación de un aspecto aislado sin conexión aparente con otras actuaciones. Ello pone de manifiesto el muy diferente alcance y grado de exigencia que cabe conferir a estas previsiones, así como la falta de cohesión y coordinación que suele caracterizarlas ya que, tratándose de una problemática que exige la intervención unitaria en diferentes ámbitos, no siempre se aprecia una labor integrada de todos los departamentos y organismos implicados para la adopción de iniciativas eficaces y que respondan a las

necesidades existentes. A este respecto, creemos que la elaboración de planes estratégicos a medio plazo, lo que está empezando a ser una de las opciones preferidas en este ámbito para la regulación de determinadas materias, puede resultar de utilidad para vertebrar y ordenar las actuaciones que se desarrollen a partir de él, evitando solapamientos innecesarios y, sobre todo, optimizando los recursos disponibles. Bien es verdad que, como se ha señalado (Cánovas, Aragón y Rocha 2005), estas iniciativas carecen por sí mismas de valor normativo, por lo que el grado de satisfacción y adecuación de estos planes no puede valorarse sin atender al desarrollo posterior de las líneas de actuación que se esbozan en él y ello implica, entre otras cosas, reconocer fondos presupuestarios para la puesta en marcha del plan, implicar a los agentes sociales en su elaboración y aplicación, así como incluir mecanismos para la revisión periódica de los objetivos propuestos que garanticen el cumplimiento real de los fines del plan. Ahora bien, contando con estas deficiencias, algunos de los ejemplos encontrados, y a los que luego se hará referencia (planes de empleo, de igualdad de oportunidades o de apoyo a la familia), deben ser objeto de una valoración positiva y cuentan, en ocasiones, con cierta solera, que revela la idoneidad que se les concede igualmente desde la propia Administración autonómica.

En cuanto al trasfondo material, llaman la atención a primera vista los enfoques diversos que adoptan las comunidades autónomas para el desarrollo de estas iniciativas conciliadoras, lo que se traduce, una vez más, en un mosaico variopinto y heterogéneo a partir del cual resulta difícil realizar aseveraciones de carácter general. No obstante, puede afirmarse que, salvo excepciones, las políticas de conciliación no suelen gozar de autonomía e individualidad, sino que se enmarcan en ámbitos de actuación más amplios. Durante algunos años, estas medidas han encontrado su acomodo más habitual entre las políticas de igualdad o de empleo, circunstancia ésta fácilmente explicable

<sup>13</sup> Destacan en este punto algunas disposiciones como el Acuerdo de 16 de mayo de 1994 de medidas de apoyo a la familia de Cataluña o el Decreto de Ayudas 47/90 del País Vasco que ofrecen incentivos, principalmente, para la inserción laboral de la mujer con responsabilidades familiares.

<sup>14</sup> Decreto 12/2003 de La Rioja que fija el marco para la adopción de medidas de apoyo a la familia, conciliación

de la vida familiar y laboral e inserción y promoción laboral de las mujeres; Acuerdo 9/2004 de Castilla y León por el que se fija la estrategia regional para facilitar la conciliación de la vida familiar y laboral.

<sup>15</sup> Ley 18/2003 de Cataluña de apoyo a las familias; Decreto 137/2002 de Andalucía sobre medidas de apoyo a las familias andaluzas.

y atendible en buena lógica, pero que puede conducir a reduccionismos peligrosos y disfunciones si no existe una perspectiva más amplia y una coordinación adecuada entre las actuaciones que se pretenden llevar a cabo. Así, es innegable que los incentivos económicos para la contratación de mujeres con responsabilidades familiares constituyen una iniciativa válida que favorece la creación de empleo, contribuye a luchar contra la discriminación laboral y repercute positivamente de igual forma en términos de conciliación. Ahora bien, si estamos ante una práctica aislada que se adopta desde esa óptica restringida del empleo o la igualdad y no se acompaña de otras previsiones complementarias, podemos encontrarnos con una medida carente, al menos en parte, de eficacia (porque, por ejemplo, no se están potenciando simultáneamente los servicios sociales para la atención de menores que precisan las mujeres para incorporarse al mercado laboral), o bien con una actuación que termina por producir efectos negativos en otros ámbitos (en este caso, un incremento de la ocupación laboral de las mujeres que no contemple otros recursos adicionales puede ocasionar a medio plazo un descenso de la natalidad o una atención inadecuada de los miembros dependientes de la unidad familiar).

Recientemente, sin embargo, se observa una progresiva tendencia a enmarcar las medidas de conciliación en las políticas de protección y atención familiar y en este sentido, destacan por su interés y su carácter modélico, dos iniciativas:<sup>16</sup> la Ley 18/2003 de Apoyo a las Familias de Cataluña, y el Acuerdo 9/2004<sup>17</sup> por el que se aprueba la estrategia regional para facilitar la conciliación de la vida familiar y laboral de Castilla y León. Pese a su distinto alcance, ambas toman como referente básico para la regulación la institución familiar, realizando la función social de la familia y su importancia como factor de cohesión interpersonal y elemento imprescindible para asegurar el relevo generacional y el cuidado de los miembros más

desprotegidos de la sociedad. Se avanza con ello en la línea emprendida por el legislador estatal en la Ley 39/99, ya que se propician políticas de conciliación para rebasar el marco de la igualdad de oportunidades y vertebrarlas sobre todos los miembros de la familia y no sólo sobre las mujeres. De este modo, los planteamientos acerca de la conciliación adquieren una dimensión más amplia, que incluye medidas laborales pero, igualmente, programas de sensibilización e información, creación de centros y servicios para la atención de la infancia, la tercera edad y los discapacitados, ayudas económicas a las familias y otras; en definitiva, un conjunto de actuaciones interrelacionadas orientadas a una finalidad común y diseñadas para atender a las necesidades específicas de ese ámbito, para lo cual se contemplan también la financiación de estudios que pongan de manifiesto las características familiares en la región y los obstáculos más inmediatos para la conciliación.<sup>18</sup>

- c) En lo que se refiere a la naturaleza de las intervenciones realizadas por las comunidades autónomas, debe recordarse primeramente que el artículo 149.1.7 de la Constitución Española. Atribuye al Estado la competencia exclusiva en lo referente a la legislación laboral «sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las CC. AA.». Ello impide, por tanto, a estas legislar directamente en cuestiones relativas a la regulación de las relaciones de trabajo de los trabajadores por cuenta ajena, entre las que se encuentran sin duda aquellas que se refieren a la atención que el ordenamiento laboral dispensa a las obligaciones familiares del trabajador, que son las que constituyen el objeto principal de este estudio. En este sentido, parece que las comunidades autónomas no sólo carecen de la potestad legal, sino igualmente de la reglamentaria, en cuanto a ejecución de las leyes estatales en materia laboral (Mulas García 1983). De esta forma, el alcance que debe darse al término *ejecución* empleado por la CE, parece que se circunscribe a la articulación de servicios y procedimientos que procuren

<sup>16</sup> Pueden encontrarse también previsiones de este tipo, si bien con un tono menos ambicioso, en el País Vasco (Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias con Hijos e Hijas 3 de julio de 2001), en Andalucía (Decreto 137/2002 de Apoyo a las Familias Andaluzas) o en La Rioja (Decreto 12/2003, relativo a medidas de apoyo a la familia, a la conciliación de la vida laboral y familiar y a la promoción de la igualdad de oportunidades en el acceso y permanencia en el empleo de hombres y mujeres).

<sup>17</sup> La estrategia carece, por sí misma, de valor normativo y tiene carácter programático, al establecer una serie de objetivos y las acciones que se consideran más adecuadas para alcanzarlos a lo largo de los cuatro años que se fijan para su desarrollo.

<sup>18</sup> En el caso de la iniciativa castellano-leonesa, se dedica un apartado específico a la conciliación en el entorno rural considerando los factores diferenciales que se aprecian en ese ámbito y su significación en el volumen total de población de la comunidad.

el cumplimiento de las disposiciones estatales. En relación con la materia que estudiamos, ello implica la necesidad de respetar el marco general de referencia contenido en el Estatuto de los Trabajadores, de forma que las políticas autonómicas de apoyo a la familia en el ámbito laboral deben discurrir por cauces paralelos, complementando la regulación estatal (por ejemplo, incentivando las excedencias o reducciones de jornada que contempla el ET) o bien buscando otras alternativas que, indirectamente, beneficien al trabajador a la hora de conciliar sus compromisos familiares y laborales (desarrollando un sistema de guarderías).

Salvando estas limitaciones puede decirse que, en conjunto, la labor de las comunidades ha resultado sin embargo fructífera e innovadora. Por un lado, se aprecia un esfuerzo por potenciar los recursos que la legislación laboral pone a disposición del trabajador para la atención de sus responsabilidades familiares, salvando las lagunas y deficiencias que se aprecian en ella, y así se encuentran incentivos económicos para excedencias y reducciones de jornada, reinserción laboral de los trabajadores con responsabilidades familiares, medidas que promueven las buenas prácticas de conciliación en el entorno empresarial o que favorecen un reparto más equilibrado del tiempo de trabajo. Por otra parte, la imposibilidad de una intervención directa en las condiciones de trabajo ha orientado la actuación autonómica hacia otros ámbitos (servicios sociales, sensibilización de la población, educación y otros) complementarios, no menos importantes, procurando una protección cada vez más integral en esta materia. No estamos, en cualquier caso, ante pautas de actuación generalizadas, pero las iniciativas detectadas son, cuando menos, esperanzadoras en la medida en que puede, además, apreciarse una evolución positiva que manifiesta un incremento progresivo en el número y calidad

de las intervenciones. Una muestra ilustrativa de este interés resulta, a nuestro juicio, la regulación que las diferentes Administraciones autonómicas realizan de estas cuestiones para el personal funcionario a su servicio,<sup>19</sup> ampliando y mejorando considerablemente las disposiciones previstas por el legislador estatal y marcando con ello una línea que pueda servir de ejemplo para la sociedad civil y los interlocutores sociales.

- d) Finalmente, debe señalarse cómo el grado de desarrollo y el nivel de profundidad con el que se abordan las políticas de conciliación en las distintas comunidades autónomas es, hoy por hoy, notablemente desigual. De los resultados de este estudio se desprende que algunas comunidades como Cataluña, la Comunidad Foral de Navarra, País Vasco o Castilla y León otorgan un nivel de protección considerablemente superior a las restantes. Ello obedece, probablemente, a una suma de diversos factores, desde una diferente toma de conciencia en función de las necesidades y características propias de cada región, hasta la limitación de recursos que obliga a priorizar determinadas actuaciones frente a otras. No obstante, esta situación se traduce, a la larga, en una desigualdad de oportunidades a la hora de conciliar sus obligaciones familiares y profesionales para los trabajadores de unas zonas frente a los de otras, con independencia de cuál sea su situación familiar y el tipo de prestación que llevan a cabo. En la medida en que este pluralismo forma parte del sistema diseñado por la Constitución, no podemos hablar de un supuesto de discriminación *formal* en un sentido técnico-jurídico, pero se trata, al menos, de una cierta desigualdad *social* de los trabajadores que prestan servicios en algunas comunidades frente a los de otras<sup>20</sup> y que, de agudizarse, puede tener efectos no deseados que limiten la movilidad interna o, a la inversa, favorezcan el desplazamiento hacia determinadas regiones.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Véase al respecto, entre otros, Ley 6/2002 de Cataluña, de medidas relativas a la conciliación del trabajo con la vida familiar del personal de las Administraciones Públicas catalanas, Decreto Foral 348/2000 acerca del régimen de vacaciones, licencias y permisos de los funcionarios de la Administración Foral de Navarra y Decreto 347/2003 que regula las diversas formas de prestación del tiempo de trabajo del personal funcionario en la Administración de la Junta de Andalucía.

<sup>20</sup> A nivel comunitario, y salvando todas las distancias, una cuestión semejante se ha presentado ante la falta de equiparación de matrimonios y parejas de hecho que se aprecia en algunos Estados, planteándose hasta qué punto esta circunstancia puede condicionar la libertad de circulación de

los nacionales de aquellos Estados en los que sí existe, en cambio, esta equiparación (Carril Vázquez 2004).

<sup>21</sup> Indudablemente, es ingenuo pretender que el desarrollo de una política más o menos favorable de conciliación puede condicionar, por sí sola, el establecimiento de los trabajadores en una región, pero lo que es cierto es que el tratamiento de estas cuestiones, en cuanto todavía se perciben en muchos casos más como un plus que como derechos destinados a satisfacer necesidades básicas, constituye un baremo significativo de la calidad y condiciones de vida de esa comunidad y, en ese sentido, sí puede entenderse como un factor de atracción o, por el contrario, de disuasión.



A continuación se recogen las principales medidas desarrolladas por las comunidades autónomas para favorecer y facilitar la conciliación, diferenciando entre aquellas *de promoción* que despliegan una eficacia directa, en cuanto tienen o pueden tener un reflejo inmediato en el ámbito laboral, frente a aquellas otras *de regulación* que, al tratar de incidir sobre las condiciones de trabajo, y dadas las restricciones competenciales a las que ya se ha hecho referencia, representan una vía más indirecta para la intervención en este campo.

### 1.2.2. MEDIDAS DE PROMOCIÓN O DE ACTUACIÓN DIRECTA

Constituyen un paquete heterogéneo de previsiones que, partiendo de la regulación laboral existente, procuran articular instrumentos para garantizar un mayor equilibrio entre las obligaciones profesionales y familiares del trabajador. Algunas de estas medidas tienen, por tanto, un contenido netamente extralaboral, en cuanto se dirigen a remover los obstáculos que el trabajador puede encontrar, como consecuencia de su situación familiar o del entorno social o económico, para afrontar las responsabilidades que impone un contrato de trabajo; mientras que, en cambio, otras actuaciones se dirigen más bien a complementar las instituciones laborales ya existentes e incentivar su utilización en el entorno empresarial.

#### 1.2.2.1. Medidas extralaborales complementarias

La verdadera existencia de conciliación de las responsabilidades laborales y familiares se pone de manifiesto en aquellas medidas que en el día a día facilitan el cuidado de menores, mayores y dependientes a la vez que permiten el desempeño de la prestación laboral de sus progenitores o tutores responsables.

Estas medidas o ayudas son las que en realidad posibilitan la coexistencia entre la ocupación laboral y el cuidado de los familiares a cargo, frente a aquellas otras destinadas a atender necesidades extraordinarias en la protección familiar (nacimientos, adopciones o acogimientos, primeros meses o años de vida del menor; enfermedades u hospitalizaciones) caracterizadas por posponer, con el menor riesgo posible para el trabajador, sus obligaciones laborales para centrarse en las familiares,

dándoles cobertura, por tanto, de forma sucesiva. Las prestaciones de conciliación simultánea se materializan en servicios públicos de apoyo o bien en prestaciones económicas que permiten acceder a los mismos servicios otorgados por entes privados, y que aparecen en estrecha conexión con las prestaciones asistenciales, complementarias a las de la Seguridad Social, otorgadas por las comunidades autónomas y que serán analizadas en un momento posterior de este documento.

El abanico de medidas desplegadas por las comunidades autónomas en este ámbito se caracteriza por su heterogeneidad, aunque suelen coincidir en atender las mismas necesidades, que podemos desglosar en las siguientes:

- La atención de los menores y dependientes, durante la prestación laboral. Ésta puede llevarse a cabo en centros educativos, especiales, residenciales, centros de día o centros de respiro familiar, que cubren la necesidad en determinadas épocas, o incluso a domicilio, mediante la atención especializada o a través de la concesión de ayudas para la contratación de cuidadores.
- La compatibilización de horarios escolares y laborales, mediante la ampliación de la atención a los menores a través del horario escolar matutino o vespertino con actividades extraescolares o también las llamadas ludotecas. Asimismo se trata de cubrir las divergencias existentes entre el calendario laboral y el escolar y la necesaria atención de los menores en los días laborables no lectivos.
- El fomento de la conciliación ya sea mediante la concesión de ayudas a entidades y organizaciones que colaboren en el desenvolvimiento de servicios que la facilitan,<sup>22</sup> ya sea mediante el desarrollo de campañas de sensibilización social.

Hemos de destacar que algunas de las comunidades autónomas que cuentan con programas más desarrollados de apoyo a la familia, además de estos servicios otorgan ayudas económicas directas y de carácter universal a las familias con hijos a cargo.<sup>23</sup> Se trata de ayudas económicas que benefician, generalmente a las familias o, en concreto a las madres, y que coadyuvan tanto a la conciliación laboral y familiar cuanto al fomento de la natalidad.

Se trata sin duda de medidas directas extralaborales de conciliación si bien complementarias de las ayudas de Seguridad Social por hijo a cargo, razón que nos ha llevado a su tratamiento más detallado en el capítulo correspondiente a la protección social de este documento.

#### *Ayudas para el cuidado de menores*

La asunción de responsabilidades laborales y familiares es posible siempre y cuando los padres cuenten con servicios de atención a los menores durante su prestación profesional. Estos cuidados se otorgan por las comunidades autónomas de forma generalizada a través de la red de centros educativos o en centros especiales en determinadas circunstancias o bien, con menor extensión y dependiendo del territorio, mediante ayudas para la atención del menor en el propio domicilio, ayudas que pueden otorgarse tanto en dinero como en especie.

##### a) Centros de educación infantil:

Nos referimos en este punto a los centros para la atención de menores desde 0 años —o desde 16 semanas—,<sup>24</sup> hasta los 3 años. Constituyen una de las medidas de ayuda a las familias más generalizadas, y obedecen a distintas denominaciones en función de la comunidad autónoma o el servicio que presten: guarderías, escuelas de educación infantil, centros de atención socioeducativa, casas de niños. Sus servicios abarcan desde la

atención básica a los menores hasta servicios de orientación y educación a los padres.

Las ayudas para beneficiarse de ellos suelen arbitrase mediante la concesión gratuita de asistencia a estos centros, normalmente condicionadas a una baremación que toma en consideración los siguientes criterios:

- La situación laboral de los padres o tutores, y su prestación de servicios. En algunas comunidades autónomas, como la Comunidad de Madrid,<sup>25</sup> se asimilan a la prestación activa de servicios las situaciones de incapacidad temporal y de baja por maternidad. En cuanto a las excedencias, son situaciones que se tendrán en cuenta sólo si en el certificado de la empresa consta la fecha de incorporación al puesto de trabajo y ésta es anterior a determinada fecha. No se asimilarán en cambio a la prestación activa de servicios, y se excluirán de ser baremados, la realización de cursos o estudios reglados, por parte de los padres o tutores del alumno.

En la Junta de Andalucía, no se exigirá la actividad laboral de los padres cuando se trate de familias monoparentales o numerosas, o cuando concurren circunstancias especiales como una minusvalía del menor para quien se solicite la plaza de, al menos, un 33% o cuando algún miembro de la familia se encuentre afectado por una enfermedad que por su duración, riesgo para la vida del enfermo o limitación

<sup>22</sup> En general las convocatorias de subvenciones se destinan al desarrollo de los servicios complementarios que facilitan la conciliación, especialmente los educativos o de atención temprana, y su reconocimiento está muy extendido entre las comunidades autónomas, como en la Resolución de 2 de agosto de 2004, de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Junta de Castilla y León, por la que se anuncia concurso para la contratación del servicio para el «Desarrollo de actividades asistenciales y lúdicas dirigido a las niñas y niños de 0 a 3 años acogidos al programa de ampliación de horarios de apertura de los Centros de Educación Preescolar de titularidad de la Junta de Castilla y León (programa Pequeños Madrugadores) durante el curso 2004-2005; la Orden de Canarias de 18 de junio de 2003 por la que se aprueban las bases, de vigencia indefinida, que han de regir en la concesión de subvenciones para la ejecución del Plan Sectorial de Escuelas Infantiles y Apoyo a la Familia de la comunidad autónoma de Canarias.

<sup>23</sup> Como ocurre en la Generalitat de Cataluña, y su prestación económica de carácter universal por hijo a cargo: para las familias con hijos e hijas menores de 3 años y para las familias numerosas o familias monoparentales con

hijos e hijas menores de 6 años.

<sup>24</sup> Como en la comunidad de Andalucía, que se establece esta edad mínima para el acceso a guarderías infantiles, o en su terminología, centros de atención socioeducativa, como puede comprobarse en la Orden de 4 de marzo de 2004, de apoyo a las familias andaluzas, que procede a refundir normativa anterior en la protección familiar. Cabe, sin embargo, como excepción cuando las circunstancias sociolaborales de la familia solicitante lo justifiquen que se atienda a niños/as menores de dieciséis semanas (artículo 9 a), Orden de 4 de marzo de 2004).

<sup>25</sup> En la Comunidad de Madrid, así se especifica en la convocatoria para las plazas en el curso 2006-2007, Resolución de 10 de marzo de 2006 del Director General de Centro docentes, por la que se dictan Instrucciones sobre la participación en el proceso de admisión en centros públicos de educación infantil para el curso escolar 2006-07, y en desarrollo de la Orden 1155/2006, de 6 de marzo, de la Consejería de Educación, por la que se establece el procedimiento para la admisión de niños y niñas en centros sostenidos con fondos públicos de primer ciclo de Educación Infantil (0-3 años).

de la capacidad que ocasione, requiera el cuidado de una persona y ello sea asumido directamente por el padre o la madre que no desarrolle actividad laboral. Asimismo se aplicará la excepción cuando algún miembro de la familia tenga reconocido al menos un 33% de minusvalía y su cuidado sea asumido directamente por el padre o la madre que no desarrolle actividad laboral.

- La no superación de un determinado nivel de rentas, que oscila desde la cuantía misma<sup>26</sup> del salario mínimo interprofesional (SMI) hasta el cuádruplo<sup>27</sup> del SMI de un determinado año.
- La agrupación familiar, favoreciéndose a las familias que ya cuentan con un menor en ese centro.
- Que el menor o algún miembro de la familia presente discapacidad.
- La situación sociofamiliar y el modo en que condicione el grado de dificultad para atender al niño o bien suponga un riesgo para éste.
- Que quien solicite plaza sea una familia numerosa.<sup>28</sup>

Otras comunidades tratan de ampliar la cobertura por encima de este nivel mínimo de rentas, concediendo un cheque de guardería o ayuda

para la escolarización en centros infantiles a aquellos padres que no pueden acceder a un centro público gratuito, aportándoles una ayuda que será proporcional al nivel de rentas y duración, a tiempo completo o a tiempo parcial, de la jornada de los progenitores, teniendo en cuenta entre otras cuestiones el hecho de si el menor tiene o no cubiertas las necesidades de comedor en el centro infantil. Ésta constituye una solución menos extendida, que se concede en comunidades como Comunidad de Madrid,<sup>29</sup> Castilla y León<sup>30</sup> o Illes Balears.<sup>31</sup>

Esta última aprueba la convocatoria de prestaciones públicas destinadas a favorecer la conciliación entre la vida laboral y familiar a las familias con hijos de 0 a 3 años, matriculados en guarderías o jardines de infancia públicos o privados, en la comunidad autónoma de Illes Balears. Esta ayuda se articula mediante la tarjeta *bonus de infancia*, cuya concesión viene limitada en función de la renta familiar, y de otros criterios de prelación entre los que destacan el de familias numerosas.

#### b) Centros de educación especial:

En este apartado hemos de diferenciar entre la ayuda a los padres cuyos hijos tienen necesidades educativas especiales que son atendidas en centros ordinarios de enseñanza y aquellos otros

<sup>26</sup> En Cantabria la cuantía del salario mínimo es el tope de renta para atribuir puntuación en la baremación para el acceso a todos los centros públicos.

<sup>27</sup> Canarias, Viceconsejería de Educación, Resolución de 20 de febrero de 2006.

<sup>28</sup> Cantabria, Orden EDU/9/2006, de 8 de marzo.

<sup>29</sup> Con convocatorias anuales, estando la última recogida en la Orden 3685/2005, de 15 de julio, de la Consejería de Educación, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas individuales para la escolarización en centros privados en el primer ciclo de Educación infantil y se aprueba la convocatoria correspondiente al curso 2005-2006.

<sup>30</sup> Orden EYC/603/2003, de 17 de marzo, que convoca ayudas para financiar gastos de escuelas de educación infantil, guarderías infantiles u otras fórmulas de atención a la infancia en la comunidad de Castilla y León. Tiene por objeto la concesión, en régimen de concurrencia abierta, de ayudas a las madres, padres o tutores legales para financiar sus gastos de escuelas de educación infantil, guarderías infantiles u otras fórmulas de atención a la infancia en la comunidad de Castilla y León,

generados desde el 1 de enero hasta el 31 de agosto de 2003.

Recoge la dotación presupuestaria de las ayudas, los requisitos que deben cumplir los beneficiarios de ellas y la tramitación de las solicitudes, siendo necesaria la presentación de la autorización del solicitante y, en su caso, del cónyuge, para que la Consejería de Educación y Cultura obtenga directamente de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria la información necesaria para la resolución de la convocatoria, relativa al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas correspondiente al período impositivo del año 2001 de los miembros de la unidad familiar que tengan a su cargo o cuidado a los niños. Aquella orden será modificada por Orden de 14 de mayo de 2004.

<sup>31</sup> Resolución de 27 de enero de 2004 por la que se aprueba la convocatoria de prestaciones públicas por hijo a cargo destinadas a favorecer la conciliación de la vida laboral y familiar, basándose en la Orden de la Consejería de Presidencia y Deportes, de 15 de septiembre de 2003, por la cual se establecen las bases reguladoras de las subvenciones de la Consejería de Presidencia y Deportes del Gobierno de Illes Balears.

supuestos, normalmente de discapacitados, que requieren centros especializados.

Para atender al primer colectivo, la ayuda a los padres se realiza mediante la reserva de plazas en los centros públicos o concertados. Para ello se conceptúan como necesidades especiales las siguientes:<sup>32</sup>

- Compensación educativa.
- Extranjeros con desconocimiento de la lengua castellana o con graves carencias en conocimientos básicos.
- Sobredotación intelectual.
- Discapacidad.
- Otras necesidades educativas especiales.

Podemos comprender en estas categorías desde los centros que atienden necesidades relacionadas con menores con dificultades especiales hasta un conjunto heterogéneo de instituciones que van desde los centros de atención temprana, pasando por los centros de educación especial, las llamadas unidades especiales o los centros de integración. En algunas comunidades autónomas, los servicios que se prestan a las familias estos centros se integran dentro de planes más ambiciosos que tratan de ofrecerles la cobertura de necesidades sanitarias, sociales y educativas que favorezcan la integración de estos niños y con ellos la de sus familias.

Entre estos planes podemos hacer referencia al Plan de Atención Temprana de Asturias 2003-2006, dirigido a una población especialmente vulnerable, que es la comprendida entre el nacimiento y los 3 años de edad, y más específicamente aquellos que presentan una altera-

ción en su desarrollo o se encuentran en riesgo de padecerla, ofreciendo a sus padres en materia educativa equipos educativos de atención temprana, equipos de orientación educativa y psicopedagógica, escuelas infantiles, centros de educación especial, unidades de educación especial y centros de Integración.

- c) Servicios de apoyo educativo para otras necesidades especiales:

En este apartado se abordan ayudas específicas y personalizadas que, en general, únicamente prestan las comunidades con un nivel más avanzado de protección integral de la familia.

En ese sentido Cataluña ofrece a los padres ayudas que beneficiarán a los menores que padecen una enfermedad prolongada y que estando en edad de escolarización obligatoria no pueden asistir al centro escolar. En este caso recibirán la atención educativa en casa o en el centro hospitalario en el que se encuentre el menor. Con este fin los padres habrán de presentar una solicitud para esa atención especial en el centro en el que está matriculado el alumno, adjuntando el informe médico correspondiente.

En este apartado se recogen iniciativas autonómicas que tienden a cubrir necesidades educativas y familiares específicas, condicionadas, por ejemplo por el entorno geográfico de residencia familiar y la distancia de los centros educativos. Entre las iniciativas acometidas por las comunidades autónomas cabe destacar las desarrolladas en el ámbito rural de Castilla y León y Andalucía:

- Castilla y León y su programa Crecemos:<sup>33</sup> Su objetivo es fomentar la creación, en municipios del ámbito rural, de un servicio de carácter asistencial dirigido a niños de 0 a 3 años, siempre que la demanda sea inferior a 15 plazas, y que

<sup>32</sup> Contempladas por todas las comunidades autónomas, como en la comunidad de Andalucía: Decreto 147/2002, de 14 de mayo, por el que se establece la ordenación de la atención educativa a los alumnos y alumnas con necesidades educativas especiales asociadas a sus capacidades personales. Y Decreto 167/2003, de 17 de junio, por el que se establece la ordenación de la atención educativa a los alumnos y alumnas con necesidades educativas especiales asociadas a condiciones sociales desfavorecidas. A tales efectos, en la determinación de los puestos escolares

Cantabria: Decreto 98/2005.

<sup>33</sup> Esta iniciativa es fruto del convenio que la Junta de Castilla y León y las Diputaciones Provinciales de la comunidad autónoma firmaron el 10 de marzo de 2004, un convenio marco para implantar el programa Crecemos. Dicho convenio ha sido desarrollado mediante otros específicos con cada Diputación Provincial en los que se determinan las subvenciones concedidas para financiar los gastos de personal y los ayuntamientos que participan.

no se cuente con ningún recurso público o privado que preste este tipo de servicio.

- La Junta de Andalucía con su Programa de Educación Infantil en el Medio Rural, que en sus comienzos se denominaba Preescolar en casa, y que se inició en el curso escolar 1986-1987. Es una actuación de compensación educativa con los niños y niñas menores de seis años que habitan en aldeas y cortijos muy diseminados y con imposibilidad de acudir a algún centro escolar de su entorno por encontrarse muy lejano al lugar de residencia.

Su aplicación permite a estos niños recibir la formación básica necesaria para su edad, antes de su incorporación a la enseñanza obligatoria, paliando la desventaja de su aislamiento.

Estos alumnos son atendidos por profesores itinerantes que dependen directamente de la Delegación Provincial de Educación, y la actividad docente tiene lugar en el propio hogar o en algún otro local del cortijo o aldea adaptado para ello, agrupando a los niños en función de la proximidad de los núcleos que se atienden. La intervención pedagógica se extiende también a sus progenitores, que recibirán orientaciones específicas para prestar su colaboración en las tareas educativas de sus hijos. Se les facilitan asimismo materiales didácticos para su utilización en el seguimiento de las programaciones de actividades que se realizarán hasta la próxima visita del docente.

Los educadores que intervienen en este programa están apoyados por los equipos de orientación educativa de la zona correspondiente y actúan en coordinación con los centros docentes de la comarca, próximos receptores de estos escolares cuando alcancen la edad de escolarización obligatoria. De esta forma se posibilita que estos niños y niñas se encuentren en igualdad de condiciones respecto del otro alumno que ya ha podido acceder a la educación infantil en sus lugares de residencia.

#### d) Ayudas para la atención domiciliaria:

Otras comunidades autónomas complementan la atención de los menores en centros educativos, y/o especiales con apoyo a los padres para la atención de los menores en el propio domicilio.

Entre otras, la Xunta de Galicia<sup>34</sup>, que concede incentivos para la contratación de empleados de hogar, a través de la concesión de una ayuda económica individual y directa a las unidades familiares con hijos menores de seis años, o mayores dependientes que precisen de la contratación de personas que presten servicios de atención domiciliaria a los anteriores. Las ayudas están condicionadas a la renta familiar y se establecen incentivos en función del tipo de contrato del cuidador. La cobertura de los cuidados domiciliarios a menores también recibirá apoyo en el País Vasco para la atención de menores de dos años.<sup>35</sup>

Junto a estas ayudas económicas directas hemos de destacar un servicio especial de atención domiciliaria a las familias en varias comunidades denominado Programa Kangura. Este programa fue creado por la Federación de Mujeres Progresistas en 1990 y subvencionado, hasta el momento, por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales con cargo al 0'5% del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas IRPF, así como por las comunidades autónomas directamente o bien través de sus Cajas de Ahorros.

Su objetivo es beneficiar con un servicio gratuito a todas aquellas mujeres con escasos recursos económicos y que tienen personas a su cargo (sean niños o mayores), con la finalidad de poderse integrar en el mundo social y laboral y que las personas que tienen a su cargo no sean un impedimento para ello. Por otro lado, ofrecer a mujeres (*kanguras*) la oportunidad de integrarse y participar en la sociedad para que puedan desarrollar sus aptitudes, mediante la prestación del servicio gratuito de cuidadoras a otras mujeres con extrema necesidad. El tercer

<sup>34</sup> Orden de 15 de junio de 2004 por la que se establecen las bases reguladoras y convoca para 2004 incentivos a las familias para la conciliación de la vida laboral y familiar.

<sup>35</sup> Como podemos comprobar en el Plan de Familia Responsable para el año 2006.

objetivo es fomentar la solidaridad entre las mujeres, ya que, tanto el cuidado de niños como el de personas mayores se traduce en apoyo moral y ayuda a las propias madres.

El Programa Kanguras en estos momentos se ejecuta en la Comunidad de Madrid, Principado de Asturias, Cantabria, Cataluña, Castilla-La Mancha, Castilla y León y Comunitat Valenciana, así como en parte del territorio de Galicia y Asturias.

Hemos de mencionar la prestación de ayuda domiciliaria de Castilla-La Mancha que otorga una especial atención a necesidades especiales como el parto múltiple. En concreto, a través de la Orden de 26 de diciembre de 2003, establece las bases de la convocatoria de ayudas para la prestación del Servicio de Ayuda a Domicilio y Teleasistencia, entre otras modalidades para el parto múltiple.

La prestación del Servicio de Ayuda a Domicilio básica a familias con parto múltiple no podrá exceder de dos horas por unidad familiar y día, de lunes a viernes, y tendrá una duración máxima de dieciocho meses computables desde la fecha del nacimiento de los hijos, hecho que se acreditará mediante el Libro de Familia. No obstante podrán abarcar períodos inferiores en los casos de los nacidos con anterioridad a la entrada en vigor de la presente orden, y que no hayan cumplido la edad de un año y medio en el momento de hacer efectiva la prestación.

Finalmente es necesario destacar en este punto, por tratarse de un proyecto pionero, el programa navarro Casas Amigas<sup>36</sup> que facilita tanto la integración laboral de los cuidadores cuanto la conciliación laboral y familiar de los padres mediante la atención de los niños menores de 3 años en el propio domicilio de los cuidadores, que cuentan con formación especializada, con horarios flexibles y las adaptaciones del entorno necesarias para la seguridad.

<sup>36</sup> A fecha de 2004, los resultados del proyecto habían sido los siguientes: 12 casas abiertas y 43 usuarios han pasado por el servicio. El proyecto emplea a un total de 12 trabajadoras (de las cuales 4 son mayores de 40 años y 9 proceden del desempleo). Estas casas se sitúan en Rotxapea (dos casas), San Jorge, San Juan, Casco Antiguo, Azpilagaña,

### *Ampliación de horarios infantiles*

La compatibilización de la actividad profesional con el cuidado familiar requiere no sólo centros de atención a los menores, sino también que los horarios escolares y de estos centros se adecúen a los horarios laborales. Para ello las comunidades autónomas amplían los horarios escolares, tanto en la apertura como en el horario vespertino.

a) Ampliación de horarios de guarderías infantiles y centros educativos:

Las llamadas *aulas de acogida* o *aula matinal* y *ludotecas* infantiles, por la legislación andaluza,<sup>37</sup> suponen la ampliación del horario de guardería, a fin de garantizar a los padres la atención a los menores durante once meses al año, de 7.30 a 20.00 horas de lunes a viernes, salvo los festivos.

En el caso del aula matinal, el horario de entrada se adelanta desde las 7.30 de la mañana hasta las 9.00. En el caso de las ludotecas, la ampliación del horario de guardería es desde las 17.00 hasta las 20.00, como servicio complementario que ofrece actividades pedagógicas de entretenimiento y juego para los niños atendidos en ellas y otros de igual edad cuyas familias lo soliciten. Podrá contarse con este servicio tanto en los centros públicos como en los financiados sólo parcialmente por la Junta de Andalucía. No constituye, sin embargo, un servicio gratuito, pues las familias participarán en la financiación de este servicio mediante el abono del precio que se determine, si bien, en supuestos de violencia familiar o ante un grave riesgo para el cuidado del menor, cabe la concesión a la familia de bonificaciones que pueden cubrir hasta el 100% del precio estipulado.

En cuanto al retraso del horario de cierre en los colegios se realiza mediante la programación de *actividades extraescolares* en educación

Barañain (dos casas), Villava, Ansoáin o Huarte. Para el año 2005 está previsto que se proceda a la apertura de tres nuevas casas.

<sup>37</sup> Decreto 137/2002, de 30 de abril, de Apoyo a las Familias Andaluzas.

infantil, primaria y secundaria, en las que se ofrecen diferentes actividades de ocio, lectura, deporte, música, artes plásticas, informática, idiomas y otras de naturaleza similar que aborden distintos aspectos formativos de interés para los alumnos. Estas actividades extraescolares suelen establecerse por cada centro docente en función de la demanda existente.

Cuentan con programas de ampliación de horarios otras comunidades como Castilla y León, con sus programas Madrugadores para educación primaria y Pequeños Madrugadores<sup>38</sup> para educación infantil, Los Primeros del Cole de la Comunidad de Madrid,<sup>39</sup> y otros ejemplos como los de Castilla-La Mancha,<sup>40</sup> la Comunitat Valenciana<sup>41</sup> y el País Vasco.<sup>42</sup>

Junto con la ampliación en la entrada y salida de los horarios no hemos de olvidar la necesaria cobertura de otras necesidades que asimismo contribuyen a facilitar la conciliación, como son los servicios, que se han generalizado

en todas aquellas comunidades que ofrecen la atención de comedor<sup>43</sup> en centros educativos o especiales y, a partir de determinada edad, de transporte escolar.

Valga de ejemplo, dada su generalización entre las comunidades autónomas, el caso de la comunidad de Castilla-La Mancha y su Orden de 22 de junio de 2004, de la Consejería de Educación y Ciencia de Castilla-La Mancha, por la que se regula la organización y funcionamiento del servicio de transporte escolar, que señala que el objeto de este transporte es garantizar a todo el alumnado el derecho a la educación, posibilitando su escolarización en el centro educativo correspondiente dentro de su zona de adscripción, brindando el servicio en las debidas condiciones de calidad, a todo el alumnado de los centros públicos dependientes de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha que cursen las siguientes enseñanzas: Educación Infantil, Educación Primaria, alumnado de Educación Especial y Educación Secundaria Obligatoria.

<sup>38</sup> Este programa tiene su origen en el Acuerdo por la Mejora del Sistema Educativo de Castilla y León, de 3 de diciembre de 1999, que establece, entre sus objetivos, optimizar el uso de las instalaciones de los centros públicos, incrementar la oferta de los servicios educativos y ampliar los horarios de apertura y cierre en colaboración con los ayuntamientos. Para ello, en el Decreto 292/2001, de 20 de diciembre, la Junta de Castilla y León establece determinadas líneas de apoyo a la familia y a la conciliación de la vida laboral en Castilla y León. Esto lleva, en el curso escolar 2002-2003, a la implantación, con carácter experimental, de un servicio de ampliación del horario de apertura en los colegios públicos de Educación Infantil y Primaria de esta comunidad autónoma y cuya aplicación se extiende a los centros de educación infantil a través del programa Pequeños Madrugadores. Este programa estableció, para el año 2006-2007, una tarifa para este servicio de 12 euros, como contempla el Decreto de 2 de febrero de 2006, por el que se establecen las tarifas de precios públicos por la prestación de servicios en los centros infantiles de 0-3 años dependientes de la Junta de Castilla y León.

<sup>39</sup> Se trata de un servicio de acogida temprana con el nombre de Los Primeros del Cole. Aparte se imparten actividades extraescolares y atención a los menores en días no lectivos o en vacaciones escolares. En esta última iniciativa, la Comunidad de Madrid establece convenios con los ayuntamientos que lo deseen para la apertura de centros en período de vacaciones (excepto agosto) y fines de semana. La comunidad y el ayuntamiento respectivo sufragan a partes iguales los gastos.

<sup>40</sup> Que lo iniciará con la Orden de 21 de marzo de 2000, por la que se establece el horario y procedimiento de admisión en centros de atención a la infancia y que regulará el funcionamiento y el sistema de acceso, junto con

el procedimiento para asignar el precio público, en los centros de atención a la infancia de titularidad autonómica y en las plazas concertadas de centros de titularidad municipal o privada, que atiendan a niños de 0 a 3 años. Menciona a las familias responsables de los niños como solicitantes de la admisión (artículo 2), define el concepto de unidad familiar a los efectos de la orden (artículo 3), establece el horario de apertura de los centros y regula los trámites de solicitud y la documentación que se debe presentar, así como los criterios de selección, estableciendo un baremo para decidir sobre las admisiones, que tiene en cuenta la situación sociofamiliar y económica del niño y su familia.

<sup>41</sup> Que ya en la propia Ley 9/2003, de 3 de abril, de Igualdad entre Hombres y Mujeres, de la Comunitat Valenciana, señala en su artículo 7 la necesaria ampliación del horario de apertura de todos los centros públicos que impartan educación infantil y educación primaria, con el fin de atender las necesidades de las familias que lo precisen por el horario laboral de los progenitores.

<sup>42</sup> Decreto 297/2002, de 17 de diciembre, por el que se regulan las escuelas infantiles para niños y niñas de 0 a 3 años en la comunidad autónoma del País Vasco durante los cursos 2002-2003 y 2003-2004.

<sup>43</sup> Por ejemplo, entre otras muchas, Resolución de 25 de noviembre de 2005, de la Consejería de Educación de la Junta de Extremadura, por la que se resuelve la concesión de ayudas individualizadas de transporte y/o comedor escolar para el curso 2005/2006, o la Orden de 21 de julio de 2005, de la Consejería de Educación y Ciencia de Castilla-La Mancha, por la que se modifica parcialmente la Orden de 2 de marzo de 2004, reguladora de la organización y funcionamiento del servicio de comedor escolar.

Recordemos, pues ya hemos tenido ocasión de señalarlo, que algunas comunidades autónomas, conceden cheques escolares par sufragar los gastos de educación infantil de los menores de tres años en centros privados, y que en él suelen incluirse los gastos de comedor cuando este servicio existe.

b) Apertura de los centros escolares durante las vacaciones académicas:

Otro de los momentos críticos en los que se manifiesta la necesidad de ayudas para la conciliación laboral y familiar es el de la no coincidencia entre vacaciones escolares y vacaciones laborales. A fin de procurar la asistencia a los menores en estas fechas y permitir a los padres continuar con sus obligaciones profesionales, algunas comunidades ofrecen la apertura de los centros escolares con una programación lúdica.

Entre otras, ofrece este servicio la comunidad de Aragón<sup>44</sup>, en Navidad, Semana Santa y verano, o la de Castilla y León, que ha comenzado a ofrecerlo de forma experimental a través del programa Centros Abiertos<sup>45</sup> o en Cantabria, en una acción que se enmarca dentro del Plan de Apertura de Centros de la Comunidad que lleva en marcha desde el curso 2003-2004.

*Atención a mayores y dependientes durante el horario laboral o las vacaciones*

La atención a las familias con personas dependientes, ya sea a través de centros o a través de asistencia domiciliaria, cuenta con una mayor

tradición que en el caso de los menores, habida cuenta de que esta atención constituye una de las fundamentales en la red de servicios sociales de protección social, que se ejerce directamente a través de las comunidades autónomas en el desarrollo de su competencia en materia de servicios sociales y de asistencia social,<sup>46</sup> y que ha sido desarrollada por todas las comunidades. No obstante, es cierto que en esa tradición asistencial el objeto principal de protección era el propio dependiente, sin que las responsabilidades laborales del cuidador, o el obligado abandono de su trabajo para dedicarse a las labores de cuidador, se hubiera contemplado con la atención necesaria. Será con el desarrollo de las normas de conciliación cuando se dará una mayor consideración a los cuidadores, en un segundo estadio de la evolución de la regulación de la conciliación. El primero se caracterizó por un enfoque centrado en el cuidado de los menores.

Junto a estos condicionantes hemos de tener en cuenta que las normas y programas de atención a los dependientes no se van integrando en los planes de apoyo a la familia hasta fecha muy reciente, pues tradicionalmente constituían programas independientes de asistencia social en cada una de las comunidades autónomas, siendo desarrollados más como objeto de las leyes de servicios sociales que de las relativas a la igualdad<sup>47</sup> o a planes de familia.

Hemos de tener muy presente en esta materia las previsiones de la recién estrenada ley de dependencia<sup>48</sup> y en cómo puede condicionar en el futuro la atención a los dependientes y la protección a sus cuidadores.

<sup>44</sup> En desarrollo de la Orden de 9 de noviembre de 2005, del Departamento de Educación, Cultura y Deporte, se convoca el Programa de Apertura de Centros en Vacaciones para su desarrollo en los centros públicos dependientes del Departamento de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón, que impartan las enseñanzas de Educación Infantil, Educación Primaria y Educación Especial en Aragón, para el curso 2005-2006, contando con resoluciones independiente para cada uno de los períodos no lectivos, por ejemplo, la Resolución de 7 de diciembre de 2005, para la apertura durante las vacaciones de Navidad.

<sup>45</sup> Resolución de 11 de febrero de 2005, de la Dirección General del Secretariado de la Junta y Relaciones Institucionales, por la que se ordena la publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León del Convenio de Colaboración entre la Consejería de Educación de la Junta

de Castilla y León y el Ayuntamiento de Ávila para realizar, con carácter experimental, planes de apertura de centros públicos de Educación Infantil y Primaria en sábados, días laborables no lectivos y vacaciones escolares (programa Centros Abiertos).

<sup>46</sup> En desarrollo del artículo 1148.1.2.º de la CE de 1978. La atribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de Seguridad Social, asistencia social y servicios sociales será objeto de un análisis más detallado en el apartado II del presente documento dedicado a la protección social.

<sup>47</sup> No obstante, contamos con leyes de igualdad que establecen las ayudas, como la de la Generalitat Valenciana.

<sup>48</sup> Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, Ley 39/2006, de 14 de diciembre.



a) Centros residenciales, centros de día y centros de respiro familiar:

En el caso de los centros residenciales, constituye el paradigma de servicios sociales otorgados por las comunidades autónomas y desarrollados por todas ellas.

Resulta de mayor interés detenerse en el desarrollo en la última década de ayudas diarias o puntuales, como son los centros de día o los de respiro familiar, que permiten una mayor integración entre las responsabilidades laborales y familiares, manteniendo la vinculación del dependiente con el hogar familiar.

En el primer supuesto estamos ante centros residenciales de estancia diaria sin pernocta, y que suelen completarse, como tendremos ocasión de analizar, con otros servicios complementarios como la teleasistencia y la atención domiciliaria.

Los servicios de *alivio* o respiro familiar constituyen ayudas a domicilio o de acogidas temporales en centros residenciales. Las estancias pueden ser diarias, por temporadas, o en períodos de vacaciones laborales, permitiendo al trabajador o al cuidador de la persona dependiente, tanto el cumplimiento de responsabilidades familiares como el disfrute ocasional de algunos días de descanso.

b) Atención domiciliaria:

La atención domiciliaria a los mayores y dependientes puede beneficiarse por dos mecanismos: a través de los servicios sociales de ayuda a domicilio, o mediante prestaciones económicas que sufraguen en todo o en parte la contratación de cuidadores.

En cuanto a la asistencia domiciliaria, constituye una prestación básica del sistema público de servicios sociales, de ahí su generalización entre las comunidades autónomas que suelen desarrollarlos en el marco de la asistencia a mayores o discapacitados, más que como un servicio de ayuda a la familia o a la conciliación. Son conocidos como Servicios de Atención Domiciliaria y engloban todo un conjunto de recursos dirigidos a prestar apoyo y cuidados en

su domicilio a las personas cuando, por cualquier circunstancia, dejan de ser autónomas para llevar a cabo las actividades básicas de la vida diaria. La asistencia en casa permite la prolongación de la permanencia del mayor en su hogar y en su entorno, evitando o retrasando el centro residencial.

Los servicios básicos prestados bajo este concepto son aquellos vinculados a la atención personal y continuada de la persona mayor y se suelen distinguir generalmente tres ámbitos de actuación:

- Servicios de atención personal: higiene y cuidado de la persona, ayuda físico-motriz, movilizaciones, preparación de comidas, control de la medicación y acompañamiento.
- Servicios de atención al hogar: mantenimiento del entorno de la persona, compras, cuidado de la ropa, detección de situaciones de riesgo en la vivienda.
- Servicios de integración en el entorno: desplazamientos fuera del domicilio, actividades para el mantenimiento de las facultades cognitivas, apoyo en la relación con la familia y amigos y otros.

Además, la mayoría de las entidades prestadoras de servicios de atención domiciliaria ofrecen otros adicionales tales como: teleasistencia, adaptaciones en la vivienda, orientación y suministro de ayudas técnicas, comidas a domicilio, lavandería, servicio médico y de enfermería, fisioterapia, logopedia, psicología, podología o peluquería. Todas ellas, prestaciones a domicilio. También, la limpieza ordinaria del hogar.

En cuanto a la contratación de cuidadores, las ayudas destinadas a sufragar sus servicios suelen concederse directamente al dependiente que precisa de asistencia, como en la Xunta de Galicia, a través de la concesión del cheque asistencial, que tiene a su vez cuatro modalidades:

- Cheque residencia: colabora en los gastos derivados de la estancia permanente en centros residenciales.

- Cheque de atención diurna: contribuye a los gastos derivados de los cuidados de mantenimiento y recuperación en los centros de día.
- Cheque de atención en el hogar: colabora en sufragar los servicios profesionales de cuidadores que atienden al dependiente en su propio hogar.
- Cheque de estancia temporal: colabora en los gastos del beneficiario en estancias temporales en centros residenciales (de dos meses a un año).

También conceden ayudas para la cobertura de los gastos de dependencia comunidades como Cantabria<sup>49</sup> o Andalucía.<sup>50</sup> Otras desarrollan programas pioneros de cobertura más amplia que la domiciliaria, como el reciente programa de la Comunidad de Madrid de asistentes personales para el discapacitado físico grave, con el objetivo de facilitar su autonomía personal y su vida. Para ello el Gobierno regional procederá a la contratación de asistentes personales, que apoyarán a personas con discapacidad en la realización de sus actividades y gestiones de la vida diaria, como ir al trabajo o la facultad, coger un medio de transporte, hacer una gestión o acudir a una consulta médica.

c) El acogimiento familiar de dependientes:

Constituye una tipología escasamente extendida que consiste en la asistencia remunerada al anciano dependiente mediante la utilización del acogimiento familiar, facilitando la integración del dependiente y evitando su internamiento en instituciones o centros residenciales, ofreciéndole un trato familiar. Una de las comunidades con mayor desarrollo en la atención a los mayores es Galicia, que cuenta con este programa que permite el acogimiento a las personas comprendidas

entre los 18 y los 65 años, pudiendo realizarse el acogimiento tanto en la vivienda de la persona de acogida como en la del acogido, sin que quepa el parentesco entre ellos.

d) Ayudas económicas directas a las familias con dependientes a cargo:

Constituyen ayudas que tienen por finalidad proporcionar apoyo económico a los cuidadores habituales de personas mayores dependientes, a fin de facilitarles la atención adecuada, fomentando el mantenimiento en su entorno social y familiar y evitando el internamiento en un centro asistencial. Algunas, como la concesión de cheques para la contratación de cuidadores, ya han sido mencionadas; otras constituyen prestaciones complementarias a las del sistema de la Seguridad Social que tendremos ocasión de analizar.

Se trata de prestaciones que desde tiempos muy recientes se van extendiendo entre las comunidades autónomas y de las que avanzamos no obstante como ejemplos en este momento, las otorgadas por la Junta de Extremadura,<sup>51</sup> que concede ayudas económica a aquellas personas que, cumpliendo los requisitos, reciban o vayan a recibir la prestación del servicio de atención domiciliaria (contratación de empleados de hogar para personas con demencia avanzada o gran dependencia) subvencionado a través del Decreto 136/2005, durante un período igual o superior a las cuatro horas diarias. Los requisitos de los beneficiarios serían: a) encontrarse en situación de dependencia con grado 3, de dependencia global, es decir, cuando la persona necesite ayuda para realizar actividades básicas de la vida diaria (ABVD) varias veces al día;<sup>52</sup> estar empadronados en cualquiera de los municipios de la comunidad autónoma de Extremadura durante los doce meses anteriores a la solicitud; tener suscrito un contrato o un compromiso de prestación de servicios con

<sup>49</sup> Orden SAN/42/2005, de 26 de diciembre, por la que se establecen las bases reguladoras y se aprueba la convocatoria de concesión de prestaciones económicas individuales en materia de servicios sociales para el ejercicio 2006.

<sup>50</sup> Que concederá a las familias que cuenten entre sus miembros con personas dependientes, como ancianos o discapacitados, ayudas de hasta 6.000 euros para contratar a cuidadores; esta ayuda, incluida en el Plan de Ayudas a las Familias Andaluzas, está destinada a cubrir los costes de Seguridad

Social del cuidador contratado durante tres años, en cada uno de los cuales los beneficiarios recibirán 2.000 euros.

<sup>51</sup> Decreto 191/05, Decreto 53/06, de modificación del Decreto 191/05, y Orden de 29 de marzo de 2006.

<sup>52</sup> Según el baremo de valoración del grado de dependencia establecido en el Anexo V del Decreto 136/2005, de 7 de junio, de ayudas al Plan Integral de Empleo para la conciliación de la vida familiar y laboral y para la promoción de actividad.

cualquiera de las entidades beneficiarias de las ayudas establecidas en el capítulo III del Decreto 136/2005, para la prestación del servicio de atención domiciliaria subvencionado, durante un período igual o superior a las cuatro horas diarias y con ingresos per cápita de la unidad de convivencia que no superen la cantidad de 1,5 veces el salario mínimo interprofesional (SMI), en cómputo anual. La cuantía individual percible por cada uno de los beneficiarios se determinará en función de los ingresos per cápita de la unidad de convivencia, pudiendo alcanzar la cuantía máxima el 90% del coste para el usuario del servicio de atención domiciliaria subvencionado. Para ello, la concesión de la ayuda mensual a cada beneficiario se obtendrá aplicando porcentajes sobre el importe que le corresponda abonar mensualmente al beneficiario por la prestación del servicio. Si es menor de 1,5 a 1,25 S.M.I., el 15%; menor de 1,25 a 1 S.M.I., el 30%; menor de 1 a 0,75 S.M.I., el 50%; menor de 0,75 a 0,5 S.M.I., el 70%; y menor de 0,5 S.M.I., el 90%.

#### *Campañas de sensibilización*

Consisten en iniciativas autonómicas, generalmente en el marco del programa comunitario EQUAL, perteneciente al Fondo Social Europeo, que subvenciona iniciativas innovadoras en favor de la igualdad que fomenten un cambio de actitud y ofrezcan servicios. Estas campañas desarrolladas en las diferentes comunidades autónomas aspiran a la sensibilización a favor de la conciliación, llevando a cabo para ello campañas de formación, divulgación y concienciación de la igualdad entre sexos y la necesidad de conciliar la vida laboral y la familiar.

Entre los muchos programas podemos destacar el más internacional, acometido en los años 2001-2004, por la Comunidad de Madrid, con el nombre de Madrid, *Ciudad de Conciliación*, que se centraba en los siguientes ejes: favorecer un cambio de mentalidad dirigido a equilibrar el reparto de responsabilidades en el ámbito familiar-doméstico; promover el incremento y la mejora de la oferta de servicios, a

través de la creación de empleo en el ámbito de los servicios de apoyo a las familias; investigar y fomentar nuevas formas de organización del trabajo en las empresas, nuevas formas de gestión de los recursos humanos y nuevas condiciones de trabajo, que faciliten la conciliación de la vida laboral y familiar. Para su desarrollo contaba con la participación de diferentes organizaciones,<sup>53</sup> creando además una Red de Ciudades Europeas por la Conciliación. Dicha red supone un compromiso por parte de los socios de incluir en la agenda política los objetivos y compromisos asumidos en el marco del proyecto. También proporcionará un espacio público donde el debate, el intercambio de información y el acercamiento de los ciudadanos pueda realizarse de forma abierta y plural.

Frente a este programa, la mayor parte de los ya desarrollados van a incidir en la concienciación de la propia comunidad, con principal atención al ámbito rural, como el que se lleva a cabo en la Comunidad Foral de Navarra: «Pactos Locales por la conciliación de la vida personal, laboral y familiar de mujeres y hombres dentro de su propia localidad o comarca<sup>54</sup> a partir del año 2005, y que fomenta la realización de jornadas y sesiones de trabajo dirigidas a formular compromisos comunes a favor de la conciliación que incluyan objetivos comarcales, sectoriales o municipales anuales para los sectores más significativos relacionados con la organización del entorno urbano/rural, los servicios sociocomunitarios, el transporte, los horarios, infraestructuras, seguridad, educación, cultura y participación ciudadana».

#### 1.2.2.2. Medidas laborales

Dentro ya, en segundo lugar, de las intervenciones más conectadas con el terreno laboral, podemos distinguir entre aquellas dirigidas a los trabajadores con responsabilidades familiares y las destinadas a las empresas.

#### *Medidas de conciliación dirigidas a trabajadores con responsabilidades familiares*

Las iniciativas que se han detectado en este apartado consisten casi exclusivamente en ayudas

<sup>53</sup> Empresariales: Asociación de Jóvenes Empresarios de Madrid (AJE), Cámara de Comercio e Industria de Madrid, Confederación Empresarial de Madrid (CEIM). Sindicales: Central Sindical Independiente de Funcionarios (CSI-CSIF), Comisiones Obreras Unión Sindical Madrid Región

(CC. OO.), Unión General de Trabajadores (UGT). Sociales: Consejo de la Mujer de la Comunidad de Madrid, Fundación José Ortega y Gasset, Cruz Roja Española-Madrid.

<sup>54</sup> Resolución 63/2005, de 14 de abril, de la Directora Gerente del Instituto Navarro de la Mujer por la que se aprueba.

económicas directas que se reconocen a los trabajadores para facilitar el acceso a los permisos y derechos previstos en las normas legales, o bien para favorecer la reincorporación posterior al mercado de trabajo. No obstante, puede diferenciarse a su vez, según la finalidad de la disposición de que se trate, entre previsiones de carácter *neutro*, destinadas a los trabajadores con cargas familiares, y aquellas otras que, desde una perspectiva de género, tratan de corregir la discriminación que sufre la mujer en este terreno.

a) Ayudas destinadas a incentivar las reducciones de jornada y excedencias por cuidado de hijo:

En este capítulo pueden destacarse aquellas medidas con las que se busca fomentar la utilización de figuras laborales como la excedencia por cuidado de hijo o la reducción de jornada, que han contado tradicionalmente con escasa aceptación, ya que no garantizan al trabajador apoyo económico durante el ejercicio de éstas. Las normas autonómicas tratan, pues, de suplir esta carencia reconociendo ayudas económicas de diferente cuantía y alcance con el fin de «conseguir de una parte que los ingresos familiares no se vean sensiblemente reducidos y de otra que no se vea perjudicado el desarrollo profesional de estos trabajadores».<sup>55</sup> En todo caso, su concesión se vincula al cumplimiento de ciertos requisitos, entre los que pueden señalarse los siguientes:

- Solicitud de excedencia o reducción de jornada por un período mínimo o, en el caso de la reducción de jornada, en un mínimo que evite posibles conductas abusivas o fraudulentas (así, el Decreto Foral, de 18 de octubre de 2002, de Navarra, requiere que la excedencia se conceda por un mínimo de tres meses; la Orden FAM de 29 de diciembre de 2005 de Castilla y León exige que la jornada se reduzca como mínimo un 50% y por un período de al menos un año; por su parte, el Decreto 329/2003 del País Vasco y la orden de 4 de abril de 2003 de Illes Balears se refieren a las limitaciones impuestas al respecto por el Estatuto de los Trabajadores).<sup>56</sup>

- Establecimiento de una edad máxima del hijo que genera el derecho a la excedencia o reducción, pasada la cual dejará de percibirse la ayuda (el decreto foral, del 18 de octubre de 2002, de Navarra reconoce una ayuda por excedencia para los hijos menores de un año si la familia tiene dos hijos, y para los hijos menores de tres años cuando la familia cuenta con tres o más hijos).
- Situación del solicitante de la ayuda. Con carácter general se exige la residencia legal o el empadronamiento previo en un municipio de la comunidad para acceder a la subvención,<sup>57</sup> así como acreditar la condición de trabajador por cuenta ajena.<sup>58</sup> En este sentido, con independencia del miembro de la unidad familiar (padre o madre) que acceda al ejercicio del derecho, suele exigirse en ocasiones que ambos progenitores trabajen para poder beneficiarse de la ayuda.
- Nivel de renta de la unidad familiar. En ocasiones, la percepción del complemento económico viene condicionado igualmente a la no superación de unos umbrales máximos de renta (por ejemplo, la Orden FAM de 29 de diciembre de 2005 de Castilla y León fija para las ayudas del año 2006 acreditar que no se superan los 30.000 euros de renta en el ejercicio de 2004). A nuestro juicio, estas limitaciones cuentan con escasa justificación desde una perspectiva de conciliación ya que, a la postre, los factores que inciden en la decisión del trabajador que solicita una excedencia no se refieren tanto a la posibilidad de mantener un *nivel mínimo* de ingresos que garantice la subsistencia, como a mantener un *nivel adecuado* de ingresos acorde con su estatus social y económico.
- Respecto a la cuantía de estas ayudas, existen también modalidades diversas, desde la concesión de una cantidad a tanto alzado (3.000 euros en la Orden FAM de 29 de diciembre de 2005 de Castilla y León), al reconocimiento de una compensación mensual (125 euros mensuales del decreto foral, de 18 de octubre de

<sup>55</sup> Orden FAM, de 29 de diciembre de 2005, de Castilla y León.

<sup>56</sup> Véanse los artículos 37.5 y 46.3 del ET.

<sup>57</sup> Decreto 329/2003 del País Vasco, Decreto 12/2003 de La Rioja.

<sup>58</sup> En la Orden FAM, de 29 de diciembre de 2005, de Castilla

y León, se reconoce únicamente a los trabajadores que presten servicios para empresas privadas, mientras que el Decreto 329/2003 del País Vasco, en cambio, lo amplía a aquellos que realizan su actividad en el ámbito de la Administración Pública.

2002, de Navarra cuando la jornada se reduce a la mitad y 83 euros mensuales cuando la reducción es sólo de un tercio).

Con carácter general, la valoración que merecen estas previsiones es positiva ya que, de acuerdo con los estudios realizados en esta materia,<sup>59</sup> las licencias y excedencias no remuneradas apenas se utilizan en la práctica, pese a constituir un instrumento valioso para asegurar la permanencia de los padres en el mercado de trabajo, y en especial de las madres, con responsabilidades familiares. En cualquier caso, debe hacerse notar la restricción de estas ayudas a los supuestos de atención y cuidado de hijo, lo que excluye su extensión a las licencias, cada vez más frecuentes y con reconocimiento explícito en la legislación laboral, para el cuidado de un familiar enfermo o incapacitado. Y de igual forma es evidente que la disponibilidad limitada de recursos constriñe necesariamente el alcance de estas medidas, que en ningún momento podrán contemplar todas las situaciones atendibles (trabajadores autónomos, trabajadores a tiempo parcial o supuestos de concesión de licencias no retribuidas para otras contingencias familiares, por ejemplo).

b) Ayudas en el marco de la igualdad de oportunidades y no discriminación:

Otra perspectiva desde la que se abordan las iniciativas comunitarias en este ámbito es la corresponsabilidad en el reparto de los compromisos familiares, en el marco de las políticas de igualdad de oportunidades y no

discriminación, inevitablemente vinculadas como ya se ha indicado a las cuestiones relativas a la conciliación.

Así, buena parte de las disposiciones adoptadas en relación con la conciliación aparecen en normas cuya finalidad principal es la consecución de la igualdad en el trabajo entre hombres y mujeres o, con carácter más amplio, la igualdad de oportunidades en todos los ámbitos de la vida social y económica.<sup>60</sup> Aun cuando como ya se ha señalado, no es aconsejable un enfoque excesivamente reduccionista que identifique conciliación con discriminación por razón de sexo, ello no obsta para que sea necesario establecer criterios correctores que aseguren la igualdad efectiva de hombres y mujeres en el acceso y permanencia en el ámbito laboral, porque mientras no se alcance este objetivo es difícil que llegue a obtenerse un equilibrio satisfactorio entre las cargas familiares y profesionales (Sáez Lara 2004). De esta forma, las normas autonómicas aportan sugerencias de interés para atacar y prevenir la desigualdad desde sus raíces últimas, tratando de evitar, por ejemplo, la discriminación salarial o propugnando actuaciones que impliquen a los hombres en las tareas domésticas y dignifiquen socialmente el trabajo en el ámbito familiar.

En esta línea se inscriben la concesión de ayudas económicas directas a las trabajadoras para aliviar el esfuerzo añadido que conllevan las responsabilidades familiares. El Decreto 92/2002 de Cantabria regula la concesión de ayudas a las madres con hijos menores de tres años<sup>61</sup> y, principalmente, para facilitar su reincorporación

<sup>59</sup> Véase al respecto el Tercer Informe Randstad, *Calidad del trabajo en la Unión Europea: las políticas de conciliación*, publicado en febrero de 2004.

<sup>60</sup> Entre otras, Ley 1/2003 de Igualdad de Oportunidades de Castilla y León, Ley 9/2003 de Igualdad entre Hombres y Mujeres de la Comunitat Valenciana, Orden de 4 de abril de 2003 de Illes Balears para fomentar la participación de la mujer en el mercado de trabajo, Orden de 8 de marzo de 2002 de Cantabria, Ley 4/2005, de 18 de febrero, del País Vasco en la que se establece con carácter general que «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, de la adecuación de las estructuras del empleo a las necesidades de la vida personal y familiar, de la creación y adecuación de servicios sociocomunitarios, de prestaciones económicas y medidas fiscales, así como de

cualquier otra medida que se considere adecuada a tal fin».

<sup>61</sup> La finalidad de la ayuda es, según la norma, reactivar la natalidad y conciliar la vida familiar de la madre con sus expectativas profesionales. En este sentido, debe destacarse que, sin embargo y a diferencia de otras medidas de este tipo previstas en el ámbito estatal, no se exige en principio que la madre realice un trabajo remunerado fuera del ámbito doméstico para la percepción de la ayuda, lo que, a nuestro juicio, representa un avance positivo en cuanto puede incentivar la incorporación de la mujer al ámbito profesional y, en cualquier caso, reconocer las tareas que se realizan en el entorno familiar. A este respecto, alguna otra norma autonómica (Orden BEF 34/2003 de Cataluña), con una finalidad más amplia de protección de la familia, reconoce ayudas para las *unidades familiares* que cuenten con hijos menores de tres años o las familias numerosas con hijos menores de seis (véase en extenso el capítulo II. 3.1).

al mercado de trabajo;<sup>62</sup> la Resolución de 22 de marzo de 2005 de La Rioja concede subvenciones a las mujeres con personas a su cargo<sup>63</sup> que se incorporen como socias trabajadoras a cooperativas o sociedades laborales; y el Decreto 46/2004, de 9 de marzo, de Aragón, establece ayudas para las mujeres emprendedoras con responsabilidades familiares.<sup>64</sup>

No obstante, la iniciativa más novedosa en este campo la constituyen aquellas actuaciones de *discriminación positiva* en favor de los hombres, destinadas a incentivar que utilicen las licencias y *bajas por maternidad* que el ordenamiento laboral reconoce. Y es que, a tenor de los últimos datos estadísticos, pese al progresivo reconocimiento legal de los derechos familiares a los *trabajadores* haciendo abstracción de su género, son las mujeres las que mayoritariamente continúan ejerciendo derechos como la reducción de jornada o la excedencia por cuidado de hijo.<sup>65</sup> De esta forma, medidas en apariencia neutras terminan por convertirse en la práctica en un factor de discriminación material de la mujer, que favorece su apartamiento del mercado laboral o su incorporación parcial y precaria a la actividad asalariada (Cruz Villalón 1999). Por ello, medidas como las que a continuación se relacionan sólo pueden merecer una consideración positiva, en tanto pueden contribuir de forma eficaz a un reparto más equilibrado de las cargas familiares y evitan, además, los peligros que, como se ha demostrado, comporta

una excesiva sobreprotección de la mujer en el ámbito laboral.<sup>66</sup>

De esta forma, puede destacarse el Decreto 329/2003 del País Vasco que dispone una ayuda de 2.400 euros anuales a las trabajadoras que soliciten excedencia por cuidado de hijo, ayuda que asciende en cambio hasta los 3.000 euros para los trabajadores varones en las mismas circunstancias; por su parte la Orden de 10 de septiembre de 2002 de Castilla-La Mancha concede una ayuda de 900 euros para el trabajador varón que solicite una excedencia por cuidado de hijo por el plazo mínimo de un mes; y la Orden FAM 1814/2005 de Castilla y León fija una subvención de 750 euros para los *padres* que se acojan al período máximo de suspensión por maternidad que se les reconoce legalmente (10 semanas), cuantía que se reduce proporcionalmente en función del período disfrutado si éste es menor.<sup>67</sup>

#### *Medidas para incentivar la conciliación en el ámbito empresarial*

Un segundo grupo de iniciativas viene constituido por las propuestas dirigidas a las empresas para fomentar la conciliación de la vida familiar y laboral. A priori parece que la alternativa más deseable es una actuación combinada dirigida tanto a impulsar la conciliación en el ámbito empresarial como a ayudar a los trabajadores individuales que solicitan los permisos y excedencias previstos en las normas legales (Costa y Rodríguez 2003), si

<sup>62</sup> Un supuesto particular es el regulado por la Orden 2595/2005, de 13 de junio, de la Comunidad de Madrid en la que se conceden ayudas a las mujeres que desarrollen proyectos empresariales en ámbitos vinculados con la conciliación de la vida familiar y laboral (guarderías, enseñanza infantil, asistencia y servicios sociales, entre otros).

<sup>63</sup> La norma de La Rioja incluye como tales a los hijos menores de tres años y familiares hasta el 2.º grado que por razones de edad, accidente o enfermedad precisen asistencia de un tercero.

<sup>64</sup> En este caso, junto con el cuidado de hijos o familiares en los mismos términos que los establecidos por la norma riojana, la Orden de Aragón incluye como destinatarias de las ayudas a las mujeres responsables de una familia monoparental (solteras, viudas, separadas o divorciadas con hijos menores de 21 años o mayores incapacitados), lo que resulta particularmente reseñable considerando que estas unidades familiares presentan un perfil marcadamente femenino (se calcula que el 89% de las familias monoparentales tienen al frente a mujeres) y que, sin

embargo, reciben todavía escasa atención por parte del ordenamiento laboral (Goñi Sein 2005).

<sup>65</sup> Según los datos proporcionados por la Secretaría para la Igualdad de UGT, en el año 2000 del total de las excedencias por cuidado de hijo disfrutadas en España, el 96,02% lo fueron por mujeres.

<sup>66</sup> El conocido *efecto boomerang* en relación al cual la Sentencia del Tribunal Constitucional 109/93, de 25 de marzo, indica gráficamente que «a nadie se le oculta que, para un empresario poco escrupuloso con el principio de igualdad, siempre le será más rentable contratar a hombres que a mujeres trabajadoras, dado el incremento de los costes laborales que, por estas causas y otras biológicas, las mujeres siempre ocasionan».

<sup>67</sup> En estos casos no se requiere el cumplimiento de otros requisitos como un nivel de rentas mínimo o circunstancias familiares específicas (familias numerosas, monoparentales), si bien estos factores serán tenidos en cuenta y baremados a la hora de priorizar la concesión de las subvenciones previstas en la norma.

bien ha de destacarse el atractivo que presentan los planes empresariales por varias razones:

- Su impacto es mayor, ya que su radio de acción siempre es necesariamente más amplio y en determinados casos, como la puesta en marcha de planes de conciliación financiados, su repercusión a medio y largo plazo garantiza una consecución más satisfactoria de los objetivos previstos.
- La implicación de la empresa permite soslayar las reticencias que puede encontrar el trabajador para acceder al disfrute de los derechos vinculados a las responsabilidades familiares, así como prevenir posibles conductas discriminatorias por este motivo.
- La concesión de ayudas y facilidades a las empresas para poner en marcha medidas de conciliación traslada, al menos en parte, el coste de éstas a instancias ajenas a la propia empresa, lo que favorece, igualmente, el desarrollo de políticas de conciliación en este ámbito.
- La participación voluntaria de las empresas en estos proyectos garantiza una mayor efectividad y permite adaptar las iniciativas conciliatorias a las circunstancias diversas de la empresa, desde el tamaño de la plantilla hasta el sector productivo donde desarrolla su actividad. A este respecto, y en contra de aquellos que insisten en la necesidad de *impulsar* la conciliación a través de las previsiones legales, desde círculos empresariales se ha insistido en reiteradas ocasiones en la incidencia negativa que las medidas impositivas pueden tener en este ámbito, siendo preferible el recurso a instrumentos que *faciliten* la conciliación desde la flexibilidad, convirtiéndola en una ventaja competitiva y rentable para la empresa.

En cuanto a las actuaciones autonómicas reseñables en este capítulo, podemos hacer referencia a las siguientes:

a) Subvenciones para la contratación de colectivos con responsabilidades familiares:

En la línea emprendida por el legislador estatal,<sup>68</sup> la normativa autonómica recoge distintas ayudas destinadas a las empresas para incentivar la contratación de trabajadores con cargas familiares:

- Así, pueden encontrarse subvenciones para la contratación de mujeres desempleadas con responsabilidades familiares (Decreto 47/1990 del País Vasco para mujeres menores de 45 años, Orden de 14 de enero de 2000 de Cataluña para programas de empleo dirigidos a este colectivo, Decreto 48/2004, de 9 de marzo, de Aragón, que concede una subvención de 4.500 euros a cooperativas y sociedades laborales que incorporen a mujeres desempleadas en los 24 meses siguientes al parto),<sup>69</sup> así como, más recientemente, incentivos económicos cuyos beneficiarios son, en general, los *trabajadores* con obligaciones familiares (Orden de 10 de junio de 2002 de Andalucía que concede una subvención de 6.000 euros a las empresas que contraten a trabajadores desempleados que abandonaron su trabajo para el cuidado de hijos menores de tres años dentro de los 48 meses siguientes; Decreto 47/2004, de 9 de marzo, de Aragón, que subvenciona con 3.750 euros las contrataciones indefinidas de trabajadores que se reincorporan al mercado laboral procedentes de períodos de inactividad superiores a tres años dedicados al cuidado de hijos o de familiares).
- También es frecuente como medida de fomento de empleo la concesión de incentivos que favorezcan la contratación de trabajadores que sustituyan a aquellos que han solicitado una excedencia o reducción de jornada por cuidado de hijo. En estos casos se aprecian dos

<sup>68</sup> Desde hace algunos años, se han adoptado en el ámbito estatal diversas disposiciones para favorecer la permanencia de la mujer con responsabilidades familiares en el mercado de trabajo o su reincorporación tras períodos de dedicación más intensa al ámbito familiar; entre las más recientes pueden citarse el Real Decreto 11/98 (modificado por la LO 3/2007 de Igualdad) que establece bonificaciones en las cuotas de Seguridad Social para los contratos de interinidad que se suscriban para sustituir a las trabajadoras que causan baja por maternidad, por riesgo durante el embarazo

o por riesgo durante la lactancia natural, o la Ley 62/2003 de medidas fiscales, administrativas y del orden social que bonifica los contratos suspendidos por maternidad o excedencia que se reactiven en el plazo de dos años tras el parto, así como la contratación de mujeres desempleadas en los 24 meses siguientes tras el alumbramiento.

<sup>69</sup> Un supuesto particular lo constituye la Orden de 22 de marzo de 2005 de La Rioja en la que se reconocen ayudas económicas tanto para la empresa que contrata mujeres con responsabilidades familiares, como para la trabajadora contratada.

modalidades: por un lado el reconocimiento de ayudas económicas directas (Orden foral de 29 de septiembre de 2005 de Navarra en la que se establece una subvención de entre 800 y 2000 euros para las empresas que contraten mujeres desempleadas para sustituir a trabajadores que hayan solicitado reducción de jornada por cuidado de hijo, Decreto 47/2004, de 9 de marzo, de Aragón, que subvenciona con 1800 euros cada contrato de interinidad que se celebre para sustituir a trabajadores en excedencia por cuidado de hijos o familiares); por otro, en cambio, se establecen bonificaciones en las cuotas de Seguridad Social (Decreto 44/1996 de Extremadura que establece bonificaciones para empresas que contraten trabajadores para sustituir a aquellos que solicitan reducción de jornada para cuidado de hijo; en la misma línea, Decreto 329/2003 del País Vasco y Resolución de 6 de mayo de 2003 de La Rioja para los supuestos de excedencia por cuidado de hijo).

En todo caso, se aprecia en esta regulación una evolución positiva que se manifiesta en varios aspectos y así, por ejemplo, como se ha señalado, cada vez es mayor el número de normas que amplían su ámbito de aplicación a los trabajadores con responsabilidades familiares y no sólo a las mujeres; de igual forma, se tiende a tomar en consideración el cuidado de otros familiares directos aparte de los hijos menores y, a diferencia de lo que ocurre con otras previsiones de protección social, no se encuentra, con carácter general, una duplicidad en la tutela como consecuencia del solapamiento entre normas estatales y autonómicas, sino que estas últimas buscan los espacios no

contemplados por las primeras para complementar y mejorar la protección que se ofrece al trabajador.

#### b) Financiación de planes de conciliación:

Otra fórmula cada vez más utilizada es la convocatoria de ayudas para el diseño e implantación de planes de conciliación de la vida familiar y laboral en las empresas.<sup>70</sup> Se trata, como ya se indicado, de un recurso que ofrece particulares ventajas, al tener a todos los trabajadores de la empresa como potenciales beneficiarios y favorecer el desarrollo de buenas prácticas empresariales que puedan desplegar sus efectos a más largo plazo.<sup>71</sup> En este sentido, la articulación concreta de los programas se concibe normalmente como fruto del acuerdo entre el empresario y los representantes de los trabajadores, pudiendo formar parte asimismo del contenido de la negociación colectiva. Algunas de las actuaciones analizadas imponen otras limitaciones más concretas, como por ejemplo aquellas que se refieren a la dimensión de la empresa (Orden de 17 de abril de 2001, de Cantabria, que restringe las subvenciones a aquellas empresas que cuenten con más de diez trabajadores en plantilla).<sup>72</sup> En principio, la dimensión de la empresa es un factor que no se toma en consideración en la legislación laboral a la hora de regular los derechos que se reconocen al trabajador en esta materia pero que, sin embargo, puede resultar relevante, ya que la aplicación de estas medidas puede traducirse en un mayor coste económico para la empresa o exigir una flexibilidad organizativa y productiva difícil de alcanzar en plantillas reducidas. Por ello, en ocasiones, se ha reclamado una mayor adaptabilidad de la normativa de conciliación a

<sup>70</sup> En el ámbito estatal, el Instituto de la Mujer ha desarrollado en los últimos años, en colaboración con el Ministerio de Trabajo y cofinanciado por el Fondo Social Europeo, el Plan Optima para introducir en las empresas actuaciones positivas a favor de la igualdad de oportunidades que incluyen, entre otros aspectos, los referidos a la conciliación de la vida familiar y profesional.

<sup>71</sup> Ley 18/2003 de Apoyo a las Familias de Cataluña y Acuerdo 9/2004 sobre la Estrategia Regional para Facilitar la Conciliación de la Vida Familiar y Laboral de Castilla y León. En otras ocasiones, estos programas se insertan en propuestas más amplias para favorecer acciones positivas en el marco de la igualdad y la no discriminación (véanse la Orden de 25 de enero de 2005 de La Rioja, la Ley 9/2003 de Igualdad

entre Hombres y Mujeres de la Comunitat Valenciana, la Orden de 4 de abril de 2003 de Illes Balears y la Orden TRI 423/2005, de 28 de octubre, de Cataluña, que reconoce subvenciones a empresas para la adopción de iniciativas que favorezcan la igualdad en el seno de éstas, incluyendo expresamente entre ellas la «redistribución de horarios para mejorar la conciliación de la vida personal, familiar y laboral»).

<sup>72</sup> En otras ocasiones, sin embargo, la dimensión de la plantilla sirve como referente para fijar la cuantía de la subvención, como ocurre en la Orden de 25 de enero de 2005, de La Rioja, en la que se conceden 4.000 euros para la financiación de planes de conciliación en empresas de más de cincuenta trabajadores, cuantía que se reducirá proporcionalmente para las empresas que no cuenten con esa plantilla mínima.



las pequeñas empresas que permita, por ejemplo, posponer el ejercicio de ciertos derechos o acomodarlos a las circunstancias y necesidades productivas (trabajo estacional, dificultad de sustitución del trabajador...) y, por la misma razón, la implantación de un plan específico de conciliación parece, si no inviable, sí especialmente complejo y con el riesgo añadido de ocasionar otros efectos no deseados.<sup>73</sup>

Un aspecto al que conceden especial importancia las normas autonómicas es el relativo a la valoración del impacto de las medidas adoptadas en la empresa como resultado de estos planes y los mecanismos de control y seguimiento que se prevean para éstas. Para ello, es frecuente que se exija un período mínimo de vigencia de estas medidas y que se concreten de forma minuciosa los mecanismos previstos para su control, siendo preferible la participación en ellos de los agentes sociales implicados e incluso de expertos externos a la empresa que puedan realizar un diagnóstico más certero.

Respecto al contenido de estos planes, las normas estudiadas contemplan, entre otras, medidas de los siguientes tipos:

- Flexibilización de horarios laborales o creación de estrategias que permitan a los empleados compatibilizar sus responsabilidades familiares y laborales.
- Ampliar los permisos de maternidad y paternidad.
- Incentivar la reducción de jornada por motivos familiares y la excedencia, ampliando en este último caso el período de reserva de puesto de trabajo.
- Facilitar la formación y reciclaje de los trabajadores que se incorporan a la empresa después de ausencias debidas a cuidados familiares.

- Crear servicios de atención a niños o facilitar ayudas para subvencionar el coste de guarderías.

#### c) Certificación de *empresa familiarmente responsable*:

Finalmente, se han detectado algunas iniciativas recientes<sup>74</sup> para la creación de una certificación de empresa familiarmente responsable,<sup>75</sup> que otorgue un reconocimiento público a aquellas empresas que desarrollan políticas de conciliación para sus trabajadores. Se trata, no obstante, por el momento, de previsiones programáticas necesitadas de desarrollo y concreción, por lo que, al margen de la valoración positiva que merecen, es de esperar que su puesta en funcionamiento pueda producirse en un futuro próximo y, sobre todo, que se arbitren los medios necesarios para que su efectividad sea real. Ello implica, a nuestro juicio, que tal acreditación, más allá de un reconocimiento simbólico, pueda tener otros beneficios añadidos, tales como una prioridad a efectos de gestión de servicios públicos o de contratación con Administraciones Públicas.

### 1.2.3. MEDIDAS DE REGULACIÓN O DE ACTUACIÓN INDIRECTA

Como ya se ha señalado, el marco competencial que diseña la Constitución en su artículo 149.1.7 atribuye al Estado la competencia exclusiva en lo referente a la legislación laboral, por lo que las comunidades autónomas carecen a priori de la posibilidad de regular las condiciones de trabajo y, en consecuencia, de establecer medidas de conciliación que desplieguen eficacia directa en el ámbito laboral (por ejemplo, ampliando la duración del permiso por maternidad o configurando un permiso por *paternidad*). No obstante, como acabamos de ver, las comunidades autónomas han adoptado iniciativas promocionales que inciden de manera indirecta en este campo, al tratar de favorecer la efectividad y aplicación de las previsiones legales ya existentes

<sup>73</sup> En esta línea, la Comunidad de Madrid ha puesto en marcha recientemente el programa Generando Cambios, con el que, en dos fases a lo largo de los años 2006 y 2007, pretende ofrecer formación y asesoramiento técnico a las pymes madrileñas para la implantación de medidas de conciliación adaptadas a las características particulares de estas empresas.

<sup>74</sup> Ley 18/2003 de Apoyo a las Familias de Cataluña y Acuerdo 9/2004 sobre la Estrategia Regional para Facilitar

la Conciliación de la Vida Familiar y Laboral de Castilla y León.

<sup>75</sup> En el ámbito estatal, la Fundación + Familia, con el respaldo de importantes empresas como BBVA, Iberdrola, Microsoft o Adecco, firmó en 2003 un protocolo de intenciones con el Ministerio de Trabajo para promover la creación de un certificado de estas características destinado a distinguir a las compañías que desarrollen políticas de conciliación de la vida familiar y laboral.

(por ejemplo, *subvencionando* las excedencias por cuidado de hijo o estableciendo incentivos económicos para los empresarios que cumplan sus compromisos en esta materia). Y, por otra parte, el legislador autonómico dispone en cambio de un mayor margen de actuación para la regulación de las condiciones de trabajo de los funcionarios de la Administración autonómica, pudiendo fijar —con las limitaciones a que luego se hará referencia— cuantas disposiciones considere necesarias para lograr un mejor equilibrio entre las obligaciones profesionales y familiares de este personal. Como es sabido, los funcionarios se encuentran expresamente excluidos del ámbito de aplicación del Estatuto de los Trabajadores,<sup>76</sup> pese a lo cual, y en lo que respecta a los funcionarios de la Administración estatal, se ha terminado por establecer para este colectivo una regulación paralela en materia de conciliación de la vida familiar y laboral, como se aprecia en la Ley 39/99, ya que en definitiva los funcionarios —que pueden ser considerados como *trabajadores* en sentido amplio— presentan una situación y unas necesidades muy similares a las de los trabajadores *laborales* cuando se trata de compaginar obligaciones familiares y profesionales. Por tanto, se ha optado por incluir en este estudio la regulación que ha diseñado cada Administración autonómica para sus funcionarios ya que, además, como indica la Estrategia Regional para facilitar la conciliación de Castilla y León,<sup>77</sup> las medidas concretas que se adoptan en el seno de la Administración constituyen un modelo que puede, y debe, servir de ejemplo para otras organizaciones y empresas. De esta forma, el análisis de las normas funcionariales se completa, en un segundo apartado, con el de los convenios colectivos publicados en el ámbito de cada comunidad autónoma, con el objeto de valorar las políticas de conciliación que siguen las empresas y si aparecen o no reflejadas en ellas las medidas establecidas por cada Administración autonómica para sus funcionarios.

### 1.2.3.1. Medidas de conciliación en el ámbito de la Administración autonómica

En virtud de lo dispuesto por la Ley 30/84, de 2 de agosto, de reforma de la función pública (artículo 1.3),

la ordenación de la función pública de las comunidades autónomas corresponde a las Administraciones regionales, que deberán respetar para ello, y de acuerdo con el artículo 149.1.18 de la CE, las bases fijadas por el Gobierno central, con el objeto de asegurar cierta homogeneidad en el régimen funcional dentro del territorio estatal; estas bases aparecen recogidas en la propia Ley 30/84, que señala aquellos preceptos que necesariamente deberán observarse en las regulaciones autonómicas.

A los efectos que aquí interesan, el artículo 29 de la Ley 30/84 (parcialmente derogado por la Ley 7/2007 del Estatuto Básico del Empleado Público, que incorpora la regulación sobre excedencias de los funcionarios) relativo a las excedencias figura entre esas disposiciones de carácter básico, mientras que el artículo 30 (parcialmente derogado por la Ley 7/2007 del Estatuto Básico del Empleado Público) que recoge los diferentes permisos y ausencias por razones familiares (lactancia, maternidad, reducciones de jornada, permisos por nacimiento de hijo, fallecimiento de familiares y otras) no presenta tal carácter. Ello supone, en definitiva, que las diferentes normas autonómicas que desarrollen el régimen jurídico y las condiciones de trabajo de los funcionarios a su servicio habrán de ajustarse al régimen de mínimos previsto en la ley estatal para las excedencias, mientras que disponen de mayor libertad para la regulación de los restantes derechos vinculados a las obligaciones familiares, incluyendo la posibilidad de introducir nuevas figuras no contempladas en la legislación estatal.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta igualmente que la Ley Orgánica de Libertad Sindical (11/85, de 2 de agosto) reconoce a los funcionarios el derecho de libertad sindical del artículo 28 de la CE, lo que implica entre otras cosas la posibilidad de suscribir pactos o acuerdos colectivos referidos a las condiciones de trabajo (negociación colectiva funcional), al amparo de lo dispuesto en la Ley 9/87, de 12 de junio, que regula los órganos de representación, la determinación de condiciones de trabajo y participación de este colectivo.

<sup>76</sup> Artículo 1.3. a) del ET.

<sup>77</sup> Acuerdo 9/2004, de 22 de enero. En esta misma dirección, el Plan Concilia implantado recientemente para los funcionarios de la Administración General del Estado justifica las

mejoras que introduce en materia de conciliación considerando que «en su condición de mayor empresa del país, la Administración Pública no puede quedar al margen de los asuntos que más preocupan y afectan a los trabajadores».

En consecuencia, para la determinación de los derechos de que goza el funcionario de la Administración autonómica para la atención de sus responsabilidades familiares han de tomarse como referencia:

- Las leyes de la función pública de la Comunidad autónoma correspondiente que, a su vez, deben respetar el marco general dispuesto por la Ley 30/84 (preceptos de carácter básico).
- Los pactos o acuerdos colectivos específicos que hayan podido suscribirse sobre la materia.

Con estas consideraciones, vamos a proceder al análisis detallado de estas normas, si bien pueden establecerse con carácter general las siguientes conclusiones:

- La primera impresión es que estas normas deberían ofrecer más garantías que las que se aplican en el sector privado, ya que además del carácter ejemplarizante que pueden tener para los empresarios y agentes sociales, es indudable que en el ámbito de la Administración, algunos de los factores que pueden condicionar la efectividad de las medidas de conciliación (coste económico, productividad, competitividad y otras) revisten una incidencia mucho menor que en la empresa privada; de igual modo, la estabilidad en el empleo del funcionario es mucho mayor y ello facilita también el ejercicio de los derechos que se reconocen legalmente para la atención de compromisos familiares.
- Pese a estas circunstancias favorables, los resultados de la investigación muestran una realidad mucho más modesta. Así, la mayor parte de las leyes de la función pública analizadas se limitan a esbozar un marco general de derechos *familiares* (excedencias, permisos...) que reproduce, en ocasiones en términos incluso más restrictivos, la ley estatal y que resulta, por tanto, claramente insuficiente.

Por su parte, los acuerdos concretos que contemplan medidas de esta naturaleza son escasos y recogen iniciativas puntuales dentro de la regulación general de las condiciones de trabajo de los funcionarios. En este sentido, resulta significativo que son escasas las normas<sup>78</sup> que encuadran la regulación de estos derechos como medidas específicas de conciliación de la vida familiar y laboral, mientras que la mayor parte de ellas, como hemos señalado, se limitan a incluirlas por separado en los distintos capítulos (jornada, permisos, licencias) que conforman el estatus jurídico-laboral del funcionario.

- Respecto al contenido de las previsiones, lo más frecuente es que éstas reproduzcan el esquema que se articula en el nivel estatal para los funcionarios y el que rige para los trabajadores del sector privado, mejorando, en su caso, determinados aspectos pero sin aportar alternativas realmente novedosas. Así, por ejemplo, se amplía la duración de los permisos por motivos familiares (hasta cinco días por nacimiento de hijo frente a los dos días que se reconocen en la Ley 30/84 o en el Estatuto de los Trabajadores), o las condiciones de concesión de algunas figuras (se extiende el permiso por lactancia hasta que el hijo cumple doce meses frente a los nueve de la regulación estatal);<sup>79</sup> e igualmente pueden encontrarse algunas iniciativas orientadas a favorecer la corresponsabilidad en las cargas familiares (un permiso adicional para el padre que disfruta de parte de la licencia de maternidad).<sup>80</sup> Son inusuales, sin embargo, y en muchos casos inexistentes, disposiciones que incentiven la prestación a tiempo parcial, el trabajo a domicilio o que introduzcan flexibilidad en el reparto del tiempo de trabajo (turnos, vacaciones). En este sentido, la regulación catalana es probablemente la más cuidada, con incentivos económicos para la reducción de jornada y otros aspectos de interés como la flexibilidad horaria para los funcionarios con hijos menores de 12 años. Pese a todo, lo cierto es que las propuestas adoptadas por las

<sup>78</sup> Como la Ley 6/2002 de Cataluña, la Resolución de 12 de junio de 2003 que publica el acuerdo Administración-sindicatos en la comunidad autónoma de Canarias o el Decreto 347/2003 de Andalucía.

<sup>79</sup> En el ámbito estatal, algunas de estas mejoras, como la ampliación de los permisos por fallecimiento o enfermedad, la mayor duración del período de disfrute del permiso de lactancia o del de excedencia por cuidado

de familiar, ya aparecen recogidas en la LO 3/2007 de Igualdad, que introduce las modificaciones pertinentes en la Ley 30/84 de la Función Pública.

<sup>80</sup> Para la Administración General del Estado, el Plan Concilia, fruto del acuerdo con los agentes sociales, reconoce a los funcionarios varones un permiso de diez días por nacimiento de hijo, que se ha ampliado a quince días tras la Ley 3/2007 de Igualdad.

normas y acuerdos autonómicos, aun insuficientes, han sido acogidas mayoritariamente en las reformas en curso, tanto en el Plan Concilia<sup>81</sup> para los funcionarios de la Administración estatal, como en el Anteproyecto de Ley Orgánica para la Igualdad, lo que acredita, a nuestro juicio, el acierto de éstas y la necesidad de seguir profundizando en nuevas propuestas que faciliten el disfrute de los derechos previstos en las normas.

- Finalmente, puede apreciarse que aquellas comunidades autónomas con una normativa más completa y extensa en este ámbito (Cataluña, Comunidad Foral de Navarra, País Vasco) son también las que presentaban mayor dinamismo a la hora de establecer medidas de promoción que facilitaran la conciliación a los trabajadores, lo que sugiere la existencia en estos casos de políticas de conciliación que prevén la actuación coordinada en ámbitos diversos, algo que, como ya se ha señalado, resulta especialmente aconsejable en esta materia.

A continuación se relacionan los derechos que reconocen las normas autonómicas al funcionario para la conciliación de su vida familiar y profesional, incidiendo en las mejoras y aspectos novedosos con respecto al régimen estatal.

#### a) Maternidad

En lo que se refiere al embarazo, se ha encontrado alguna previsión (Resolución de 12 de junio de 2003 que publica el acuerdo de Gobierno-Administración-sindicatos en la comunidad autónoma de Canarias) que reconoce el derecho de la funcionaria embarazada a la adaptación de sus condiciones de trabajo cuando éstas puedan suponer un riesgo para su salud o la del feto, reproduciendo con ello el artículo 26 de la Ley 31/95 de Prevención de Riesgos Laborales, que resulta de aplicación a todos los funcionarios al servicio de las Administraciones Públicas.<sup>82</sup>

Por otra parte, algunas normas (Decreto 347/2003 de Andalucía, Decreto 398/bis/2005 del País Vasco, Resolución 212/2003 que publica

el acuerdo Administración-sindicatos para los funcionarios de la Universidad Pública de Navarra) recogen permisos retribuidos para la realización de exámenes prenatales y técnicas de preparación al parto en la línea de lo dispuesto por el artículo 26.5 de la Ley 31/95.<sup>83</sup> En este sentido, la norma navarra se ajusta a los términos de la ley de prevención al reconocer el derecho a «las funcionarias», mientras que el Decreto de Andalucía utiliza términos más ambiguos que parecen permitir su extensión al padre, siempre y cuando se justifique el embarazo y la necesidad de acudir a las consultas médicas y cursos de preparación al parto dentro de la jornada laboral.

Respecto a la licencia por maternidad, el artículo 49 de la Ley 7/2007 del Estatuto Básico del Empleado Público recoge una regulación muy similar a la que aparece en el artículo 48.4 del Estatuto de los Trabajadores, y en esta misma dirección se orientan las disposiciones autonómicas, si bien pueden destacarse algunos extremos:

- *Duración de la licencia:* algunas de las normas analizadas mejoran la regulación estatal de la maternidad ampliando la duración del permiso y así, frente a las dieciséis semanas establecidas en la Ley 7/2007 y el Estatuto de los Trabajadores, el Decreto 398/bis/2005 del País Vasco reconoce diecisiete semanas (en este caso se especifica el carácter retribuido de ese período adicional), el Decreto 144/2002, de 2 de julio, y el Decreto 212/2003 de Navarra, diecisiete semanas, y el Decreto 347/2003, de 9 de diciembre, de Andalucía, concede un permiso retribuido de cuatro semanas tras la finalización de la licencia por maternidad.

En principio, cualquier ampliación del permiso por maternidad resulta por sí misma positiva; no obstante, no es éste uno de los aspectos en el que se aprecien mayores deficiencias en la regulación estatal, ya que las dieciséis semanas que recoge el Estatuto de los Trabajadores y el Estatuto Básico del Empleado Público se

<sup>81</sup> Orden APU/3902/2005, de 15 de diciembre.

<sup>82</sup> Artículo 3 de la citada Ley 31/95.

<sup>83</sup> En el ámbito estatal, este derecho se recoge actualmente

en el artículo 49 de la Ley 7/2007 del Estatuto Básico del Empleado Público.

encuentran en la media de la duración de los permisos que por esta causa se reconocen en la mayoría de los países de nuestro entorno.<sup>84</sup> Pese a ello, es indudable que la ampliación posibilita una mejor organización en el seno familiar y no cuenta, en el caso de los funcionarios, con los elementos negativos que puede presentar para los trabajadores del sector privado (incidencia en la estabilidad en el empleo de la mujer, mayor coste económico para el empresario).

- *Titularidad de la licencia*: todas las normas estudiadas reproducen el esquema que contempla el Estatuto de los Trabajadores y reconocen a la madre como titular exclusiva del permiso por maternidad, si bien admiten la posibilidad de ceder el disfrute de una parte de la licencia al padre, salvando, eso sí, las seis semanas inmediatamente posteriores al parto que son de disfrute obligado por la madre. Se renuncia con ello a la oportunidad de superar una previsión que ha resultado muy criticada ya que, en la práctica, no favorece la corresponsabilidad en el reparto de las obligaciones que genera un recién nacido, al asumir mayoritariamente la mujer el cuidado del hijo en estos momentos (Gil Suárez 2004).<sup>85</sup> A este respecto, se ha postulado la creación de un permiso de paternidad de titularidad exclusiva del padre a semejanza del existente en otros países y de las recomendaciones al respecto procedentes de la Unión Europea<sup>86</sup> y en esta línea el Plan Concilia concede, en el ámbito estatal,<sup>87</sup> un permiso retribuido de diez días al padre con ocasión del nacimiento de hijo, que se amplía a quince días con la LO 3/2007

de Igualdad; mientras que en las normas analizadas, el Decreto 398/bis/2005 del País Vasco concede al padre cinco días laborables de permiso además de dos semanas de licencia de disfrute exclusivo, si bien en este último caso deberá haber disfrutado previamente de al menos cuatro semanas de las diecisiete que se estipulan para la maternidad; por su parte, el Acuerdo General sobre las Condiciones de Trabajo de los Funcionarios de la Generalitat<sup>88</sup> establece un permiso de paternidad de cuatro semanas que se tendrá que iniciar al finalizar la licencia por maternidad.<sup>89</sup>

- *Maternidad biológica frente a adoptiva*: con la Ley 39/99 de Conciliación se produce en el ámbito estatal la equiparación definitiva entre maternidad biológica y adoptiva<sup>90</sup> a efectos de la licencia por esta causa. En esta línea, varias de las normas revisadas (Decreto 228/2002 del País Vasco, Decreto 144/2002 de Navarra, Decreto 347/2003 de Andalucía) se hacen eco explícito de esta asimilación.<sup>91</sup>

Por otra parte, y en lo que se refiere a la adopción internacional, las normas autonómicas tienden a reproducir lo dispuesto por el artículo 49 de la Ley 7/2007 vigente, que permite adelantar el comienzo del disfrute de la licencia por maternidad hasta cuatro semanas antes de la resolución por la que se constituye la adopción, para facilitar el desplazamiento de los padres al país de origen del adoptado. En la práctica, sin embargo, esta previsión resulta claramente insuficiente,

<sup>84</sup> Dieciséis semanas establecen igualmente para el permiso por maternidad, Austria, Grecia, Luxemburgo y los Países Bajos, mientras que Dinamarca reconoce dieciocho semanas, Alemania catorce, Finlandia 105 días y Portugal 98 (Consejo Económico y Social 2000).

<sup>85</sup> Se calcula que, actualmente, sólo una de cada 62 licencias por maternidad son disfrutadas en parte por el padre.

<sup>86</sup> Resolución del Consejo y de los Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales de la UE de 29 de junio de 2000.

<sup>87</sup> A este respecto la LO 3/2007 de Igualdad se ocupa en este punto de atenuar, aun manteniendo la titularidad exclusiva de la funcionaria en la licencia, algunas otras posibles consecuencias negativas que ello acarrea, y así por ejemplo establece el disfrute de la licencia por el padre en caso de fallecimiento de la madre.

<sup>88</sup> Resolución TRI/3345/2005 de la Generalitat de Cataluña.

<sup>89</sup> En el caso de mujeres solteras, viudas o separadas, se les reconoce la posibilidad de disfrutar de este permiso tras su licencia por maternidad ya que la finalidad de éste no

es sólo involucrar al padre en las responsabilidades familiares sino igualmente ampliar el tiempo de permanencia con el recién nacido.

<sup>90</sup> El artículo 49 de la Ley 7/2007 del Estatuto Básico del Empleado Público establece (tras la redacción de la LO 3/2007 de Igualdad) que: «En los supuestos de adopción o acogimiento, tanto preadoptivo como permanente o simple, de conformidad con el Código Civil o las leyes civiles de las comunidades autónomas que lo regulen, siempre que el acogimiento simple sea de duración no inferior a un año, y con independencia de la edad que tenga el menor, el permiso tendrá una duración de dieciséis semanas ininterrumpidas...».

<sup>91</sup> En su momento, la equiparación llevada a cabo por el legislador fue objeto de controversia, al menos en lo referente a la duración del permiso, ya que se entendía que la finalidad de las seis primeras semanas de la licencia, de recuperación física de la madre, no existían en el caso de la maternidad adoptiva.

no sólo porque muchas veces es difícil determinar en qué momento debe entenderse constituida la adopción, sino porque el desplazamiento previo de los padres suele exigir un período de tiempo que excede con creces las cuatro semanas establecidas por la ley, por lo que es fácil que puedan producirse situaciones de desprotección. A este respecto, el Plan Concilia reconoce ya un permiso adicional de hasta dos meses para el desplazamiento de los padres al país de origen, manteniendo el empleado las retribuciones básicas, y esta misma disposición se reproduce en la modificación de la Ley 30/84 recogida en la LO 3/2007 y reproducida en la vigente Ley 7/2007. Destaca, por ello, en este punto el Decreto 347/2003 de Andalucía que, en unas fechas bastante anteriores y con una sensibilidad inusual hacia este problema, reconoce un permiso de hasta tres meses con el derecho a percibir el salario base.

- *Disfrute de la licencia:* El disfrute del permiso por maternidad debe ser ininterrumpido, por lo que se han planteado dificultades cuando la suspensión del contrato por maternidad viene a coincidir con las fechas fijadas para el disfrute de las vacaciones, especialmente si éstas vienen predeterminadas para la generalidad de la plantilla. Ante el silencio legal,<sup>92</sup> los convenios y acuerdos colectivos han venido ocupándose de esta cuestión y, en este sentido, el Decreto 398/bis/2005 del País Vasco, el Decreto 347/2003 de Andalucía o el acuerdo para el personal funcionario de La Rioja, de 7 de julio de 2005, permiten la interrupción de las vacaciones y su disfrute posterior cuando coincidan con la licencia por maternidad, incluso si ello exige su traslado fuera del año natural en el que han sido devengadas.<sup>93</sup>

De igual modo, el artículo 49 de la Ley 7/2007 recoge, tras las últimas reformas, novedades en la licencia destinadas a flexibilizar el disfrute de ésta y atender a situaciones concretas demandadas socialmente. En el ámbito autonómico se han adoptado también algunas de estas iniciativas, y así, el Decreto Foral 119/2005 de Navarra regula los requisitos para el disfrute a tiempo parcial de la licencia por maternidad, fijando por ejemplo unos límites (entre un tercio y la mitad de la jornada, de disfrute diario coincidiendo con el comienzo o final de la jornada) y supeditando su concesión a la posibilidad de sustitución del funcionario.<sup>94</sup> Por su parte, la Ley 6/2002, de 25 de abril, de medidas relativas a la conciliación del trabajo con la vida familiar del personal de las Administraciones Públicas de Cataluña, y el Decreto 347/2003 de Andalucía admiten la interrupción del permiso por maternidad cuando el niño es prematuro o debe permanecer hospitalizado tras el nacimiento, reanudándose el disfrute tras el alta hospitalaria y siempre que se respeten las seis semanas iniciales tras el parto que posibilitan la recuperación física de la madre.<sup>95</sup>

#### b) Permiso por lactancia

Al igual que ocurre con otros derechos familiares, la regulación estatal de la lactancia ha dado lugar a numerosos conflictos (titularidad del permiso, compatibilidad con el ejercicio de otros derechos, contenido y finalidad del derecho, modalidades de disfrute), sin que las sucesivas modificaciones normativas hayan aprovechado la oportunidad para tratar de resolverlos. En este sentido, en cambio, se aprecia en las normas autonómicas una preocupación hacia estos problemas, como lo prueba el

<sup>92</sup> La LO 3/2007 reconoce para los trabajadores el derecho a disfrutar las vacaciones en fechas distintas aun fuera del año natural cuando las fechas fijadas para el disfrute coincidan con la maternidad.

<sup>93</sup> Recientemente, el TSJ de las Comunidades Europeas (sentencia 18-03-04) ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el tema a raíz de una cuestión prejudicial planteada por el juzgado de lo social núm. 33 de Madrid, y ha entendido que al amparo de las Directivas 93/104 y 76/207, «una trabajadora deberá poder disfrutar de sus vacaciones anuales en un período distinto del de su permiso de maternidad, también en caso de coincidencia entre el

período de permiso de maternidad y el fijado con carácter general, mediante un acuerdo colectivo, para las vacaciones anuales de la totalidad de la plantilla».

<sup>94</sup> En parecidos términos, el acuerdo Administración-sindicatos de 12 de junio de 2003 de Canarias permite el disfrute a tiempo parcial del permiso por maternidad a solicitud del funcionario y si las necesidades del servicio lo permiten.

<sup>95</sup> La LO 3/2007 reconoce en los casos de prematuros o neonatos que requieran hospitalización una ampliación de la suspensión por maternidad de hasta trece semanas adicionales.

hecho de que la práctica totalidad de las normas analizadas contienen alguna referencia a este derecho y, lo que es más importante, realizan alguna aportación con respecto al marco legal de referencia.

El permiso por lactancia se concibe inicialmente con la finalidad de proporcionar a la trabajadora la posibilidad de ausentarse de su puesto de trabajo a lo largo de la jornada para amamantar a su hijo y favorecer, de esta forma, el cuidado y desarrollo adecuado del niño.<sup>96</sup> Con el paso del tiempo, sin embargo, esta orientación tan restrictiva va dejando paso a una interpretación más flexible en la que el permiso se desvincula de la lactancia natural e incluso del hecho mismo de la alimentación, llegándose a declarar que su finalidad no es otra que poder «vigilar y ser directamente responsable de la crianza de un hijo». De esta forma se objetiva el período de disfrute del derecho (hasta que el hijo cumpla nueve meses) y se amplía al padre la posibilidad de disfrute de la lactancia. En consonancia con estas transformaciones, el Decreto 347/2003 de Andalucía y el Decreto 212/2003 de Navarra, superando la denominación tradicional, se refieren ya a este derecho como un «permiso para cuidado de hijo», lo que resulta sin duda más acertado y acorde con la utilidad que actualmente se reconoce a éste, ya que, en todo caso, la reducida extensión del derecho (entre media y una hora diaria como se comprobará, impide que, salvo supuestos excepcionales (guarderías de empresa o gran proximidad al domicilio), se pueda pensar razonablemente en dedicar este tiempo a la alimentación del hijo.

Respecto a la titularidad del derecho, el artículo 30.1 de la Ley 30/84 de la Función Pública<sup>97</sup> atribuía inicialmente éste al «funcionario», pero tras la nueva redacción introducida por la Ley 53/2002 se reconoce el permiso por lactancia

a la «funcionaria», si bien el derecho podrá ser ejercido indistintamente por el padre o la madre en caso de que ambos trabajen. Se adopta así el criterio que ha venido manteniendo el Estatuto de los Trabajadores (artículo 37.4), pese a las numerosas críticas recibidas (Rodríguez Escanciano 2004). Y es que si, como se ha expuesto, la finalidad del permiso se dirige a facilitar el cuidado y la atención especial que requiere un recién nacido, no parece justificado que se vincule de forma originaria y prioritaria a la madre, relegando al padre a un segundo plano.<sup>98</sup> En la práctica, esta situación ha suscitado controversias de diversa índole, ya que, por ejemplo, si la madre no trabaja, el padre no puede acceder al disfrute del derecho y tampoco parece que podrá hacerlo si la madre no cede su derecho (piénsese en separaciones o divorcios en los que el padre mantiene la custodia de los hijos). En este contexto, una buena parte de las normas estudiadas asumen la línea marcada por la legislación estatal: el acuerdo de 12 de junio de 2003 de Canarias<sup>99</sup> establece que el permiso únicamente podrá ser disfrutado por el padre si demuestra que no lo utiliza la madre; el Decreto 398/bis/2005 del País Vasco establece que el padre podrá disfrutar el permiso siempre que se trate de lactancia artificial y acredite la condición de trabajadora de la madre y la renuncia o imposibilidad de disfrute por parte de ésta; o bien el Decreto 212/2003 de Navarra, que exige que el funcionario varón aporte un escrito de la empresa de la madre indicando que ésta no disfruta el permiso. No obstante, se han encontrado igualmente otras previsiones que confieren el derecho al «funcionario» sin mayores especificaciones (Ley 1/86 de Madrid, Ley 4/93 de Cantabria, Decreto Legislativo 1/90 de Extremadura, Decreto 347/2003 de Andalucía). En estos casos, suele indicarse con carácter complementario que en el supuesto de que ambos cónyuges «sean funcionarios o presten servicios para la Administración regional», solamente uno

<sup>96</sup> Así lo recoge la ley de 13 de marzo de 1900 desde la cual pasaría a la Ley de Contrato de Trabajo de 1944 y a la Ley de Relaciones Laborales de 1976.

<sup>97</sup> El vigente artículo 48.1. f) de la Ley 7/2007 del Estatuto Básico del Empleado Público mantiene la misma fórmula.

<sup>98</sup> Y ello a pesar de que el Tribunal Constitucional (sentencia 109/93, 25 de marzo) refrendó la constitucionalidad de la atribución exclusiva de este derecho a la mujer

(con anterioridad a 1989 ni siquiera cabía el disfrute por parte del padre), considerando que se trata de una medida de «acción positiva» que ayuda a ésta a superar las dificultades que se le plantean para la permanencia en el trabajo tras el nacimiento de los hijos.

<sup>99</sup> Con anterioridad, la Ley 2/87 de la Función Pública de Canarias atribuía el derecho a la madre sin ninguna precisión adicional.

de ellos podrá disfrutar del derecho. Es decir, la atribución indiferenciada no implica una multiplicidad de derechos<sup>100</sup> sino la posibilidad de que cada familia decida lo que resulte más conveniente, algo que, a nuestro juicio, favorece un reparto más equilibrado de las obligaciones familiares y evita gran parte de los conflictos que, como se ha señalado, surgen ante la concesión preferente del permiso a la mujer.

En cuanto al contenido y disfrute del derecho, las normas autonómicas abren también nuevas perspectivas que mejoran y completan el régimen fijado por la normativa estatal. Por un lado, es frecuente la ampliación del período temporal durante el cual puede disfrutarse el permiso (frente a los nueve meses de edad del hijo que contemplaban en ese momento el ET y la Ley 30/84,<sup>101</sup> el Decreto 398/bis/2005 del País Vasco se refiere al hijo menor de 10 meses, el acuerdo de 12 de junio de 2003 de Canarias, la Ley 1/86 de Madrid y la Ley 4/93 de Cantabria contemplan 12 meses, y el Decreto 347/2003 de Andalucía, 16 meses). Igualmente, se consideran las distintas modalidades de disfrute del permiso:

- Ausencia diaria de una hora (Decreto 347/2003 de Andalucía): por tal debe entenderse la posibilidad de abandonar el puesto de trabajo durante una hora todos los días a lo largo de la jornada. En este sentido, muchas de las normas (Decreto 228/2002 del País Vasco, Resolución 212/2003 de Navarra, Ley 6/2002 de Cataluña) recogen la configuración legal tradicional de este permiso, que se refería a la lactancia materna natural, y permiten dividir esta hora en dos fracciones, algo que, en las condiciones laborales actuales, va a resultar probablemente de escasa utilidad.
- Reducción de la jornada diaria. Casi todas las previsiones ofrecen, al igual que las normas

estatales, sustituir la ausencia a lo largo de la jornada por una reducción de ésta al comienzo o al final, que es en la práctica la modalidad a la que se acude mayoritariamente. No obstante, si bien algunas normas recurren a la redacción del Estatuto de los Trabajadores, que estipula en este caso una reducción de sólo media hora (Resolución 212/2003 de Navarra, Decreto Legislativo 1/90 de Extremadura), otras se inspiran en la Ley 30/84 de la Función Pública que hace gala de mayor flexibilidad y permite una reducción de la jornada en media hora al inicio y al final, o en una hora al inicio o al final (Resolución de 12 de junio de 2003 de Canarias).

- El Decreto 228/2002 del País Vasco regula una tercera posibilidad: acumular el tiempo resultante del permiso por lactancia a la licencia por maternidad, acumulando el tiempo a razón de seis horas por cada día laborable. Se trata de una propuesta original que, sin embargo, puede resultar muy atractiva teniendo en cuenta que, si como ocurre con frecuencia, el trabajo exige un desplazamiento largo desde el domicilio, es difícil que se obtenga un aprovechamiento adecuado del permiso por lactancia; en cambio, prolongar la licencia por maternidad puede repercutir de forma más positiva en el cuidado y la atención del recién nacido. Como muestra de la aceptación social que ha tenido esta iniciativa, recientemente ha quedado recogida en el Plan Concilia para los funcionarios de la Administración estatal, permitiendo a la funcionaria la sustitución del permiso por lactancia por un permiso de cuatro semanas que se acumulan a la licencia por maternidad.<sup>102</sup>

Finalmente, las normas autonómicas se ocupan, si bien con carácter más concreto, de algunos de los aspectos que han presentado mayores

<sup>100</sup> Debe recordarse que nos encontramos ante un permiso retribuido, por lo que cualquier ampliación de éste puede tener una importante repercusión económica para el empresario. En cualquier caso, no se da respuesta a aquellos supuestos en que uno de los cónyuges es funcionario y el otro trabajador por cuenta ajena y, por tanto, si cabe cesión o no del derecho, si nacen dos derechos diferenciados u otros.

<sup>101</sup> En el Plan Concilia se amplía la duración del permiso hasta

los doce meses de edad del menor y en ese sentido la LO 3/2007 de Igualdad prevé la modificación del artículo 30 de la Ley 30/84 para recoger esta mejora (artículo 48.1. f) de la Ley 7/2007).

<sup>102</sup> El artículo 30 de la Ley 30/84 señala, tras la LO 3/2007 de Igualdad, la posibilidad de sustituir el tiempo de lactancia por un permiso retribuido que acumule en jornadas completas el tiempo correspondiente (artículo 48.1. f) de la Ley 7/2007).



dificultades en el disfrute de este permiso: el Decreto 348/2000 de Navarra, frente a la concesión incondicionada del derecho que parece presumirse en las previsiones legales estatales, establece su posible denegación cuando, de forma excepcional y motivada, se causen perjuicios graves para el funcionamiento del servicio. Por su parte, la Resolución 212/2003 de Navarra regula la compatibilidad de este permiso que, no lo olvidemos, tiene siempre carácter retribuido, con la reducción de jornada por cuidado de hijo; y por otra parte aclara un extremo que tampoco aparecía recogido en su momento en las normas estatales, como es la multiplicación proporcional del permiso cuando existe más de un hijo que cuidar.<sup>103</sup>

c) Reducción de jornada por motivos familiares:

Junto con la reducción de jornada por cuidado de hijo que se introduce en nuestro ordenamiento con la Ley de Relaciones Laborales (1976), la Ley 39/99 de Conciliación regula la reducción de jornada para la atención de familiares enfermos o incapacitados, haciéndose eco de las necesidades crecientes de la tercera edad y su repercusión inevitable en las familias y en los trabajadores. De este modo, los supuestos legalmente previstos para la reducción de jornada quedan considerablemente ampliados y en esta misma dirección avanzan las normas autonómicas, en las que cabe destacar el esfuerzo que realizan a menudo para concretar los términos, excesivamente ambiguos, de las disposiciones estatales.<sup>104</sup> Así por ejemplo, la Ley 6/2002 de Cataluña reconoce el derecho a «los funcionarios que cuiden a un niño o niña menor de seis años o a una persona disminuida psíquica, física o sensorial que no realiza ninguna actividad retribuida, así como los que tienen a

su cargo directo a un o una familiar, hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, con una incapacidad o disminución reconocida de más del 65%, que depende de ellos y que requiere una dedicación especial»; la Ley 2/87 de la Función Pública de Canarias, por su parte, estipula que si el sujeto causante es un familiar inválido que recibe pensión por gran invalidez no se generará el derecho a la reducción de jornada; y el Decreto 398/bis/2005 del País Vasco concede el permiso a «el/la trabajador/a que, por razones de guarda legal, tenga a su cuidado directo algún/a menor de doce años<sup>105</sup> o persona discapacitada física, psíquica o sensorial que no desempeñe actividad retribuida, o familiar hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, o aun de grado más lejano si mediara convivencia, que padezca enfermedad continuada y conviva con el mismo...».

No obstante, las principales cuestiones que se han suscitado en torno a esta figura son, por una parte, la inexistencia de subsidios o complementos económicos que compensen al trabajador por la pérdida de salario y, por otro lado, cómo se articula en la práctica la reducción de jornada, es decir, cómo se concreta el momento temporal sobre el que debe operar la reducción, en qué proporción y por cuánto tiempo se concede dicha ventaja y hasta qué punto puede controlar el empresario la utilización que se haga de ella. Para la Resolución de todos estos problemas se encuentran en las normas autonómicas propuestas de interés que contribuyen a mejorar la efectividad de este derecho.

En lo que se refiere a las ayudas económicas que permitan al trabajador acceder a la reducción sin un sacrificio salarial desproporcionado, ya tuvimos

<sup>103</sup> La LO 3/2007 de Igualdad introduce una previsión expresa al respecto en el artículo 30.1 de la Ley 30/84 (artículo 48.1. f) de la Ley 7/2007).

<sup>104</sup> El artículo 48.1. h) de la Ley 7/2007 establece al respecto que «el funcionario que, por razones de guarda legal, tenga a su cuidado directo algún menor de doce años, persona mayor que requiera especial dedicación, o a una persona con discapacidad, que no desempeñe actividad retribuida, tendrá derecho a la disminución de su jornada de trabajo. Tendrá el mismo derecho el funcionario que precise encargarse del cuidado directo de un familiar, hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, que por razones de

edad, accidente o enfermedad no pueda valerse por sí mismo y que no desempeñe actividad retribuida».

<sup>105</sup> Aun cuando las disposiciones estatales se refieren al menor de seis años, es usual que las normas autonómicas amplíen la edad del sujeto que da derecho a la reducción (Decreto 347/2003 de Andalucía hasta los nueve años, Ley 7/2005 de Castilla y León hasta los ocho), lo que resulta acorde con la necesidad de atención prolongada que normalmente requieren los hijos. Y con posterioridad, el artículo 30.1. g) bis Ley 30/84 tras la modificación operada por la LO 3/2007 de Igualdad (artículo 48.1. h) de la Ley 7/2007).

ocasión de señalar cómo las comunidades autónomas habían arbitrado medidas para paliar esta carencia de las normas estatales, otorgando subvenciones a los trabajadores que hicieran uso de este derecho, especialmente para el cuidado de hijos. En el ámbito funcional, igualmente, existen algunas disposiciones que mantienen la retribución del funcionario, o al menos parte de ella, en estas situaciones de reducción de jornada.<sup>106</sup> El Decreto 347/2003 de Andalucía, por ejemplo, contempla el mantenimiento del 80% de la retribución si la jornada se reduce un tercio, y un 60% si se reduce la mitad;<sup>107</sup> pero es sin duda en Cataluña donde puede apreciarse un mayor esfuerzo por flexibilizar e incentivar el recurso a este instrumento, ya que la Ley 6/2002 establece, para todo el personal al servicio de la Administración catalana sin distinción, el derecho a «una reducción de un tercio o la mitad de la jornada de trabajo, percibiendo el 80% o el 60% de la retribución íntegra, respectivamente».<sup>108</sup> Junto con ello, «si se solicita la reducción para el cuidado de un niño, se tendrá derecho al 100% de la retribución hasta que el niño cumpla un año y si se trata de una adopción de menor de tres años, se percibirá el 100% de la retribución en las dieciséis semanas siguientes a la finalización del permiso de maternidad».<sup>109</sup>

Como ya indicamos, estas iniciativas, que tienen un carácter complementario y no sustitutivo de la legislación estatal, resultan especialmente atractivas, en la medida en que cubren una deficiencia que supone un obstáculo insalvable

para muchas familias a la hora de procurar la atención adecuada tanto a los hijos como al resto de las personas dependientes que puedan existir en el núcleo familiar.

El régimen jurídico de aplicación a esta figura ha centrado la atención de doctrina y jurisprudencia, especialmente en los últimos años en los que se aprecia un incremento significativo de trabajadores que acuden a esta vía para la atención de sus obligaciones familiares. Tras la Ley 39/99 de Conciliación, el ET (artículo 37.6) marca algunas pautas al señalar que «la concreción horaria y la determinación del período de disfrute de la reducción de jornada corresponderá al trabajador dentro de su jornada ordinaria. El trabajador deberá preavisar al empresario con quince días de antelación la fecha en que se reincorporará a su jornada ordinaria».<sup>110</sup> En las normas analizadas, se hace patente igualmente la preocupación por establecer coordenadas para el ejercicio del derecho, y así, aunque se presupone el carácter preferente de estas medidas y la prioridad que se otorga al funcionario para el reconocimiento y disfrute de ellas, se admite la posibilidad de imponer limitaciones cuando ello se justifique por las necesidades del servicio o, como señala el Decreto Legislativo 1/90 de Extremadura, cuando «por razón de mando, afectara al rendimiento del trabajo de otros funcionarios». De la misma manera, es muy frecuente la prohibición de que se realicen actividades remuneradas<sup>111</sup> durante el horario objeto de reducción (Ley

<sup>106</sup> De forma novedosa, en el ámbito estatal el Plan Concilia contempla la posibilidad de solicitar excepcionalmente una reducción de la jornada laboral en un 50% durante un mes y con carácter retribuido, para atender la enfermedad muy grave de un familiar en primer grado.

<sup>107</sup> El Decreto 34/99 de la Comunitat Valenciana establece que las reducciones de jornada de los funcionarios autonómicos que no superen la hora diaria no generarán deducción de retribuciones, si bien este derecho sólo se reconoce para el cuidado de menores de seis años que necesiten especial atención por problemas de salud.

<sup>108</sup> En parecidos términos, el acuerdo para el personal funcionario de La Rioja de 7 de julio de 2005, si bien en este caso el mantenimiento parcial de la retribución se restringe a las reducciones por cuidado de hijo sin hacerlas extensivas a las que se soliciten para el cuidado de otro familiar.

<sup>109</sup> El Decreto 266/2002, de 8 de octubre, de Cataluña, de aplicación al personal docente de la Ley 6/2002 sobre medidas de conciliación establece disposiciones específicas para este colectivo en razón de su régimen particu-

lar de trabajo y contempla una licencia retribuida de doce semanas para cuidado de hijo a partir de la finalización del permiso por maternidad en sustitución de la reducción de jornada de la Ley 6/2002.

<sup>110</sup> La Ley 30/84 de la Función Pública no contiene ninguna referencia concreta al respecto, remitiendo a un desarrollo reglamentario para determinar la disminución de jornada en cada caso y la reducción proporcional de la retribución.

<sup>111</sup> Otras normas como el Decreto Legislativo 1/90 de Extremadura o la Ley 4/93 de la Función Pública de Cantabria van más allá y extienden la prohibición a cualquier actividad, sea o no retribuida. Como es fácil de comprender, una limitación tan extensa puede ser fuente de conflictos, ya que resulta discutible hasta qué punto puede en estos casos controlar el empresario la utilización del tiempo y, en definitiva, qué *actividades* deben entenderse incluidas en el ámbito de la prohibición (ir de compras, quedar con amigos...). En este sentido, parece más ajustada la previsión de la Ley 6/2002 de Cataluña que se refiere a «actividades económicas».

2/87 de Canarias, Ley 6/2002 de Cataluña, Ley 7/2005 de Castilla y León); e incluso, en alguna ocasión se exige que la reducción tenga una duración mínima (seis meses en el Decreto 212/2003 de Navarra).<sup>112</sup>

d) Excedencias:

Se distinguen en este capítulo dos figuras: la excedencia para el cuidado de hijos o familiares y la excedencia por agrupación familiar. Ambas aparecen recogidas en el artículo 89 de la Ley 7/2007.

Con respecto a la *excedencia por cuidado de familiares*<sup>113</sup>, debe señalarse que las normas que se refieren a ella lo hacen circunscribiéndose exclusivamente a la excedencia por cuidado de hijo, algo que, como ya señalamos, ocurría igualmente a la hora de conceder subvenciones y ayudas a los trabajadores que decidieran ejercer este derecho. Esto puede deberse a la relativa novedad de la excedencia para la atención de otros familiares dependientes<sup>114</sup> pero, en todo caso, parece que subyace la idea de favorecer con carácter prioritario el cuidado de los hijos, bien porque se considere de mayor importancia, o por ser el supuesto más frecuente o en el que el trabajador puede tener una necesidad más perentoria de instrumentos que faciliten la conciliación.

En cuanto a las previsiones encontradas, destaca en Cataluña el Acuerdo General sobre las Condiciones de Trabajo de los Funcionarios de la Generalitat,<sup>115</sup> que recoge la excedencia por cuidado de hijo ampliándola a 5 años, tres con reserva de puesto y los otros dos con derecho a incorporación en un puesto del mismo nivel y dentro de la misma localidad. Asimismo, el Decreto 212/2003 de Navarra regula con detalle la excedencia para cuidado de hijo, ampliando la reserva de puesto de trabajo hasta los tres

años, es decir hasta la duración máxima de ésta; y en lo que se refiere a los requisitos para su concesión, exige una «previa declaración del peticionario de que no desempeña actividad que pueda impedir o menoscabar el cuidado personal del hijo menor». Una vez más, al igual que ocurría con la reducción de jornada, se tratan de fijar límites que eviten abusos o conductas fraudulentas. En este caso, sin embargo, las constricciones deben ser menores dado que, al no generar el trabajador ningún tipo de ingresos durante el período de excedencia, probablemente no sea razonable prohibir la realización de cualquier actividad, pero sí de aquellas que puedan suponer competencia desleal o, como se indica en el decreto de Navarra, pueden incidir negativamente en el cuidado del hijo.

La *excedencia por agrupación familiar* es una figura particular del ámbito funcional que tiene por objeto facilitar el pase a la situación de excedencia del funcionario cuyo cónyuge resida en otro municipio por haber obtenido y estar desempeñando un puesto de trabajo de carácter definitivo como funcionario de carrera o como laboral en cualquier Administración Pública, organismo público o entidad gestora de la Seguridad Social, así como en órganos constitucionales o del Poder Judicial. Se concede por un período mínimo de dos años y máximo de quince, debiendo entenderse que, de extinguirse la situación que generó el derecho durante ese período, ello determinaría la imposibilidad de seguir disfrutando de él. En esta línea, algunas de las normas autonómicas consultadas se refieren a esta modalidad de excedencia, si bien lo hacen en los mismos términos que la ley estatal (Decreto 212/2003, de 28 de febrero, de Navarra; Acuerdo de 12 de junio de 2003 de Canarias, Ley de la Función Pública de 24 de octubre de 1995 de la Comunitat Valenciana, Ley 1/86, de 10 de abril, de la Función Pública de Madrid).

<sup>112</sup> Se trata de compatibilizar el interés del funcionario con las dificultades organizativas que el ejercicio de estos derechos plantean y resulta admisible siempre que la limitación parezca razonable y no constriña en exceso las facultades del funcionario, ya que en ese caso la reducción de jornada perdería su virtualidad para facilitar la conciliación.

<sup>113</sup> En el ámbito estatal, el Plan Concilia amplía a tres años

la excedencia por cuidado de familiar, mejora de la que se hace eco la LO 3/2007 de Igualdad introduciendo la modificación correspondiente en el artículo 29 de la Ley 30/84 (artículo 89.4 de la Ley 7/2007).

<sup>114</sup> Como se sabe, la excedencia para el cuidado de familiares se introduce a raíz de la Ley 39/99 de Conciliación.

<sup>115</sup> Resolución TRI/3345/2005.

e) Permisos retribuidos por razones familiares:

Se trata de permisos de escasa duración que se reconocen al funcionario para la atención de acontecimientos familiares especiales que requieren una dedicación más intensa. Pese a ello, y precisamente por tratarse de circunstancias justificadas y con una limitación temporal, se mantiene la retribución durante éstos, y únicamente puede exigirse al interesado que acredite la causa que genera el derecho al disfrute de ese permiso. Por lo demás, la regulación funcional<sup>116</sup> en este punto es también, con carácter general, simétrica con respecto a lo recogido en el artículo 37 del ET para los trabajadores laborales. En lo que respecta a las normas autonómicas, se aprecian, por un lado, algunos intentos de acotar el inevitable casuismo que generan estos permisos (por ejemplo, delimitando qué debe entenderse por *enfermedad grave* de parientes a efectos de la concesión) y, por otra parte, se han encontrado también algunas iniciativas que no se contemplan en las normas estatales y tratan de cubrir las necesidades cotidianas que generan las responsabilidades familiares (regulando así permisos para consultas médicas de los hijos menores o de familiares que no pueden valerse por sí mismos).

Pueden diferenciarse los siguientes permisos:

- *Permiso por matrimonio*. La concesión de una licencia retribuida con ocasión del matrimonio se remonta a las Reglamentaciones de Trabajo de la época franquista y ha terminado por generalizarse para el conjunto de los trabajadores y, correlativamente, para los funcionarios. Su finalidad es facilitar al interesado la atención de los numerosos cambios que esta situación suele implicar (mudanzas, viajes, trámites), de modo que la duración prevista legalmente es también significativamente mayor (quince días) que la que se prevé para otros permisos. En este punto, las normas consultadas no suelen establecer, salvo excepciones,<sup>117</sup> una

duración mayor, considerando que los quince días que se reconocen en el ámbito estatal parecen suficientes para cumplir el propósito de la licencia. Es frecuente, en cambio, que se incluya alguna precisión sobre el momento del disfrute que, en principio, no tiene por qué coincidir necesariamente con la fecha del matrimonio, sino que puede elegirse otro momento dentro del año natural o adicarlo al período vacacional (Resolución 212/2003 de Navarra).

En cualquier caso, el aspecto más controvertido que presenta este permiso en la actualidad es su posible extensión a otras formas de convivencia distintas del matrimonio y en este sentido, la práctica totalidad de las normas autonómicas se refieren a la inclusión a efectos de la concesión de las parejas de hecho (Resolución 212/2003 de Navarra, Decreto 398/bis/2005 del País Vasco, Decreto 347/2003 de Andalucía).

- *Permiso por nacimiento de hijo*. La Ley 30/84 reconoce, tras las modificaciones introducidas por la Ley 53/2002, un permiso de tres días hábiles por nacimiento, acogimiento o adopción de hijo, que se amplía a cinco días hábiles cuando el suceso tiene lugar en una localidad distinta de aquélla en la que presta servicios el funcionario.<sup>118</sup> En esta línea, las normas autonómicas recogen una regulación muy similar a la contenida en la ley estatal (acuerdo de 12 de junio de 2003 de Canarias), pero es todavía frecuente encontrar otras normas en las que se mantiene la configuración del permiso tal y como aparecía con anterioridad a la modificación operada por la citada Ley 53/2002 (así, el Decreto Legislativo 1/90, de 26 de julio, texto refundido de la Ley de la Función Pública de Extremadura, reconoce dos días de permiso por esta causa, ampliables a cuatro días en caso de desplazamiento). Dos normas destacan en este punto, el Decreto 398/bis/2005 del País

<sup>116</sup> Artículo 48 de la Ley 7/2007.

<sup>117</sup> El Decreto 398/bis/2005 del País Vasco reconoce 20 días de permiso por esta causa.

<sup>118</sup> Como ya se señaló, el Plan Concilia amplía a diez días el permiso y la LO 3/2007 de Igualdad amplía a 15

días el permiso por nacimiento de hijo, acogimiento o adopción, suprimiendo la distinción en la duración del permiso según el lugar de nacimiento del hijo (artículo 49 de la Ley 7/2007).

Vasco y el Decreto 144/2002, de 2 de julio, de Navarra. En ambas no sólo se amplía la duración del permiso a cinco días, sino que se establecen matizaciones interesantes en cuanto al régimen de disfrute, reconociendo, por ejemplo, la posibilidad de incrementar el permiso hasta dos días más cuando se trata de un parto por cesárea o con complicaciones, o bien en supuestos de parto múltiple; y flexibilizando el disfrute de la licencia, que podrá hacerse tras el nacimiento, como es habitual, o con ocasión del alta hospitalaria de la madre, o incluso en el momento que se considere más idóneo en los quince días siguientes al nacimiento.

- *Permiso por fallecimiento, accidente o enfermedad grave de un familiar.* Nos encontramos, probablemente, ante una de las figuras sometidas a un mayor grado de casuismo, debido entre otras cosas a los términos excesivamente genéricos empleados por las disposiciones legales. A este respecto, el artículo 48 de la Ley 7/2007 reconoce para el ámbito estatal un permiso de tres días hábiles por fallecimiento, accidente o enfermedad grave de un familiar dentro del primer grado de consanguinidad o afinidad (cinco días si debe producirse desplazamiento a una localidad distinta); mientras que prevé un permiso de dos días (ampliable a cuatro por desplazamiento) si se trata de un familiar dentro de segundo grado de consanguinidad o afinidad. Con carácter general, las normas autonómicas siguen el marco de referencia fijado por la norma estatal, si bien pueden señalarse algunas precisiones de interés.

Así, en cuanto a la determinación de los sujetos que generan el derecho al permiso, muchas de las normas analizadas (Decreto 398/bis/2005 del País Vasco, Decreto 347/2003, de 9 de

diciembre, de Andalucía, Decreto 144/2002, de 2 de julio, de Navarra) hacen referencia expresa al cónyuge con quien, como se sabe, no se crean lazos de parentesco que permitan encuadrarlo en el concepto de «familiar» que contempla la previsión legal. Igualmente, suele haber una extensión a las formas de convivencia distintas del matrimonio, bien de forma expresa (Decreto 347/2003, de 9 de diciembre, de Andalucía) o amparándose en las fórmulas generales de equiparación de derechos que aparecen frecuentemente en las normas y las que fueron referencia en su momento. Por otra parte, se ha señalado la amplitud excesiva que, en algunos casos, puede presentar la dicción legal considerando que, en núcleos familiares cada vez más reducidos y dispersos, los «parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad»<sup>119</sup> incluirían familiares con los que habitualmente no se mantiene una relación afectiva cercana; mientras que, paradójicamente, pueden existir otros vínculos no basados en el parentesco que resulten mucho más intensos y con respecto a los cuales puede estar más justificada la concesión del permiso. Atendiendo a ello, algunas normas reconocen el derecho a licencia en supuestos, por ejemplo, en que se acredite la convivencia con el sujeto causante (Decreto 228/2002, de 1 de octubre, del País Vasco) y, en otros casos, la duración del permiso se establece en función de la cercanía en el parentesco.<sup>120</sup>

Otra cuestión que habitualmente resulta problemática es la determinación del concepto de «enfermedad grave» a efectos de la concesión del permiso. En este sentido, se aprecia un especial interés en las normas autonómicas por fijar criterios que permitan acotar una expresión tan genérica, y así, en algún caso se remite al dictamen de la Comisión Paritaria (Decreto 398/bis/2005 del País Vasco), si bien lo más frecuente es atender al pronóstico del

<sup>119</sup> Alguna norma delimita los sujetos comprendidos en la dicción legal, como el Acuerdo para el Personal Funcionario de La Rioja, de 7 de julio de 2005, que indica que «el parentesco de consanguinidad hasta el segundo grado comprende en línea recta descendente a los hijos y nietos, en línea recta ascendente a los padres y abuelos y, en línea colateral, a los hermanos. El parentesco de afinidad comprende el cónyuge propio, los cónyuges de los hijos, hermanos y nietos, y los padres,

abuelos y hermanos del cónyuge propio».  
<sup>120</sup> Así por ejemplo, la Resolución 212/2003 de Navarra, en casos de fallecimiento o ingreso hospitalario mayor de cinco días o enfermedad grave o muy grave, si se trata del cónyuge o familiar de primer grado de consanguinidad, concede cuatro días de permiso; si se trata de hermanos o familiares hasta el primer grado de afinidad, tres días, y si se trata de familiares hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, un día.

facultativo correspondiente y al hecho de necesitar o no hospitalización (resulta paradigmática en este punto la Resolución 212/2003 de Navarra, que ofrece un listado de los supuestos que no deben computarse como enfermedad grave, tales como enfermedades infantiles —varicela, sarampión— salvo complicaciones, los procesos quirúrgicos ambulatorios con ingreso hospitalario igual o menor a 24 horas, las pruebas diagnósticas complementarias y las sesiones de quimioterapia y radioterapia que no requieran ingreso).

Finalmente, debe destacarse de que ninguna de las normas estudiadas establece limitaciones en el disfrute de los permisos fijando, por ejemplo, un máximo anual. Probablemente, una medida de esta naturaleza resulta discutible teniendo en cuenta las circunstancias que originan el derecho a la licencia pero es igualmente cierto que aquellos trabajadores con un círculo familiar *extenso* disfrutan de alguna manera de cierta *ventaja* con respecto a aquellos cuya situación familiar es distinta o, simplemente, frente a los que, como señalábamos, establecen su dependencia afectiva en virtud de criterios distintos al parentesco. En este sentido, algún autor (Molero Manglano 2007) propone la concesión de un número de días anual a todos los trabajadores para la atención de circunstancias que afectan al ámbito privado e íntimo del sujeto, que éste podría administrar libremente; no obstante, una medida de estas características puede ser difícil de articular en la práctica y dejar desatendidas situaciones delicadas para el trabajador.

- *Otros permisos.* Junto con los permisos anteriores, que toman como referencia la Ley 30/84<sup>121</sup> y las disposiciones del Estatuto de los Trabajadores, algunas de las normas analizadas introducen otras modalidades novedosas que facilitan la conciliación de la vida familiar y profesional. Así, el Decreto 398/bis/2005 del País Vasco recoge un permiso retribuido de 50 horas anuales para disfrutar coincidiendo con la entrada o salida del trabajo para atender a

familiar con dificultades de movilidad o que padezca enfermedad grave continuada, acreditada por informe médico. Por su parte, el Decreto 347/2003, de 9 de diciembre, de Andalucía, reconoce un permiso de tres días por enfermedad infectocontagiosa de hijo menor de nueve años; y la Resolución 212/2003 de Navarra permite ausencias dentro del horario de trabajo para acompañar a consultas médicas a hijos menores de edad, así como a cónyuges y familiares de primer grado en pruebas diagnósticas complementarias, sesiones de quimioterapia o radioterapia y procesos quirúrgicos ambulatorios con ingreso igual o menor a 24 horas. Todas estas iniciativas merecen sin duda una valoración positiva en cuanto buscan satisfacer las necesidades que las responsabilidades familiares plantean al trabajador a medio y largo plazo, en el día a día, más allá de acontecimientos concretos y extraordinarios.

#### f) Traslados y movilidad:

Aun cuando están lejos de constituir la regla general, algunas previsiones autonómicas toman en consideración la existencia de responsabilidades familiares a la hora de regular el régimen de movilidad de los funcionarios. De este modo, el acuerdo de 12 de junio de 2003, de Canarias, establece la posibilidad de conceder traslados y autorizar permutas por razones de salud y rehabilitación del funcionario, cónyuge o hijos a su cargo previo informe del servicio médico oficial legalmente establecido.<sup>122</sup> Por su parte, la Ley de la Función Pública valenciana de 24 de octubre de 1995 tiene en cuenta, a efectos de designación para comisiones de servicio forzosas, la existencia o no de cargas familiares junto con otros criterios como la antigüedad. Es evidente que las obligaciones familiares del trabajador constituyen un condicionante muchas veces decisivo en los traslados y cambios de puesto que llevan aparejado un cambio de residencia, por lo que parecen especialmente oportunas las previsiones que otorguen cierta preferencia o protección al trabajador en estos supuestos,

<sup>121</sup> La LO 3/2007 de Igualdad introduce en la Ley 30/84 la posibilidad de que los funcionarios estatales soliciten permisos adicionales «... por los deberes derivados de la conciliación de la vida familiar y laboral». Falta saber el alcance que haya de atribuirse a esta previsión enunciada en tér-

minos tan genéricos (artículo 48.1. j) de la Ley 7/2007).  
<sup>122</sup> En parecidos términos, Resolución de 9 de marzo de 2005, de Castilla-La Mancha, de publicación del Acuerdo Administración-sindicatos sobre condiciones de trabajo de los funcionarios de la comunidad.

evitando traslados forzosos que pueden conducir a la desintegración de la unidad familiar, o poner en juego la continuidad en la prestación de servicios.

g) Otras medidas:

Con independencia de los derechos a los que se ha hecho referencia con anterioridad, vinculados tradicionalmente a la atención de las obligaciones familiares, se han observado en las normas analizadas otras medidas concretas, pero no por ello de menor interés, que ponen de manifiesto la importancia creciente de la conciliación en el ámbito profesional y la búsqueda por el legislador de cauces que la posibiliten con carácter más global y satisfactorio.

En este sentido, destacan algunas previsiones catalanas por su carácter pionero y la incidencia práctica que pueden desplegar. Así, el Decreto 188/2003, de 1 de agosto, sobre jornada y horarios de trabajo del personal funcionario al servicio de la Administración de la Generalitat contiene un avance significativo en esta materia al establecer la flexibilidad horaria para los trabajadores con hijos menores de 12 años (pudiendo optar por iniciar su jornada hasta 30 minutos después de lo estipulado y recuperar el tiempo de trabajo entre las 15 y las 19 horas).<sup>123</sup> Y, pese a referirse a un supuesto mucho más específico, merece destacarse igualmente la Ley 6/2002, de 25 de abril, en la que se reconocen dos horas de flexibilidad horaria diaria a los funcionarios con hijos discapacitados para su atención, así como permisos retribuidos para asistir a reuniones de coordinación pedagógica en los centros de educación especial o atención precoz.

En la misma línea, el Decreto 398/bis/2005 del País Vasco concede igualmente flexibilidad horaria de dos horas en la entrada y salida para los funcionarios que tengan a su cargo un familiar con dificultades de movilidad o que padezca enfermedad grave; mientras que a los padres

con hijos menores de 12 años se les reconoce la posibilidad de retrasar la entrada hasta las 9,30 horas durante el curso escolar.

Y, por su parte, el acuerdo para el personal funcionario de La Rioja de 7 de julio de 2005 reconoce a los funcionarios con responsabilidades familiares preferencia en la elección de los turnos de vacaciones que coincidan con los períodos de vacaciones escolares.

### 1.2.3.2. Medidas de conciliación en la negociación colectiva<sup>124</sup>

El análisis de las disposiciones en materia de conciliación de los convenios colectivos publicados en las diferentes comunidades autónomas arrojan los siguientes resultados:

- Un primer aspecto que conviene destacar es el relativo al ámbito de la muestra, dado que únicamente se recogen los convenios publicados en el Boletín Oficial de la comunidad autónoma correspondiente. Ello supone que, de acuerdo con las reglas que para la publicación de convenios se contienen en el artículo 90.3 del ET, se ha realizado la selección sobre aquellos convenios cuyo ámbito territorial coincide con el de la comunidad autónoma, sin incluir en cambio aquellos otros que, por tener un ámbito de aplicación que excede al de la comunidad autónoma, deberán haberse publicado en el BOE. En cualquier caso, esta limitación puede tener igualmente una lectura positiva, ya que se ha centrado el análisis en los convenios pertenecientes a empresas cuya actividad se circunscribe al ámbito territorial de la comunidad autónoma y pueden, en consecuencia, resultar más sensibles a las políticas públicas que se articulen en dicha comunidad.
- Por otra parte, se ha constatado que, salvo excepciones —Comunidad de Madrid, Comunidad Foral de Navarra, Cataluña y País Vasco—, las referencias convencionales que se han encontrado son casi testimoniales en la gran parte de las

<sup>123</sup> El Plan Concilia recoge igualmente una flexibilidad de una hora en la jornada diaria para la atención de hijos menores de 12 años, el cuidado de personas mayores o de personas con discapacidad.

<sup>124</sup> En la selección y análisis de los convenios colectivos que

se citan en este apartado han colaborado Laura González Flórez, Marta de la Morena Mariné (alumnas de excelencia de la CAM) y Esperanza Ibáñez Lozano (alumna colaboradora del curso 2005-2006 del Área de Derecho del Trabajo, Universidad Pontificia Comillas de Madrid).

comunidades. Ello sugiere el escaso eco que, por el momento, tienen las cuestiones relativas a la conciliación en los agentes sociales y la necesidad de reforzar las actuaciones dirigidas a tal fin.

- Otro dato significativo es que la mayor parte de los convenios analizados pertenecen al personal laboral al servicio de las Administraciones autonómicas. De esta forma, como en tantas otras cuestiones, se aprecia el paralelismo existente entre la regulación funcionarial y la que se establece para el personal al servicio de la Administración, pero ello también constituye, a nuestro juicio, una muestra más de la limitada permeabilidad que manifiesta la empresa ante estas iniciativas para favorecer la conciliación. En este sentido, no obstante, sí debe señalarse que la práctica totalidad de los convenios sectoriales y de empresa que abordan esta materia pertenecen a comunidades en las que se han emprendido políticas activas y coordinadas de conciliación, lo que sugiere que no se detecta un fracaso de las actuaciones públicas que justifique su reorientación, sino más bien la necesidad de conceder un mayor impulso a dichas políticas, concienciando a la empresa y buscando fórmulas que faciliten la aceptación de la conciliación en el ámbito laboral.
- Respecto al contenido de los convenios, no se encuentran en general propuestas novedosas ya que, en muchas ocasiones, los textos se limitan a reproducir las previsiones legales y las escasas mejoras se producen habitualmente en relación con los permisos retribuidos por razones familiares y la extensión de los derechos a otras formas de convivencia distintas del matrimonio (Gómez-Martí 2004). En este sentido, puede detectarse una mayor ausencia de referencias a aquellos derechos de incorporación más reciente, como ocurre con la excedencia por cuidado de familiares

o la reducción de jornada en supuestos de partos prematuros (Arroyo González 2005). Pese a todo, la simple mención de estas cuestiones merece, en nuestra opinión, una valoración positiva en cuanto muestra el interés, siquiera incipiente, de los negociadores por la materia. Y son muchos los aspectos de la regulación legal necesitados de una concreción que beneficia por igual a empresarios y trabajadores. Para ello, el convenio colectivo constituye un instrumento particularmente oportuno.

Seguidamente se relacionan, en simetría con lo ya analizado con respecto a los funcionarios, los principales derechos que los convenios colectivos reconocen al trabajador para la conciliación de su vida familiar y laboral.

#### a) Maternidad:

En relación con el período de embarazo, algunos convenios contemplan la posibilidad de adaptar las condiciones de prestación de servicios de la trabajadora cuando éstas entrañen algún riesgo para su salud o la del feto.<sup>125</sup> Se sigue así la línea marcada por el artículo 26 de la Ley 31/95 de Prevención de Riesgos Laborales y algunos convenios sectoriales, considerando las especiales circunstancias de la prestación de servicios, llegan a admitir el cambio automático de puesto de trabajo a partir de cierto momento para facilitar a la trabajadora la adaptación a su estado.<sup>126</sup>

Por otra parte, algún convenio aislado<sup>127</sup> reconoce un permiso retribuido de tres días con ocasión de la interrupción voluntaria del embarazo. Con independencia de la sensibilidad que manifiesta esta previsión frente a un supuesto no contemplado en la norma legal, cabe preguntarse si el permiso se adiciona a la incapacidad

<sup>125</sup> Convenio Colectivo de Actividad de Ayuda a Domicilio de Castilla y León, Resolución de 28 de junio de 2005, Convenio Colectivo del Sector de Lavanderías Industriales de Navarra, Resolución 178/2001, Convenio Colectivo de Establecimientos Sanitarios de Hospitalización, Asistencia, Consulta y Análisis Clínicos de Cataluña, Resolución de 12 de agosto de 2002, Convenio Colectivo de Talleres para Disminuidos Psíquicos de Cataluña, Resolución de 11 de abril de 2002.

<sup>126</sup> Convenio Colectivo del Sector de Hostelería, Cafés, Bares y Similares de Navarra, Resolución 557/2001: «La mujer trabajadora que desempeñe su labor en comedores o cual-

quier otro puesto de trabajo, tendrá derecho a partir del quinto mes de gestación a ocupar otro puesto de distintas circunstancias de las referidas, más suaves.»; Convenio Colectivo del Personal Laboral de la Comunidad de Madrid, Resolución de 10 de octubre de 2001: «Las técnicas en radiodiagnóstico y demás trabajadoras expuestas a radiaciones en estado de gestación podrán trasladarse coyunturalmente y mientras dura dicho período a puesto de trabajo de administrativas.»

<sup>127</sup> Convenio Colectivo del Personal Laboral de las Universidades de la Comunitat Valenciana, Resolución de 10 de febrero de 1997.



temporal que pueda reconocerse como consecuencia del aborto, o bien se estipula pensando precisamente en la posibilidad de que en estos supuestos la incapacidad se deniegue y la mujer pueda quedar desprotegida, siendo obligada a reincorporarse a su puesto de trabajo sin haber completado su recuperación física y psicológica.

Respecto a la licencia por maternidad, se han detectado pocas novedades en relación con las previsiones establecidas por las diferentes comunidades autónomas para los funcionarios a su servicio. Así, algunas de las mejoras previstas en la regulación funcionarial se trasladan para el personal laboral que presta servicios en la Administración (por ejemplo, el permiso retribuido de cuatro semanas tras la finalización de la baja por maternidad que contempla el Decreto 347/2003, de 9 de diciembre, de Andalucía, aparece igualmente en el Convenio Colectivo del Personal Laboral de la Comunidad, Resolución de 22 de noviembre de 2002; y lo mismo ocurre con la ampliación a 18 semanas de la licencia según el Decreto 228/2002 del País Vasco y que aparece también en el Convenio Colectivo de Ikastolas de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa, Resolución de 6 de agosto de 2003, Convenio Colectivo del Personal Laboral de Educación Especial del Departamento de Educación, Resolución de 9 de febrero de 2001, Convenio Colectivo de Personal Laboral de las Universidades, Resolución de 11 de enero de 2001, Convenio Colectivo de Personal Laboral de Centros Publicados del Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco, Resolución de 30 de julio de 2001).<sup>128</sup>

Por lo demás, las previsiones más frecuentes son aquellas que permiten la acumulación del período de vacaciones a la licencia (Convenio Colectivo de Comercio de Recambios, Neumáticos y Accesorios de Madrid, Resolución

de 4 de marzo de 2002, Convenio Colectivo de Personal Laboral de Centros Publicados del Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco, Resolución de 30 de julio de 2001, Convenio Colectivo de la Industria Metalográfica de Cataluña, Resolución de 9 de diciembre de 2003),<sup>129</sup> así como las que garantizan la integridad de los derechos económicos del trabajador durante el disfrute de esta licencia (Convenio Colectivo del Personal Laboral del Servicio Catalán de Salud, Resolución de 27 de diciembre de 2001, Decreto 210/2000, de 11 de octubre, sobre vacaciones, licencias y permisos de funcionarios y personal laboral de la comunidad autónoma de Castilla y León).

Dos iniciativas, sin embargo, parecen particularmente reseñables:

- El Convenio Colectivo del Personal Laboral de la Comunidad de Madrid, Resolución de 10 de octubre de 2001, concede un permiso retribuido a la trabajadora a partir de la semana 37 de gestación. Como se sabe, las dieciséis semanas de licencia por maternidad que reconoce el Estatuto de los Trabajadores pueden ser distribuidos libremente por la trabajadora para su disfrute con anterioridad o posterioridad al momento del parto, salvando el descanso obligado de seis semanas tras el alumbramiento. En estas circunstancias, la mayor parte de las trabajadoras prefieren reservar la totalidad del permiso para el momento posterior al parto, por lo que resulta a nuestro juicio especialmente adecuado la concesión de un permiso de estas características, incluso sin retribución para no incrementar la carga económica del empresario, pero que permita a la trabajadora descansar en el tramo final del embarazo sin tener que renunciar por ello a una parte de la ya de por sí exigua licencia por maternidad.

<sup>128</sup> La LO 3/2007 de Igualdad prevé en este punto una ampliación de la licencia por maternidad en dos semanas exclusivamente cuando el hijo o el menor adoptado o acogido presente alguna discapacidad, así como una ampliación de hasta trece semanas en casos de partos prematuros o neonatos que requieran hospitalización.

<sup>129</sup> Como ya se ha indicado en relación con los funcionarios, el derecho de la trabajadora a disfrutar las vacaciones en

fecha distinta al permiso por maternidad en supuestos de coincidencia, ha sido reconocido expresamente a partir de la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 18 de marzo de 2004, de la que se ha hecho eco con posterioridad nuestra jurisprudencia (Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de noviembre de 2005). En esta línea, la LO 3/2007 de Igualdad recoge esta posibilidad en el artículo 38 del ET al regular el derecho a vacaciones.

- Algunos convenios reflejan, por otra parte, la creciente habitualidad que presentan los supuestos de adopción y tratan de completar la deficiente regulación legal al respecto. Así, el Convenio Colectivo del Personal Laboral de Andalucía, Resolución de 22 de noviembre de 2002, permite disfrutar de un permiso de hasta tres meses con derecho a percibir el salario base para cubrir los desplazamientos, muchas veces más prolongados de lo deseado, que comporta la adopción internacional. El Convenio Colectivo de los Laboratorios Fotográficos de Cataluña, Resolución de 1 de julio de 2002, reconoce una licencia sin sueldo de un mes de duración en adopción o acogimiento internacional, y de quince días si se trata de adopción o acogimiento nacional, si bien para tener derecho a una nueva licencia por este motivo tienen que transcurrir tres años desde la anterior. Y, por su parte, el Decreto 210/2000, de 11 de octubre, sobre vacaciones, licencias y permisos de funcionarios y personal laboral de la comunidad autónoma de Castilla y León precisa que «si la adopción o el acogimiento permanente no llega a producirse, cualquier nuevo intento de adopción o acogimiento, tanto nacional como internacional, efectuado en los doce meses siguientes, conllevará exclusivamente el derecho al permiso que le corresponda menos el tiempo consumido».

b) Permiso por lactancia:

El artículo 37.4 del ET establece actualmente que: «Las trabajadoras, por lactancia de un hijo menor de nueve meses, tendrán derecho a una hora de ausencia del trabajo, que podrán dividir en dos fracciones. La duración del permiso se incrementará proporcionalmente en los casos de parto múltiple. La mujer, por su voluntad, podrá sustituir este derecho por una reducción de su jornada en media hora con la misma finalidad o acumularlo en jornadas completas en los términos previstos en la negociación colectiva. Este permiso podrá ser disfrutado indistintamente por la madre o el padre en caso de que ambos trabajen».

Nos encontramos ante uno de los permisos con mayor solera de nuestro ordenamiento laboral (Sánchez Trigueros 1999), como ya tuvimos oportunidad de señalar en el ámbito funcional, al cual nos remitimos para el tratamiento de la finalidad y evolución de este derecho. A ello se debe probablemente que la mayoría de los convenios analizados contengan alguna referencia al permiso por lactancia, si bien es cierto que en determinadas ocasiones las previsiones convencionales se limitan a reproducir fielmente el texto legal (Convenio Colectivo de Almacenistas de Alimentación de Navarra, Resolución 471/20, Convenio Colectivo de Empresas de Panadería de Navarra, Resolución 819/2000, Convenio Colectivo del Personal Laboral de las Universidades de Galicia, Resolución de 30 de septiembre de 1996). Pueden observarse, sin embargo, otros convenios que introducen mejoras significativas para el reconocimiento y ejercicio del derecho, en la misma línea en la que avanza la regulación funcional.

- Así, en relación con la titularidad del permiso, algunos convenios reconocen ya indistintamente el derecho al padre o a la madre,<sup>130</sup> frente a la controvertida fórmula legal que únicamente permite al padre el disfrute por cesión de la madre. En este sentido, resultan modélicos algunos textos convencionales catalanes, por ejemplo, el Convenio Colectivo del Personal Laboral del Servicio Catalán de Salud, Resolución de 27 de diciembre de 2001, que concede una hora de ausencia diaria a «los padres de hijos menores de nueve meses naturales o adoptados»; y en parecidos términos el Convenio Colectivo de la Agencia Catalana del Agua, Resolución de 17 de enero de 2001, reconoce el permiso a «la trabajadora o trabajador con un hijo biológico o adoptado<sup>131</sup> menor de nueve meses».

- En lo que respecta al contenido y disfrute del derecho, destaca la búsqueda de alternativas imaginativas para flexibilizar el ejercicio del permiso, reduciendo los trastornos organizativos que pueda sufrir el empresario y favoreciendo simultáneamente una utilización más

<sup>130</sup> Convenio Colectivo del Sector del Comercio del Metal de Navarra, Resolución 694/2002.

<sup>131</sup> Como puede observarse, estos convenios extienden explícitamente el derecho a los supuestos de adopción, circunstancia ésta que no queda aclarada en el texto estatutario aun cuando pueda deducirse de la finalidad del permiso. En la misma línea, por ejemplo, Convenio Colectivo del Centro de Hemoterapia y Hemodonación de Castilla y León, Resolución de 20 de octubre de 2005.

racional por parte del trabajador. De este modo, algún convenio remite al acuerdo particular entre empresario y trabajador para proceder a la acumulación del permiso (Convenio Colectivo del Sector Comercio al Detalle y Talleres Anejos de Madrid, Resolución de 1 de abril de 2002), mientras que otros fijan los criterios para dicha acumulación estableciendo que la ausencia por lactancia se podrá sustituir por un período adicional de descanso tras la licencia por maternidad (Convenio Colectivo de la Agencia Catalana del Agua, Resolución de 17 de enero de 2001), o incluso concretando la duración de ese período sustitutivo (tres semanas tras la baja por maternidad en el Convenio Colectivo de Ikastolas de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa, Resolución de 6 de agosto de 2003, o bien un día por cada siete días laborables en el Convenio Colectivo del Personal Laboral de Educación Especial del Departamento de Educación del Gobierno Vasco, Resolución de 9 de febrero de 2001).

Por lo demás, otras previsiones frecuentes se refieren a la ampliación proporcional del permiso en caso de parto múltiple (Convenio Colectivo del Sector de Hostelería, Cafés, Bares y Similares de Navarra, Resolución 557/2001, Convenio Colectivo Personal Laboral del Servicio Catalán de Salud, Resolución de 27 de diciembre de 2001, Convenio Colectivo del Personal Laboral de Castilla-La Mancha, Resolución de 19 de octubre de 1995),<sup>132</sup> así como a la declaración expresa de incompatibilidad de este permiso con la reducción de jornada por cuidado de hijo (Convenio Colectivo del Sector de la Construcción y Obras Públicas de Navarra, Resolución 620/2002, Convenio Colectivo de la Construcción y Obras Públicas de Barcelona, Resolución de 28 de enero de 2003). En relación con este último punto, la jurisprudencia mantiene posturas discrepantes acerca de la posibilidad de compatibilizar o no ambos derechos, si bien por nuestra parte entendemos que se trata de instituciones diversas, con regulación autónoma en

el Estatuto de los Trabajadores. Por ello, la imposibilidad de disfrutar simultáneamente de ellas parece una limitación injustificada de los derechos reconocidos al trabajador, máxime cuando tras la Ley 39/99, el artículo 374 del ET reconoce la reducción por lactancia, no sobre la jornada ordinaria, sino sobre la jornada que efectivamente esté realizando el trabajador.

c) Reducción de jornada por cuidado de familiares:

A diferencia de lo que ocurre en otros casos, las principales referencias, casi las únicas, a esta figura se han encontrado en los convenios colectivos del personal laboral al servicio de las Administraciones autonómicas. Ello obedece, por un lado, al paralelismo que, como ya hemos comentado, se establece entre la regulación funcionarial y la que afecta al personal restante que presta servicios para la Administración. No obstante, el silencio de los textos convencionales acerca de la reducción de jornada puede explicarse considerando que esta alternativa, a pesar de la progresiva aceptación de que goza entre los trabajadores con cargas familiares, sigue constituyendo una medida particularmente gravosa para el empresario; de ahí probablemente sus reticencias a admitir cualquier ampliación de este derecho que pueda incrementar el coste económico y organizativo que ya de por sí comporta esta opción.

En lo que respecta a los supuestos en los que cabe el reconocimiento del derecho, ya señalado en su momento, la Ley 39/99 amplía la posibilidad de reducción de jornada no sólo para el cuidado de hijos menores de seis años,<sup>133</sup> sino igualmente para la atención de familiares que, por razón de edad, accidente o enfermedad, no puedan valerse por sí mismos. En este sentido, algunos de los convenios analizados, haciendo gala de una especial sensibilidad frente a las necesidades familiares del trabajador, se adelantan a la regulación legal, contemplando circunstancias parecidas con varios años de antelación (el Convenio Colectivo de Empresas y Asociaciones de Servicio de Ayuda a Domicilio, Resolución de 16 de diciembre de

<sup>132</sup> La LO 3/2007 de Igualdad contempla la legalidad de la ampliación del permiso proporcionalmente en estos supuestos de parto múltiple.

<sup>133</sup> La LO 3/2007 de Igualdad incrementa a ocho años la edad del menor que justifica el ejercicio de este derecho.

1991, admite la reducción de jornada en casos justificados por «incapacidad física o psíquica del cónyuge, padre o madre», mientras que el Convenio Colectivo del Personal Laboral de la Comunidad de Madrid, Resolución de 19 de febrero de 1999, admite en casos debidamente justificados la reducción de jornada basada en la incapacidad física o psíquica del cónyuge o conviviente, padre, madre, padres políticos, abuelos o hermanos que convivan con el trabajador).

Por otra parte, y en relación con lo que se ha considerado una de las principales deficiencias de la previsión legal, esto es, la inexistencia de subsidios económicos que compensen la pérdida de ingresos como consecuencia de la reducción de jornada, los convenios analizados contemplan fórmulas compensatorias en aquellas Administraciones autonómicas que así lo habían establecido con respecto al personal funcionario. De este modo, por ejemplo, el Convenio Colectivo del Personal Laboral de la Comunidad de Andalucía, Resolución de 22 de noviembre de 2002, permite la reducción de jornada para el cuidado de hijos menores de nueve años o familiares enfermos manteniendo el 60 u 80% de la retribución, en términos similares a lo recogido por el Decreto 347/2003 para los funcionarios de la comunidad. E igualmente, tanto el Acuerdo de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo del Servicio Catalán de la Salud, Resolución de 5 de agosto de 2002, como el Convenio Colectivo del Instituto Catalán de Finanzas, Resolución de 2 de octubre de 2002, adaptan las previsiones al respecto de la Ley 6/2002 y reconocen a los trabajadores que soliciten reducción de jornada por cuidado de hijo de al menos un tercio, el derecho a percibir el 100% de la retribución hasta que el niño cumpla un año. En caso de adopción, el derecho es percibir la retribución íntegra durante las dieciséis semanas siguientes a la licencia por maternidad.

En esta misma línea, el Decreto 210/2000 de Castilla y León concede a aquellos empleados públicos que acrediten la guarda legal de un familiar que padeciera disminución física, psíquica o sensorial igual o superior al 33%, el derecho

a una hora diaria de ausencia en el trabajo, previa acreditación de la necesidad de atención a éste. El empleado por su voluntad podrá sustituir este derecho por una reducción de su jornada de media hora con la misma finalidad. Se trata, pues, de una fórmula semejante a la que se establece para el permiso por lactancia pero con la finalidad, en este caso, de atender a familiares incapacitados.

Finalmente, a la hora de establecer los límites y posibles condicionantes al ejercicio del derecho, llama la atención el escaso interés mostrado por los agentes sociales en este punto, ya que únicamente algún convenio aislado precisa por ejemplo que «los trabajadores que hagan uso de este derecho se verán incurso en incompatibilidad para desempeñar otra actividad remunerada durante la franja horaria en que han solicitado la reducción de jornada» (Convenio Colectivo del Personal Laboral de la Comunidad de Madrid, Resolución de 19 de febrero de 1999), o bien se establece, con dudosa legalidad, que «será la empresa quien marque la jornada de prestación de servicios» (Convenio Colectivo del Sector del Comercio de Alimentación de Navarra, Resolución 145/2000). Parece, pues, que la preferencia explícita que la ley manifiesta hacia el trabajador en estas cuestiones ha retraído a los convenios de articular un régimen para esta figura que pudiera entenderse en exceso restrictivo, si bien, en nuestra opinión, la concreción de algunos aspectos (duración mínima, preaviso del trabajador que facilite la organización del trabajo, posibles limitaciones considerando la actividad productiva, la composición de la plantilla...) redundaría en una mayor seguridad jurídica que beneficiaría, sin duda, a todas las partes.

#### d) Excedencias:

Las excedencias de que gozan los trabajadores por circunstancias familiares aparecen recogidas en el artículo 46.3 del ET que distingue, a estos efectos, entre la excedencia por cuidado de hijo<sup>134</sup> y la excedencia para atender al cuidado de un familiar.<sup>135</sup> En este sentido destaca un primer aspecto, y es la influencia, una vez más, del régimen funcional en los trabajadores que prestan servicios para la Administración,

a los cuales se les aplican las disposiciones propias de éste incluyendo, en este caso, la excedencia por agrupación familiar, una figura peculiar que no tiene reconocimiento legal en el ámbito laboral (Convenio Colectivo del Personal Laboral de la Diputación de Lleida, Resolución de 1 de marzo de 1996, contempla la excedencia por agrupación familiar con una duración mínima de 1 año y máxima de 10 para los trabajadores cuyo cónyuge preste servicios para la Administración Pública en otro municipio; en parecidos términos, Convenio Colectivo del Personal Laboral de Castilla-La Mancha, Resolución de 19 de octubre de 1995, Convenio Colectivo del Personal Laboral de Universidades de la Comunitat Valenciana, Resolución de 10 de febrero de 1997).

Por otra parte, a diferencia de lo que se ha señalado con respecto a los funcionarios, la negociación colectiva parece haber asimilado con rapidez las modificaciones introducidas por la Ley 39/99 de Conciliación en esta institución, y se encuentran referencias explícitas, aunque escasas, a la excedencia por cuidado de familiar, bien reproduciendo los términos estatutarios,<sup>134</sup> bien introduciendo alguna mejora en la regulación legal: así el Convenio Colectivo de Oficinas y Despachos de Navarra, Resolución 456/2002, reconoce una excedencia de entre tres y seis meses para atender a familiares hasta el segundo grado que lo precisen, sin que parezca necesario que concurren las circunstancias de «edad, accidente, enfermedad o discapacidad» que menciona el Estatuto y que resultan, por otro lado, excesivamente genéricas y ambiguas. El Convenio Colectivo del Personal Laboral de la Comunidad de Andalucía, Resolución de 22 de noviembre

de 2002,<sup>137</sup> amplía a tres años la excedencia por cuidado de familiares enfermos o incapacitados, manteniendo durante éstos la reserva de turno y puesto de trabajo.<sup>138</sup> Y, en esta línea, el Convenio Colectivo de la Industria Metalográfica de Cataluña, Resolución de 9 de diciembre de 2003, recoge una excedencia voluntaria con reserva de puesto para el cuidado de padre, madre, cónyuge, hijos, abuelos, nietos o hermanos que hayan sido declarados en situación de gran invalidez, con duración mínima de un año y máxima de cinco; mientras que el Convenio Colectivo de Industrias de Prefabricados del Hormigón y Derivados de Barcelona, Resolución de 2 de noviembre de 2001, concede una excedencia de hasta 6 meses para la atención personal al cónyuge, los padres, hijos o hermanos en situación de enfermedad o incapacidad.<sup>139</sup>

Otra circunstancia en la que incide con frecuencia la negociación colectiva es la relativa a la duración de la excedencia, ampliando el plazo máximo establecido legalmente. El Convenio Colectivo de Empresas de Atención Especializada en el Ámbito de Familia, Infancia y Juventud de la Comunitat Valenciana contempla la excedencia por cuidado de hijo por un período de hasta cinco años, y ocho años en caso de hijos disminuidos psíquicos, físicos, sensoriales o plurideficientes. También puede incrementarse el período durante el cual se mantiene la reserva de puesto de trabajo. Así, el Convenio Colectivo del Personal Laboral del Servicio Catalán de Salud, Resolución de 5 de agosto de 2002, el Convenio Colectivo de Talleres para Disminuidos Psíquicos de Cataluña, Resolución de 11 de abril de 2002 o el Convenio Colectivo del Personal Laboral de Educación Especial del

<sup>134</sup> «Los trabajadores tendrán derecho a un período de excedencia no superior a tres años para atender al cuidado de cada hijo, tanto cuando lo sea por naturaleza, como por adopción, o en los supuestos de acogimiento, tanto permanente como preadoptivo, aunque éstos sean provisionales, a contar desde la fecha de nacimiento o, en su caso, de la resolución judicial o administrativa.»

<sup>135</sup> «También tendrán derecho a un período de excedencia, de duración no superior a dos años, salvo que se establezca una duración mayor por negociación colectiva, los trabajadores para atender al cuidado de un familiar, hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, que por razones de edad, accidente, enfermedad o discapacidad no pueda valerse por sí mismo, y no desempeñe actividad retribuida.»

<sup>136</sup> Por ejemplo, Convenio Colectivo del Sector de Comercio al Detalle y Talleres Anejos de Madrid, Resolución de 1 de abril de 2002.

<sup>137</sup> Igualmente, el Convenio Colectivo de la Empresa de Asistencia de Los Ángeles, Andalucía, Resolución de 24 de febrero de 2005.

<sup>138</sup> La LO 3/2007 de Igualdad amplía a dos años el período legal para esta excedencia.

<sup>139</sup> En este punto, La LO 3/2007 de Igualdad contempla una flexibilización del período de ejercicio de la excedencia voluntaria, reduciendo el período mínimo de solicitud de ésta de dos años a cuatro meses, lo que sugiere una posible utilización de esta figura para la atención de deberes familiares, si bien debe tenerse en cuenta que para estos casos no se prevé legalmente la reserva de puesto de trabajo.

Departamento de Educación del Gobierno Vasco, Resolución de 9 de febrero de 2001, amplían la reserva de puesto de trabajo a los tres años en la excedencia por cuidado de hijo.<sup>140</sup>

Finalmente, una preocupación latente en un buen número de los convenios analizados es la relativa a la concreción del régimen jurídico de esta figura, que apenas aparece esbozado en la norma legal. Se insiste, por ejemplo, en la prohibición de que el trabajador realice actividades que supongan competencia desleal durante la excedencia, perdiéndose en caso contrario el derecho de reingreso en la empresa (Convenio Colectivo del Sector de la Industria de la Madera de Madrid, Resolución de 26 de marzo de 2003, Convenio Colectivo de Industrias del Prefabricados del Hormigón y Derivados de Barcelona, Resolución de 2 de noviembre de 2001, Convenio Colectivo del Sector de Derivados de Tarragona, Resolución de 3 de diciembre de 2001).<sup>141</sup> Y, asimismo, pueden encontrarse algunas disposiciones que concretan las condiciones en las que ha de realizarse el reingreso del trabajador: el Convenio Colectivo del Sector de Vinos Espumosos, Resolución de 8 de enero de 2004, indica que el trabajador excedente conserva sólo preferencia al reingreso en las vacantes de igual o similar categoría que haya o se produzcan en la empresa y el Convenio Colectivo de la Industria Siderometalúrgica de Barcelona, Resolución de 18 de junio de 2003, indica que el trabajador «podrá solicitar la reincorporación a la empresa mediante escrito formulado 1 mes antes de finalizar el disfrute de aquélla, admitiéndosele de forma inmediata en el puesto de trabajo, respetándosele siempre el grupo profesional que ostentaba con anterioridad a la excedencia».<sup>142</sup>

#### e) Permisos retribuidos por razones familiares:

En el ámbito laboral, los permisos retribuidos que se reconocen al trabajador para la atención de acontecimientos familiares de especial importancia aparecen recogidos en el artículo 37.3 del ET, que se refiere a los supuestos de matrimonio, nacimiento de hijo y fallecimiento, enfermedad o accidente de familiares cercanos. En la negociación colectiva, por su parte, éste es uno de los puntos más profusamente tratado, ampliando aún más si cabe el casuismo que acompaña a esta figura, a la vez que se procura dar respuesta a las necesidades que se le plantean al trabajador con responsabilidades familiares de diversa índole. Con independencia del estudio detallado de los diferentes permisos, pueden realizarse algunas observaciones de carácter general:

- Son cada vez más numerosos los convenios que tratan de concretar el régimen jurídico de aplicación a estos permisos para evitar los posibles fraudes o abusos a que pueden dar lugar.<sup>143</sup> En este sentido, la norma legal exige «previo aviso y justificación» por parte del trabajador, si bien algunos convenios imponen un plazo mínimo de antelación en la comunicación (48 horas salvo acreditada urgencia y justificación posterior, Convenio Colectivo del Sector de la Construcción y Obras Públicas de Navarra, Resolución 620/2002) o enfatizan la necesidad de comprobación del hecho causante (el trabajador acreditará, dentro de los cuatro días, la veracidad de la situación contemplada por medio de certificado médico, Convenio Colectivo del Personal Laboral de la Comunidad de Madrid, Resolución de 10 de octubre de 2001). Igualmente, es frecuente que se trate de acotar en la medida de lo posible los supuestos que confieren derecho al disfrute del permiso (por el tiempo indis-

<sup>140</sup> A dos años la amplía en cambio el Convenio Colectivo de Oficinas de Farmacia de Barcelona, Resolución de 3 de marzo de 1999.

<sup>141</sup> Con una fórmula más amplia, pero también más discutible, algún convenio sanciona con la pérdida del derecho de reingreso *cualquier actividad retribuida* llevada a cabo durante la excedencia. Como ya señalamos en su momento, al no haberse establecido ningún tipo de subsidio que compense la pérdida de ingresos durante este período, resulta probablemente en exceso restrictiva una prohibición tan extensa que, en cambio, encuentra justificación cuando se refiere a los supuestos de concurrencia desleal.

<sup>142</sup> Otra cuestión que se había venido suscitando en la práctica relativa al disfrute continuado o fraccionado de la excedencia queda resuelta con la LO 3/2007 de Igualdad, que admite expresamente la posibilidad de disfrute fraccionado en estos supuestos.

<sup>143</sup> Hay algún supuesto modélico como el del Convenio Colectivo de Industrias de Prefabricados del Hormigón y Derivados de Barcelona, Resolución de 2 de noviembre de 2001 en el que se reproduce un cuadro detallado de los permisos y licencias indicando la causa, el período de disfrute, los conceptos retributivos a devengar y la necesidad, en su caso, de presentar algún tipo de justificante o acreditación.

pensable para acompañar a un hijo menor al pediatra, cuando no pueda ser acompañado por otro miembro de la familia y la consulta se celebre necesariamente dentro de la jornada laboral, Convenio Colectivo del Sector de Derivados del Cemento de Navarra, Resolución 530/2002), así como las condiciones en que va a realizarse dicho disfrute (el inicio de las licencias será a partir del hecho causante y de forma inmediata a éste, distribuyendo su duración de la forma que se acuerde o mientras dure la hospitalización, Convenio Colectivo de Sector del Comercio del Metal de Navarra, Resolución 694/2002).

- Algunos convenios<sup>144</sup> comienzan a reconocer, en este capítulo, licencias *no retribuidas* para la atención de circunstancias familiares que requieren un tiempo de dedicación mayor por parte del trabajador o que no figuran entre los supuestos expresamente contemplados en la norma. En nuestra opinión, se trata de una iniciativa de particular interés en la medida en que se concede un mayor ámbito de autonomía y flexibilidad para el cumplimiento de los diversos compromisos familiares del trabajador, sin que ello suponga un excesivo gravamen —al menos en el plano económico— para el empresario.
- En el ámbito autonómico, no se aprecian diferencias sustantivas entre las diferentes comunidades ni tampoco entre la regulación funcional y la que recogen los convenios colectivos. A título anecdótico sin embargo, y pese a la gravedad que en realidad reviste la cuestión, alguna disposición convencional del País Vasco se hace eco de la singular situación política que vive la región y concede permisos

«para visitar a parientes hasta de segundo grado de consanguinidad que estuvieran cumpliendo penas privativas de libertad, por el tiempo que resulte necesario para ello, siempre y cuando las visitas no pudieran efectuarse fuera del horario de trabajo».<sup>145</sup>

A continuación se detallan los diferentes permisos a que se refieren las normas convencionales en este punto:

- *Permiso por matrimonio*. Al igual que ocurría en las normas funcionariales, en algún caso se incrementa el período de disfrute estipulado en el Estatuto de los Trabajadores<sup>146</sup> (20 días recoge el Convenio Colectivo del Sector del Comercio de MaderayCorcho de Navarra, Resolución 186/2002, 18 días el Convenio Colectivo de Transportes Pesa del País Vasco, Resolución de 7 de marzo de 2006, 16 días el Convenio Colectivo de Transportes de mercancías en general, agencias de transporte y despacho central, Resolución 712/2001, mientras que el Convenio Colectivo de Industrias Siderometalúrgicas de Tarragona, Resolución de 17 de junio de 2003, concede 17 días naturales por matrimonio, de obligado disfrute, y que se iniciarán el primer día laborable siguiente a la celebración del matrimonio; y el Convenio Colectivo del Metal de Barcelona, Resolución de 15 de junio de 2001, reconoce 20 días naturales por matrimonio cuando el trabajador tenga una antigüedad en la empresa superior a cinco años y quince días cuando su antigüedad sea menor).<sup>147</sup>

Y, en todo caso, constituye una previsión absolutamente generalizada la extensión de este permiso a las parejas de hecho<sup>148</sup> (por citar únicamente algunos de los convenios que contienen referencias explícitas al respecto:

<sup>144</sup> Por ejemplo, Convenio Colectivo del Instituto Catalán de Finanzas, Resolución de 1 de febrero de 2001, concede licencias sin retribución de tres meses prorrogables por otros tres para atender a familiares hasta el segundo grado de consanguinidad por enfermedades graves. En parecidos términos, Convenio Colectivo de la Construcción y Obras Públicas de Barcelona, Resolución de 28 de enero de 2003.

<sup>145</sup> Convenio Colectivo de Ikastralas de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa, Resolución de 6 de agosto de 2003.

<sup>146</sup> En algún caso aislado se reconoce el derecho a percibir una gratificación económica con ocasión del matrimonio

como reminiscencia histórica de la *dote por matrimonio*; así, el Convenio Colectivo de la Federación de Fútbol de Castilla y León, Resolución de 7 de abril de 2005 establece que «el empleado que contraiga matrimonio percibirá el equivalente a una mensualidad del haber consolidado que viniera disfrutando, pero tan sólo por su primer matrimonio».

<sup>147</sup> El Convenio Colectivo del Personal Laboral de la Comunidad de Madrid, Resolución de 10 de octubre de 2001, por su parte, añade dos días más sin sueldo a los quince que se reconocen por matrimonio cuando éste se celebre fuera del municipio habitual del trabajador.

Convenio Colectivo de Oficinas y Despachos de Navarra, Resolución 456/2002, Convenio Colectivo del Sector Derivados de Cemento de Navarra, Resolución 530/2002, Convenio Colectivo del Sector del Comercio Mixto Mayorista de Navarra, Resolución 308/2000, Convenio Colectivo del Sector del Comercio de Alimentación de Navarra, Resolución 145/2000, Convenio Colectivo del Sector de Peluquería de Navarra, Resolución 408/2001, Convenio Colectivo del Sector de Centros de Atención y Promoción a Personas con Deficiencia Mental de Madrid, Acuerdo de 26 de enero de 1994, Convenio Colectivo del Comercio de Recambios, Neumáticos y Accesorios de Madrid, Resolución de 4 de marzo de 2002). A este respecto, es frecuente que en la negociación colectiva se establezcan restricciones en el disfrute de los derechos para estas situaciones de convivencia no formalizada: se reconoce la existencia de una pareja de hecho únicamente a efectos de la licencia por matrimonio,<sup>149</sup> se admite el disfrute de los permisos con excepción precisamente de la licencia por matrimonio,<sup>150</sup> o bien se articulan cláusulas ad hoc para estos supuestos.<sup>151</sup> En este sentido, son igualmente frecuentes las previsiones destinadas a acreditar la situación de convivencia<sup>152</sup> o la imposición de ciertas limitaciones que eviten actuaciones abusivas o fraudulentas.<sup>153</sup>

- *Permiso por nacimiento de hijo.* Las previsiones más frecuentes en este apartado se dirigen a la ampliación del permiso establecido legalmente (5 días en el Convenio Colectivo de Aguas del Norte del País Vasco, Resolución de 5 de julio de 2005; 4 días recogen por ejemplo el Convenio Colectivo del Personal Laboral de las Universidades de Galicia, Resolución de 30 de septiembre de 1996 o el Convenio Colectivo de Limpieza de Edificios y Locales de Barcelona, Resolución de 27 de mayo de 2003).<sup>154</sup> Igualmente, suele atenderse a circunstancias especiales que pueden concurrir y justifican una extensión de la duración fijada por el Estatuto de los Trabajadores (tres días ampliables a dos más en caso de cesárea en el Convenio Colectivo de Icastolas de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa, Resolución de 6 de agosto de 2003; tres días por nacimiento de hijo pero si el alumbramiento diera lugar a complicaciones en el cuadro clínico de la madre y/o del hijo o estuviera a más de 150 km del lugar de residencia se ampliará a dos días más en el Convenio Colectivo del Personal Laboral de Educación Especial, Resolución de 9 de febrero de 2001;<sup>155</sup> cinco días naturales en caso de distocia —parto laborioso o que presente problemas— en el Convenio Colectivo del Sector de la Madera y el Corcho de Lleida, Resolución de 23 de noviembre de 2001).

<sup>148</sup> Curiosamente, por ejemplo, el Convenio Colectivo de Ferrocarriles de la Generalitat Valenciana, Resolución de 15 de febrero de 2002, concede dos días de licencia retribuida para la *formalización* de la inscripción en el Registro de Parejas de Hecho.

<sup>149</sup> Convenio Colectivo de Cooperativas del Campo de Tarragona, Resolución de 25 de junio de 2003.

<sup>150</sup> Convenio Colectivo de Almacenistas de Alimentación de Navarra, Resolución de 23 de mayo de 2002.

<sup>151</sup> «Se establece una licencia con retribución aplicable a las parejas que acrediten, al menos, dos años de convivencia. La licencia tendrá por objeto la atención o auxilio mutuo, por lo que no será extensible a otro tipo de derechos por afinidad, esto es, con respecto a los denominados parientes políticos», Convenio Colectivo de Transportes de Mercancías en General, Agencias de Transporte y Despacho Central de Cataluña, Resolución de 17 de octubre de 2001.

<sup>152</sup> Los cauces que establecen para ello los convenios son muy variados, desde la certificación de empadronamiento (Convenio Colectivo del Sector de Hostelería, Cafés, Bares y Similares de Cataluña, Resolución de 19 de julio de 2001) hasta el certificado de convivencia expedido por el Ayuntamiento (Convenio Colectivo de Camping y

Ciudades de Vacaciones de Barcelona, Resolución de 14 de marzo de 2002 o la inscripción en los registros de uniones de hecho establecidos al efecto (Convenio Colectivo de Fabricantes de Galletas de Barcelona, Resolución de 8 de enero de 2004).

<sup>153</sup> Se limita temporalmente la concesión de la licencia (por ejemplo cada cinco años, salvo que uno de los componentes de la pareja fallezca, caso en que el plazo se reducirá a tres años, Convenio Colectivo de la Industria Siderometalúrgica, Resolución de 11 de julio de 2003, cada diez años en el caso del Convenio Colectivo de Confitería, Pastelería y Bollería de Barcelona, Resolución de 11 de octubre de 2002); o bien se exige cierta estabilidad temporal en la situación de la pareja (que la inscripción en el Registro de Parejas de Hecho se haya producido con un año de antelación a la solicitud del permiso, Convenio Colectivo de Limpieza de Edificios y Locales de Barcelona, Resolución de 27 de mayo de 2003).

<sup>154</sup> Este convenio añade a este respecto una previsión llamativa, pero que responde a patrones sociales todavía muy extendidos, y así establece que «en la fecha de parto o posterior, la madre, suegra o hija de la persona que dé a luz tendrá derecho a un día si el parto fuera en la provincia de Barcelona y 2 días si tuviera lugar fuera de aquella».



- *Permiso por fallecimiento, accidente o enfermedad grave de un familiar.* Se trata, probablemente, del supuesto más heterogéneo y así lo reflejan las normas convencionales que, al tratar de perfilar el ejercicio del derecho, descienden a un casuismo que puede llegar a resultar excesivo en ocasiones. Por eso, en lo que se refiere al sujeto causante, muchos convenios distinguen el grado de parentesco con el trabajador y la causa que da lugar al permiso para ampliar su duración.<sup>156</sup> Ello parece, a nuestro juicio, apropiado, ya que los dos días que como regla general reconoce en estos casos el Estatuto de los Trabajadores pueden resultar claramente insuficientes en determinados supuestos (piénsese en la muerte del cónyuge o de un hijo), mientras que en otros pueden considerarse, incluso, generosos (una operación quirúrgica menor de un cuñado o un pariente lejano).<sup>157</sup>

Otro aspecto en el que inciden las disposiciones convencionales es la necesidad de efectuar un desplazamiento para atender las circunstancias familiares especiales que justifican el permiso y así, por ejemplo, el Convenio Colectivo de la Construcción y Obras Públicas de Barcelona, Resolución de 28 de enero de 2003, establece «de 3 a 6 días naturales

en caso de fallecimiento del cónyuge, hijos, padres naturales o políticos o hermanos. La licencia será de 3 días cuando el sepelio se lleve a cabo en el propio municipio en el que tenga su domicilio el trabajador, 4 días si el sepelio se efectúa fuera del municipio del domicilio del trabajador, pero dentro de la provincia de Barcelona; 5 días, si el sepelio se efectúa fuera de la provincia de Barcelona, pero dentro de Cataluña; y 6 días si el sepelio tiene lugar fuera de Cataluña».

Finalmente, se aprecia asimismo un esfuerzo en muchos casos por delimitar los términos un tanto ambiguos que configuran el supuesto de hecho en la norma legal y, en particular, el alcance que deba darse a la «enfermedad grave». Como regla general, los convenios vienen asimilando el concepto a la que requiera ingreso hospitalario (Convenio Colectivo del Comercio de la Piel de Navarra, Resolución 518/2003, Convenio Colectivo del Sector del Comercio del Metal de Navarra, Resolución 694/2002), o bien la que como tal certifiquen los servicios médicos correspondientes (Convenio Colectivo de Ikastralas de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa, Resolución de 6 de agosto de 2003).

- *Otros permisos.* Más allá de una regulación *complementaria* de la recogida en el Estatuto

<sup>155</sup> En idénticos términos, Convenio Colectivo del Personal Laboral de Universidades e Investigación, Resolución de 11 de enero de 2001, Convenio Colectivo del Personal Laboral de Centros Publicados del Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco, Resolución de 30 de julio de 2001.

<sup>156</sup> El Convenio Colectivo del Personal Laboral de la Comunidad de Madrid, Resolución de 10 de octubre de 2001, recoge un permiso excepcional por enfermedad o accidente de familiares o personas que convivan con el trabajador por una duración de quince días, prorrogable según las circunstancias y con mantenimiento íntegro del salario. Igualmente, el Convenio Colectivo del Instituto Catalán de Finanzas, Resolución de 1 de febrero de 2001, concede licencias sin retribución de tres meses prorrogables por otros tres para atender a familiares hasta el segundo grado de consanguinidad por enfermedades graves.

<sup>157</sup> En este sentido, el Convenio Colectivo del Sector de Almacenistas de Frutas, Verduras, Patatas y Plátanos de Navarra, Resolución 458/2002, reconoce, por ejemplo, 6 días por defunción de cónyuge y 4 días por defunción de hijos; el Convenio Colectivo de Almacenistas de Alimentación de Navarra, Resolución 471/2002, contempla por «defunción de cónyuge e hijos, 5 días naturales,

defunción de hermanos, hermanos políticos, abuelos y nietos, 2 días naturales, defunción de tíos carnales directos, 1 día natural, defunción de padre o madre de uno u otro cónyuge, 3 días naturales».

Por su parte, el Convenio Colectivo del Personal Laboral de la Comunidad de Madrid, Resolución de 10 de octubre de 2001, «de dos a siete días por operación o enfermedad grave, justificadas mediante certificado del médico que asistió al enfermo o de la empresa, de hijos, padres, cónyuge y conviviente, hermanos, padres políticos, abuelos y nietos según las siguientes escalas: a) menos grave: dos días; b) grave: cinco días; c) muy grave: siete días»; En esta misma línea, el Convenio Colectivo de Confitería, Pastelería y Bollería de Barcelona, Resolución de 11 de octubre de 2002, concede un «permiso retribuido de 4 a 5 días naturales, en caso de enfermedad grave u hospitalización de padres, padres políticos, abuelos, hijos y cónyuge así como también por alumbramiento de esposa. No obstante dicho permiso cesará antes del plazo máximo de cinco días, siempre y cuando el familiar ingresado por enfermedad sea dado de alta entre las primeras 24 horas y el quinto día del ingreso hospitalario, sin que una estancia inferior a dicho plazo mínimo sea causa que justifique el referido permiso».

de los Trabajadores, pueden encontrarse también en los convenios otros supuestos de permisos retribuidos que tratan de responder a las necesidades del trabajador con responsabilidades familiares. Pueden diferenciarse, a estos efectos, dos categorías de permisos:

1) En un primer grupo se encuadran todos aquellos acontecimientos familiares extraordinarios que no tienen mención específica en el texto legal pero que suelen venir reseñados en los convenios: matrimonio de padres, hijos o hermanos, Convenio Colectivo del Sector del Comercio de Ganadería de Navarra, Resolución 847/2001, Convenio Colectivo del Comercio de la Piel de Navarra, Resolución 518/2003, Convenio Colectivo del Sector de Almacenistas de la Alimentación de Navarra, Resolución 471/2002, Convenio Colectivo del Sector de Depuración de Aguas Residuales y Cauces Fluviales de Madrid, Resolución de 4 de febrero de 2003; conmemoración de bodas de plata del trabajador, Convenio Colectivo del Sector del Comercio Vario de Navarra, Resolución 531/2002; primera comunión de hijo, Convenio Colectivo de Empresas de Panadería de Navarra, Resolución 819/2000. Lógicamente, los eventos que pueden dar lugar a estos permisos son tan variados que resulta imposible responder a todos ellos, por lo que parece preferible, antes que una enumeración prolija y siempre insuficiente, una

concesión genérica que el trabajador pueda distribuir como considere más oportuno.<sup>158</sup>

2) Un segundo tipo de permisos viene constituido por las concesiones que se realizan al trabajador para la asistencia a consultas médicas de familiares cercanos, así como para hacer frente a situaciones especiales de enfermedad que requieren una dedicación más prolongada e intensa.<sup>159</sup> Se trata de previsiones ajustadas a las circunstancias reales de buena parte de los trabajadores que, como señalamos en relación con los funcionarios, precisan de este tipo de concesiones para poder compatibilizar sus obligaciones profesionales y familiares más allá de acontecimientos puntuales y extraordinarios. En cuanto a las modalidades que reconocen los convenios colectivos, algunas disposiciones contemplan la atribución de estos permisos retribuidos sin ninguna limitación, especialmente cuando se refieren a consultas médicas y enfermedades de hijos menores.<sup>160</sup> No obstante, a efectos de evitar posibles situaciones abusivas e incluso de desigualdad (piénsese por ejemplo en la dificultad de medir la urgencia o perentoriedad de las necesidades que crean los hijos frente a las de un anciano o un cónyuge), parece preferible la opción elegida por otros convenios, que establecen un número de horas anuales para dedicar a estos compromisos.<sup>161</sup>

<sup>158</sup> Así, el Convenio Colectivo de Establecimientos Sanitarios de Hospitalización, Asistencia, Consulta y Análisis Clínicos, Resolución de 12 de agosto de 2002, concede un día anual de licencia retribuida para asuntos propios tales como acompañar al médico a padres, hijos o cónyuges y asistir a bodas, comuniones, bautizos o funerales.

<sup>159</sup> En este sentido, el Convenio Colectivo del Servicio Catalán de la Salud, Resolución de 5 de agosto de 2002, adapta las previsiones de la Ley 6/2002 y establece un permiso retribuido para los trabajadores con hijos discapacitados para asistir a las reuniones de coordinación ordinaria con finalidades psicopedagógicas en el centro de educación especial al que asista o bien para acompañarlo si tiene que recibir soporte adicional en el ámbito sanitario.

<sup>160</sup> El Convenio Colectivo del Personal Laboral de Andalucía, Resolución de 22 de noviembre de 2002, reconoce tres días por enfermedad infectocontagiosa de hijos menores de nueve años; el Convenio Colectivo de la Agencia Catalana del Agua, Resolución de 17 de enero de 2001 y el Convenio Colectivo del Personal Laboral del Servicio Catalán de Salud, Resolución de 27 de diciembre de 2001, establecen para «promover la conciliación de la

vida familiar y laboral» permisos retribuidos para acompañar a consultas médicas a hijos menores sin limitación y un máximo de 50 horas al año para acompañar a otros familiares de primer grado que lo precisen por su estado de salud, discapacidad física, psíquica o edad. El Convenio Colectivo del Personal Laboral de la Diputación de Lleida, Resolución de 1 de marzo de 1996, concede permisos retribuidos para consultas médicas de hijos menores de 18 años o familiares incapacitados hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad.

<sup>161</sup> En esta línea, el Convenio Colectivo del Sector de Derivados del Cemento de Navarra, Resolución 530/2002, indica que los trabajadores podrán hacer uso de un máximo de seis horas anuales con motivo de acompañar a consulta médica a cónyuge, hijos, padres o para uso del propio trabajador; en términos similares, el Convenio Colectivo del Sector de Peluquería, Resolución 408/2001. Por su parte, el Convenio Colectivo de Ikastolas de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa, Resolución de 6 de agosto de 2003, concede hasta 20 horas anuales para acompañar a consultas médicas a familiares con los que se conviva, siempre que se acredite que no pueden desenvolverse por sí mismos.

f) Traslados y movilidad:

Pese a su indiscutible trascendencia práctica, en materia de movilidad la única previsión legal que contempla la existencia de cargas familiares es la contenida en el artículo 40.3 del ET al señalar que «si por traslado uno de los cónyuges cambia de residencia, el otro, si fuera trabajador de la misma empresa, tendrá derecho al traslado a la misma localidad, si hubiera puesto de trabajo». Se trata, como puede comprobarse, de un supuesto particular con escasa incidencia y que no atiende a la dimensión real del problema. En relación con éste, sin embargo, tampoco se han encontrado propuestas de interés en la negociación colectiva,<sup>162</sup> a salvo de los convenios dirigidos al personal laboral de la Administración, que siguen en este punto el régimen articulado para los funcionarios. En este sentido, el Convenio Colectivo del Personal Laboral de la Comunidad Autónoma de Galicia, Resolución de 23 de mayo de 2002, señala que «para las adjudicaciones a un destino se tendrá en cuenta el número de hijos convivientes hasta el segundo grado de parentesco y que el cónyuge o pareja de hecho fuera trasladado con carácter forzoso a un puesto de trabajo que implicase cambio de domicilio». Con parecida finalidad, el Pacto Colectivo sobre normas y condiciones de trabajo de la Junta de Castilla y León, Resolución de 11 de septiembre de 1991, establece que para la provisión de las plazas vacantes se tomará en cuenta, entre otras circunstancias, la reagrupación familiar y razones de salud del cónyuge, hijos o familiares de primer grado a cargo del trabajador. Asimismo, el Convenio Colectivo del Personal Laboral de la Comunidad de Castilla-La Mancha, Resolución de 19 de octubre de 1995, en paralelo con la regulación funcionarial, reconoce el derecho

a solicitar el traslado de puesto cuando obedezca a procesos de curación o rehabilitación de cónyuge o familiares de primer grado de consanguinidad, o bien por traslado del cónyuge a otra localidad prestando servicios para la Administración.

g) Otras medidas:

No se encuentran con frecuencia en la negociación colectiva iniciativas novedosas para favorecer la conciliación que excedan de las coordinadas fijadas por la norma legal. No obstante, existen algunas disposiciones concretas de especial interés, por cuanto inciden en ámbitos en los que las necesidades del trabajador resultan particularmente acuciantes o bien porque, pese a su carácter casi simbólico, pueden considerarse un anticipo de la orientación que, en el futuro, adoptarán por los agentes sociales para un mejor tratamiento de estas cuestiones. En este sentido, un aspecto significativo sobre el que la doctrina ha llamado la atención en numerosas ocasiones es la fijación de los períodos de vacaciones de modo que el trabajador con responsabilidades familiares pueda compaginarlas con sus momentos de descanso. Pues bien, algunos convenios colectivos se hacen ya eco de esta situación estableciendo la preferencia del trabajador con hijos en edad escolar para elegir las fechas de vacaciones de manera que coincidan con los períodos escolares de inactividad;<sup>163</sup> o bien desde otro punto de vista, el reconocimiento del derecho a gozar de las vacaciones en las mismas fechas a todos los miembros de la unidad familiar, cuando éstos prestan servicios para la misma empresa o Administración.<sup>164</sup>

En otro plano, destacan igualmente aquellas disposiciones que conceden una mayor flexibilidad

<sup>162</sup> Algún convenio como el del Centro de Hemoterapia y Hemodonación de Castilla y León, Resolución de 20 de octubre de 2005, reproduce en este punto la previsión del artículo 40 del ET.

<sup>163</sup> Convenio Colectivo del Sector del Auto-taxi de Andalucía, Resolución de 9 de mayo de 2005, Convenio Colectivo del Mercado de Valores de Madrid, Resolución de 22 de marzo de 2002, Convenio Colectivo del Sector de la Industria de la Madera de Madrid, Resolución de 26 de marzo de 2003, Convenio Colectivo de Oficinas y Despachos de Cataluña, Resolución de 24 de julio

de 2000. En ausencia de previsiones convencionales, sin embargo, la jurisprudencia considera que no existe obligación para el empresario de atender a las circunstancias familiares del trabajador a la hora de fijar los turnos de vacaciones. Véase recientemente la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 11 de julio de 2005, en relación con las vacaciones de un padre separado que pretendía hacerlas coincidir con el régimen de visitas establecido judicialmente.

<sup>164</sup> Convenio Colectivo del Personal Laboral de las Universidades Públicas de Cataluña, Resolución de 27 de febrero de 2001.

al trabajador en el cumplimiento de su jornada para favorecer la atención de sus obligaciones familiares.<sup>165</sup> Así, por influencia en este caso del régimen funcionarial, el Convenio Colectivo del Personal Laboral del Servicio Catalán de Salud, Resolución de 27 de diciembre de 2001, concede el derecho a modificar el horario establecido con carácter general para los trabajadores que deban atender a menores de doce

años o familiares incapacitados (cónyuge, padre, madre o familiares de primer grado); mientras que, por su parte y aun limitado a un supuesto más concreto, el Acuerdo de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo del Instituto Catalán de Finanzas, Resolución de 2 de octubre de 2002, reconoce dos horas diarias de flexibilidad a los trabajadores con hijos con discapacidad psíquica, física o sensorial.

---

<sup>165</sup> La LO 3/2007 de Igualdad introduce en el artículo 34 del ET relativo a la ordenación de la jornada de trabajo una previsión específica en virtud de la cual: «el trabajador tendrá derecho a adaptar la duración y distribución de la jornada de trabajo para hacer efec-

---

tivo su derecho a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral en los términos que se establezcan en la negociación colectiva o en el acuerdo a que llegue con el empresario respetando, en su caso lo previsto en aquella».



## 2

# Protección social de la familia: prestaciones de Seguridad Social y asistencia social

### 2.1. INTRODUCCIÓN. PRECISIONES TERMINOLÓGICAS Y COMPETENCIA ESTADO-COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LAS PRESTACIONES FAMILIARES

El análisis de las medidas de protección social de la familia requiere un primer esfuerzo conceptual al confluir con similar, que a veces no idéntico, objeto de protección, las medidas estatales y las autonómicas, generándose con ello posibles problemas de concurrencia y competencia.

Cuando se habla de protección familiar, nos referimos a medidas transversales sin fácil determinación conceptual, pues podríamos referirnos, a la hora de proteger a la familia, a Protección Social, Seguridad Social, Servicios Sociales o Asistencia Social.

En principio cada uno de ellos posee su propio objeto de protección, subjetivo y objetivo, así como sus propias técnicas, aunque no resulta nada fácil en ocasiones diferenciar los límites entre unos y otros.

Partiendo del concepto omnicompreensivo de Protección Social o conjunto de medidas y técnicas de gestión de agentes públicos a fin de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, con especial incidencia en las situaciones de mayor necesidad, ésta debería incluir las siguientes funciones (Navarro y Quiroga 2003):

- Enfermedad y atención sanitaria: actividades relacionadas con el mantenimiento de la salud y el tratamiento de enfermedades.

- Invalidez: prestaciones de mantenimiento de la renta y las ayudas en efectivos o en servicios relacionados con atención de las personas con disminución de sus capacidades físicas o psíquicas.

- Vejez: prestaciones de jubilación y ayudas monetarias o en servicios relacionados con la vejez.

- Supervivencia: incluye las prestaciones por viudedad y orfandad y las ayudas en efectivo o en servicios relacionados con la muerte de un miembro de la familia.

- Familia e hijos: prestaciones en efectivo o servicios de atención al embarazo, nacimiento, adopción y maternidad.

- Paro: mantenimiento de una renta mínima para los parados y servicios relacionados con la situación de desempleo.

- Vivienda: financiación de la vivienda.

- Exclusión social no clasificada en otros apartados: mantenimiento de renta y otros servicios relacionados con la lucha contra la exclusión social.

Frente a este concepto de enorme amplitud, aparece el de Seguridad Social, caracterizado tradicionalmente por contar con aparentes perfiles precisos marcados por la delimitación que establece la ley de los beneficiarios y situaciones de necesidad merecedoras de protección por el sistema público de Seguridad Social. No obstante, la complejidad y variedad de los mecanismos de cobertura de las necesidades sociales no hacen fácil, a veces ni siquiera factible, determinar dónde empieza y acaba la Seguridad Social (Rodríguez-Piñero 2003).

Esta aparente claridad histórica de sus confines y la amplitud de su cobertura serán reinterpretadas con la aprobación por parte de las comunidades autónomas<sup>166</sup> de determinados complementos a las pensiones no contributivas establecidas por el sistema de Seguridad Social, poniendo al descubierto una nueva interpretación del artículo 41 de la CE y de sus contenidos, impulsada por la sentencia del Tribunal Constitucional 239/2002, de 11 de diciembre de 2002, y por abundantes análisis doctrinales, que señalarán la existencia dentro del artículo 41 de la CE de una asistencia social interna al sistema de Seguridad Social (las prestaciones no contributivas) y otra asistencia social externa al propio sistema de Seguridad Social y subsidiaria de éste, nivel en el que podrían intervenir las comunidades autónomas (Molina Navarrete 2004).

Hasta ese momento el concepto de asistencia social no aparecía claramente determinado, salvo por las referencias al artículo 55 de la Ley General de Seguridad Social, que reconoce que la Seguridad Social podrá dispensar a las personas incluidas en su ámbito de aplicación y a los familiares o asimilados que de ellas dependan los servicios y auxilios económicos que, en atención a estados y situaciones de necesidad, se consideren precisos, si bien con la previa demostración, salvo en caso de urgencia, de carencia de recursos mínimos para hacer frente a esos estados de necesidad. A partir del nuevo panorama normativo dibujado con la sentencia del Tribunal Constitucional, se abren nuevas posibilidades de intervención a las comunidades autónomas<sup>167</sup> para complementar y suplementar la limitada acción estatal en materia de asistencia social, en concreto, a sus prestaciones no contributivas, cuya finalidad primordial reside en asegurar una cobertura asistencial a aquellas personas que no hayan cotizado o lo hayan hecho en tiempo insuficiente para tener acceso a una prestación contributiva y que, además, carezcan de las rentas o ingresos

económicos mínimos para su subsistencia. Con la aprobación de estas ayudas, con la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecieron en la Seguridad Social prestaciones no contributivas, se vino a dar respuesta legal al llamamiento del artículo 41 de nuestra Constitución de otorgar protección a todos los ciudadanos, y no sólo a los trabajadores previa cotización necesaria para lucrar las prestaciones contributivas. Esta cobertura asistencial se concreta en una prestación económica (cuya cuantía es fijada anualmente por la Ley de Presupuestos Generales del Estado), en la asistencia médico-farmacéutica gratuita y en los servicios sociales complementarios.

Es en este marco de las prestaciones asistenciales o no contributivas en el que hemos de situar las llamadas *prestaciones familiares* del sistema de la Seguridad Social, que despliegan la mayor parte de su protección en este ámbito con las prestaciones por hijo a cargo, por parto y adopción múltiple y por nacimiento de hijo a partir del segundo. Se mantiene un único reducto en el nivel contributivo, cual es la prestación no económica de reconocimiento como cotizado del período de excedencia por cuidado de hijos y familiares, si bien el nivel contributivo de la Seguridad Social sigue siendo competencia exclusiva del Estado.<sup>168</sup>

La responsabilidad de dispensar protección a la familia obliga a todos los poderes públicos de conformidad con el artículo 39 de la CE, entre ellos, a las comunidades autónomas que han creado sus propios sistemas de protección (de asistencia social y servicios sociales, como tendremos ocasión de comprobar) destinados a cubrir específicamente las necesidades familiares, y todo ello a fin de complementar la escasez de recursos que aporten las ayudas estatales. Esta actuación de las comunidades autónomas se realiza, en primer lugar, desarrollando su competencia en materia de asistencia social,

<sup>166</sup> Introducidas en primer lugar por la Junta de Andalucía con los Decretos 283 y 284, de 29 de diciembre de 1998. A esta iniciativa responderán con actuaciones similares en otras comunidades autónomas como Cataluña (Resolución de 8 de septiembre de 1999) e Illes Balears (Acuerdos del Consejo de Gobierno de Illes Balears, de 12 de noviembre de 1999 y 29 de diciembre de 2000).

<sup>167</sup> Pese a que la tendencia, con esta nueva interpretación, debería haber sido una mejor armonización y coordina-

ción de todos los sistemas de protección, en realidad ha sido a la inversa (Ayala, Martínez López, y Ruiz-Huerta 2001); se ha dado prioridad al ejercicio de las competencias consideradas en sí mismas y se ha dejado a un lado la consecución de los fines últimos, llegándose incluso a distorsiones territoriales de la igualdad.

<sup>168</sup> Y en esos términos se manifiesta nuestra legislación, especialmente con la Ley de 22 de abril de 2005, sobre efectos en las pensiones no contributivas de los complementos otorgados por las comunidades autónomas.

atribuida por el artículo 148.1.20 de la CE, a la que hemos llamado asistencia social, externa al sistema de Seguridad Social, con unas características propias, así como su propio objeto de protección diferente al de la Seguridad Social, competencia exclusiva del Estado, vía artículo 149 de la CE.

En materia de protección familiar las comunidades autónomas comenzarán complementando la acción del sistema de Seguridad Social de prestaciones familiares, esto es, a través de las llamadas prestaciones por hijo a cargo, por parto y adopción múltiple y por nacimiento y adopción de tercer hijo y sucesivos. No obstante, a medida que la protección autonómica se va perfeccionando, van apareciendo prestaciones que no coincidirán ni en los sujetos ni en la cobertura con las estatales de Seguridad Social, y en ocasiones encontraremos otras prestaciones totalmente diferentes en terminología y objeto de protección a las de la Seguridad Social.

En segundo lugar, las comunidades autónomas, además de la asistencia social para proteger a las familias residentes en su territorio, se servirán de los servicios sociales. Legalmente, el artículo 38 de la Ley General de Seguridad Social señala que se incluyen dentro de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social las prestaciones de servicios sociales que puedan establecerse en materia de reeducación y rehabilitación de inválidos y de asistencia a la tercera edad, así como en aquellas otras en que se considere conveniente. Se trata de una materia transferida a las comunidades que cuenta con legislación propia en desarrollo de estos servicios sociales. Doctrinalmente pueden ser entendidos como el conjunto de prestaciones de naturaleza técnica o también los llamados servicios de apoyo, que tienen por finalidad prevenir o eliminar las situaciones de marginación social, atender las necesidades de determinados grupos (infancia, ancianos, disminuidos, marginados), facilitar la adaptación recíproca de la persona o del medio social y elevar la calidad de vida y promover el bienestar individual y colectivo (Vida Soria 1996).

Estos servicios de apoyo o prestaciones técnicas que las comunidades autónomas van a desplegar pueden concretarse en materia de protección familiar en aquellas medidas complementarias a las

prestaciones o ayudas económicas que facilitan el desarrollo familiar y, en nuestro caso, la conciliación laboral y familiar, y que en el presente documento han sido en gran parte desarrolladas como medidas complementarias extralaborales a la conciliación: servicios de apoyo a las familias con menores y dependientes tanto a domicilio como en centros residenciales, de día, de respiro y educativos, que permiten la verdadera conciliación diaria.

Por tanto, las principales actuaciones de las comunidades en materia de protección familiar se llevarán a cabo en materia de asistencia social y servicios sociales, si bien ha de advertirse que no siempre resultará fácil deslindar terminológica y conceptualmente unas de otras pues son utilizados con frecuencia indistintamente en la normativa autonómica, no siendo el legislador autonómico muy riguroso en su utilización (Alonso y Gonzalo 2000).

Finalmente, es necesario señalar que otros autores (Gala Vallejo 2002) aluden directamente, y enmarcándola en la asistencia social especializada, al término *acción social familiar*. Con ello se refieren al conjunto de actividades asistenciales que pretenden favorecer a los individuos, a las familias y otros grupos de la sociedad que por causas diversas se encuentran en situaciones especiales, además de conseguir una mejor adaptación de unos y otras a su medio y condiciones de vida, necesidades y problemas diarios.

La acción complementaria, suplementaria y de apoyo de las comunidades autónomas sobre la acción protectora de la Seguridad Social centrará en mayor medida nuestra atención en las páginas que siguen. Para ello esbozaremos el régimen de protección familiar público estatal, para señalar a continuación las ayudas de las comunidades autónomas relacionadas con él, y únicamente serán objeto de nuestra atención las prestaciones familiares que permiten intervención de las comunidades y no aquellas otras estatales que pueden incidir en mayor o menor medida en la protección familiar y con ella en la conciliación pero cuya competencia corresponde en exclusiva al Estado. Éste es el caso de la mayoría de las prestaciones contributivas de Seguridad Social, que inciden sobre el hecho familiar o pueden ser modeladas en su concesión teniendo en cuenta el factor familia, pero sobre las que no cabe actuación de



las comunidades autónomas, como ocurre con las prestaciones por maternidad, riesgo durante el embarazo o la lactancia, por muerte y supervivencia o las prestaciones por desempleo.

## 2.2. LAS PRESTACIONES FAMILIARES

En el presente apartado nos detendremos en el otorgamiento de prestaciones de la Seguridad Social directamente destinadas a proteger a la familia y que se realiza a través de las llamadas *prestaciones familiares* de la Seguridad Social, y entre ellas: la prestación por hijo a cargo, la prestación por nacimiento de hijo a partir del segundo y la prestación por parto múltiple.

El otorgamiento de prestaciones económicas de la Seguridad Social directamente destinadas a proteger a las familias viene a cubrir la situación de necesidad de las que sufren especiales cargas: ya sea por su limitado nivel de ingresos o por tratarse de familias muy numerosas o con minusválidos a cargo. Constituyen situaciones ciertamente merecedoras de especial protección, pero con carácter previo debería existir protección por el mero hecho familiar.

Se trata por tanto de una protección de claro carácter asistencial íntimamente relacionado con el nivel de ingresos familiares, y que sólo goza de mayor entidad cuando se trata de una familia con un minusválido a cargo pero de cuantía ridícula si el hijo a cargo es menor de 18 años.

Y ello pese al incremento de la preocupación generalizada por la familia que en los últimos años podemos detectar en las normas de la Seguridad Social, como puede observarse inicialmente a través de la Ley 52/2003 que, además de incrementar la cuantía de estas prestaciones, las reordena y extiende la protección al cuidado de otros familiares a cargo, a través de la prestación en especie, no económica, por la que se reconoce como período de cotización efectiva el primer año de excedencia con reserva de puesto para el cuidado de hijo conforme al artículo 46.3 del Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores (TRET), cómputo de este período para menores y familiares que quedará como única prestación familiar contributiva.

Más recientemente, se producirá una reordenación del sistema de protección familiar a través del Real Decreto 1335/2005, de 11 de noviembre, por el que se regulan las prestaciones familiares de la Seguridad Social.

Nuestro objeto será el detenernos en cómo la Seguridad Social desarrolla estas prestaciones y cómo las comunidades autónomas, conscientes de su insuficiencia para proteger las necesidades familiares, complementan las prestaciones del sistema de Seguridad Social, a veces haciendo desplegar la protección con idénticos elementos subjetivos, otras veces protegiendo situaciones diferentes a las de la legislación estatal.

El estudio de las ayudas públicas a las familias reconocidas y establecidas en la legislación autonómica alude, como necesario punto de partida y tan sólo a efectos introductorios, a las ayudas estatales reconocidas a las familias con hijos a cargo.

El Estado, a través de la Seguridad Social, concede una serie de prestaciones para prevenir, reparar o superar determinadas situaciones o estados de necesidad concretos, que dan lugar a una pérdida de ingresos o un exceso de gastos en las personas que los sufren y, concretamente, en relación con las familias con hijos a cargo, las prestaciones familiares están destinadas a cubrir la existencia de responsabilidades familiares y el nacimiento o adopción de hijos en determinados casos. Serían en la actualidad las siguientes:

- La asignación económica por hijo o acogido menor de 18 años, o hijo minusválido.
- Las prestaciones económicas en un único pago por nacimiento de hijos o adopción múltiple.
- Prestación económica por nacimiento o adopción de tercero o sucesivos hijos.
- La prestación no económica por excedencia para el cuidado de cada hijo, de menor acogido o de otros familiares.

Estas prestaciones son de naturaleza no contributiva y consisten en una prestación económica directa, excepto la prestación *no económica* que sólo se protege en el nivel contributivo.

## 2.2.1. PRESTACIÓN POR HIJO A CARGO

### 2.2.1.1. Ayuda estatal por hijo a cargo

Constituye un subsidio periódico por hijo a cargo para aquellos beneficiarios que no perciban ingresos superiores a los límites que cada año se establezcan y cuya cuantía será variable en función de la edad y el grado de minusvalía del hijo. El ámbito de protección de esta prestación se ha ido ampliando a los supuestos de adopción y acogimiento, preadoptivo y permanente.

El *hijo a cargo* que da derecho a la percepción del subsidio será, con independencia de su filiación, el que conviva con el beneficiario y a sus expensas y menor de 18 años de edad, o bien mayor de edad, pero afectado por una minusvalía igual o superior al 65%. No rompe la convivencia la separación transitoria motivada por razón de estudios, trabajo, tratamiento médico, rehabilitación u otras causas similares.

En cambio, se considera que el hijo no está a cargo del beneficiario cuando: realice un trabajo por cuenta propia o ajena, en virtud del cual obtenga unos ingresos que, en cómputo anual, resulten iguales o superiores al 75% del salario mínimo interprofesional que se fije en cada momento, computado también anualmente, o sea receptor de una pensión contributiva a cargo de un régimen público de protección social distinta de la pensión de orfandad. Los nietos y hermanos del causante titulares de pensión en favor de familiares quedan equiparados, a estos efectos, a los pensionistas de orfandad.

Para su concesión serán, por tanto, elementos determinantes, la edad, el grado de minusvalía y la convivencia y dependencia económica del beneficiario, dependencia que resulta incompatible con el trabajo del menor o minusválido que genere rentas superiores al 75% del salario mínimo interprofesional, o con la percepción por éste de cualquier pensión contributiva distinta a la de orfandad o de cualquier prestación asistencial.

En cuanto a los beneficiarios, habrán de residir en territorio español y sus ingresos o los de la unidad familiar estarán limitados a una cuantía diferente en función de si existe o no minusvalía del hijo a cargo: cuando éste sea menor de 18 años y no minusválido no deberán percibir ingresos, de naturaleza alguna, superiores, en la actualidad, a 9.328,39 euros. Esta cuantía se actualizará anualmente por las sucesivas leyes de presupuestos generales y, asimismo, se verán incrementadas en un 15% por cada hijo a cargo a partir del segundo, y no superar, por supuesto, el mismo tope de ingresos anuales. Si la asignación corresponde por hijo minusválido, basta con acreditar el grado de minusvalía requerido y no influye el límite de acumulación de ingresos para excluir la prestación, aunque afectará a la cuantía.<sup>169</sup>

Cuando se trate de familias numerosas, el límite de ingresos anuales se eleva, no debiendo superar los 15.903,95 euros, cuando concurren tres hijos a cargo. Se incrementa en 2.575,95 euros por cada hijo a partir del cuarto inclusive.

En los supuestos de convivencia del padre y la madre, cuando el hijo sea menor de 18 años no afectado por una minusvalía, los ingresos anuales de ambos se computan conjuntamente. Se presume que existe convivencia, salvo prueba en contra, siempre que no medie separación judicial o divorcio.

En los supuestos de separación o divorcio, los ingresos anuales que computar serán únicamente los del padre o de la madre a cuyo cargo se encuentre el menor.

Pese a los topes de ingresos familiares, cabe la posibilidad de que quienes lo superen perciban las prestaciones, siempre y cuando nunca sea menor que la cuantía que resulte de sumar a la cifra de sus ingresos el producto de multiplicar el importe anual de la asignación por hijo o menor acogido por el número de hijos o menores acogidos a cargo del beneficiario.

También serán beneficiarios, en atención a lo que hubiera correspondido a sus padres, los huérfanos

<sup>169</sup> Los ingresos determinarán la cuantía de la asignación económica que se corresponderá con la diferencia entre los ingresos del beneficiario y la cifra resultante de la suma de las rentas del beneficiario, más el producto de

multiplicar el importe de la asignación por hijo a cargo por el número de hijos que de él dependan; la cuantía resultante de la operación anterior se distribuirá entre los distintos hijos a cargo.

absolutos, menores de 18 años o con minusvalía igual o superior al 65%, pensionistas o no de orfandad (si bien sometidos al límite de ingresos incluida la pensión de orfandad) y los hijos abandonados por sus padres, acogidos o no.

Podrán ser beneficiarios de esta prestación el padre o madre o, en su defecto, la persona que legalmente se establezca, siempre que resida legalmente en territorio español y no tengan derecho —ninguno de los padres— a prestaciones de esta misma naturaleza en cualquier otro régimen público de protección social.

Las cuantías oscilarán en función de los límites de rentas y los hijos a cargo:

- Cuando se trate de hijos menores de 18 años no minusválidos, el reconocimiento del derecho a la cuantía de la asignación está en función del nivel de ingresos: si los hijos o acogidos a cargo son menores de 18 años no minusválidos, que no perciban ingresos anuales, de cualquier naturaleza, superiores a 9.328,39 euros más un 15% por cada hijo o menor acogido a cargo a partir del segundo. La cuantía inicial que se percibirá será de 291,00 euros anuales (24,25 euros mensuales).
- Si se trata de familias numerosas, el límite de ingresos anuales se incrementará por cada hijo a cargo a 15.903,65 euros, en los supuestos en que concurren tres hijos a cargo, incrementándose en 2.575,95 euros por cada hijo a cargo a partir del cuarto, éste incluido.
- En los casos de hijos minusválidos, cualquiera que sea su edad, no afecta el nivel de ingresos para el reconocimiento del derecho, aunque afecta el grado de minusvalía para la percepción de la prestación:
  - 581,64 euros anuales por cada hijo minusválido a cargo cuando la minusvalía sea igual o superior al 33%.
  - 3.749,16 euros anuales por cada hijo minusválido a cargo cuando la minusvalía sea igual o superior al 65%.
  - 5.623,80 euros anuales por cada hijo minusválido a cargo cuando la minusvalía sea igual o superior al 75%, y que en atención a dicho

grado necesite otra persona para la realización de los actos esenciales de la vida.

### 2.2.1.2. Ayudas autonómicas por hijo a cargo

Con una finalidad similar a estas asignaciones estatales por hijo a cargo, algunas comunidades establecen ayudas económicas a las familias al margen, o además, de las más generalizadas por parto, adopción o filiación múltiple. Se caracterizan, más que en ningún otro supuesto de concesión de prestaciones familiares como tendremos ocasión de observar, de ayudas heterogéneas tanto en cuanto a los beneficiarios, como a los requisitos para su percepción y a su cuantía. Hay desde las que benefician únicamente a las madres hasta aquellas otras que cubren necesidades más extremas, como las de las familias numerosas con ingresos cercanos al salario mínimo, frente a otras ayudas claramente universales sin tope alguno de rentas como límite para las familias perceptoras.

Entre las comunidades que establecen este tipo de ayudas por hijo a cargo podemos señalar Cantabria, Galicia, Cataluña o Castilla-La Mancha, que únicamente la contemplan para familias numerosas.

#### *Cantabria*

El Gobierno de Cantabria, consciente del problema de la conciliación de la vida laboral y familiar y de la necesidad de plantear soluciones, decidió establecer esta medida de fomento encaminada a reactivar la natalidad y a conciliar la vida familiar de la madre con la laboral.

Comenzó regulándose en el Decreto 92/2002, de 22 de agosto, que fijaba el régimen de concesión de ayudas para las madres con hijos menores de tres años, revisándose las convocatorias anuales, como en la Orden de 25 de noviembre de 2004, que regula la concesión a lo largo del año 2005 de estas ayudas a madres con hijos menores de tres años, o menores de seis años en determinados casos. En este momento vienen reguladas por la orden de la Consejería de Hacienda de 7 de noviembre de 2005, por la que se estipula la concesión de ayudas para las madres con hijos menores de tres años y, en determinados casos, a madres con hijos menores de seis años, durante el año 2006.

Estas normas tratan de favorecer a las madres, naturales o adoptantes, con el domicilio fiscal en la comunidad cántabra, con hijos menores de tres años, o menores de seis años en el caso de las familias numerosas, o cuando se trate de hijos con una minusvalía igual o superior al 33%.

En los supuestos de adopción o acogimiento, tanto preadoptivo como permanente, las ayudas se podrán percibir durante los tres años posteriores a la fecha de la resolución judicial o administrativa que lo declare, siempre que el menor no haya cumplido seis años de edad. En familias numerosas, la ayuda debe concederse por todos los hijos menores de seis años.

El importe de la ayuda se establece en 100 euros mensuales, sin que se establezca límite de ingresos para su percepción, pues como señala la misma exposición de motivos de la norma que la introdujo en su ordenamiento, la incorporación de la mujer al mundo laboral constituye un fenómeno positivo, pero que requiere un esfuerzo de readaptación familiar. El retraso en la edad de emancipación de nuestros jóvenes y la evolución de los patrones que rigen los hábitos sociales y culturales son algunas de las causas que influyen en la disminución de la natalidad, que es, sin duda, uno de los principales problemas a los que ha de hacer frente nuestra sociedad en los años venideros.

En principio, esta ayuda nació como prestación universal, si bien en la actualidad hemos de señalar que no tendrán derecho a ellas aquellas madres cuya base imponible en el IRPF, después de la aplicación de las reducciones por el mínimo personal y familiar, supere la cuantía de 42.000,00 euros en el caso de tributación individual y 72.000,00 euros en el caso de tributación conjunta.

Excepcionalmente, en el supuesto de fallecimiento de la madre o de cualquier otra causa que dé lugar a la pérdida, por ella, de la tutela del hijo menor que motiva la ayuda, podrá acogerse a estas ayudas quien, conforme a la legislación vigente, acredite que ostenta la guardia y custodia del menor.

Para el devengo de las ayudas, durante el año 2006, habremos de tener en cuenta las fechas de nacimiento o adopción del hijo:

- Para la concesión de la ayuda general, a los nacidos con posterioridad al 31 de enero de 2003 las ayudas

se devengarán en el mes siguiente al de presentación de la solicitud —aunque nunca antes de enero de 2006— hasta diciembre de 2006 o, en su caso, hasta el mes anterior al de su tercer cumpleaños.

- Para los de tres o más años y menores de seis, cuyas madres sean titulares de familias numerosas o tengan a su cargo hijos minusválidos: a los nacidos con posterioridad al 31 de enero de 2000, las ayudas se devengarán en el mes siguiente al de presentación de la solicitud —aunque nunca antes de enero de 2006— hasta diciembre de 2006 o, en su caso, hasta el mes anterior al de su sexto cumpleaños o el mes anterior al de validez o renovación del título de familia numerosa.
- Para los adoptados: a los nacidos con posterioridad a 31 de enero de 2000, las ayudas se devengarán en el mes siguiente al de presentación de la solicitud —aunque nunca antes de enero de 2006— hasta diciembre de 2006 o, en su caso, hasta el mes anterior al que se cumplan tres años posteriores a la fecha de la resolución que declare la adopción y, en cualquier caso, hasta el mes anterior a su sexto cumpleaños.

No van dirigidas, por tanto, a las familias con hijos a cargo, sino a las madres con hijos a cargo que son las únicas beneficiarias, al margen de su situación familiar o estado civil.

La única excepción a esta atribución femenina es el supuesto de fallecimiento de la madre o cualquier otra circunstancia que dé lugar a que la madre pierda la tutela legal del menor de tres años. En estos casos, podrá acogerse a la ayuda quien, conforme a la legislación vigente, acredite la guardia y custodia del menor.

### *Galicia*

Establece prestaciones familiares por cuidado de los menores más similares a las otorgadas por el sistema estatal de Seguridad Social, pues se conceden únicamente a familias con escasos recursos.

La Xunta de Galicia, con el fin de paliar, en la medida de lo posible, los gastos de los primeros años de crianza de un hijo, estableció deducciones de la cuota íntegra autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas por el nacimiento

de hijos. Sin embargo, no todas las personas tienen obligación de efectuar dicha declaración, como ocurre generalmente con las de menor capacidad económica. Así, a través de ayudas económicas directas, aprobadas inicialmente en el año 2002<sup>170</sup> se pretende equiparar a este colectivo de personas con aquellos que gozan de la correspondiente deducción fiscal, concediéndose una nueva ayuda económica de 300 euros por cada hijo menor de tres años para aquellas familias que por razón de sus ingresos no estuviesen obligadas a presentar la declaración del IRPF.

#### *Cataluña*

En este momento reguladas a través de la Orden de Bienestar Social de 1 de marzo de 2006, por la que se aprueban las bases para la concesión de prestaciones económicas para las familias con hijos a cargo, Cataluña concede prestaciones por hijo a cargo y, a diferencia de las observadas hasta el momento, la ayuda catalana a las familias con hijos a cargo<sup>171</sup> es clara y netamente universal, sin someter en ningún caso a las familias a topes de ingresos, y su objeto es el de contribuir a hacer compatibles las responsabilidades familiares con las obligaciones laborales de la familia, concediéndose, en un único pago:

- A las familias residentes en Cataluña con hijos nacidos entre el 1 de enero de 2003 y el 31 de diciembre de 2006 (ambos inclusive), una ayuda de 600 euros.
- A las familias numerosas o familias monoparentales residentes en Cataluña, con niños nacidos entre el 1 de enero de 2000 y el 31 de diciembre de 2006 (ambos inclusive), una ayuda de 700 euros.
- A las familias residentes en Cataluña con hijos en acogida o en adopción, siempre que la fecha del acta notarial o la sentencia de la adopción

o la acogida o la resolución administrativa de la acogida esté comprendida entre el 1 de enero de 2003 y el 31 de diciembre de 2003, y en caso de familias numerosas o monoparentales entre el 1 de enero de 2000 y el 31 de diciembre de 2006 (ambos inclusive), de cuantía proporcional en función del mes de nacimiento del hijo.

#### *Castilla-La Mancha*

En este caso la especialidad reside en que las ayudas por hijo a cargo únicamente se conceden a las familias numerosas que no superen determinado tope de rentas. Castilla-La Mancha concederá estas prestaciones por tener a cargo hijos menores de 18 años, siempre y cuando se trate de familias con al menos tres hijos (dos si alguno es minusválido), y convivan todos ellos a expensas del titular de la familia numerosa. La cuantía de la prestación será de 30 euros mensuales. Se declaran compatibles con otras derivadas de las nuevas políticas fiscales de apoyo a la familia aprobadas por la Junta de Castilla-La Mancha.

Constituye claramente una prestación complementaria, en cuanto a la delimitación de su ámbito subjetivo, a la estatal del sistema de Seguridad Social, e incidirán en aquellos grupos familiares con mayores cargas y limitadas en ingresos

### **2.2.2. ASIGNACIÓN ECONÓMICA POR FILIACIÓN MÚLTIPLE**

#### **2.2.2.1. Ayuda estatal por nacimiento o adopción del tercer hijo y siguientes**

Las prestaciones económicas por filiación múltiple se conceden, en un único pago, a las familias cuando nazca, o sea adoptado, su tercer hijo o siguientes, debiendo tenerse en cuenta que los hijos minusválidos (con minusvalías superiores al 33%) cuentan doble.

<sup>170</sup> Introducida mediante la Disposición Adicional 26.ª de la Ley gallega 3/2002, de 29 de abril, de Medidas de Régimen Fiscal y Administrativo y regulada posteriormente en la Orden de 10 de marzo de 2003, que regula la prestación económica de pago único por hijo menor a cargo.

<sup>171</sup> En su origen, se regularon, si bien con algunos cambios respecto a las actuales ayudas en las órdenes del Departamento de Bienestar Social de 14 de enero de 2002 y de 28 de enero de 2003, que abrieron la convocatoria y aprueban las bases para la concesión de ayudas

de apoyo a las familias con niños menores de tres años y para familias numerosas con niños menores de seis años. La cuantía de la ayuda económica era para aquellos años de 480,80 y de 525 euros por niño (respectivamente para los años 2002 y 2003). Por lo que se refiere a las familias numerosas, la cuantía por niño es de 600 euros. El abono se efectuará en un solo pago. Si bien estas ayudas tenían, como las cántabras en la actualidad, tope de ingresos familiares en la declaración del IRPF.

Las familias que ya tengan dos o más hijos tendrán derecho, con motivo del nacimiento o adopción del tercero y siguientes, a una prestación económica del sistema de la Seguridad Social que consistirá en un pago único de 450,76 euros por cada nuevo hijo. Para ser beneficiario de esta asignación económica de pago único, el padre o madre o, en su defecto, la persona que reglamentariamente se establezca, ha de reunir los requisitos establecidos para ser beneficiario de las asignaciones económicas por hijo a cargo no minusválido que ya hemos señalado: residencia, límite de ingresos y no tener derecho a percibir otras prestaciones públicas por la misma causa.

En el supuesto de convivencia del padre y la madre, si la suma de ingresos supera los límites señalados no se reconocerá la condición de beneficiario a ninguno de ellos.

Se trata, por tanto, de una ayuda a las familias para cubrir la situación de necesidad o de exceso de gastos que sobrevienen cuando nace o se adopta el tercer hijo o los siguientes, si bien esta ayuda está condicionada a que uno de los padres esté dado de alta o en situación asimilada en algún régimen del sistema de Seguridad Social o sea pensionista de la Seguridad Social y no tenga derecho a otras prestaciones de la misma naturaleza (aunque pueden recibir, al mismo tiempo, la ayuda por parto múltiple), y en segundo lugar siempre que los ingresos familiares no superen la cantidad establecida para las prestaciones por hijo a cargo.

#### 2.2.2.2. Prestaciones autonómicas por filiación múltiple

Algunas comunidades autónomas contemplan ayudas específicas para las familias con filiación múltiple por el aumento de cargas que ello supone para el núcleo familiar.

Hemos de diferenciar para ello dos tipos de ayudas: las que conceden comunidades como Andalucía o la Comunidad Foral de Navarra, partiendo de la misma carga que en las prestaciones por nacimiento o adopción propias de la Seguridad Social estatal, esto es, que protegen a las familias a partir

del tercer hijo, frente a aquellas que introducen novedades más avanzadas, como el País Vasco o Castilla y León: la primera por configurar un sistema cerrado y coordinado de protección a la familia por escalones, por número de hijos, protegiendo desde el segundo; y Castilla y León concede, por una ayuda universal por el hecho de tener un hijo, al margen del ordinal que éste suponga, si bien condiciona la cuantía de la ayuda a las rentas familiares y, ahora sí, en función del número de hijos a cargo. Detengámonos en los perfiles de cada una de ellas.

Andalucía<sup>172</sup> concede ayudas económicas a las familias andaluzas al nacer su tercer hijo, si bien condiciona la ayuda a que el primer y/o el segundo hijo no alcancen los tres años, y serán precisamente esos menores, los beneficiarios de la ayuda hasta cumplir los tres años, y no el recién nacido que no genera derecho a ayuda. Este requerimiento condiciona en gran parte la obtención de la ayuda pues se somete a requisitos muy limitados en el tiempo, concretamente a dos años (Maldonado Molina 2002). La ayuda será de 600 euros anuales por cada hijo menor de tres años hasta que cumpla esa edad, excluido el recién nacido. A estos efectos, se entenderán equiparados al nacimiento las adopciones y acogimientos familiares permanentes o preadoptivos.

Se tienen en cuenta los ingresos familiares; para acceder a las ayudas no se pueden superar los establecidos en la disposición adicional primera del Decreto 137/2002, de 30 de abril, de Apoyo a las Familias Andaluzas, y que en atención a su cuantía constituyen ayudas claramente asistenciales.

En el caso de la Comunidad Foral de Navarra, se establecen ayudas económicas directas de pago único de 1.983,34 euros cuando se trate del nacimiento (no adopción o acogimiento) del tercer hijo o sucesivos, o del segundo si alguno tiene un grado de minusvalía igual o superior al 25%, para quienes no opten por la ayuda prevista para las familias en las que uno de los padres solicite excedencia por cuidado de hijos o a las que no les corresponda su aplicación.

<sup>172</sup> Decreto 137/2002 y Orden de 6 de mayo de 2002, que regula

las ayudas económicas por menores y partos múltiples.

Además se establecen otras ayudas a las familias con cuatro o más hijos, de 360 euros anuales por cada hijo menor de 18 años, a partir del cuarto hijo inclusive, o el tercero si alguno de ellos es minusválido.<sup>173</sup>

El caso del País Vasco<sup>174</sup> como ya hemos señalado en la introducción a este apartado, configura un sistema cerrado y completo de protección universal, no sometido a límite de ingresos, y escalonado en los siguientes tramos: una ayuda de pago único por nacimiento o adopción del segundo hijo de 1.100 euros, y otras por nacimiento o adopción del tercer hijo o sucesivo de 1.100 euros anuales hasta que cumplan cinco años. Cuando se trate de familias con hijos minusválidos, la ayuda duplicará su cuantía en relación con ese hijo.

Se trata, en definitiva, de una normativa que, además de subvenir a necesidades extraordinarias de las familias, constituye un incentivo a la natalidad. En la misma norma, como un todo de protección familiar, se conceden las ayudas por parto múltiple que veremos en el siguiente apartado.

Finalmente, hay que mencionar el supuesto específico de la ayuda universal por nacimiento de hijo concedida por la Junta de Castilla y León,<sup>175</sup> no limitada en cuanto a su concesión por las rentas de los beneficiarios pero condicionada en su cuantía en atención al número de hijos a cargo:

- a) Para rentas inferiores o iguales a 21.035 euros la cuantía ascenderá a 601 euros para el primer hijo, 1.202 euros para el segundo y 1.803 euros para el tercero y sucesivos.
- b) Para rentas superiores a 21.035 euros la cuantía será de 300 euros para el primer hijo, 601 para el segundo, y 901 euros para el tercero y sucesivos.

Se tendrá en cuenta asimismo el orden que en el Libro de Familia ocupe el recién nacido o adoptado.

En el supuesto de que alguno de los beneficiarios tenga asignada la custodia de los hijos habidos en relaciones anteriores, éstos serán computados para determinar el número de orden del recién nacido o adoptado.

La cantidad que se reconozca se duplicará en caso de que el neonato o adoptado sufra un grado de minusvalía igual o superior al 33%.

### 2.2.3. ASIGNACIÓN ECONÓMICA POR NACIMIENTO Y ADOPCIÓN MÚLTIPLES

#### 2.2.3.1. Prestación familiar estatal

Consiste en una prestación de pago único, cuando el número de nacidos o adoptados sea igual o superior a dos y de cuantía variable en función del número de hijos nacidos en el parto: para dos hijos, cuatro veces el importe mensual del Salario Mínimo Interprofesional; para tres hijos, ocho veces; cuatro o más hijos, doce veces el Salario Mínimo Interprofesional (SMI). Para ser beneficiario habrán de reunirse los mismos requisitos que en la prestación anterior.

Cuando el número de hijos que nacen en un parto o se adoptan (en España o en el extranjero), simultáneamente, son dos o más, los padres pueden pedir y recibir esta ayuda siempre que no tengan derecho a otras prestaciones de la misma naturaleza, si bien esta ayuda es compatible con la prestación por nacimiento o adopción del tercer hijo o los siguientes, el subsidio especial de maternidad por parto múltiple, las asignaciones económicas por hijo o menor acogido a cargo y la pensión de orfandad y a favor de nietos y hermanos que, en su caso, les pueda corresponder. Sin embargo esta ayuda es incompatible con otras parecidas que dan otras instituciones públicas de protección social, y en este caso los padres deberán elegir qué ayuda solicitan.

Para hacer el cálculo se tiene en cuenta por un lado el número de hijos nacidos en el parto o adoptados, y por otro, el SMI de cada año.

<sup>173</sup> Ley Foral 16/2003, de 17 de marzo, y Decreto Foral 126/2003, de 20 de mayo.

<sup>174</sup> Decreto 176/2002, de 16 de julio, que regula las ayudas económicas a las familias con hijos, interpretado por la Instrucción 1/2003, de 16 de abril, y por la Instrucción 2/2003, de 15 de mayo.

<sup>175</sup> Orden de 23 de diciembre de 2004, de la Consejería de

Familia, por la que se regulan las prestaciones económicas de pago único a los padres y/o madres por nacimiento o adopción de hijo, en desarrollo del Decreto 292/2001, de 20 de diciembre, por el que se establecen líneas de apoyo a la familia y a la conciliación de la vida laboral en Castilla y León.

### 2.2.3.2. Ayudas familiares autonómicas por parto y adopción múltiple

La mayoría de las comunidades autónomas prestan las ayudas por parto, adopción y acogimiento múltiples con la finalidad de proporcionar apoyo a las familias para dar cobertura a la necesidad extraordinaria que supone el incremento súbito en su número de miembros y con ello de sus necesidades.

A la hora de clasificar estas ayudas autonómicas (Almendros 2005) vamos a diferenciarlas en atención a las comunidades que a las conceden, su objeto de protección, requisitos para el acceso y abono.

a) Conceden estas ayudas las siguientes comunidades:

- Andalucía: Decreto 137/2002 de Apoyo a las Familias Andaluzas. Deben tenerse en cuenta además los Decretos 18/2003, de 4 de febrero, de Ampliación de las Medidas de Apoyo a las Familias Andaluzas y 7/2004, de 20 de enero, de Ampliación de las Medidas de Apoyo a las Familias Andaluzas y, entre otras, la Orden de 6 de mayo de 2002 que regula ayudas económicas por menores y partos múltiples.
- Aragón: Decreto 20/2004, de 27 de enero, ayudas para familias con hijos nacidos de partos múltiples o procedentes de adopciones múltiples, y órdenes anuales de convocatoria de ayudas como la Orden de 11 de noviembre de 2004 por la que se convocaron ayudas para familias con hijos o hijas nacidos de partos múltiples o procedentes de adopción múltiple para el año 2005.
- Canarias: Orden de 11 de marzo de 2002, por la que se aprueban las bases de vigencia indefinida y se efectúa convocatoria para la concesión de ayudas para el año 2002, a familias en las que se produzcan partos múltiples.
- Castilla-La Mancha: desde la Orden de 5 de septiembre de 2002, por la que se convocan ayudas económicas a las familias por el nacimiento de dos o más hijos en el mismo parto, hasta la más reciente Orden de 28 de diciembre

de 2005, de la Consejería de Bienestar Social, por la que se regulan las bases y se convocan ayudas económicas a las familias por el nacimiento de dos o más hijos en el mismo parto o por adopción múltiple para 2006.

- Castilla y León: Orden de la Consejería de Familia de 23 de diciembre de 2004, por la que se regulan las prestaciones económicas de pago único a los padres y/o madres por nacimiento o adopción de hijo y en la que se establece la protección por parto o adopción múltiples, en desarrollo del Decreto 292/2001, de 20 de diciembre, por el que se establecen Líneas de apoyo a la Familia y a la Conciliación de la Vida Laboral en Castilla y León.
- Comunitat Valenciana: Orden valenciana de 13 de mayo de 2003 que regula y convoca ayudas con ocasión de parto múltiple, adopción o acogimiento preadoptivo, de tres o más menores.
- Cataluña: Ley catalana 18/2003, de 4 de julio, de Apoyo a las Familias.
- Galicia: Orden de 15 de octubre de 2002 que modifica la Orden de 14 de junio de 2002, que regula las ayudas a las familias en las que se produce un parto múltiple, adopción o acogimiento preadoptivo de varios menores.
- Comunidad Foral de Navarra, que las aprobó por Real Decreto 1368/2000, de 29 de julio, de desarrollo de las prestaciones económicas de pago único por nacimiento de tercer hijo o sucesivos y por parto múltiple; Decreto Foral navarro 241/2000, de 27 de junio, que regula ayudas económicas por el nacimiento de dos o más hijos en el mismo parto.
- País Vasco: Decreto 176/2002, de 16 de julio, que regula las ayudas económicas a las familias con hijos, interpretado por la Instrucción 1/2003, de 16 de abril y por la Instrucción 2/2003, de 15 de mayo.

b) En cuanto al objeto de protección:

Las comunidades autónomas con mayor desarrollo de protección familiar protegen el parto



múltiple desde dos hijos (Andalucía, Castilla-La Mancha, Galicia, Comunidad Foral de Navarra, Cataluña, País Vasco y más recientemente Castilla y León). Otras comunidades elevan el número mínimo a tres hijos en el mismo parto para la concesión (Aragón, Principado de Asturias, Canarias, Comunitat Valenciana), con menos facilidades además en el caso del Principado de Asturias que exige que se originen dificultades para la atención adecuada de los niños tras el nacimiento.

Tampoco hemos de partir del hecho de que todas ellas amplíen la protección a las adopciones y/o acogimientos múltiples, pues sólo lo establecerán, y con diferentes coberturas, Andalucía, que equipara totalmente parto múltiple con adopciones y acogimientos permanentes o preadoptivos de dos o más hijos simultáneamente; Cataluña, Galicia y la Comunitat Valenciana sólo para la adopción y el acogimiento preadoptivo, y el País Vasco y Castilla y León, que sólo extiende la protección de parto múltiple a la adopción.

c) En cuanto a los requisitos para el acceso:

Someterán la concesión a la no superación de un límite de rentas familiares, Andalucía, Aragón, Canarias, y la Comunitat Valenciana. Por el contrario, Galicia, Cataluña, Castilla-La Mancha, Comunidad Foral de Navarra y País Vasco no exigen no superar un límite de ingresos.

d) En cuanto a su abono y cuantía, podemos diferenciar entre:

Las prestaciones de pago único de:

- Principado de Asturias: de 1.051,76 euros.
- Galicia: será el resultado de dividir la totalidad del crédito consignado entre el número de hijos por los que se solicita la ayuda. No siendo en ningún caso superior a 450 euros por hijo, la ayuda se traduce, además del beneficio económico, en el suministro gratuito de leche en los dos primeros años de la vida de los niños. El programa de leche gratuita desde el año 2002 también se extiende a las familias numerosas en las que se produce un nacimiento o en aquellas en las que un nacimiento las convierta en numerosas.

- Comunitat Valenciana, que fija la ayuda en un máximo de 1.205 euros.

- Castilla y León: para partos o adopciones simultáneas de dos hijos, la prestación se complementa con un 50% de la cantidad inicialmente prevista en las prestaciones por nacimiento de hijo para cada niño, y en los supuestos de parto o adopción múltiple de tres hijos o más, el complemento asignado para el tercer hijo y sucesivos supondrá un 100% de la cuantía.

- Cataluña: 600 euros por familia en caso de parto doble o adopción o acogida simultánea de dos niños; 1.000 euros por familia en caso de parto triple o adopción o acogida simultánea de tres niños; 1.200 euros por familia en caso de parto cuádruple o más, o adopción o acogida simultánea de cuatro o más niños.

Las prestaciones de pago periódico de:

- Andalucía: por nacimiento doble, triple o de más de tres hijos, se establecen ayudas económicas por parto múltiple durante los tres primeros años de vida de los nacidos, por las siguientes cuantías: 1.200 euros en el caso de partos de 2 hijos; 2.400 euros en los de 3 hijos; 3.600 euros en el caso de partos de 4 hijos; y 4.800 euros en partos de 5 o más hijos.

- Aragón: con carácter general se concederá una ayuda económica, a fondo perdido, de hasta un máximo de 1.200 euros por cada hijo y año, hasta los nueve años, en el caso de parto múltiple; y en el supuesto de adopción múltiple se otorgará también como máximo la misma cantidad por cada hijo adoptado mientras el más pequeño no supere la edad de nueve años. Esta cuantía se podrá incrementar en caso de nacimiento de cuatrillizos o en adelante, al igual que ante adopciones de cuatro niños o más.

- Canarias: el importe de la ayuda se establece en función del número de nacidos en el mismo parto y la renta per cápita de los ingresos de la unidad familiar; en cualquier caso, el importe máximo de la ayuda será de 1.202,02 euros por niño y año a familias que tengan tres o más hijos como consecuencia

de un parto múltiple hasta que éstos alcancen la edad de 16 años.

– Castilla-La Mancha: para partos o adopciones de dos hijos: 270 euros al trimestre durante dos años; de tres hijos: 540 euros al trimestre durante tres años; de cuatro hijos: 903 euros al trimestre durante cuatro años; y partos o adopciones de cinco o más hijos: el importe del punto anterior se aumentará en 180 euros al trimestre por cada hijo alumbrado a partir del cuarto; cabe además la posibilidad, para los dos últimos supuestos, de que la familia solicite una nueva ayuda, que tendrá una duración máxima de un año prorrogable por otro, atendiendo a las circunstancias familiares que concurran; dichas circunstancias serán avaladas por un informe social elaborado por los servicios sociales. Recordemos que en esta comunidad autónoma se establecen ayudas domiciliarias especiales en caso de parto múltiple.

– Comunidad Foral de Navarra: en el caso de gemelos, ayuda de 72,12 euros mensuales durante el primer año de vida de los hijos; en el caso de trillizos 180,30 euros mensuales durante los tres primeros años de vida de los hijos; en el caso de cuatrillizos, ayuda de 240,40 euros mensuales durante los tres primeros años de vida de los hijos; y para el caso de quintillizos o más hijos se establece una ayuda económica adicional de 60,10 euros al mes por hijo que se irá incrementando progresivamente en función del número de hijos que nazcan, hasta que los hijos cumplan 3 años.

– País Vasco: Las cuantías correspondientes a las ayudas económicas por parto múltiple, y adopción también múltiple, serán las siguientes:

2.600 euros anuales hasta que los hijos cumplan los tres años, y 1.200 euros anuales hasta que cumplan los 10 años de edad, en el caso de nacimiento de gemelos y de adopción de dos hijos; o 4.000 euros anuales hasta que los hijos cumplan los tres años, y 2.400 euros anuales hasta que cumplan los 10 años de edad, en caso de nacimiento de trillizos y

de adopción de tres hijos; o 5.400 euros anuales hasta que los hijos cumplan los tres años, y 3.600 euros anuales hasta que cumplan los 10 años de edad, en caso de nacimiento de cuatrillizos, y de adopción de cuatro hijos.

Por otra parte, cuando el número de hijos e hijas nacidos en parto múltiple o adoptados simultáneamente sea igual o superior a cinco, se concederán: 5.400 euros anuales hasta que los hijos cumplan los tres años, y 3.600 euros anuales hasta que cumplan los 10 años de edad. Además, una cantidad adicional por cada hijo de 1.400 euros anuales a partir de ese quinto hasta que cumplan los tres años de edad y 1.200 euros anuales hasta que cumplan los 10 años de edad.

En el supuesto de que alguno de los hijos que originan la ayuda padezca una minusvalía reconocida de porcentaje igual o superior al 33%, y acreditada mediante certificado de minusvalía expedido por la correspondiente Diputación Foral, las cuantías previstas se duplicarán en la parte correspondiente a dicho hijo.

En el supuesto de adopción múltiple, estas ayudas se extinguirán, en todo caso, cuando los hijos adoptados cumplan los 10 años de edad. En caso de que aquéllos fueran de distinta edad, la extinción de la ayuda se producirá cuando los cumpla la persona adoptada de mayor edad.

e) Otros elementos que tener en cuenta en la concesión:

Como ya hemos tenido ocasión de comprobar, son por ejemplo la condición de minusválido de los nacidos en el parto múltiple, como el ya mencionado supuesto del País Vasco que duplica las cuantías; o en Canarias, el aumento de la ayuda en 601,01 euros anuales por cada menor nacido en parto múltiple con minusvalía igual o superior al 33%; o en la Comunitat Valenciana, partiendo de ese mismo grado de minusvalía, el incremento también de la ayuda. También Castilla y León considera la minusvalía del menor en la concesión de estas ayudas.

f) Finalmente, en cuanto a otros requisitos genéricos para su concesión:

Todas las comunidades condicionan las ayudas a la existencia de dotación presupuestaria, y en cuanto a los requisitos genéricos de los beneficiarios, se exige en todos los casos la residencia en territorio de la comunidad autónoma o el empadronamiento. Sin embargo no todas exigen período mínimo de residencia (Andalucía, Principado de Asturias, Galicia, Comunitat Valenciana y País Vasco).

#### 2.2.4. AYUDAS PARA ACOGIMIENTOS FAMILIARES Y ADOPCIONES

En su afán de cobertura de las situaciones familiares de necesidad, las comunidades autónomas no sólo complementan las ayudas de la Seguridad Social estatal pues, en ocasiones, la suplementan, como es el caso de las prestaciones concedidas específicamente para los supuestos de acogimientos familiares y adopciones. Y en ese sentido legislarán la Comunitat Valenciana, Aragón, Andalucía, Castilla-La Mancha, Galicia, Extremadura, Cataluña, Región de Murcia y La Rioja.

La Comunitat Valenciana<sup>176</sup> concede prestaciones económicas individualizadas por acogimiento familiar simple o permanente de menores, como compensación de los gastos ocasionados por el cuidado y la atención del menor. Podrán solicitar las ayudas reguladas en este capítulo la persona o personas físicas que reciban a un menor en acogimiento familiar simple o permanente, por resolución administrativa de las Direcciones Territoriales de la Conselleria de Bienestar Social, en virtud de una vinculación previa basada en una relación de parentesco, amistad, vecindad o vinculación especial.

De carácter individualizado serán también las concedidas en Aragón<sup>177</sup> para acogimientos familiares, así como las de Galicia<sup>178</sup> y Extremadura, que prevén ayudas en atención a los gastos efectivamente reali-

zados, o la Región de Murcia que tiene un programa de acogimiento familiar de urgencia y diagnóstico.

Andalucía<sup>179</sup> regula, por su parte, prestaciones económicas a las familias acogedoras de menores, a percibibles por la persona o personas acogedoras que formalicen el acogimiento familiar de uno o varios menores en las modalidades en ella previstas. Las prestaciones económicas que se establecen en esta comunidad tienen como finalidad favorecer la medida de acogimiento familiar, contribuyendo a sufragar los gastos ordinarios y extraordinarios originados por la atención y el cuidado del menor acogido, y remunerando la dedicación y cualificación de la familia acogedora. Existen varias modalidades de prestaciones, cuya cuantía se halla en función de ésta.

La prestación básica tiene por objeto cubrir los gastos de carácter periódico derivados de la obligación de cuidar, alimentar y educar al menor y su cuantía varía en función del número de menores acogidos. Tiene por objeto atender los gastos de manutención de carácter periódico, derivados de la obligación de cuidar, alimentar y educar al menor, estableciéndose los siguientes montos:

- Primer menor: 250 euros mensuales.
- Segundo menor: 200 euros mensuales.
- Tercer menor y siguientes: 150 euros mensuales por cada uno.

La prestación específica está dirigida a los acogimientos en familias acogedoras de urgencia y en familias profesionalizadas, remunerándose la disponibilidad y especial cualificación. Tiene por objeto remunerar la especial cualificación y disponibilidad de las personas acogedoras, que percibirán, además de la prestación básica que corresponda según lo establecido en la letra anterior, una prestación de 400 euros mensuales, con independencia del número de menores acogidos. Su cuantía se fijará en función del importe del gasto realizado.

<sup>176</sup> Órdenes valencianas de 25 de noviembre de 2003, y 27 de diciembre de 2004, que regulan y convocan prestaciones económicas individualizadas por acogimiento familiar de menores, simple o permanente.

<sup>177</sup> Orden de 13 de noviembre de 1996 de compensaciones económicas para acogimientos familiares.

<sup>178</sup> Orden gallega de 30 de abril de 1990 por la que se

desarrolla el Decreto de 28 de julio de 1988 de protección y tutela de menores desamparados y Ley de la comunidad de Galicia 16/2004, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley 9/1991, de 2 de octubre, de medidas básicas para la inserción social.

<sup>179</sup> Orden de 11 de febrero de 2004.

En los dos primeros supuestos las cantidades corresponden a meses naturales completos. En el supuesto de que el período que haya que computar sea inferior a un mes, el importe que se abonará será el resultado de dividir la cantidad asignada entre 30 y multiplicar el cociente por el número de días que corresponda. Las prestaciones básica y específica se actualizarán anualmente, con efectos desde el día 1 de enero, conforme a las variaciones que experimente el Índice de Precios al Consumo fijado para el año inmediatamente anterior.

Castilla-La Mancha<sup>180</sup> reconoce ayudas por acogimiento, simple o permanente de menores. El importe de la ayuda se establece por cuantías diarias que oscilarán entre los 3 y los 9 euros/día, en atención al tope de ingresos familiares (desde un mínimo de 9.670 euros con un solo miembro hasta los 29.011 euros con 5 o más miembros) que se establecen en atención al número de miembros de esa unidad familiar de acogida. Será necesario acreditar el gasto efectivamente realizado. La Rioja,<sup>181</sup> entre las medidas de protección a la infancia, contempla el apoyo familiar para promover el desarrollo integral del menor en su medio familiar de origen. En este marco regula la concesión de prestaciones económicas en el ámbito de la protección de la infancia contemplando dos tipos de ayudas en caso de acogimiento:

- Ayuda básica: la cuantía de la prestación genérica básica por acogimiento se fija en 240 euros/mes por menor acogido. Si el menor o menores acogidos tienen reconocido un grado de minusvalía igual o superior al 33%, la cuantía ascenderá a 360 euros/mes por cada menor discapacitado. Dichas cuantías se actualizarán anualmente de forma automática en función del Índice de Precios al Consumo previsto por el Gobierno de la nación para cada año.
- Ayuda complementaria: 100% del coste de los tratamientos psicológicos y de terapia familiar que se requieran.

Extremadura, por su parte, inicialmente establecía las ayudas en el Decreto 99/1990, de 26

de diciembre, régimen general de subvenciones de la Consejería de Emigración y Acción Social y en la actualidad en el Decreto 10/2005, de la Consejería de Bienestar Social, que recoge ayudas con una cuantía mensual de 120 euros por menor acogido y se prorrogan de forma automática hasta que el joven cumple los 21 años o cuando, al cumplir la mayoría de edad, no realice actividad laboral remunerada o el salario que perciba por ésta no supere el 75% del salario mínimo interprofesional.

### 2.2.5. AYUDAS POR HIJOS NACIDOS A TRAVÉS DE TÉCNICAS DE REPRODUCCIÓN ASISTIDA

Con el objeto de una protección muy específica se aprueban específicamente en algunas comunidades autónomas, como en Cataluña, ayudas para dar apoyo a las familias en supuestos de reproducción asistida. La primera normativa que regulará en este sentido será la Ley catalana 18/2003, de 4 de julio, de Apoyo a las Familias, que prevé ayudas para la aplicación de técnicas de reproducción asistida, con la finalidad de tener uno o más hijos, si bien estarán sometidas para su percepción a límites de recursos económicos.

Si el tratamiento se recibe en un centro sanitario de la red pública o en un centro que tenga suscrito un concierto con ella, la ayuda económica se aplica a los gastos ocasionados por los desplazamientos y estancia fuera del lugar de residencia habitual, en un porcentaje del 50% del coste total. Si el tratamiento se recibe en un centro sanitario privado que no forma parte de la red pública ni tiene suscrito ningún concierto con ella, la ayuda económica se aplica exclusivamente a los gastos relacionados con el tratamiento médico, sea por visitas o por medicamentos, sin tener en cuenta otras circunstancias complementarias, como el traslado o el alojamiento, en un porcentaje del 25% del coste total. Este porcentaje debe aplicarse sobre los importes máximos del coste de cada visita médica que fija el Gobierno, tomando como referencia los baremos que el Departamento de Sanidad y Seguridad Social debe determinar por vía reglamentaria, de acuerdo con los que rigen para la sanidad pública y concertada.

<sup>180</sup> Orden de 18 de diciembre de 2003, modificada por la Orden de 14 de diciembre de 2005, que convoca prestaciones económicas y de apoyo a la adopción de menores, y la de Castilla-La Mancha de 14 de diciembre de 2004, que convoca pres-

taciones económicas de apoyo a la adopción de menores.  
<sup>181</sup> La Ley 4/1998, de 18 de marzo, del Menor y la Orden de 28 de octubre de 2004 regulan la concesión de prestaciones económicas en el ámbito de la protección de la infancia.

### 2.2.6. PRESTACIÓN ESTATAL NO ECONÓMICA POR CUIDADO DE HIJO MENOR ACOGIDO O DE OTROS FAMILIARES

Junto a las señaladas de carácter económico, entre las prestaciones familiares se encuentra una de concesión exclusivamente estatal, no económica, en virtud de la cual se tendrá por período de cotización efectiva el primer año de excedencia laboral para el cuidado de hijos del artículo 46.3 TRET. Si el período que se disfruta es menor de un año, se computará el tiempo efectivamente disfrutado.

Este reconocimiento tendrá una serie de beneficios como el ser tenidos en alta para acceder a las demás prestaciones de la Seguridad Social, salvo a la de incapacidad temporal; servir para el cómputo del período de carencia y de la base reguladora para acceder a tales prestaciones; y durante todo el período de descanso, contar con el derecho a la asistencia sanitaria.

No hemos de olvidar, además, que desde la regulación de la Seguridad Social existen otros beneficios para este período de excedencia. Los empresarios se beneficiarán de bonificaciones en las cuotas de Seguridad Social en la contratación de trabajadores interinos para sustituir a los que están en excedencia.

Esta prestación, introducida por la Ley de Prestaciones No Contributivas, consiste en la actualidad en computar como período cotizado el primer año de excedencia con reserva de puesto que disfruten los trabajadores por el nacimiento o adopción de cada hijo, o de un menor acogido, o por cuidado de familiares.

Constituye, por tanto una prestación que viene a abundar en las medidas de conciliación señaladas hasta el momento, pues para su nacimiento requiere de la previa prestación de servicios de un trabajador que, a fin de conciliar sus intereses familiares y laborales, opta por la excedencia. Con esta medida se favorece que el trabajador, normalmente trabajadora, que opta por el cuidado de la familia, no se vea perjudicado a efectos de cotización para lucrar prestaciones futuras.

La existencia de esta prestación viene a cubrir el vacío de cotización que supone la excedencia,

período de suspensión del contrato de trabajo en el que cesan las obligaciones de cotización tanto de los trabajadores como del empresario. Esto supondría un perjuicio para el trabajador de cara al reconocimiento de prestaciones futuras de la Seguridad Social y, precisamente, a fin de evitar disminuciones en la *carrera del seguro* del trabajador se reconoce como cotizado el primer año de esa excedencia por cuidado de hijos o familiares.

En cuanto a las situaciones protegidas, el origen de esta prestación es la excedencia por cuidado de hijo establecida en el artículo 46.3 del ET, para los trabajadores por cuenta ajena, y en el artículo 29.4 de la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, para los funcionarios públicos. Ambas previsiones normativas serían objeto de modificación por la Ley 33/1999, de conciliación de la vida laboral y familiar.

Como ya se ha analizado en el presente documento, la excedencia para cuidado de hijos constituye una suspensión del contrato de trabajo, de un máximo de tres años desde el nacimiento —o desde la resolución judicial o administrativa en caso de adopción o acogimiento— que no perjudicará al trabajador a efectos de antigüedad ni de mantenimiento de su puesto de trabajo, que habrá de ser el mismo si la duración es de un año, o un puesto del mismo grupo profesional o categoría equivalente.

A fin de completar las previsiones laborales y administrativas, las normas de Seguridad Social proceden a computar como año cotizado el primer año de excedencia por cuidado de hijos, estableciendo dos tramos de protección en la excedencia, que sólo se beneficiará de las cotizaciones ficticias durante el primer año, salvo en el caso de las familias numerosas en que el beneficio de la cotización se extenderá al período de 15 meses, para familias de categoría general, o 18 en caso de categoría especial.

La doctrina jurídica defiende una nueva regulación del beneficio de la cotización en los supuestos de excedencia que elimine la distinción entre los beneficios laborales y los de Seguridad Social y la distinción entre el primer año y el resto del período de excedencia, haciendo desaparecer así, también a

efectos de cotización, la diferenciación entre excedencia forzosa y voluntaria (Panizo 2001; Barrios 2001), proponiéndose su extensión al período de tres años (Gonzalo 1994).

Este beneficio de la cotización durante el primer año de excedencia ampliará su ámbito subjetivo de protección extendiéndose a las situaciones de excedencia por cuidado de hijos mayores de tres años y de otros familiares dependientes que no puedan valerse por sí mismos, y ello a partir de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre.

En cuanto a los beneficiarios de esta prestación no económica de la Seguridad Social, serán los trabajadores por cuenta ajena afiliados, en alta o en situación asimilada al alta [artículo 124 del Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social (TRLGSS)]. Podrán beneficiarse de ella, pues su concesión es individual, tanto el padre como la madre. Recordamos, no obstante, que la ley limita el disfrute simultáneo cuando presten servicios en la misma empresa y generen el derecho por el mismo sujeto a cargo o dependiente. Ahora bien, al margen de este supuesto, hemos de defender la posibilidad de que a efectos del beneficio de la cotización de la Seguridad Social, si tanto uno como el otro se encuentran en la situación descrita por la norma, habrán de beneficiarse ambos de la prestación no económica de la Seguridad Social.

No existe previsión alguna acerca de las consecuencias negativas que pudieran derivarse para el trabajador ante el incumplimiento empresarial de sus obligaciones para con la Seguridad social de cara al acceso a este beneficio. En principio, con estas prestaciones no se beneficiaría del alta, presunta o de pleno derecho, del artículo 125 del TRLGSS, lo que determinaría que el incumplimiento empresarial impidiera el acceso a ella generando la consiguiente responsabilidad empresarial (Gorelli 2001).

Tras la aprobación de la Ley 39/2006 de Igualdad, también será considerado como período de cotización efectiva para causar determinadas prestaciones, el período de prestación de maternidad que subsista tras la extinción del contrato de trabajo, o que se inicie durante la percepción de la prestación por desempleo.

## 2.3. PROTECCIÓN ESPECIAL A LAS FAMILIAS NUMEROSAS

La inmensa mayoría de las prestaciones, ayudas y servicios analizados hasta el momento benefician, en buena lógica, a las familias numerosas. Sin embargo, éstas se encuentran en un marco normativo específico estatal, en torno al cual se despliegan y articulan, junto a declaraciones de principios propias de la ley, las actuaciones concretas de las comunidades autónomas; ya nos hemos referido a algunas de ellas en el análisis de las prestaciones vistas hasta el momento.

### 2.3.1. MARCO JURÍDICO ESTATAL

El marco jurídico en el que deben desarrollarse las actuaciones y medidas autonómicas en materia de familias numerosas es una norma de carácter estatal, la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas. En esta norma se define el concepto de familia numerosa entendiendo por tal la integrada por uno o dos ascendientes con tres o más hijos, sean o no comunes, y se equiparan a la familia numerosa a los efectos de esta ley, las constituidas por:

- Uno o dos ascendientes con dos hijos, sean o no comunes, siempre que al menos uno de ellos sea discapacitado o esté incapacitado para trabajar.
- Dos ascendientes, cuando ambos fueran discapacitados, o al menos uno de ellos tuviera un grado de discapacidad igual o superior al 65% o estuvieran incapacitados para trabajar, y tengan dos hijos, sean o no comunes.
- El padre o la madre separados o divorciados, con tres o más hijos, sean o no comunes, aunque estén en distintas unidades familiares, siempre que se encuentren bajo su dependencia económica, aunque no vivan en el domicilio conyugal,
- Dos o más hermanos huérfanos de padre y madre sometidos a tutela, acogimiento o guarda que convivan con el tutor, acogedor o guardador, pero no se hallen a sus expensas.
- Tres o más hermanos huérfanos de padre y madre, mayores de 18 años, o dos, si uno de ellos es

discapacitado, que convivan y tengan dependencia económica entre ellos.

A los efectos de esta ley, se consideran ascendientes el padre, la madre o a ambos conjuntamente, cuando exista vínculo conyugal y, en su caso, el cónyuge de uno de ellos. Igualmente se equipara a la condición de ascendiente a la persona que, a falta de estos requisitos, tuviera a su cargo la tutela o acogimiento familiar permanente o preadoptivo de los hijos, siempre que éstos convivan con dicha persona o personas y a sus expensas. Igualmente tendrán la misma consideración que los hijos las personas sometidas a tutela o acogimiento familiar permanente o preadoptivo legalmente constituido.

Para que se reconozca y mantenga el derecho a ostentar la condición de familia numerosa, los hijos o hermanos deberán reunir los siguientes requisitos:

1. Ser solteros y menores de 21 años, o ser discapacitados, o estar incapacitados para trabajar, cualquiera que fuese su edad. Este límite se amplía a los 25 años cuando cursen estudios que se consideren adecuados a su edad y titulación o encaminados a la obtención de un puesto de trabajo.
2. Convivir con el ascendiente sin perjuicio de las excepciones establecidas en la propia norma.
3. Depender económicamente del ascendiente o ascendientes. Se considerará que se mantiene la dependencia económica cuando:
  - El hijo obtenga unos ingresos no superiores, en cómputo anual, al salario mínimo interprofesional vigente, incluidas las pagas extraordinarias.
  - El hijo esté incapacitado para el trabajo y la cuantía de su pensión, si la percibiese, no exceda en cómputo anual al salario mínimo interprofesional vigente, incluidas las pagas extraordinarias.
  - El hijo contribuya al sostenimiento de la familia y exista un único ascendiente, si éste no está en activo, en los casos y condiciones que reglamentariamente se determinen.
  - El hijo contribuya al sostenimiento de la familia y el padre y/o la madre estén incapacitados

para el trabajo, sean jubilados o mayores de 65 años de edad, siempre que los ingresos de éstos no sean superiores en cómputo anual al salario mínimo interprofesional vigente, incluidas las pagas extraordinarias.

Los miembros de la unidad familiar deberán ser españoles o nacionales de un Estado miembro de la Unión Europea o de alguno de los restantes Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo y tener su residencia en territorio español; si tienen su residencia en otro Estado miembro de la Unión Europea, que al menos uno de los ascendientes de la unidad familiar ejerza una actividad por cuenta ajena o por cuenta propia en España.

Los miembros de la unidad familiar nacionales de otros países tendrán, a los efectos de esta ley, derecho al reconocimiento de la condición de familia numerosa en igualdad de condiciones que los españoles, siempre que sean residentes en España todos los miembros que den derecho a los beneficios a que se refiere esta ley, en los términos establecidos en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, reformada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, y su normativa de desarrollo.

Igualmente la ley impide que una misma persona se compute, a los efectos de esta ley, en dos unidades familiares al mismo tiempo.

Las familias numerosas, por razón del número de hijos, que reúnan las condiciones exigidas por la normativa vigente, se clasificarán en alguna de las siguientes categorías:

- Especial: las de cinco o más hijos y las de cuatro hijos, de los cuales al menos tres procedan de parto, adopción o acogimiento permanente o preadoptivo múltiples.
- General: las restantes unidades familiares.

No obstante, las unidades familiares con cuatro hijos se clasificarán en la categoría especial cuando los ingresos anuales de éstas, divididos por el número de miembros que las componen, no superen en cómputo anual el 75% del SMI vigente, incluidas las pagas extraordinarias. Igualmente

deberá tenerse en cuenta que cada hijo discapacitado o incapacitado para trabajar, computará como dos para determinar la categoría en que se clasifica la unidad familiar de la que forma parte.

El reconocimiento de la condición de familia numerosa corresponde a la comunidad autónoma de residencia del solicitante, así como la expedición y renovación del título que acredita dicha condición y categoría. Este título tendrá validez en todo el territorio nacional sin necesidad de acto alguno de reconocimiento. Esta condición de familia numerosa se acreditará mediante el título oficial establecido al efecto.

Para los casos de los nacionales de Estados miembro de la Unión Europea o de los restantes que sean parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, que no tengan su residencia en territorio español, será competente la comunidad autónoma en la que el solicitante ejerza su actividad por cuenta ajena o por cuenta propia.

El título de familia numerosa deberá renovarse o dejarse sin efecto cuando varíe el número de miembros de la unidad familiar o las condiciones que dieron motivo a la expedición del título y ello suponga un cambio de categoría o la pérdida de la condición de familia numerosa.

A continuación nos detendremos en la acción protectora general que figura en la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, y en torno a la cual, en la mayoría de los casos, se desarrollarán las prestaciones, ayudas y servicios de las comunidades autónomas, salvo en aquéllas con una protección a las familias más desarrollada, que cuenten, como el caso de la Comunidad Foral de Navarra, con su propia regulación de las familias numerosas.

#### 2.3.1.1. Beneficio por la contratación de cuidadores en familias numerosas

La contratación de cuidadores en familias numerosas dará derecho a una bonificación del 45% de las cuotas a la Seguridad Social a cargo del empleador en las condiciones que legal o reglamentariamente se establezcan, siempre que los dos ascendientes —o el ascendiente, en caso de familia monoparental— ejerzan una actividad profesional por cuenta ajena o propia fuera del hogar o estén incapacitados

para trabajar. Cuando la familia numerosa ostente la categoría de especial, para la aplicación de este beneficio no será necesario que los dos progenitores desarrollen una actividad retribuida fuera del hogar. En un caso, este beneficio sólo será aplicable a la contratación de un único cuidador por cada unidad familiar que tenga reconocida oficialmente la condición de familia numerosa.

#### 2.3.1.2. Conservación de situaciones laborales

Los convenios colectivos podrán incluir medidas para la protección de los trabajadores cuya familia tenga la consideración legal de familia numerosa, en particular en materia de derechos de los trabajadores, acción social, movilidad geográfica, modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo y extinción del contrato de trabajo.

Para los trabajadores que formen parte de unidades familiares que tengan reconocida la condición de familia numerosa, se duplicarán los plazos señalados legalmente para desalojar la vivienda que ocupen por razón de trabajo cuando quede extinguida la relación laboral. Los beneficios obtenidos de acuerdo con este tipo de beneficios se entenderán sin perjuicio de las demás preferencias establecidas por la legislación que se encuentre en vigor en cada momento.

#### 2.3.1.3. Beneficios en materia de actividades y servicios públicos o de interés general

##### *Derechos de preferencia*

Los miembros de las familias numerosas tendrán trato preferente, de acuerdo con lo determinado por la Administración competente en la normativa aplicable, en los siguientes ámbitos:

- La concesión de becas y ayudas en materia educativa, así como para la adquisición de libros y demás material didáctico.
- La puntuación en el régimen de admisión de alumnos en centros de educación preescolar y centros docentes sostenidos con fondos públicos.
- El acceso a las viviendas protegidas, sin perjuicio de los beneficios más específicos establecidos en el capítulo III de este título.



- El acceso a albergues, centros cívicos y demás locales y espacios o actividades de ocio que dependan de la Administración.

#### *Exenciones y bonificaciones en tasas y precios*

Las Administraciones Públicas competentes establecerán un régimen de exenciones y bonificaciones para los miembros de las familias numerosas que tengan reconocida tal condición, en relación con las tasas y precios por la prestación de servicios o la realización de actividades de su competencia en los siguientes ámbitos:

- Los transportes públicos, urbanos e interurbanos, con las restricciones que en cada momento impongan las normas vigentes.
- El acceso a los bienes y servicios sociales, culturales, deportivos y de ocio.
- El acceso a las pruebas de selección para el ingreso en la función pública.

Por su especial incidencia en las familias numerosas, en el ámbito de la educación se establecen, concretamente, los siguientes beneficios:

- En todos los regímenes niveles y ciclos tendrá lugar una exención del 100% a los miembros de las familias numerosas clasificadas en la categoría especial, y una bonificación del 50% para los de categoría general, de las tasas o precios públicos que se apliquen a los derechos de matriculación y examen, por expedición de títulos y diplomas académicos, docentes y profesionales, y cualesquiera otras tasas o precios públicos establecidos en el citado ámbito.
- Se otorgará un subsidio a las familias numerosas que tengan en su seno a hijos discapacitados o incapacitados para trabajar que presenten necesidades educativas especiales asociadas a la discapacidad.
- Cuando el beneficiario de una prestación por infortunio familiar, concedida por el seguro escolar, sea miembro de una familia numerosa, la cuantía de dicha prestación se incrementará en un 20% para las de categoría general y en un 50% para las de categoría especial.

Para establecer la cuantía de los beneficios, se tendrá en cuenta el carácter esencial y las características de cada servicio, así como las categorías de familia numerosa establecidas en la Ley 40/2003.

#### *Servicios de interés general*

La Administración General del Estado adoptará las medidas necesarias para que las entidades, empresas y establecimientos que presten servicios o realicen actividades de interés general sujetos a obligaciones propias del servicio público concedan un trato más favorable a los miembros de las familias numerosas que tengan reconocida tal condición, en las contraprestaciones que deban satisfacer.

#### *Acción protectora concertada*

La Administración General del Estado fomentará la responsabilidad social de las empresas y de los agentes económicos y sociales, a fin de establecer un tratamiento especial, basado en el principio de voluntariedad, que facilite y priorice el acceso al mercado laboral, a la vivienda, al crédito y a los bienes y servicios culturales, incluyendo las actividades deportivas y de ocio, de los miembros de las familias numerosas que tengan reconocida tal condición.

#### **2.3.1.4. Acción protectora en materia de vivienda**

La Administración General del Estado, en el ámbito de sus competencias, deberá garantizar a las familias numerosas beneficios en relación con el acceso a la vivienda habitual en las siguientes materias:

- Incremento del límite de ingresos computables para el acceso a viviendas protegidas.
- Acceso preferente a préstamos cualificados concedidos por entidades de crédito públicas o privadas concertadas para la promoción y adquisición de viviendas sujetas al régimen de actuaciones protegibles.
- Establecimiento de condiciones especiales a la subsidiación de préstamos cualificados, otorgamiento de subvenciones y demás ayudas económicas directas de carácter especial previstas para la promoción y adquisición de viviendas sujetas al régimen de actuaciones protegibles.

- Adjudicación de viviendas protegidas, estableciendo una superior puntuación en los baremos aplicables o, en su caso, un cupo reservado de viviendas en las promociones públicas.
- Facilitar el cambio a otra vivienda protegida de mayor superficie cuando se produzca una ampliación del número de miembros de la familia numerosa.
- Facilitar la adaptación de la actual vivienda o el cambio a otra vivienda protegida que cumpla las condiciones de accesibilidad adecuadas a la discapacidad sobrevenida que afecte a un miembro de una familia numerosa cuando la actual no las reúna.

Podrá establecerse una superficie útil superior a la máxima prevista para las viviendas sujetas a regímenes de protección pública cuando sean destinadas para su uso como domicilio habitual y permanente de familias numerosas, de acuerdo con su composición y sus necesidades.

De manera reglamentaria se establecerá la gradación, en términos de proporción máxima superable, de acuerdo con la composición y necesidades de las familias.

Cuando la composición o la superficie de la vivienda protegida resulte insuficiente, se podrá adjudicar a una sola familia numerosa, dentro de los límites de superficie que en cada caso proceda, dos o más viviendas que horizontal o verticalmente puedan constituir una sola unidad.

#### 2.3.1.5. Acción protectora en materia tributaria

La Administración General del Estado, en el ámbito de sus competencias, deberá garantizar a las familias numerosas beneficios fiscales para compensar las rentas familiares en función de las cargas que soportan y favorecer la conciliación de la vida familiar y laboral de los padres y madres trabajadores.

#### 2.3.1.6. Ampliación de beneficios

Los beneficios establecidos al amparo de la Ley 40/2003, y para las unidades familiares que tengan reconocida la condición de familia numerosa tienen la naturaleza de mínimos y serán compatibles o acumulables con cualesquiera otros que, por cualquier causa,

disfruten sus miembros. El Estado, las comunidades autónomas y las Administraciones locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán ampliar toda esta acción protectora para contribuir a la mayor efectividad del principio establecido en el artículo 39 de la CE.

#### 2.3.1.7. Exención de tasas

Los documentos que sean necesarios para el reconocimiento o renovación del título de familia numerosa, que deban expedir las oficinas y registros públicos de la Administración General del Estado, estarán exentos de tasas y demás derechos de expedición.

Las comunidades autónomas y las Administraciones locales podrán establecer, en el ámbito de sus respectivas competencias, las exenciones a que se refiere el párrafo anterior con relación a los documentos expedidos por ellas.

#### 2.3.1.8. Incorporación de los progenitores de familias numerosas al mercado de trabajo

Los poderes públicos facilitarán la incorporación al mercado de trabajo de los progenitores de familias numerosas.

Como puede comprobarse, la regulación estatal de las familias numerosas constituye únicamente un marco para el desarrollo de actuaciones guiadas en aras de su protección, siendo precisamente los servicios sociales de apoyo a las familias de las comunidades autónomas, así como las actuaciones de asistencia social de éstas, las que desarrollarán medidas concretas que realicen las aspiraciones de la norma estatal.

### 2.3.2. AYUDAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS A LAS FAMILIAS NUMEROSAS

En general, las normas autonómicas que tienen en cuenta a las familias numerosas son normas sectoriales desarrolladas siguiendo el marco estatal, salvo el caso de la Ley Foral Navarra 20/2003, de 25 de marzo, de Familias Numerosas, que recoge en su exposición de motivos poderosas razones que justifican una protección especial a estas familias en ámbitos diversos, como podemos observar en la propia exposición de motivos de la norma Navarra

al señalar que no hay duda de que la realidad socioeconómica en la que viven las familias ha cambiado de forma muy significativa en los últimos años y también han cambiado las necesidades a las que deben atender y los medios disponibles a su alcance, lo que adquiere su máxima dimensión cuando se trata de núcleos familiares numerosos. Es por ello indispensable que exista una política familiar global más allá de medidas concretas. Hay una consideración estrictamente económica que no debemos olvidar y es que el crecimiento de una economía depende de una manera muy importante del capital humano y de su formación.

A fin de desarrollar esta protección se identifican las siguientes líneas de actuación: la necesaria introducción de correcciones en la fiscalidad directa de las familias, si bien las actuaciones inmediatas deberían ir dirigidas a la mejora en la prestación de servicios a dichas familias, por las ayudas económicas directas, por la facilidad en el acceso a los servicios públicos e incluso privados —enseñanza— y actuar más por vía de ayuda en la reducción del gasto. Debe también contemplarse de forma especial la situación de maternidad en toda su amplitud, con referencia a aquellos casos en los que la familia ya tiene más hijos, alargando el período de baja por maternidad cuando se tengan hijos menores de tres años, así como ayuda domiciliaria, acceso a servicios de guardería, etcétera.

Todas estas razones y necesidades llevaron al Parlamento de Navarra a aprobar en el año 2002 el Plan de Apoyo a la Familia, que contempla la necesidad de regular mediante una ley foral las especiales características de las familias numerosas, al haberse detectado el verdadero problema que se da en términos generales en todo el territorio del Estado. El número de familias numerosas registrado es probablemente bastante menor del realmente existente, ya que, como actualmente hay escasas prestaciones, las familias están poco motivadas para disponer o solicitar el título. Las prestaciones que se ofrecen por familia numerosa se pueden resumir en apoyo a la enseñanza, el transporte, el ocio, etcétera. Este problema llevará, en el caso de la Comunidad Foral de Navarra, a la aprobación de una ley protectora general que haga aflorar su número y necesidades reales a fin de protegerlas mejor, y que canalice las ayudas y servicios con carácter prioritario hacia aquellas familias

con situaciones de mayor dificultad o vulnerabilidad, como hijos nacidos de partos múltiples, insuficiencia económica de la unidad familiar, discapacidad acreditada de cualquiera de sus miembros o situaciones desfavorecidas en el contexto familiar, social y cultural.

En otras comunidades autónomas existen descuentos en servicios públicos como el agua, autobuses urbanos, guarderías, campamentos o establecimientos sanitarios.

El desarrollo de servicios sociales de apoyo que beneficiarán especialmente a las familias numerosas así como el acceso a las prestaciones asistenciales complementarias ya ha sido analizado en las páginas anteriores. Recordemos que la Ley Foral 16/2003 concede ayudas a las mujeres con hijos menores de tres años, que realicen una actividad por cuenta propia o ajena, y a las familias con cuatro hijos o más cuya renta no supere determinados límites, o la Orden de 18 de diciembre de 2003 de Castilla-La Mancha por la que se convocan ayudas a familias numerosas con hijos menores por importe de 30 euros/mes por hijo, compatibles con las concedidas por el nacimiento de hijos, para las familias numerosas que cumplan entre otros requisitos el nivel de renta familiar.

Únicamente nos queda en esta materia hacer referencia a previsiones administrativas de acceso al título en cada una de las comunidades, así como otras referencias de protección social, pero no sociolaborales, sino administrativas, educativas, en materia de vivienda o de reducción de tasas.

### 2.3.2.1. Normas sobre gestión administrativa

En la mayoría de las comunidades autónomas existen previsiones acerca del acceso de las familias al título de familia numerosa a fin de acceder, en principio, a los limitados beneficios reconocidos en la Ley 40/2003, entre otras:

- Orden de la Comunitat Valenciana de 2 de febrero de 2000 por la que se aprueba el modelo de título de familia numerosa.
- Resolución canaria de 20 de octubre de 1997 que delega en la jefa de servicio de Estudio, Gestión y Administración y en el jefe de sección

de Gestión y Administración, la expedición de los títulos de familia numerosa.

- Decreto vasco 155/2001, de 30 de julio, de determinación de funciones en materia de Servicios Sociales.
- Orden aragonesa de 19 de diciembre de 2003 que regula el procedimiento de expedición del título de familia numerosa, y Orden de 19 de diciembre de 2003 que aprueba el modelo oficial del título de familia numerosa.
- Orden andaluza de 11 de mayo de 1989, de Familia Numerosa, de medidas de simplificación administrativa en la expedición del título y sus renovaciones.
- Resolución de 28 de enero de 2004 por la que se delegan competencias en materia de familia numerosa en la dirección del Instituto Asturiano de Atención Social a la Infancia, Familia y Adolescencia.

### 2.3.2.2. Bonificaciones en el transporte

En el sector del transporte terrestre, la protección a las familias numerosas se concreta en descuentos en servicios regulares de ferrocarriles y líneas interurbanas por carretera según la categoría de familias. La ampliación de los supuestos con derecho a protección repercute en los ingresos de explotación de las empresas de transporte, que tienen derecho a ser compensadas por ello, a fin de garantizar su equilibrio económico:

- Orden andaluza de 29 de diciembre de 2000 que revisa las tarifas de los servicios públicos regulares interurbanos permanentes de uso general en el transporte por carretera de viajeros y dicta reglas para su aplicación. Revisa las tarifas de los servicios públicos regulares interurbanos permanentes de uso general de viajeros y dicta reglas para su aplicación. Menciona la aplicación de descuentos a las familias numerosas en las tarifas de transporte por carretera.
- Orden balear de 28 de septiembre de 1998 de compensación de descuentos en servicios regulares de transporte terrestre para familias nume-

rosas de la comunidad autónoma. El descuento en transporte interurbano será del 20% a las familias numerosas de categoría general y del 50% a las de categoría especial.<sup>182</sup>

- Orden de Castilla-La Mancha de 20 de noviembre de 1998, de ayudas a familias numerosas, mayores de 65 años y pensionistas por invalidez, consistente en la reducción del 50% en el precio del billete al usar el servicio regular de transporte de viajeros por carretera. Establece la concesión de una ayuda consistente en elevar hasta el 50% la reducción de que ya gozan, en el precio del billete al usar el mismo servicio, a todos los miembros de las familias numerosas con independencia de su categoría; es la denominada *tarjeta verde*.
- La Rioja: las familias numerosas pueden beneficiarse, a través de unos bonos que se adquieren en la Consejería de Servicios Sociales, de descuentos en el transporte regular por carretera: del 20% a las familias de categoría general y del 50% a las familias de categoría especial
- País Vasco: descuento en el Euskotren del 20% para familias numerosas de categoría general y 50% para las de categoría especial. Decreto Foral 90/1999, de 8 de junio, que crea un título de transporte de tarifa reducida, para su utilización por los usuarios de los servicios integrados en el Bizkaibus, que pertenezcan al colectivo de familias numerosas, en sus distintas categorías.

### 2.3.2.3. Ayudas educativas

En este apartado contamos con beneficios que van desde el acceso a guarderías hasta ayudas en libros de texto:

- Andalucía: bonificaciones en las guarderías para las familias numerosas: cuando la familia sea usuaria de 3 plazas en una misma guardería, la tercera plaza se bonificará con un 60% de la cuota. Si hay más de tres hermanos, la cuarta plaza y sucesivas estarán exentas de cuota. Además, en el procedimiento de admisión en estos centros, se conceden 2 puntos por la condición de familia numerosa.

<sup>182</sup> Ayuntamiento de Palma: precio reducido para familias numerosas en transporte público urbano, a través de la

tarjeta ciudadana (precio del billete 0,30 euros).

- Aragón: otorga a las familias numerosas descuentos del 25% en las tasas por: Escuela Municipal de Jardinería; escuelas infantiles municipales; Universidad Popular; Escuela Municipal de Música y Danza; Conservatorio Municipal Profesional de Danza; Escuela Municipal de Teatro y Conservatorio Elemental de Música.
  - Illes Balears: La Consellería de educación concede preferencia en el acceso a centros públicos y concertados en Educación Infantil, Primaria y Secundaria, así como exención de la tasa de expedición de títulos en el certificado de aptitud de conocimientos de catalán. En el Conservatorio de Música, las familias numerosas gozan de preferencia en el acceso y descuentos en el precio.
  - Castilla y León: a través de la Consejería de Educación, convoca ayudas económicas con el fin de financiar la adquisición de libros de texto para el alumnado de Educación Primaria y Secundaria en los centros docentes sostenidos con fondos públicos. Las ayudas se concederán a todas las familias que tengan la consideración legal de numerosas y serán de diferente cuantía, según la etapa educativa en la que esté escolarizado el alumno. Asimismo, como tuvimos ocasión de señalar en las medidas extralaborales de conciliación, las familias numerosas podrán beneficiarse de la ayuda de 60,10 euros al mes por cada hijo nacido a partir de enero de 2001 que asista a escuelas de educación infantil o guarderías; si la renta familiar no supera los 21.035 euros, la ayuda será de 90,15 euros al mes.
- Además, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha dispone de un programa de gratuidad de materiales curriculares para todas las familias, que se está implantando de manera progresiva. A los cursos 1.º, 2.º, 3.º y 4.º de Primaria, se añaden para el curso 2002-2003 los cursos 5.º y 6.º de Primaria, lo que supone la gratuidad de los libros de texto y otros materiales didácticos en toda la Enseñanza Primaria. Esta medida beneficia a todos los alumnos de centros sostenidos con fondos públicos.
- Extremadura: la Consejería de Educación concede ayudas para la compra de libros de texto a los alumnos de familias numerosas que estén matriculados en centros públicos de Educación Primaria, Secundaria Obligatoria (ESO) y Especial. Las ayudas, que se gestionan a través de los centros educativos, ascienden a 110 euros por alumno y curso y son incompatibles con las que otorga para este mismo concepto el Ministerio de Educación.
  - Galicia: en los centros de atención a la primera infancia, dependientes de la Consejería de Familia, pueden acceder a descuentos del 25, 50 o 100%, según el número de hermanos en el mismo centro. En colegios mayores y menores, subvencionados, centros de educación especial y centros docentes, cuentan con preferencia para el ingreso, así como de un incremento en las subvenciones a los centros dependientes de los ayuntamientos y entidades privadas de iniciativa social, en función de los niños pertenecientes a familias numerosas que atiendan.
  - Región de Murcia: ayudas a familias numerosas de categorías general y especial para el ingreso en guarderías municipales.
  - Comunidad Foral de Navarra: las familias numerosas cuentan con deducciones en la tasa por expedición de títulos del certificado de aptitud de idiomas y en el de aptitud de conocimiento de euskera; deducciones fiscales en la adquisición de libros de texto y material escolar: 450,76 euros por el 3.º y 4.º hijo, y 601,01 por el 5.º hijo o siguientes. Además, cuando dos o más hermanos estén residiendo fuera del domicilio familiar por realización de estudios universitarios, ayuda económica de 901,52 euros por cada uno de estos hijos.
  - País Vasco: en guarderías o escuelas infantiles, subvención del coste en un 15, un 25 o 100%, según la edad de los hijos, o por partos múltiples.

#### 2.3.2.4. Otras ayudas sociales

- Aragón: concede un tipo reducido del 2% en las transmisiones de aquellos inmuebles que vayan a constituir la vivienda habitual de una familia numerosa, siempre que se cumplan simultáneamente los siguientes requisitos: que la adquisición tenga lugar dentro del plazo de los dos años siguientes a la fecha en que la familia del

sujeto pasivo haya alcanzado la consideración legal de numerosa o, si ya lo fuere con anterioridad, en el plazo de los dos años siguientes al nacimiento o adopción de cada hijo; que dentro del mismo plazo a que se refiere el párrafo anterior se proceda a la venta en firme de la anterior vivienda habitual. Que la superficie útil de la vivienda adquirida sea superior en más de un 10% a la superficie útil de la vivienda anterior, y que el resultado de añadir a las bases imponibles de todas las personas que vayan a habitar la vivienda los respectivos mínimos personales y familiares no exceda de cinco millones de pesetas (30.055 euros).

Además, las familias numerosas cuentan con abonos en las piscinas municipales de verano gratuitos a partir del tercer hijo.

- Castilla y León: tipo reducido del 4% en la auto-liquidación, antes de los 30 días siguientes a la escritura de compra de vivienda.
  - Illes Balears: reducción en la tarifa de agua, alcantarillado y recogida de basuras para las viviendas de familias numerosas que tienen contador individual en el Ayuntamiento de Palma. A partir del 1 de enero de 2005, las familias numerosas gozarán, además, en toda la comunidad, de una reducción del 7 al 3% en el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales.
  - Cataluña: las familias que tengan 5 o más hijos pueden ser adjudicatarias de dos viviendas de protección pública, siempre que los ingresos familiares no excedan los 27.045,54 euros. Cuentan además con una reducción del 5 al 7% a cargo de la Generalitat y que se aplica al comprar una vivienda de segunda mano, para las familias numerosas cuyos ingresos no superen los 36.061 euros.
- Las familias numerosas catalanas se benefician de descuentos en el canon del agua en la comunidad autónoma de Cataluña, a partir de cinco miembros en la unidad familiar.
- Galicia: en materia de vivienda, el Plan de Vivienda 2002-2005 recoge ayudas para las familias numerosas. (Las viviendas no pueden exceder los 120 m<sup>2</sup>.) A la hora de adquirir su primera

vivienda, las familias numerosas cuyos ingresos no superen en 4,5 veces el salario mínimo interprofesional podrán beneficiarse de las siguientes ayudas: con tres hijos, 3.000 euros del Estado y 1.804 euros de la Xunta; con cuatro hijos, 3.600 euros del Estado y 1.804 de la Xunta; con cinco hijos o más, 4.200 euros del Estado y 3.607 de la Xunta.

- Comunidad de Madrid: incremento de las superficies máximas en viviendas de protección oficial y preferencia para adquirir viviendas por encargo del Instituto de la Vivienda de la Comunidad de Madrid (IVIMA) además de reducción del 15 y el 40% en precios de venta o renta en viviendas del Instituto para las categorías general y especial, respectivamente.

Estas familias se benefician de una deducción del 50% en el Impuesto de Matriculación, y a partir del 1 de enero de 2005, las familias numerosas se beneficiarán de una reducción en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales que pasa del 7 al 4% para estas familias.

- Comunidad Foral de Navarra: la Ley Foral 20/2003, de 25 de marzo, de Familias Numerosas, establece medidas sociales y sanitarias.

Las familias navarras, que como ya hemos señalado cuentan con un programa integrado de protección más avanzado, se pueden beneficiar desde la posibilidad de adquirir viviendas de protección oficial (VPO) contiguas con determinados requisitos, pues como actuación de rehabilitación protegida, se apoya la ampliación de viviendas por familias numerosas hasta alcanzar los 120 m<sup>2</sup>; pasando por ayudas directas y en sus hipotecas para la adquisición de VPO; hasta descuentos en los establecimientos de alimentación, moda, deportes, y otros, adheridos a la Guía de Establecimientos Asociados de la Comunidad Foral de Navarra.

- País Vasco: todas las familias numerosas, independientemente de su renta, pueden desgravar el 25% de la cantidad destinada a la inversión en vivienda —en lugar del 15% aplicable con carácter general— y el 30% de los gastos de financiación (intereses de la hipoteca), en lugar del 20% general.

Además, como la Comunidad Foral de Navarra, ofrece descuentos en los comercios y servicios de la Guía de Establecimientos Asociados del País Vasco.

- Comunitat Valenciana: ofrece bonificación, a las familias numerosas, del 50 y del 100% dependiendo de las categorías en las entradas a los museos dependientes de la Consejería Valenciana de Cultura, así como descuentos desde el 10, el 20 o el 50%, o gratuidad, en las cuotas de numerosos clubes deportivos, así como en entradas y eventos.

En cuanto a ventajas para la adquisición de la que vaya a constituir la vivienda habitual de una familia numerosa, se benefician de un tipo del 4%, siempre que se cumplan los siguientes requisitos: a) la adquisición dentro de los dos años siguientes a la fecha en que se considere legalmente familia numerosa; b) que dentro del

mismo plazo se proceda a la venta de la anterior vivienda habitual; c) que la superficie útil de la vivienda adquirida sea superior en más del 10% a la de la anterior; d) que el resultado de añadir a las bases imponibles del IRPF los mínimos personales y familiares del sujeto pasivo, su cónyuge, los descendientes y los ascendientes que convivan con ellos, así como las demás personas que vayan a habitar en la vivienda, correspondientes al período impositivo inmediatamente anterior, con plazo de presentación vencido a la fecha del devengo, no exceda los 30.000 euros.

Como puede apreciarse, el otorgamiento de beneficios a las familias numerosas va en consonancia con el nivel general de protección en servicios sociales y asistencia social, y que como hemos tenido ocasión de comprobar a lo largo de este documento genera claras desigualdades territoriales.

## 3 Conclusiones

La protección laboral a la familia se centra, desde hace varios años, en el ámbito de la conciliación, especialmente tras la aparición de la Ley 39/99. A este respecto, se aprecia una correlación entre la intervención legislativa estatal y la respuesta que ofrecen las comunidades autónomas, si bien ello es igualmente justificable considerando el creciente interés social que despierta la conciliación.

Las previsiones autonómicas en esta materia se caracterizan por su dispersión y heterogeneidad, lo que hace difícil realizar aseveraciones de carácter general. Formalmente, los instrumentos utilizados por las Administraciones autonómicas para la regulación de esta materia difieren sustancialmente y pueden encontrarse desde planes o estrategias sin valor normativo alguno hasta leyes e intervenciones con cierta pretensión de exhaustividad, pasado por resoluciones y órdenes destinadas a la regulación de un aspecto aislado sin conexión aparente con otras actuaciones.

En cuanto al trasfondo material, pese a la estrecha vinculación de las políticas de conciliación con las medidas de empleo y de lucha contra la discriminación, se aprecia en los últimos años una tendencia a enmarcar las medidas de conciliación en el ámbito de protección y atención a la familia, de forma que dichas medidas se vertebren sobre todos los miembros de la unidad familiar y no exclusivamente sobre las mujeres.

De acuerdo con el reparto competencial establecido en la Constitución española, las comunidades autónomas carecen de potestad para legislar directamente en cuestiones relativas a las condiciones laborales de los trabajadores por cuenta ajena. Ello hace que, en materia de conciliación,

la labor de las comunidades, por lo demás fructífera e innovadora, se haya orientado, por un lado, a potenciar los recursos que la legislación laboral estatal pone a disposición del trabajador para la atención de sus responsabilidades familiares, salvando lagunas y deficiencias, como ocurre por ejemplo con los incentivos económicos para la excedencia y reducciones de jornada. Y, por otra parte, la imposibilidad de una intervención directa en las condiciones de trabajo ha centrado los esfuerzos de la Administración autonómica en otros ámbitos —servicios sociales, educación, sensibilización de la población— complementarios pero no menos importantes para procurar una protección integral en esta materia. En este sentido, resulta particularmente reseñable la regulación que las diferentes Administraciones autonómicas realizan de estas cuestiones para el personal funcionario a su servicio, ampliando y mejorando considerablemente las disposiciones previstas por el legislador estatal y marcando una línea que sirve de ejemplo para los interlocutores sociales, y se refleja igualmente en la negociación colectiva.

La protección social en materia de conciliación tiene una doble vertiente: de conciliación sucesiva y de conciliación simultánea. La primera, tendente a proteger las necesidades familiares extraordinarias (nacimientos, adopciones o acogimientos; primeros meses o años de vida del menor; enfermedades u hospitalizaciones) y caracterizadas por posponer, con el menor riesgo posible para el trabajador, sus obligaciones laborales para centrarse en las familiares, dándoles cobertura, por tanto, de forma sucesiva y completando las ayudas laborales. La segunda, las prestaciones de conciliación simultánea, se materializan en servicios públicos de apoyo o bien en prestaciones económicas que permiten



acceder a los mismos servicios otorgados por entes privados, y aparecen en estrecha conexión con las prestaciones asistenciales complementarias a las de la Seguridad Social.

La ayuda familiar para la atención de necesidades extraordinarias familiares ha sido la que tradicionalmente ha caracterizado nuestro sistema y la más extendida entre las comunidades autónomas que, conscientes de su insuficiencia, han completado y/o suplementado las ayudas estatales a través de sus competencias en asistencia social, mediante el incremento en cuantía y extensión de las prestaciones familiares por hijo a cargo, por adopciones y acogimientos o por parto y adopciones múltiples si bien, en su mayoría, condicionadas a un límite de rentas familiares.

La verdadera existencia de conciliación real y diaria de las responsabilidades laborales y familiares se pone de manifiesto en aquellas medidas que en el día a día facilitan el cuidado de menores, mayores y dependientes, a la vez que permiten el desempeño de la prestación laboral de sus progenitores o tutores responsables. El conjunto de medidas desplegadas por las comunidades autónomas en este ámbito se caracteriza por su heterogeneidad y por un mayor esfuerzo imaginativo de todas ellas por responder a las necesidades reales de conciliación de sus ciudadanos. También suelen coincidir en atender, en principio, las mismas necesidades: la atención de los menores y dependientes, en centros residenciales o a domicilio, durante la prestación laboral o la compatibilización de horarios escolares y laborales.

A medida que la protección autonómica se va perfeccionando van apareciendo prestaciones que no

coincidirán ni en los sujetos ni en la cobertura con las estatales de la Seguridad Social, y en ocasiones encontraremos otras prestaciones totalmente diferentes en terminología y objeto de protección a las tradicionales de la Seguridad Social, asistencia social y servicios sociales. Las comunidades que cuentan con programas más desarrollados de apoyo a la familia, además de las ya señaladas otorgan ayudas económicas directas y de carácter universal a las familias por el mero hecho de tener hijos a cargo, o por tener hijos a cargo y responsabilidades familiares, dando de esta forma respuesta directa a la protección familiar o a la conciliación sin más requerimientos, y demostrando tendencias de protección familiar más avanzadas que generan irremediablemente claras diferencias de protección entre los distintos territorios del Estado.

Finalmente, debe señalarse cómo el grado de protección que en esta cuestión ofrecen las comunidades autónomas es, hoy por hoy, notablemente desigual. De los resultados del estudio se desprende que algunas comunidades como Cataluña, Comunidad Foral de Navarra, País Vasco o Castilla y León gozan de un nivel de desarrollo considerablemente superior a las restantes. Esta situación puede obedecer a diversos factores pero, a la larga, se traduce en una desigualdad de oportunidades a la hora de conciliar las obligaciones familiares y laborales de los trabajadores de unas zonas frente a los de otras, con independencia de cuál sea su situación familiar y el tipo de prestación laboral que realicen. Desigualdad que, de agudizarse, puede llegar a tener efectos no deseados que limiten la movilidad interna o, a la inversa, favorezcan el desplazamiento hacia determinadas regiones.

## Bibliografía

- AGUILERA IZQUIERDO, R., R. CRISTÓBAL RONCERO, y N. GARCÍA PIÑEIRO. «La conciliación de la vida familiar y laboral: cuestiones polémicas en la reciente doctrina jurisprudencial». En Efrén Borrajo Dacruz, coord. *Nueva sociedad y Derecho del Trabajo*. Madrid: La Ley, 2004, 583 y ss.
- ALMENDROS GONZÁLEZ, M. A. *La protección social de la familia*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2005, 204-206.
- ALONSO SECO, J. M., y B. GONZALO GONZÁLEZ. «La asistencia social y los servicios sociales en España». *Boletín Oficial del Estado*. Madrid: Ministerio de la Presidencia, 2000, 158 y 169.
- ARROYO GONZÁLEZ, M. «La contribución de la negociación colectiva a la conciliación de la vida laboral y familiar». *Documentación Laboral* 74 (2005): 105 y ss.
- AYALA CAÑÓN, L., R. MARTÍNEZ LÓPEZ, y J. RUIZ-HUERTA. «La descentralización territorial de las prestaciones asistenciales: efectos sobre la igualdad». Instituto de Estudios Fiscales. *Papeles de Trabajo* 16 (2001): 1-35.
- BARRIOS BAUDOR, G. L. *Prestaciones familiares por hijo a cargo*. Pamplona: Aranzadi, 2001, 279-280.
- CARRIL VÁZQUEZ, X. M. «El matrimonio como *presupuesto* del derecho a la pensión de viudedad en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas». En Efrén Borrajo Dacruz, coord. *Nueva Sociedad y Derecho del Trabajo*. Madrid: La Ley, 2004, 17.
- CONSEJO ECONÓMICO y SOCIAL. *La protección social de las mujeres*. Informe 4/2000. Madrid, 2000.
- COSTA REYES, A., y M. J. RODRÍGUEZ CRESPO. «La actuación de las comunidades autónomas para la conciliación de la vida familiar y laboral». *Temas Laborales* 71 (2003): 110-138.
- CRUZ VILLALÓN, J. «El fomento de la integración plena y estable de la mujer en el trabajo asalariado». *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* núm. extraord. (1999): 74 y ss.
- DURÁN, M. A. «Tendencias en el coste de la parentalidad en Europa». *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* núm. extraord. (1999): 147.
- GIL SUÁREZ, L. «La conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras. Puntos críticos». En Efrén Borrajo Dacruz, coord. *Nueva sociedad y Derecho del Trabajo*, Madrid: La Ley, 2004, 553.
- GÓMEZ LÓPEZ-EGEA, S., y C. MARTÍ SANCHÍS. *La conciliación de la vida laboral y familiar en la negociación colectiva en la Comunidad de Madrid*. Madrid: Observatorio de la Fundación Sagardoy sobre Conciliación Trabajo-Familia, 2004.
- GONZALO GONZÁLEZ, B. «La Seguridad Social de la mujeres en España: problemas de desigualdad formal y de injusticia material». *Tribuna Social* 48 (1994): 46-47.
- GOÑI SEIN, J. L. «La familia monoparental: ausencia de atención política y legislativa y su impacto sobre la situación sociolaboral de la mujer». *Temas Laborales* 83 (2005): 11-45.

- GORELLI HERNÁNDEZ, J. «La reciente Ley 39/99 para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras». *Relaciones Laborales* 23 (1999): 10 y ss.
- . *Prestaciones familiares por hijo a cargo en el sistema de Seguridad Social*. Madrid: Tecnos, 2001, 396.
- MALDONADO MOLINA, J. A. «La protección social por nacimiento de hijo». *Estudios Financieros* 233 (2002): 234.
- MOLERO MANGLANO, C. «La vida profesional y familiar en España y su conciliación». *Revista ICADE* 51 (2000): 13-79.
- . *Manual de Derecho del Trabajo*. Madrid: Civitas, 2007, 421.
- MOLINA NAVARRETE, C. «Polvos y lodos: complementos autonómicos a pensiones no contributivas ¿fraude constitucional o justicia social? (Reflexiones a propósito del nuevo artículo 8.4 de la LGSS)». *Relaciones Laborales* 13 (2004): 17.
- MONTALVO CORREA, J. *Fundamentos de Derecho del Trabajo*. Madrid: Civitas, 1975.
- MULAS GARCÍA, A. *La materia laboral y de Seguridad Social en el Estado de las autonomías*. Madrid: ACARL, 1983, 35.
- NAVARRO, V, y A. QUIROGA. «La protección social en España y su desconvergencia con la Unión Europea». *Revista de Ciencias Sociales* 177 (2003): 36.
- PALOMEQUE LÓPEZ, M. C. «Orígenes de la regulación del trabajo femenino en España: la Ley de 1 de marzo de 1900». *Cuadernos de Derecho del Trabajo* 1-2 (1975): 251.
- PANIZO ROBLES, J. A. «Las prestaciones familiares en el ámbito de la Seguridad Social». *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* 29 (2001): 48.
- RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. «El permiso por lactancia: dificultades para el disfrute paterno». *Estudios Financieros* 255 (2000).
- RODRÍGUEZ-PIÑERO, M. «Seguridad Social y asistencia social en el Estado de las autonomías». *Relaciones Laborales* 8 (2003): 1
- SÁEZ LARA, C. *Mujer y trabajo*. Documento de trabajo 37/2003. Madrid: Fundación Alternativas, 2004, 25 y ss.
- SALA FRANCO, T. «Trabajadores con responsabilidades familiares y contrato de trabajo». *Tribuna Social* 14 (1992): 7.
- SÁNCHEZ TRIGUEROS, C. *Los permisos retribuidos del trabajador*. Pamplona: Aranzadi, 1999, 183 y ss.
- VIDA SORIA, J. «Comentario al artículo 41 de la CE. Seguridad Social. En Óscar Alzaga Villaamil, dir. *Comentarios a la Constitución Española*. Madrid: Edersa, 1996, 121-122.

Fundación **BBVA**

Gran Vía, 12  
48001 Bilbao  
España  
Tel.: +34 94 487 52 52  
Fax: +34 94 424 46 21

Paseo de Recoletos, 10  
28001 Madrid  
España  
Tel.: +34 91 374 54 00  
Fax: +34 91 374 85 22

[publicaciones@fbbva.es](mailto:publicaciones@fbbva.es)  
[www.fbbva.es](http://www.fbbva.es)



ISBN 978-84-96515-58-1



9 788496 515581