



## Consejo Económico y Social

Distr. general  
31 de enero de 2011

Original: español

---

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

### Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Quintos informes periódicos presentados de conformidad  
con los artículos 16 y 17 del Pacto

**España\***

---

\* Con arreglo a la información transmitida a los Estados partes acerca de la publicación de sus informes, el presente documento no fue objeto de revisión editorial oficial antes de ser enviado a los servicios de traducción de las Naciones Unidas.

## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción.....	1–8	3
II. Disposiciones generales del Pacto .....	9–165	4
A. Artículo 1 del Pacto .....	9–58	4
B. Artículo 2 del Pacto .....	59–124	15
C. Artículo 3 del Pacto .....	125–165	27
III. Disposiciones sobre derechos específicos .....	166–724	34
A. Artículo 6 del Pacto .....	166–247	34
B. Artículo 7 del Pacto .....	248–311	48
C. Artículo 8 del Pacto .....	312–327	58
D. Artículo 9 del Pacto .....	328–452	59
E. Artículo 10 del Pacto .....	453–528	80
F. Artículo 11 del Pacto .....	529–611	92
G. Artículo 12 del Pacto .....	612–633	114
H. Artículo 13 del Pacto .....	634–667	119
I. Artículo 15 del Pacto .....	668–724	127

## I. Introducción

1. Habiendo presentado España el último informe ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el día 11 de septiembre de 2002 (E.C.12/4/Add.11) y habiendo procedido a su examen oral los días 3 y 4 de mayo de 2004 en sus sesiones 12ª, 13ª y 14ª (E/C.12/4/Add.11) y a la vista de las observaciones finales aprobadas por el Comité en su 29ª sesión celebrada el 14 de mayo de 2004 (E/C.12/1/Add.99), en el presente informe (quinto informe periódico), se trata de presentar, lo más exhaustivamente posible, las novedades legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole adoptadas desde el 2004 al 2009 con el objeto de hacer efectivas las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ratificado por España el 27 de abril de 1977.
2. El Gobierno de España quiere agradecer al Comité sus observaciones finales que han sido objeto de una gran consideración por parte de las autoridades españolas. En ese sentido, el presente documento contiene información detallada sobre las cuestiones que suscitaron un mayor interés al Comité, en relación con el anterior informe nacional más arriba mencionado.
3. Asimismo, se señala que el presente informe se ha elaborado con arreglo a las directrices generales relativas a la forma y el contenido de los informes que deben presentar los Estados Partes de conformidad con el artículo 27 del texto del Pacto y con las directrices sobre los documentos específicos que deben presentar los Estados partes con arreglo a los artículos 16 y 16 del Pacto (E/C.12/2008/2).
4. En la determinación de la forma el informe se ha dividido en diferentes apartados que son señalados en el índice, respondiendo cada uno de estos apartados a los puntos considerados más relevantes respecto a cada uno de los artículos del Pacto.
5. Para la exposición del contenido se ha considerado conveniente mostrar en cada apartado desde el principio y de forma clara, el progreso que ha seguido el Estado Español para conseguir hacer más eficaz el cumplimiento de las distintas cuestiones que abarca el Pacto.
6. En este sentido, y conforme a la idea de "seguimiento" se exponen los avances en la legislación y prácticas españolas en cuanto a la adopción y aplicación de diversas medidas destinadas a fortalecer la protección de los derechos económicos, sociales y culturales. De esta manera, se puede observar claramente cómo las mismas han sido siempre motor de cambio a favor de una más eficaz protección de los derechos de las personas más vulnerables, a través de la adopción de medidas específicas que dan respuesta a las diferentes cuestiones planteadas por el Comité con ocasión del último informe.
7. La elaboración del presente Informe ha supuesto un importante esfuerzo colectivo de diferentes instituciones públicas y privadas y grupos sociales. En el proceso de elaboración del informe han participado un gran número de ministerios: Ministerio de Trabajo e Inmigración, el Ministerio de Sanidad y Política Social, Ministerio de Educación, el Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, el Ministerio de Vivienda, el Ministerio de Interior, Ministerio de Igualdad y Ministerio de Cultura y el Ministerio de Justicia, todo ello coordinado por la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, encargada, entre otras funciones, de velar por el cumplimiento de los Tratados y Convenios Internacionales suscritos por España en materia de Derechos Humanos. Igualmente, conformidad con la renovada política de España en la elaboración de informes a organismos de las Naciones Unidas en la elaboración del mismo se ha consultado con las organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas más relevantes en la materia y se han incluido gran parte de sus observaciones España cumple

así con la recomendación que realizó en este sentido el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en sus observaciones finales sobre el cuarto informe periódico.

8. En su redacción final el informe se atiene también a las indicaciones realizadas por los Comités, en el sentido de que los informes periódicos sean concisos, analíticos y centrados en cuestiones fundamentales de la aplicación de la respectiva Convención o Pacto. En este sentido, se ha procurado unificar la información dada garantizando, en todo momento, la transmisión de la información esencial respecto de los fines perseguidos, que no son otros que la protección y desarrollo de los derechos económicos, sociales y culturales que asisten a todos los individuos de nuestra sociedad.

## **II. Disposiciones generales del Pacto**

### **A. Artículo 1 del Pacto**

#### **1. Párrafo 1 del artículo 1: derecho de libre determinación**

##### **Constitución española y sentencias del Tribunal Constitucional**

9. La Constitución española (CE), se apoya o fundamenta en una serie de principios fundamentales o líneas directrices que informan todo su articulado y que inspiran su aplicación a la realidad social de España. Estos principios, sin perjuicio de su cumplimiento desarrollo en otros preceptos de la CE y en la legislación sectorial correspondiente, se encuentran ubicados en su título preliminar, pudiéndose concretar en los siguientes:

- a) Principio de legalidad e imperio de la ley (CE, art. 1.1);
- b) Principio de soberanía nacional (art. 1.2);
- c) Monarquía Parlamentaria (art. 1.3);
- d) Estado regional (art. 2 y Título VIII);
- e) Representación política (arts. 6 y 23);
- f) División de poderes.

10. La Constitución de 1978 alteró las bases tradicionales del Estado español, esto es, el Estado-Nación unitario y centralizado proveniente de la Revolución Francesa y que había regido durante el régimen político anterior a la Constitución, e instaura el Estado Regional, distinto del Estado Centralizado y del Estado Federal.

11. Esta forma de Estado se apoya en tres principios básicos: Unidad, derecho a la autonomía y solidaridad. Los condensa el artículo 2 cuando dice: "La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación Española, patria común e indivisible de todos los españoles y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades u regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas".

12. El Título VIII de la Constitución dedicado a la organización territorial del Estado, desarrolla estos principios y establece las bases de la forma de organización territorial de España, que se viene denominando Estado de las Autonomías, pese a no aparecer tal expresión en la Constitución.

13. Los principios estructurales contenidos en nuestra Constitución acerca de la organización territorial del Estado —principios de unidad, autonomía, solidaridad e igualdad— han sido recientemente sistematizados por el Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico (FJ) 4º de la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 247/2007,

de 12 de diciembre, por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana:

"a) Hay que comenzar destacando que el art. 2 CE afirma de modo contundente: "La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas" (art. 2 CE). En consecuencia, la estructuración del poder del Estado se basa, según la Constitución, en el principio de unidad, fundamento de la propia Constitución, y en los de autonomía y solidaridad."

14. La relación entre los principios de unidad y autonomía ha sido reiterada por el Tribunal Constitucional desde sus primeros pronunciamientos:

"[L]a Constitución parte de la unidad de la Nación española que se constituye en Estado social y democrático de Derecho, cuyos poderes emanan del pueblo español en el que reside la soberanía nacional. Esta unidad se traduce así en una organización —el Estado— para todo el territorio nacional. Pero los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público, porque la Constitución prevé, con arreglo a una distribución vertical de poderes, la participación en el ejercicio del poder de entidades territoriales de distinto rango, tal como se expresa en el art. 137 de la Constitución al decir que "el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses."

15. El precepto transcrito refleja una concepción amplia y compleja del Estado, compuesto por una pluralidad de organizaciones de carácter territorial dotadas de autonomía. Resulta así necesario delimitar cuál es el ámbito del principio de autonomía, con especial referencia a municipios y provincias, a cuyo efecto es preciso relacionar este principio con otros establecidos en la Constitución.

16. Ante todo, resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía —y aun este poder tiene sus límites—, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución.

17. De aquí que el artículo 137 de la Constitución delimite el ámbito de estos poderes autonómicos circunscribiéndolos a la "gestión de sus respectivos intereses", lo que exige que se dote a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo.

18. Este poder "para la gestión de sus respectivos intereses" se ejerce —por lo demás— en el marco del Ordenamiento. Es la Ley, en definitiva, la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de entes, de acuerdo con la Constitución. Y debe hacerse notar que la misma contempla la necesidad —como una consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la Nación de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad, tal y como establecen diversos preceptos de la Constitución tanto en relación a las Comunidades Autónomas, concebidas como entes dotadas de autonomía cualitativamente superior a la administrativa (arts. 150.3 y 155, entre otros), como a los entes locales (art. 148.1.2) (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3).

19. Este Tribunal ha insistido, por tanto, en que nuestro sistema constitucional descansa en la adecuada integración del principio de autonomía en el principio de unidad, que lo engloba. De ahí que el nuestro sea un Estado políticamente descentralizado, como consecuencia del referido engarce entre aquellos dos principios. Así, hemos dicho que "al consagrar ésta [la Constitución] como fundamentos, de una parte el principio de unidad

indisoluble de la Nación española y, de la otra, el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran, determina implícitamente la forma compuesta del Estado en congruencia con la cual han de interpretarse todos los preceptos constitucionales" (STC 35/1982, de 14 de junio, FJ 2).

20. De ese modo, el Estado autonómico se asienta en el principio fundamental de que nuestra Constitución hace residir la soberanía nacional en el pueblo español (CE, art. 1.2), de manera que aquélla, como señalamos en su momento, "no es el resultado de un pacto entre instancias territoriales históricas que conserven unos derechos anteriores a la Constitución y superiores a ella, sino una norma del poder constituyente que se impone con fuerza vinculante general en su ámbito, sin que queden fuera de ella situaciones 'históricas' anteriores" (STC 76/1988, de 26 de abril, FJ 3).

b) Por su parte, el principio de solidaridad complementa e integra los principios de unidad y de autonomía (CE, art. 2), pues "este Tribunal se ha referido con reiteración a la existencia de un "deber de auxilio recíproco" (STC 18/1982, FJ 14), "de recíproco apoyo y mutua lealtad" (STC 96/1986, FJ 3), "concreción, a su vez, del más amplio deber de fidelidad a la Constitución" (STC 11/1986, FJ 5). Y aunque, en los supuestos en que así ha tenido ocasión de hacerlo, lo haya identificado como regla a la que debe acomodarse el proceder entre autoridades estatales y autonómicas, igualmente está vigente y ha de ser atendido entre los poderes de las diversas Comunidades Autónomas, a las que, en efecto, el principio de solidaridad, que en el art. 2 de la Constitución encuentra general formulación y en el art. 138 de la misma se refleja como equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español y prohibición entre éstas de privilegios económicos o sociales, requiere que, en el ejercicio de sus competencias, se abstengan de adoptar decisiones o realizar actos que perjudiquen o perturben el interés general y tengan, por el contrario, en cuenta la comunidad de intereses que las vincula entre sí y que no puede resultar disgregada o menoscabada a consecuencia de una gestión insolidaria de los propios intereses. La autonomía —ha dicho la STC 4/1981— no se garantiza por la Constitución —como es obvio— para incidir de forma negativa sobre los intereses generales de la Nación o sobre intereses generales distintos de los de la propia entidad (FJ 10). El principio de solidaridad es su corolario (STC 25/1981, FJ 3)" (STC 64/1990, de 5 de abril, FJ 7).

21. Importa insistir en que el artículo 138 de la CE hace garante al Estado de "la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el art. 2 de la Constitución, velando por un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español". Dicho principio, que también vincula a las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias (CE, art. 156.1), trasciende la señalada perspectiva económica y financiera y se proyecta en las diferentes áreas de la actuación pública. En este sentido, hemos señalado que "la virtualidad propia del principio constitucional de solidaridad, que aspira a unos resultados globales para todo el territorio español, recuerda la técnica de los vasos comunicantes" (STC 109/2004, de 30 de junio, FJ 3).

22. En definitiva, el art. 138.1 CE, que incorpora el principio de solidaridad, "no puede ser reducid[o] al carácter de un precepto programático, o tan siquiera al de elemento interpretativo de las normas competenciales. Es, por el contrario, un precepto con peso y significados propios, que debe ser interpretado, eso sí, en coherencia con las normas competenciales que resultan de la Constitución y de los Estatutos" (STC 146/1992, de 16 de octubre, FJ 1), toda vez que dicho principio ha de constituirse en la práctica en "un factor de equilibrio entre la autonomía de las nacionalidades y regiones y la insoluble unidad de la Nación española (art. 2)" (STC 135/1992, de 5 de octubre, FJ 7).

"[...]

c) Junto a los principios de unidad, autonomía y solidaridad opera también, y lo hace de modo relevante, el de igualdad, que la Constitución proclama en su art. 139.1 como

principio general de la organización territorial del Estado (capítulo primero, título VIII, CE). Sin embargo, importa precisar el ámbito en que se proyecta el principio de igualdad y también su alcance, pues lo hace, esencialmente, en un ámbito distinto al que es propio de aquellos otros tres principios. En efecto, ha de advertirse que la jurisprudencia constitucional no sólo ha afirmado positivamente la sustentación del reparto del poder político en los principios de unidad, autonomía y solidaridad, según hemos visto, sino que, además, ha precisado expresamente que el principio de igualdad, que se predica de los ciudadanos, no excluye la diversidad de las posiciones jurídicas de las Comunidades Autónomas:

"Ya este Tribunal Constitucional puso de manifiesto en su Sentencia de 16 de noviembre de 1981, al valorar la función del principio de igualdad en el marco de las autonomías, que la igualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles en cualquier punto del territorio nacional no puede ser entendida como rigurosa uniformidad del ordenamiento. No es, en definitiva, la igualdad de derechos de las Comunidades lo que garantiza el principio de igualdad de derechos de los ciudadanos, como pretende el Abogado del Estado, sino que es la necesidad de garantizar la igualdad en el ejercicio de tales derechos lo que, mediante la fijación de unas comunes condiciones básicas, impone un límite a la diversidad de las posiciones jurídicas de las Comunidades Autónomas" [STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 2 a]."

23. La conclusión no podría ser otra a la vista de que la Constitución vincula el principio de autonomía con el llamado principio dispositivo (CE, art. 147.2, en conexión con el art. 149.3), principio dispositivo que, actuando dentro de los límites que le marca la Constitución, como con posterioridad se señalará con más detalle, extrae su valor no sólo de estos preceptos sino también, de modo expreso, del artículo 138.2 de la CE, que posibilita la existencia de "diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas", si bien esas diferencias "no podrán implicar en ningún caso privilegios económicos o sociales". Por otra parte, hay que insistir en la idea antes expresada de que el principio de autonomía no puede oponerse al de unidad (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3). Por el contrario, la Constitución impone la integración de ambos principios de unidad y de autonomía mediante la virtualidad que atribuye a cada uno de ellos y que se manifiesta a través del reparto competencial, y, asimismo, su armonización con otros principios constitucionales, a través del principio de solidaridad, consagrado igualmente en los artículos 2 y 138 de la CE.

24. Pero no es en dicha esfera propiamente política, sino en el ámbito de los ciudadanos, en concreto, de sus condiciones de vida, donde opera el principio constitucional de igualdad. Y es que la esfera de la ciudadanía, en sentido estricto, está conceptualmente separada de la esfera correspondiente a la configuración del poder político contenida en el artículo 2 de la CE. Ello no obstante, dicha separación debe matizarse a partir de la consideración de que la estructura del poder se proyecta sobre los ciudadanos a través de las potestades que la Constitución atribuye, precisamente, a los diversos entes de naturaleza política, potestades que se ejercen en la esfera de la ciudadanía en la que sí opera el principio de igualdad imponiendo ciertos límites a la acción de los poderes públicos. En conclusión, el principio de igualdad incide en el despliegue del principio de autonomía pero no puede desvirtuarlo.

25. Al respecto, conviene apuntar ya la idea de que la igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales de todos los españoles se garantiza por Ley de las Cortes Generales (arts. 81.1 y 149.1.1 CE), pero las Leyes autonómicas, garantizada esa igualdad fundamental en la materia de que se trate, pueden también incidir en dichas posiciones jurídicas, si han asumido competencias sobre las mismas:

"La interpretación del art. 53 de la Constitución en el marco general de ésta obliga a entender, en consecuencia, que, si bien la regulación del ejercicio de los derechos y

libertades reconocidos en el Capítulo Segundo del Título I de la Constitución requiere siempre una norma de rango legal, esta norma sólo ha de emanar precisamente de las Cortes Generales cuando afecte a las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. Cuando la norma legal, aunque con incidencia sobre el ejercicio de derechos, no afecte a las condiciones básicas de tal ejercicio, puede ser promulgada por las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos les atribuyan competencia legislativa sobre una materia cuya regulación implique necesariamente, en uno u otro grado, una regulación del ejercicio de derechos constitucionalmente garantizados" (STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 2)."

26. Es necesario, pues, distinguir los planos en que actúan el art. 14 CE, de un lado, y, de otro, los principios y reglas que operan en la esfera de la distribución de competencias y su reflejo en las condiciones de vida de los ciudadanos. En este sentido, hemos dejado sentado lo siguiente:

"Uno es, en efecto, el ámbito propio del principio constitucional de igualdad ex art. 14 (principio que impide, en lo que aquí interesa, que las normas establezcan diferenciaciones no razonables o arbitrarias entre los sujetos a un mismo Legislador) y otro, sin duda alguna, el alcance de las reglas constitucionales que confieren competencias exclusivas al Estado o que limitan las divergencias resultantes del ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias propias. Estos últimos preceptos (y, entre ellos, los arts. 139.1, 149.1.1 y 149.1.18, invocados en la presente cuestión) aseguran, con técnicas diversas, una determinada uniformidad normativa en todo el territorio nacional y preservan también, de este modo, una posición igual o común de todos los españoles, más allá de las diferencias de régimen jurídico que resultan, inexcusablemente, del legítimo ejercicio de la autonomía (por todas, STC 122/1988, fFJ 5). Pero ni la igualdad así procurada por la Constitución —igualdad integradora de la autonomía— puede identificarse con la afirmada por el art. 14 (precepto que no es medida de validez, por razón de competencia, de las normas autonómicas) ni cabe tampoco sostener que esta última —igualdad en la ley y ante ley— resulte menoscabada a resultas de cualquier conculcación autonómica del orden, constitucional y estatutario, de articulación y distribución de competencias. Como dijimos ya en la STC 76/1986 (fundamento jurídico 3), la divergencia entre normas que emanan de poderes legislativos distintos no puede dar lugar a una pretensión de igualdad (aunque sí, claro está, a otro tipo de controversia constitucional)" (STC 319/1993, de 27 de octubre, FJ 5)."

27. En definitiva, el principio de igualdad de los ciudadanos ante la Ley que incorpora el artículo 14 de la CE no puede concebirse haciendo caso omiso de la diversidad normativa que deriva directamente de la Constitución (arts. 2 y 149.3), dentro de ciertos límites (fundamentalmente, los derivados del art. 149.1.1 CE para el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales y del art. 139.1 CE, en su alcance general, como se verá en los FFJJ 13 y siguientes).

d) Por último ha de hacerse referencia también al principio de lealtad constitucional, aunque su relevancia sea de un orden diferente a la que es propia de los principios constitucionales examinados hasta ahora, pues, al contrario que éstos, aquél no aparece recogido en la Constitución de modo expreso.

28. Al efecto, conviene recordar que, de acuerdo con la STC 25/1981, de 14 de julio, FJ 3, antes citada, el principio de lealtad constitucional requiere que las decisiones tomadas por todos los entes territoriales, y en especial, por el Estado y por las Comunidades Autónomas, tengan como referencia necesaria la satisfacción de los intereses generales y que, en consecuencia, no se tomen decisiones que puedan menoscabar o perturbar dichos intereses, de modo que esta orientación sea tenida en cuenta, incluso, al gestionar los intereses propios. En suma, la lealtad constitucional debe presidir "las relaciones entre las



diversas instancias de poder territorial y constituye un soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico y cuya observancia resulta obligada (STC 239/2002, FJ 11)" (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 7)".

29. Pero además, con ocasión del recurso interpuesto contra la Ley del Parlamento Vasco que convocaba una consulta popular partiendo del reconocimiento inicial de la existencia del "derecho a decidir del Pueblo Vasco" en relación a la apertura de negociaciones tendentes en la consecución de un acuerdo en el que se establezcan "las bases de una nueva relación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Estado español", el Tribunal Constitucional en su sentencia 103/2008, de 11 de septiembre, analizaba la invocación de un pretendido "derecho a decidir sobre su futuro" invocado por la Comunidad Autónoma del País Vasco, sentando varias conclusiones de interés:

a) La Comunidad Autónoma del País Vasco no es titular de un poder soberano, exclusivo de la Nación constituida en Estado. Como afirmó el TC en la STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 4 a), con cita de la STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3: "la Constitución parte de la unidad de la Nación española, que se constituye en Estado social y democrático de Derecho, cuyos poderes emanan del pueblo español en el que reside la soberanía nacional".

b) La Ley recurrida presupone la existencia de un sujeto, el "Pueblo Vasco", titular de un "derecho a decidir" susceptible de ser "ejercitado" (art. 1 b) de la Ley impugnada), equivalente al titular de la soberanía, el Pueblo Español, y capaz de negociar con el Estado constituido por la Nación española los términos de una nueva relación entre éste y una de las Comunidades Autónomas en las que se organiza. La identificación de un sujeto institucional dotado de tales cualidades y competencias resulta, sin embargo, imposible sin una reforma previa de la Constitución vigente.

c) El contenido de la consulta no es sino la apertura de un procedimiento de reconsideración del orden constituido que habría de concluir, eventualmente, en "una nueva relación" entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco; es decir, entre quien, de acuerdo con la Constitución, es hoy la expresión formalizada de un ordenamiento constituido por voluntad soberana de la Nación española, única e indivisible (art. 2 CE), y un sujeto creado, en el marco de la Constitución, por los poderes constituidos en virtud del ejercicio de un derecho a la autonomía reconocido por la Norma fundamental.

d) La cuestión que ha querido someterse a consulta de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma del País Vasco afecta (art. 2 CE) altera el fundamento del orden constitucional vigente (en la medida en que supone la reconsideración de la identidad y unidad del sujeto soberano o, cuando menos, de la relación que únicamente la voluntad de éste puede establecer entre el Estado y las Comunidades Autónomas) y por ello sólo puede ser objeto de consulta popular por vía del referéndum de revisión constitucional.

e) El procedimiento que se quiere abrir, con el alcance que le es propio, no puede dejar de afectar al conjunto de los ciudadanos españoles, pues en el mismo se abordaría la redefinición del orden constituido por la voluntad soberana de la Nación, cuyo cauce constitucional no es otro que el de la revisión formal de la Constitución por la vía del art.168 CE. La que aquí nos ocupa no puede ser planteada como cuestión sobre la que simplemente se interesa el parecer no vinculante del cuerpo electoral del País Vasco, puesto que con ella se incide sobre cuestiones fundamentales resueltas con el proceso constituyente y que resultan sustraídas a la decisión de los poderes constituidos.

La STC 48/2003, de 12 de marzo, rubricó la inexistencia de límites materiales en la reforma constitucional: "siempre y cuando no se defienda a través de una actividad que vulnere los principios democráticos o los derechos fundamentales", no hay límites materiales a la revisión constitucional, habiendo subrayado entonces que "hasta ese punto es cierta la afirmación de que "la Constitución es un marco de coincidencias suficientemente amplio

como para que dentro de él quepan opciones políticas de muy diferente signo" (STC 11/1981, de 8 de abril)". La CE acoge el sostenimiento de cualquier idea política, incluso la división del Estado, la alteración de su territorio, la supresión de la forma de Jefatura del Estado etc. y desde luego no pone límites materiales a la reforma de la Constitución. Pero convierte en inexcusable el cumplimiento de los principios, preceptos y procedimientos constitucionales y legales.

## 2. Párrafo 2 del artículo 1: riquezas y recursos naturales

30. El artículo 45.2 de la CE encomienda a los poderes públicos la labor de velar por la utilización racional de los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

31. El artículo 132 de la CE declara como bienes de dominio público los que determine la ley, y en todo caso, la zona marítima terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental. Es la ley, por tanto, basándose en esta remisión la que declara de dominio público los principales recursos naturales de España, cuya explotación, utilización y disfrute, como tales bienes de dominio público, ha de beneficiar a todos los españoles. En esta materia, y desde la presentación del cuarto informe periódico por el Reino de España, es preciso destacar las siguientes innovaciones.

### a) *Promulgación de la Ley N° 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad*

32. En esta ley se establece el régimen jurídico básico de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad española, como parte del deber de conservar y del objetivo de garantizar los derechos de las personas a un medio ambiente adecuado para su bienestar, salud y desarrollo. En ella se recogen las normas y recomendaciones internacionales de organismos y regímenes ambientales internacionales:

a) Recomendaciones del Consejo de Europa o el Convenio sobre la Diversidad Biológica, especialmente en lo que se refiere al "Programa de Trabajo mundial para las áreas protegidas", primera iniciativa específica a nivel internacional dirigida al conjunto de espacios naturales protegidos de todo el mundo;

b) Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo [Sudáfrica], 2002), avalado por la Asamblea General de las Naciones Unidas;

c) Plan Estratégico del Convenio sobre la Diversidad Biológica, Decisión VI/26, punto 11, de la Conferencia de las Partes Contratantes, donde se fijó como misión "lograr para el año 2010 una reducción significativa del ritmo actual de pérdida de la diversidad biológica, a nivel mundial, regional y nacional, como contribución a la mitigación de la pobreza y en beneficio de todas las formas de vida en la tierra" y posteriormente, la Decisión VII/30 aprobó el marco operativo para alcanzar ese objetivo;

d) Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas, COM (2006) 216, aprobada en mayo de 2006, que arbitró los instrumentos para "Detener la pérdida de biodiversidad para 2010 y, más adelante, respaldar los servicios de los ecosistemas para el bienestar humano";

e) Directiva Hábitats.

33. En la Ley N° 42/2007 se definen procesos de planificación, protección, conservación y restauración, dirigidos a conseguir un desarrollo crecientemente sostenible de nuestra

sociedad que sea compatible con el mantenimiento y acrecentamiento del patrimonio natural y de la biodiversidad española y se viene a asentar en los siguientes principios:

- a) Mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas vitales básicos, respaldando los servicios de los ecosistemas para el bienestar humano;
- b) Conservación de la biodiversidad y de la geodiversidad;
- c) Utilización ordenada de los recursos para garantizar el aprovechamiento sostenible del patrimonio natural y, en particular, de las especies y de los ecosistemas, así como su restauración y mejora;
- d) Conservación y preservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales, de la diversidad geológica y del paisaje;
- e) Integración de los requerimientos de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y la biodiversidad en las políticas sectoriales;
- f) Prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística;
- g) Precaución en las intervenciones que puedan afectar a espacios naturales y/o especies silvestres;
- h) Información y participación de los ciudadanos en el diseño y ejecución de las políticas públicas, incluida la elaboración de disposiciones de carácter general, dirigidas a la consecución de los objetivos de esta ley;
- i) Contribución de los procesos de mejora en la sostenibilidad del desarrollo asociados a espacios naturales o seminaturales.

34. La Ley N° 42/2007 encomienda a los poderes públicos la tarea de velar por la conservación y la utilización racional del patrimonio natural en todo el territorio nacional y en las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción española, incluyendo la zona económica exclusiva y la plataforma continental, con independencia de su titularidad o régimen jurídico, teniendo en cuenta especialmente los hábitats amenazados y las especies silvestres en régimen de protección especial.

35. Las Administraciones Públicas deben, por imposición de esta ley: promover la participación y las actividades que contribuyan a alcanzar los objetivos de la presente ley; eliminar los incentivos contrarios a la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad; incentivar fiscalmente las iniciativas privadas de conservación de la naturaleza; fomentar la educación e información sobre la necesidad de proteger el patrimonio natural y la biodiversidad; conocer el estado de conservación del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad; e integrar en las políticas sectoriales los objetivos y las previsiones necesarias para la conservación y valoración del Patrimonio Natural, la protección de la Biodiversidad y la Geodiversidad, la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales y el mantenimiento y, en su caso, la restauración de la integridad de los ecosistemas.

*b) Aprobación de la Ley N° 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes*

36. La declaración de la Asamblea de las Naciones Unidas, en su sesión especial de junio de 1997, fue uno de los motivos de promulgación de esta Ley, al indicar que: "La ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de todos los tipos de bosques son fundamentales para el desarrollo económico y social, la protección del medio ambiente y los sistemas sustentadores de la vida en el planeta. Los bosques son parte del desarrollo sostenible".

37. Tal y como afirma la propia Exposición de Motivos de la Ley N° 43/2003, dicha declaración es una clara expresión del valor y el papel que los montes desempeñan en nuestra sociedad. Acogiendo esta concepción, la ley estableció un nuevo marco legislativo regulador de los montes, para la reorientación de la conservación, mejora y aprovechamiento de los espacios forestales en todo el territorio español en consonancia con la realidad social y económica actual, así como con la nueva configuración del Estado autonómico creado por nuestra Constitución.

38. La Ley N° 43/2003 parte de la relevante función social de los montes, tanto como fuente de recursos naturales como por ser proveedores de múltiples servicios ambientales, entre ellos, de protección del suelo y del ciclo hidrológico; de fijación del carbono atmosférico; de depósito de la diversidad biológica y como elementos fundamentales del paisaje. El reconocimiento de estos recursos, de los que toda la sociedad se beneficia, obliga a las Administraciones públicas a velar en todos los casos por su conservación, protección, restauración, mejora y ordenado aprovechamiento.

39. Esta ley se asienta en los siguientes principios:

- a) Gestión sostenible de los montes;
- b) Cumplimiento equilibrado de la multifuncionalidad de los montes en sus valores ambientales, económicos y sociales;
- c) Planificación forestal en el marco de la ordenación del territorio;
- d) Fomento de las producciones forestales y sus sectores económicos asociados;
- e) Creación de empleo y el desarrollo del medio rural;
- f) Conservación y restauración de la biodiversidad de los ecosistemas forestales;
- g) Integración en la política forestal española de los objetivos de la acción internacional sobre protección del medio ambiente, especialmente en materia de desertificación, cambio climático y biodiversidad;
- h) Colaboración y cooperación de las diferentes Administraciones públicas en la elaboración y ejecución de sus políticas forestales;
- i) Participación en la política forestal de los sectores sociales y económicos implicados;
- j) Precaución: Cuando exista una amenaza de reducción o pérdida sustancial de la diversidad biológica no debe alegarse la falta de pruebas científicas inequívocas como razón para aplazar las medidas encaminadas a evitar o reducir al mínimo esa amenaza;
- k) Adaptación de los montes al Cambio Climático, fomentando una gestión encaminada a la resiliencia y resistencia de los montes al mismo.

c) *Ley N° 11/2005, Programas y fondos sobre el Agua*

40. El artículo 45.2 de la Constitución Española establece que "los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva".

41. Constituyendo el agua un recurso natural, su disponibilidad debe ser objeto de una adecuada planificación que posibilite su uso racional en armonía con el medio ambiente.

42. Aunque la planificación es una técnica que goza de gran arraigo en el ordenamiento jurídico español, la misma alcanzó un significado nuevo con la Ley N° 29/1985, de 2 de

agosto, de Aguas, que le dio rango legal y concibió como instrumento de racionalización y de garantía de la disponibilidad del agua para satisfacer las diferentes demandas, pero también como objeto para alcanzar un buen estado ecológico de las aguas.

43. En un país como España en el que el agua es un recurso escaso, marcado por graves desequilibrios hídricos debidos a su irregular distribución, la adecuada planificación de la política hidráulica se impuso como una necesidad. La resolución de estos desequilibrios se hace corresponder al Plan Hidrológico Nacional, que desde una perspectiva global, contempla para ello un uso armónico y coordinado de todos sus recursos hídricos capaz de satisfacer de forma equilibrada los objetivos de la planificación. Ley Nº 11/2005, de 11 de junio, ha instaurado una nueva política legislativa en materia de agua, sustituyendo el sistema de trasvase de cuencas excedentarias a cuencas deficitarias y modificando parcialmente la Ley Nº 10/2001, por la que se aprobaba el Plan Hidrológico Nacional.

44. La Ley Nº 11/2005 se asienta en la Directiva 2000/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (Directiva Marco sobre Política de Aguas), patrón por el que deberán perfilarse las políticas hidráulicas de los Estados miembros en el siglo XXI. De acuerdo con esta Directiva europea, las transferencias entre cuencas sólo deben plantearse cuando se hayan optimizado los recursos hídricos de cada cuenca; y, en todo caso, cualquier actuación hidráulica debe ser compatible con el mantenimiento de los caudales que garanticen la calidad ecológica de las aguas. Ello es aplicable, evidentemente, a la única transferencia de agua de importancia significativa existente en España, el trasvase Tajo-Segura, cuya utilización debe ajustarse, estrictamente, a las condiciones establecidas en la legislación vigente. Esta ley parte de la consideración de que existen alternativas técnicamente más recomendables que los trasvases, ligadas a la gestión de la demanda, a la utilización de desaladoras y a la reutilización de recursos, que pueden atender una demanda justificada y legítima, paliar la sobreexplotación y contaminación de acuíferos, y asegurar el mantenimiento de los ecosistemas de interés natural, garantizando un uso más racional y sostenible de los recursos hidráulicos.

45. Las medidas recogidas en la Ley Nº 11/2005 se centran principalmente en la modificación de los preceptos que regulan el trasvase y la aprobación del desarrollo de aquellos proyectos urgentes y prioritarios que más directamente pueden incidir en una mejora de la disponibilidad de recursos en las cuencas mediterráneas, incorporando nuevas actuaciones que se declaran de interés general.

46. Estas medidas se canalizan a través del Programa Actuaciones para la Gestión y Utilización del Agua (AGUA) que es el resultado de la reorientación de la política del agua, con actuaciones concretas para garantizar la disponibilidad y la calidad del agua que se necesita en cada territorio.

47. Son tres los objetivos fundamentales del Programa AGUA, con las correspondientes soluciones al respecto:

- a) Aumento del agua disponible, mediante la reutilización de agua depurada y la desalación de agua de mar;
- b) Mayor eficiencia en el consumo, mediante la optimización de regadíos y mejora de los abastecimientos urbanos;
- c) Mejora en la calidad del agua, a través de la depuración y la restauración de los cursos fluviales y las masas de agua continental.

48. El Programa AGUA supone la aportación de más de 1.100 hectómetros cúbicos (hm<sup>3</sup>) de nuevos recursos hídricos al año, con una inversión global de 4.000 millones de euros. En mayo de 2008, ya se había logrado incrementar los recursos en 670 hm<sup>3</sup> al año en la Comunidad Valenciana, Murcia, Almería y Málaga.

49. Las actuaciones del Programa AGUA son apoyadas por la Unión Europea, que ha comprometido la aportación de 1.262 millones de euros en ayudas a fondo perdido. Este fuerte nivel de compromiso de la UE avala la viabilidad de las soluciones emprendidas y su sostenibilidad medioambiental, requisitos ambos para la concesión de las ayudas europeas.

50. El Programa AGUA incluye un ambicioso plan de desalación que va a suponer la inversión hasta 2010 de más de 1.200 millones de euros para la instalación o ampliación de 26 plantas desaladoras en la costa mediterránea peninsular, y un total de 34 contando las islas Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla. Con ellas, se conseguirá producir 713 hm<sup>3</sup> al año más de agua para el abastecimiento urbano y el riego en España, frente a los 140 hm<sup>3</sup> al año de agua desalada que se venían generando antes de 2004.

51. Todas las desaladoras del Programa AGUA cuentan con estrictos controles ambientales, establecidos en su correspondiente Declaración de Impacto Ambiental, que garantizan la ausencia de afección de estas plantas sobre el medio natural, para lo cual se ha procurado que su ubicación y sus sistemas de toma y vertido sean los más adecuados para asegurar el respeto al medio ambiente.

52. Junto a las referencias al programa AGUA es importante destacar la creación del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento, de los regulados en el artículo 2.2 de la Ley General Presupuestaria, dirigido a financiar actuaciones dentro de la política de cooperación internacional para el desarrollo tendentes a permitir el acceso al agua y al saneamiento, en una primera fase a los ciudadanos de América Latina, sin excluir en fases posteriores otros ámbitos geográficos de actuación.

53. Por otro lado, el Plan Nacional de Calidad de las Aguas: Saneamiento y Depuración 2007-2015, que ha elaborado el Ministerio de Medio Ambiente, en colaboración con las Comunidades Autónomas, forma parte de un conjunto de medidas que persiguen el definitivo cumplimiento de la Directiva 91/271/CEE y que pretenden contribuir a alcanzar el objetivo del buen estado ecológico que la Directiva Marco del Agua exige para el año 2015.

54. La inversión total prevista del Plan es de 19.007 millones de euros, y la colaboración de la Administración General del Estado, a través del Ministerio de Medio Ambiente, se concretará en la aportación de 6.233 millones de euros de inversión. El resto será financiado por las demás Administraciones Públicas y por los usuarios del agua, tanto en su primer uso como en su reutilización tras la depuración.

d) *Ley N° 3471998 sobre Hidrocarburos*

55. El artículo 2 de la Ley N° 34/1998, de 7 de octubre, de Hidrocarburos, considera bienes de dominio público los yacimientos de hidrocarburos y almacenamientos subterráneos existentes en el territorio del Estado y en el subsuelo del mar territorial y de los fondos marinos que estén bajo la soberanía del Reino de España conforme a la legislación vigente y a los convenios y tratados internacionales de los que sea parte. Asimismo, considera actividades sometidas a la iniciativa empresarial privada la ordenación de los productos derivados del petróleo y la comercialización de gases licuados por canalización, actividades que se ejercen garantizando el suministro de productos petrolíferos y de gas por canalización a los consumidores demandantes dentro del territorio nacional y tienen la consideración de actividades de interés económico general. Respecto de dichas actividades, las Administraciones públicas ejercerán las facultades previstas en esta ley.

56. La Directiva 2003/55/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2003, estableció normas para completar el mercado interior del gas natural, y derogó la Directiva 98/30/CE. Los principales aspectos que contempla aquella Directiva son las obligaciones que los Estados podrán imponer a las empresas que operan en el sector del gas

natural para proteger el interés económico general, que pueden referirse a la regularidad, a la calidad y al precio de los suministros, la supervisión de la seguridad de suministro, la obligatoriedad del establecimiento de normas técnicas, la designación y funciones de los gestores de redes de transporte, de distribución, y la posibilidad de explotación combinada de ambas redes, así como la organización del acceso a las redes.

57. La Directiva 2003/55/CE exige la separación jurídica en el mercado liberalizado de las actividades de transporte, distribución, regasificación o almacenamiento por una parte, de las actividades de producción o suministro de gas natural, por otra, y la obligación de separación funcional que impone tal Directiva, exige la adecuación a la misma del Título IV de la Ley N° 34/1998 sobre ordenación del suministro de gases combustibles por canalización.

58. A tal efecto, la Ley N° 12/2007 procedió a modificar el Capítulo II del Título IV de la Ley N° 34/1998, redefiniendo las actividades de los diferentes sujetos que actúan en el sistema gasista, estableciendo una separación jurídica y funcional de las denominadas "actividades de red" de las actividades de producción y suministro, y eliminando la posible competencia entre los distribuidores y los comercializadores en el sector del suministro con la desaparición del sistema de tarifas y la creación de una tarifa de último recurso a la que podrán acogerse aquellos consumidores que se consideren en función de la situación y evolución del mercado.

## **B. Artículo 2 del Pacto**

59. La exposición de los avances alcanzados en este periodo pueden sistematizarse en torno a dos cuestiones esenciales: a) extranjeros; b) igualdad de género.

### **1. Extranjeros**

60. La Ley Orgánica N° 4/2000, de 11 de enero de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social en la redacción dada por las Leyes Orgánicas Nos. 8/2000, de 22 de diciembre; 11/2003, de 29 de septiembre y 14/2003, de 20 de noviembre, así como por el Real Decreto N° 2393/2004 de 30 de diciembre por el que se aprueba el Reglamento de la Ley N° 4/2000 reconocen a los extranjeros los derechos de libre circulación y residencia, participación pública, reunión, manifestación, asociación, educación, trabajo y seguridad social, huelga, asistencia sanitaria, vivienda, seguridad social y servicios sociales, intimidad familiar, tutela judicial efectiva, y asistencia jurídica gratuita en los mismos términos que a los españoles.

61. Actualmente, se encuentra en tramitación el Anteproyecto de Ley Orgánica de reforma de la citada Ley Orgánica N° 4/2000.

62. Los objetivos que se persiguen con la reforma, son los siguientes:

a) Establecer un marco de derechos y libertades de los ciudadanos extranjeros que garantice a todos el ejercicio pleno de los derechos fundamentales y el ejercicio progresivo de los restantes derechos en función del período de residencia legal en España.

b) Perfeccionar el sistema de canalización legal y ordenada de los flujos migratorios y reforzar la vinculación de los mismos a la capacidad de acogida y a las necesidades del mercado de trabajo.

c) Aumentar la eficacia de la lucha contra la inmigración irregular, reforzando los medios e instrumentos de control y los sancionadores, especialmente por lo que se refiere a quienes faciliten el acceso o permanencia de la inmigración ilegal en España,

agravando el régimen sancionador en este caso y, reforzando los procedimientos de devolución de los extranjeros que han accedido ilegalmente a nuestro país.

d) Favorecer la integración de los inmigrantes, asumiendo para ello los principios del Pacto Europeo de Inmigración y Asilo recientemente aprobado. La integración debe ser uno de los ejes centrales de la política de inmigración y debe apostar por lograr un marco de convivencia de identidades y culturas diversas sin más límite que el respeto a la Constitución y a la ley.

e) Adaptar la normativa a las competencias de ejecución laboral previstas en los Estatutos de Autonomía que inciden en el régimen de autorización inicial de trabajo, así como potenciar la coordinación de las actuaciones de las Administraciones Públicas con competencias que asimismo inciden en materia de inmigración y reforzar la cooperación entre ellas con el fin de prestar un servicio más eficaz y de mejor calidad a los ciudadanos.

f) Reforzar e institucionalizar el dialogo con las organizaciones sindicales y empresariales, así como con las organizaciones en la definición y desarrollo de la política migratoria.

63. Hasta la Sentencia Nº 236/2007, de 7 de noviembre, la aproximación de la jurisprudencia constitucional a la situación de los extranjeros atendía al tratamiento del extranjero en la Constitución española en relación o en comparación a los ciudadanos españoles, pero sin tener en cuenta la complejidad de situaciones jurídicas en las que pueden encontrarse los extranjeros. Es decir, la primera jurisprudencia constitucional se dictó atendiendo a la situación de extranjería, pero sin considerar otros elementos con capacidad de discriminar dentro de la situación de extranjería, como es, la exigencia de autorizaciones administrativas de estancia y residencia en España.

64. En efecto, la citada sentencia Nº 236/2007 se enfrenta al problema nuevo de determinar si la libertad de configuración del legislador le permite condicionar el ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas que el título I de la Constitución garantiza a los extranjeros a la obtención por éstos de la correspondiente autorización de estancia o residencia en España, limitando su disfrute a los extranjeros que se encuentren en una situación de regularidad y excluyendo a los extranjeros carentes de las autorizaciones administrativas legalmente exigidas. "Se plantea así por primera vez ante este Tribunal la posible inconstitucionalidad de una ley que niega el ejercicio de determinados derechos no a los extranjeros en general, sino a aquéllos que no dispongan de la correspondiente autorización de estancia o residencia en España" (FJ 2). La cuestión abordada es, pues, la de si la diferencia de situación jurídico-administrativa de los inmigrantes es constitucionalmente legítima para autorizar al legislador bien efectuar un reconocimiento diferenciado de derechos, bien introducir condiciones diferentes en el ejercicio de esos derechos.

65. Para la STC Nº 236/2007, en doctrina que reiteran otras sentencias posteriores (Nos. 259/2007, de 20 de diciembre, 260/2007, de 20 de diciembre, 261/2007, de 20 de diciembre, 262/2007, de 20 de diciembre, 263/2007, de 20 de diciembre, 264/2007, de 20 de diciembre, Sentencia Nº 265/2007, de 20 de diciembre) no existen derechos fundamentales que no se vinculen a la garantía de la dignidad personal; todos los derechos fundamentales se proclaman relacionados con la condición de persona, con la dignidad humana, todos los derechos fundamentales se basan y relacionan con la dignidad de la persona. El canon o parámetro constitucional para delimitar la libertad de configuración del legislador (orgánico, en su caso: art. 81.1 de la Constitución) ex art. 13 de la Constitución es entonces de "grado de conexión con la dignidad humana" de cada concreto derecho de modo que aquellos que se relacionan directamente o derivan directamente de la garantía de la dignidad persona y, en tal sentido, son consustanciales o imprescindibles para ésta, constituyen un límite absoluto a la libertad del legislador, que no puede modular su



contenido y, menos, negar su ejercicio a los extranjeros con independencia de su situación. Tales derechos se reconocen por la Constitución a cualquier persona por el hecho de serlo, con independencia de cuál sea la situación jurídica de esa persona (nacional, extranjero comunitario, extranjero de un tercer país en situación regular o en situación irregular). Para determinar esa conexión más estrecha, hay que acudir a dos vías interpretativas: a la naturaleza del derecho y al contenido del derecho, al bien jurídico protegido por el derecho, interpretado como el art. 10.2 de la Constitución manda, que determina una relación más o menos estrecha con ese valor de dignidad.

66. En el seno de esta nueva construcción jurisprudencial y en relación con el derecho de reunión previsto en los artículos 21 de la CE y 7.1 de la LO N° 4/2000 afirma el TC que la definición constitucional del derecho de reunión realizada por la jurisprudencia constitucional, y su vinculación con la dignidad de la persona, derivada de los textos internacionales, imponen al legislador el reconocimiento de un contenido mínimo de aquel derecho a la persona en cuanto tal, cualquiera que sea la situación en que se encuentre. El ejercicio del derecho de reunión y de manifestación forma parte de aquellos derechos que según el artículo 10 de la norma fundamental, son el fundamento del orden político y de la paz social, por lo que el principio de libertad, del que es una manifestación, exige que las limitaciones que a él se establezcan respondan a supuestos derivados de la Constitución y que en cada caso resulte indubitadamente probado que se ha traspasado efectivamente el ámbito de libertad constitucional fijado. El legislador puede fijar condiciones específicas para el ejercicio del derecho de reunión por parte de los extranjeros que se encuentran en nuestro país sin la correspondiente autorización de estancia o residencia, siempre y cuando respete un contenido del mismo que la Constitución salvaguarda por pertenecer a cualquier persona, independientemente de la situación en que se encuentre.

67. Respecto del derecho de asociación reconocido en los artículos 22 de la CE y 8 de la LO N° 4/2000, el TC lo considera vinculado a la dignidad humana y al libre desarrollo de la personalidad por cuanto protege el valor de la sociabilidad como dimensión esencial de la persona y en cuanto elemento necesario para la comunicación pública en una sociedad democrática. Dado que se trata de un derecho cuyo contenido está unido a esa dimensión esencial, la Constitución y los tratados internacionales lo "proyectan universalmente" y de ahí que no sea constitucionalmente admisible la negación de su ejercicio a los extranjeros que carezcan de la correspondiente autorización de estancia o residencia en España. Ello no significa, que se trate de un derecho absoluto, y por ello el legislador puede establecer límites a su ejercicio por parte de cualquier persona, siempre que respete su contenido constitucionalmente declarado.

68. En relación con el derecho a la educación consagrado en los arts. 27 de la CE y 9.3 de la LO N° 4/2000, el TC considera que el derecho de los menores de edad a la educación obligatoria y postobligatoria presenta un grado de conexión directo e imprescindible con la garantía de la dignidad humana, así como con el pleno y libre desarrollo de la personalidad. El artículo 27.1 CE reconoce a "todos" este derecho y presenta un reconocimiento universal, que igualmente resulta de las normas internacionales ratificadas por España, que no se limita a la enseñanza básica, sino que alcanza también a los niveles superiores aunque en ellos no se imponga la obligatoriedad y gratuidad (así resulta del art. 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, del art. 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y del art. 2 del Protocolo Adicional al Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, interpretado por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos).

69. El legislador no puede condicionar su ejercicio por razón de la nacionalidad del menor o por la situación administrativa regular o irregular en España del menor extranjero. El derecho de los menores de edad a la educación no obligatoria se reconoce

constitucionalmente por igual a todos los extranjeros, independientemente de su situación administrativa.

70. Atinente al derecho fundamental de sindicación reconocido en los arts. 28 de la CE y 11.1 de la LO N° 4/2000, el TC declara que pudiendo el legislador establecer como condición de su ejercicio por los extranjeros el requisito de haber obtenido la correspondiente autorización de estancia o residencia en España, no puede, en cambio, impedir "radicalmente" su ejercicio a los extranjeros que se encuentren en España en situación irregular. La definición constitucional de este derecho y su conexión con la dignidad humana, según la jurisprudencia constitucional y los textos internacionales ratificados por España, exigen del legislador "el reconocimiento de un contenido mínimo" del mismo que la Constitución reserva a las personas en cuanto tales, cualquiera que sea la situación en que se encuentren.

71. En cuanto al derecho a la asistencia jurídica gratuita, el TC la considera indisolublemente unida al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, razón por la cual ha de reconocerse a los extranjeros en las mismas condiciones y circunstancias que a los españoles.

*Otro tema importante hace referencia al tratamiento de los menores no acompañados*

72. La residencia en España de los extranjeros menores de edad no acompañados se regula en los artículos 35 de la Ley Orgánica N° 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y en los arts. 92 y ss. de su Reglamento, aprobado por Real Decreto N° 2393/2004, de 30 de diciembre; además existe un Protocolo de actuación de Menores no Acompañados aprobado por el Observatorio de la Infancia del Ministerio de Educación en 2005 que actualmente tiene continuidad a través de la labor de un Grupo de Trabajo sobre este tema en el seno del Observatorio de la Infancia.

73. Esta regulación diseña un proceso extremadamente garantista, bajo la vigencia del principio de salvaguarda del interés superior del menor.

74. La ya de por sí dramática situación de los menores extranjeros en situación de desamparo que se encuentran en España, se torna especial en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, donde la cercanía con el país vecino eleva las cifras de menores que cruzan la frontera y a los que España está obligada a prestar amparo y protección. Recordemos a estos efectos que la frontera entre Marruecos y España es la frontera física que separa la mayor desigualdad económica del mundo.

75. Con el fin de dar cumplida satisfacción a la petición formulada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, expondremos las líneas esenciales del procedimiento, concretando la situación en Ceuta y Melilla.

76. Hallado el menor se le dará, por los servicios competentes de protección de menores, la atención inmediata que precise. La protección se otorga con el ingreso del menor en un centro especializado; los centros de menores de Ceuta y Melilla, a pesar de la cercanía fronteriza y de funcionar a pleno rendimiento, no están desbordados, por lo que todos los menores reciben perfecta asistencia y protección. Desde el primer día en que el menor ingresa en el centro, se le escolariza y se le otorga asistencia sanitaria. Este hecho se pone en conocimiento inmediato del Ministerio Fiscal, que dispondrá la determinación de su edad, para lo que colaboran las instituciones sanitarias oportunas que, con carácter prioritario, realizan las pruebas necesarias. Por lo tanto desde el primer momento, el Fiscal, a quien en virtud del art. 24 de la CE se le encomienda entre otras importantes funciones, la salvaguarda de los derechos fundamentales, tiene noticia del ingreso y de la situación del menor. Es regla casi general que el menor se halle indocumentado, por lo que su edad se determina con la asistencia del Médico Forense, a través de pruebas de maduración ósea o

dental. La edad del menor se determina siempre bajo la presunción de que lo es, y sólo cuando hay certeza plena de que es mayor de edad, se le aplica el régimen "general" de la "Ley de extranjería". En numerosas ocasiones, cuando el médico forense, excepcionalmente determina que es mayor de edad, el extranjero viene a aportar su pasaporte para acreditar que efectivamente es menor.

77. Determinada la edad, si se tratase de un menor, el Ministerio Fiscal lo pondrá a disposición de los servicios competentes de protección de menores. La protección de los menores en situación de desamparo corresponde a la Comunidad Autónoma, en este caso, a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Se constituye automáticamente la tutela, mediante resolución administrativa con el fin de que la Administración pueda jurídicamente ejercer las funciones que la ley otorga al tutor: representación, defensa, guarda y protección.

78. La Administración del Estado, conforme al principio de reagrupación familiar del menor y previo informe de los servicios de protección de menores, resolverá lo que proceda sobre el retorno a su país de origen o aquel donde se encontrasen sus familiares o, en su defecto, sobre su permanencia en España. Los menores ocultan normalmente su documentación para que no sea identificado su núcleo familiar y evitar así la repatriación. En los centros de protección, los menores cuentan con todo tipo de asistencia sanitaria, médica, escolar, laboral, psicológica.

79. La situación del menor tutelado por una Administración pública se considera regular a todos los efectos. Esta regularidad no depende de resolución administrativa alguna, sino que la impone directamente la ley.

80. Transcurridos nueve meses desde que el menor haya sido puesto a disposición de los servicios competentes de protección de menores, y una vez intentada la repatriación, se procederá a otorgarle la autorización de residencia a la que se refiere el artículo 35.4 de la Ley Orgánica N° 4/2000. En todo caso, el hecho de no contar con autorización de residencia no supone obstáculo para el acceso del menor a aquellas actividades o programas de educación o formación que, a criterio de la entidad de protección de menores competente, redunden en su beneficio. Por lo tanto, la situación del menor desde que se constituye la tutela es legal, durante los primeros nueve meses porque lo dispone la ley, y posteriormente porque se le concede la autorización de residencia. La no entrega física en ocasiones de la autorización de residencia que se concede tras los primeros nueve meses de estancia en España no se traduce en una desprotección o creación de incertidumbre sobre la situación del menor; muy al contrario, con ello se persigue acentuar las garantías que se le conceden, pues muy a menudo, el menor que está en el centro especial, utiliza esta documentación con fines contrarios a la ley, vendiéndola o entregándola a otros extranjeros y volviendo a quedar sin documentación que acredite su situación en España. En todo caso, los efectos de esta autorización se retrotraen al momento en que el menor fue puesto a disposición de los servicios de protección de menores.

81. Si el menor alcanza la mayoría de edad durante este período de nueve meses de residencia legal en el que debe ser intentada la repatriación, y siempre que haya participado adecuadamente en las acciones formativas y actividades programadas por dicha entidad para favorecer su integración social, la entidad que lo acoge puede proponer la concesión de un permiso de residencia por razones excepcionales.

## **2. Igualdad de género**

82. El marco general constitucional español recoge ampliamente el principio de la igualdad de trato y la no discriminación. Así se reflejaba en el anterior informe presentado ante el Comité el 11 de septiembre de 2002. Como allí se apuntaba en la Constitución española de 1978 se propugna la igualdad como un valor superior del ordenamiento

jurídico, cuya garantía corresponde a los poderes públicos (art. 1.1, y de forma más específica art. 14).

83. La novedad más destacable en esta materia ha sido la promulgación de la Ley Orgánica Nº 3/2007, de Igualdad efectiva de mujeres y hombres (en adelante, LOI).

84. La LOI se suma a una serie de reformas legales recientes en países de la Unión Europea tendentes a incorporar en su ordenamiento la Directiva 2002/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002, de reforma de la Directiva 76/207/CEE del Consejo, de 9 de febrero de 1976, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y, en menor grado, la Directiva 2004/113/CE, de 13 de diciembre de 2004, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro.

85. La LOI ha tenido en cuenta otros instrumentos comunitarios sobre la participación equilibrada de hombres y mujeres en la actividad profesional y en la vida familiar y en la adopción de decisiones, que han tratado de aplicar el principio de igualdad de género más allá del empleo y de la actividad profesional y de integrarlo en todas las políticas públicas. Sin embargo aunque la ley responda a principios y políticas propias de la Unión Europea, por su amplio y ambicioso contenido no puede considerarse como mera transposición al ordenamiento español de esas directivas comunitarias.

86. Para poder alcanzar la igualdad, la LOI comienza con una declaración de sumo interés para los efectos que se propone, señalando en su art. 1 que las mujeres y los hombres son iguales en dignidad humana, e iguales en derechos y deberes. La dignidad de la persona está estrechamente vinculada al desarrollo de la personalidad y conectada con los valores que tenga una determinada sociedad. La Constitución española vincula la dignidad de la persona directamente a las finalidades básicas del Estado: la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social (art. 10.1 CE).

87. La Ley pretende hacer efectivo el derecho de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, de acuerdo con la Constitución y por ello invoca los arts. 9.2 y 14 de la misma. Su objeto es garantizar que las mujeres tengan condiciones similares en el ejercicio de los derechos y eliminar los obstáculos que les impiden realizarlos. Continúa de este modo la serie de medidas e instrumentos que, desde la aprobación de la Constitución, se han orientado a lograr y asegurar una igualdad efectiva entre ambos sexos, aunque supone una notable elevación de grado de intensidad y, sobre todo, de extensión de ámbito, más allá del empleo y del trabajo que había sido el aspecto de la igualdad más desarrollado hasta el momento a nivel normativo y jurisprudencial.

88. Como explica su exposición de motivos, la LOI resultaba necesaria ya que, pese a los importantes avances conseguidos en el ordenamiento español en materia de igualdad de género, la realidad demuestra que han sido insuficientes para asegurar la igualdad formal y material entre hombres y mujeres, y que son necesarias nuevas intervenciones del legislador para asegurar una igualdad efectiva, sin privilegios ni limitaciones. El objetivo proclamado de la LOI es "combatir" todas las manifestaciones subsistentes de discriminación por razón de sexo, promover la igualdad real entre mujeres y hombres, remover los obstáculos y estereotipos que impiden alcanzarla, proyectar el principio de igualdad sobre diversos ámbitos de la "realidad social, cultural y artística", prevenir conductas discriminatorias, también en las relaciones entre particulares en el acceso a bienes y servicios y en el ámbito de las relaciones laborales y en el empleo público y en el derecho a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, facilitando una mayor corresponsabilidad en la asunción

de obligaciones familiares, además de prever políticas activas de igualdad diseñando instrumentos para ello.

89. La LOI, según su exposición de motivos, "nace con la vocación de erigirse en la ley-código de la igualdad entre mujeres y hombres", afectando así a las políticas públicas en general, tanto estatales como autonómicas y al ejercicio de los derechos fundamentales. Esta idea de globalidad y transversalidad como integración de la igualdad en todas las políticas, que contempla de forma sistemática las diferencias existentes entre mujeres y hombres, ya estaba en la base de la Ley N° 30/2003, de 13 de octubre, que impuso la evaluación del impacto por razón de género en el proceso de elaboración de toda norma estatal, al objeto de evitar consecuencias negativas, intencionales o no, que favorecieran situaciones de discriminación. Ello superaba ya la concepción sectorial de las políticas de igualdad y asumía una "perspectiva de género" tendente a lograr una distribución igual de tareas, responsabilidades, beneficios y ventajas entre mujeres y hombres, en correspondencia con la Declaración y la Plataforma de Acción en la que los Gobiernos se comprometieron a "integrar la perspectiva de género en las legislaciones, en las políticas, programas y proyectos públicos".

90. También la Ley Orgánica N° 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, contiene una regulación "integral" al incluir un conjunto de medidas de muy diverso tipo para abordar de forma global la violencia contra la mujer, adoptando una actitud de defensa de la situación desventajosa y más vulnerable de las mujeres en la vida familiar y social (ver abajo).

91. La LOI prevé la elaboración de un Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades, y la creación de una Comisión Interministerial de Igualdad con responsabilidades de coordinación; la elaboración informes de impacto de género, cuya obligatoriedad se amplía desde las normas legales a los planes de especial relevancia económica y social; y la elaboración de informes o evaluaciones periódicos sobre la efectividad del principio de igualdad también figuran entre sus objetivos.

92. Asimismo, establece un marco general para la adopción de las llamadas acciones positivas, dirigiendo a los poderes públicos un mandato de remoción de situaciones de desigualdad fáctica, no corregibles por la sola formulación del principio de igualdad jurídica o formal. Y en cuanto estas acciones puedan entrañar la formulación de un derecho desigual en favor de las mujeres, se establecen cautelas y condicionamientos para asegurar su licitud constitucional.

93. Especial atención presta la LOI a la corrección de la desigualdad en el ámbito específico de las relaciones laborales. Se reconoce el derecho a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral; se fomenta una mayor corresponsabilidad entre mujeres y hombres en la asunción de obligaciones familiares; y se promueve la adopción de medidas concretas en favor de la igualdad en las empresas, en el marco de la negociación colectiva.

94. Dentro del mismo ámbito del empleo, pero con características propias, se consignan en la LOI medidas específicas sobre los procesos de selección y para la provisión de puestos de trabajo en el seno de la Administración General del Estado. Y la proyección de la igualdad se extiende a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y a las Fuerzas Armadas.

95. Finalmente, trata de asegurar una representación suficientemente significativa de ambos sexos en órganos y cargos de responsabilidad política, modificando la normativa reguladora del régimen electoral general para conciliar las exigencias derivadas de los artículos 9.2 y 14 de la Constitución con las propias del derecho de sufragio pasivo incluido en el artículo 23 del mismo Texto Constitucional.

96. En efecto, tanto la disposición adicional primera como la segunda de la LOIE vienen a desarrollar y hacer efectiva la participación de las mujeres en la toma de decisiones.

Tienen pues como finalidad garantizar la aplicación del principio de igualdad de trato y de oportunidades, también, en el ámbito político, con el propósito de conseguir la igualdad social y política de las mujeres, de tal forma que la representación política de nuestra sociedad se adecue a nuestra realidad, es decir, se pretende romper la baja participación de las mujeres en los órganos políticos representativos y de toma de decisiones y conseguir una incorporación de las mujeres creciente y equiparable a la de los hombres, en el ámbito de los poderes públicos, acortando la distancia entre sexos en esta materia.

*En relación a la participación de la población gitana*

97. El Real Decreto N° 1262/2007, regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y no Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico, y dispone en su artículo 4 la composición de dicho órgano colegiado y establece que formarán parte del mismo, diez vocales en representación de organizaciones y asociaciones cuya actividad esté relacionada con la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por su origen racial o étnico.

98. Este organismo nace de la aplicación de la Directiva europea 2000/43/CE aprobada en junio de 2000 y relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico. Entre sus competencias, se encuentra prestar asistencia independiente a las víctimas de discriminación directa o indirecta por su origen racial o étnico y realizar "con autonomía e independencia, análisis y estudios", y promover medidas que contribuyan a la igualdad de trato y a la eliminación de la discriminación de las personas por motivos de origen racial o étnico. No obstante, debemos mostrar preocupación ante el retraso en la formación y puesta en funcionamiento de este organismo, más aún cuando la propia Directiva establecía como límite máximo para que los Estados miembros adoptaran las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la misma, el 19 de julio de 2003.

99. A la fecha de elaboración de este informe el Consejo no está plenamente operativo y por tanto no es conocido por las víctimas de discriminación.

100. El Centro de Investigaciones Sociológicas realizó en diciembre de 2007 su estudio N° 2745 titulado "Discriminaciones y su percepción. Informe preliminar", como parte de las acciones concretas previstas durante el año 2007, Año Europeo de la Igualdad de Oportunidades. Se investigó sobre la preferencia entre un modelo de sociedad heterogéneo o un modelo de sociedad homogéneo y en este sentido, el 45% declaró que le gustaría más vivir en una sociedad con personas de distinto origen (modelo heterogéneo), mientras que el 44% se decantó por una sociedad con personas del mismo origen y cultura (modelo homogéneo). Los datos que se exponen a continuación permiten argumentar que el modelo homogéneo denota cierta tendencia hacia el rechazo social de determinados colectivos.

101. Preguntados por estos colectivos, en relación a la etnia, el 52% de los entrevistados afirmó tener poca/ninguna simpatía hacia los gitanos. Sin embargo estas cifras varían en función del modelo de sociedad preferido por los entrevistados, así, entre las personas que prefieren una sociedad heterogénea, un 47% afirmó tener poca/ninguna simpatía hacia los gitanos, mientras que entre las personas que prefieren una sociedad homogénea un 72% afirmó tener poca/ninguna simpatía hacia los gitanos.

102. En cuanto a la discriminación a nivel institucional, el 84% consideró que la aplicación de las leyes en España no es igualitaria, sino que depende de a quien se le apliquen. Además, un 68% opinó que en las oficinas de la Administración los funcionarios suelen establecer diferencias entre los ciudadanos. El estudio refleja que hay personas que consideran que el esfuerzo de la Administración pública en la lucha contra la discriminación es suficiente, según el 38%, o excesivo en el caso de la protección dada a

inmigrantes y gitanos, según el 20%. Precisamente los colectivos que despiertan menos simpatía son también aquellos para los que se demanda menos protección.

### 3. Disposiciones contra la discriminación en el derecho al trabajo

103. Desde el último informe presentado por España en este ámbito se han producido una serie de modificaciones introducidas por la Ley N° 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

#### a) *Discriminación directa o indirecta*

104. Por Discriminación directa se entiende cuando una persona de un colectivo vulnerable, sea tratada menos favorablemente que otra que no lo sea, en una situación análoga o comparable.

105. Por Discriminación indirecta se entiende cuando una disposición legal o reglamentaria, un convenio o un contrato, pacto, decisión, entorno producto o servicio, aparentemente neutros puedan ocasionar una desventaja particular a una persona respecto de otras por razón de ser de un colectivo vulnerable, siempre que objetivamente no respondan a una finalidad legítima y que los medios para la consecución de esta finalidad no sean adecuados o necesarios.

106. En este sentido, el artículo 4.2 c) reconoce el derecho de los trabajadores en la relación de trabajo a no ser discriminados directa o indirectamente para el empleo, o una vez empleados, por razones de sexo, estado civil, edad dentro de los límites marcados por esta Ley, origen racial o étnico, condición social, religión o convicciones, ideas políticas, orientación sexual, afiliación o no a un sindicato, así como por razón de lengua, dentro del Estado español. Tampoco podrán ser discriminados por razón de discapacidad, siempre que se hallasen en condiciones de aptitud para desempeñar el trabajo o empleo de que se trate. También tendrán derecho al respeto de su intimidad y a la consideración debida a su dignidad, comprendida la protección frente a ofensas verbales y físicas de naturaleza sexual y frente al acoso por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación.

107. Según el artículo 17.1, "se entenderán nulos y sin efecto los preceptos reglamentarios, las cláusulas de los convenios colectivos, los pactos individuales y las decisiones unilaterales del empresario que contengan discriminaciones directas o indirectas desfavorables por razón de edad o discapacidad o favorables o adversas en el empleo, así como en materia de retribuciones, jornada y demás condiciones de trabajo por circunstancias de sexo, origen, incluido el racial o étnico, estado civil, condición social, religión o convicciones, ideas políticas, orientación sexual, adhesión o no a sindicatos y a sus acuerdos, vínculos de parentesco con otros trabajadores en la empresa y lengua dentro del Estado español".

#### b) *Sanciones*

108. También mediante esta Ley se actualizan las cuantías de las sanciones establecidas en el texto refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo N° 5/2000, de 4 de agosto. En el ámbito administrativo, el artículo 8.12 del Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social tipifica como infracciones laborales muy graves, sancionables con multa de hasta 187.515 euros las decisiones unilaterales de la empresa que impliquen discriminaciones directas o indirectas desfavorables por razón de edad o discapacidad o favorables o adversas en materia de retribuciones, jornadas, formación, promoción y demás condiciones de trabajo, por circunstancias de sexo, origen, incluido el racial o étnico, estado civil, condición social, religión o convicciones, ideas políticas, orientación sexual, adhesión o no

a sindicatos y a sus acuerdos, vínculos de parentesco con otros trabajadores en la empresa o lengua dentro del Estado español, así como las decisiones del empresario que supongan un trato desfavorable de los trabajadores como reacción ante una reclamación efectuada en la empresa o ante una acción judicial destinada a exigir el cumplimiento del principio de igualdad de trato y no discriminación.

109. En el mismo sentido, el artículo 16.2 tipifica como infracciones laborales muy graves, sancionables con multas de hasta 187.515 euros, "establecer condiciones, mediante la publicidad, difusión o por cualquier otro medio, que constituyan discriminaciones favorables o adversas para el acceso al empleo por motivos de sexo, origen, incluido el racial o étnico, edad, estado civil, discapacidad, religión o convicciones, opinión política, orientación sexual, afiliación sindical, condición social y lengua dentro del Estado".

c) *Procedimiento Laboral*

110. En el ámbito del procedimiento laboral, la Ley de Procedimiento Laboral, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo N° 2/1995, de 7 de abril, establece en su artículo 96 la inversión de la carga de la prueba para los procesos en que de las alegaciones de la parte actora se deduzca la existencia de indicios fundados de discriminación por razón de sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual. Además, de acuerdo con los artículos 180 y 181 de esta ley, cuando una sentencia declare la existencia de discriminación, previa declaración de la nulidad radical de la conducta discriminatoria, ordenará el cese inmediato del comportamiento discriminatorio y la reposición de la situación al momento anterior a producirse el mismo, así como la reparación de las consecuencias derivadas del acto, incluida la indemnización que procediera.

d) *Empleo Público*

111. En la misma línea, pero en el ámbito del empleo público, la *Ley N° 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto del Empleado Público*, establece como derecho de los empleados públicos, en la letra i) de su artículo 14 el derecho a "*la no discriminación por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo u orientación sexual, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social*".

e) *Trabajadores autónomos*

112. Además, en el campo del trabajo autónomo o por cuenta propia se ha reconocido explícitamente el derecho a la no discriminación de estos trabajadores, a través de la Ley N° 20/2007, del Estatuto del Trabajo Autónomo que en sus artículos 4.3 a) y 27.3 dispone lo siguiente:

"(4) 3. En el ejercicio de su actividad profesional, los trabajadores autónomos tienen los siguientes derechos individuales:

A la igualdad ante la ley y a no ser discriminados, directa o indirectamente, por razón de nacimiento, origen racial o étnico, sexo, estado civil, religión, convicciones, discapacidad, edad, orientación sexual, uso de alguna de las lenguas oficiales dentro de España o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

[...]

(27) 3. La elaboración de esta política de fomento del trabajo autónomo tenderá al logro de la efectividad de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y prestará especial atención a los colectivos de personas desfavorecidas o no suficientemente representadas, entre los cuales las personas con discapacidad ocupan un lugar preferente" [ver abajo].



f) *Personas con discapacidad*

113. Por lo que se refiere a la no discriminación en el trabajo en relación con el colectivo de personas con discapacidad, conviene hacer mención a varias disposiciones legales.

114. En la citada *Ley N° 7/2007, Estatuto del Empleado Público, en el artículo 59* se establecen una serie de normas que tienen como objetivo procurar la integración efectiva de las personas con discapacidad en el ámbito del empleo público:

"Artículo 59. Personas con discapacidad.

1. En las ofertas de empleo público se reservará un cupo no inferior al cinco por ciento de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad, considerando como tales las definidas en el apartado 2 del artículo 1 de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, siempre que superen los procesos selectivos y acrediten su discapacidad y la compatibilidad con el desempeño de las tareas, de modo que progresivamente se alcance el dos por ciento de los efectivos totales en cada Administración Pública.

2. Cada Administración Pública adoptará las medidas precisas para establecer las adaptaciones y ajustes razonables de tiempos y medios en el proceso selectivo y, una vez superado dicho proceso, las adaptaciones en el puesto de trabajo a las necesidades de las personas con discapacidad."

115. En la misma línea, el artículo 4.3 b) de la Ley N° 20/2007, del Estatuto del Trabajo Autónomo, establece como derecho de estos trabajadores el derecho a "no ser discriminado por razones de discapacidad, de conformidad con lo establecido en la Ley N° 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad". Al respecto y en materia de personas dependientes destacar la aprobación de la Ley N° 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, (ver abajo) cuya disposición adicional octava ha establecido que las referencias que en los textos normativos se efectúan a "minusválidos" y a "personas con minusvalía", se entenderán realizadas a "personas con discapacidad". Tendrán la consideración de personas con discapacidad aquellas a quienes se les haya reconocido un grado de minusvalía igual o superior al 33 %.

116. Además la nueva Ley de Contratos del Sector público, Ley N° 30/2007 de 30 de octubre, también constituye una de las bases para un nuevo modelo de inclusión laboral (ver abajo).

g) *Religión o creencias*

117. En relación con la no discriminación por religión o creencia en el ámbito laboral debe recordarse que los Acuerdos de Cooperación con las diversas comunidades religiosas (Evangélica, Judía e Islámica) contienen normativas específicas que garantizan ajustes razonables para los empleados que profesan estas religiones. Los tres Acuerdos contienen disposiciones sobre días de descanso y festivos y alimentación especial. Los días de descanso semanal de la Iglesia Adventista del Séptimo Día (viernes por la tarde y todo el sábado) y de las Comunidades Israelitas (viernes por la tarde y todo el domingo) se pueden conceder en lugar del día previsto en el artículo 37.1 del Estatuto de los Trabajadores como regla general (sábado por la tarde o lunes por la mañana y todo el domingo), pero solamente con el consentimiento de todas las partes, lo cual ha sido interpretado en la jurisprudencia como posible solamente si el empleado lo solicita antes de firmar el contrato.

118. En este sentido, especial mención merece la Disposición Adicional Octava de la Ley N° 39/2007, de 20 de noviembre, de la Carrera Militar, que garantiza la asistencia religiosa

para los militares evangélicos, judíos o musulmanes, en los términos previstos en sus respectivos acuerdos de cooperación.

*h) Tutela de los Derechos Laborales*

119. En cuanto a la tutela de los derechos laborales la Ley de Procedimiento Laboral, artículos 176 a 182, contempla el proceso de tutela de los derechos fundamentales y libertades públicas, libertad sindical incluida, así como la prohibición de trato discriminatorio y acoso.

120. En estos procesos, si la sentencia declara la nulidad radical de las conductas procederá el cese inmediato de las mismas, la reposición al estado anterior de producirse la discriminación y las sentencias determinarán la cuantía de las indemnizaciones que serán compatibles, en su caso, con las que pudieran corresponder a los trabajadores o trabajadoras por la modificación o extinción del contrato de trabajo de acuerdo con lo establecido en el Estatuto de los Trabajadores.

121. Los procedimientos previstos en el ámbito social son consecuencia y desarrollo de la previsión contemplada en el artículo 53.2 de la Constitución Española que permite a cualquier ciudadano recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidas en el artículo 14 de la Constitución y los derechos fundamentales recogidos en la sección 1ª del capítulo II, ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

*i) Proyecto de Ley de igualdad de trato*

122. Asimismo, el Gobierno ha dado ya a conocer el avance de los trámites realizados para elaborar un proyecto de Ley de Igualdad de trato para erradicar la discriminación por razón de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. La previsión es que la Ley entre en vigor a lo largo de este año 2009.

*j) Personas dependientes*

123. También se ha evolucionado en materia de personas dependientes con la aprobación de la Ley Nº 39/2006, de 14 de diciembre de promoción de la Autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, en su disposición Adicional 8ª ha establecido que las referencias que en los textos normativos se efectúan a minusválidos y a personas con minusvalía, se entenderán realizadas a personas con discapacidad.

*k) Ámbito Penal*

124. Tras la modificación introducida en el Código Penal por la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, se realizan determinadas modificaciones en los tipos delictivos, así el artículo 314 del Código Penal cambia de redacción y pasa a castigar con pena de prisión de 6 meses a 2 años y multa de 12 a 24 meses a los que produzcan una grave discriminación en el empleo, público o privado, contra alguna persona por razón de su ideología, religión o creencias, su pertenencia a una etnia, raza o nación, su sexo, orientación sexual, situación familiar, enfermedad o discapacidad, por ostentar la representación legal o sindical de los trabajadores, por el parentesco con otros trabajadores de la empresa o por el uso de alguna de las lenguas oficiales dentro del Estado español, y no restablezcan la situación de igualdad ante la ley tras requerimiento o sanción administrativa, reparando los daños económicos que se hayan derivado.

## C. Artículo 3 del Pacto

125. Desde la presentación del anterior informe al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se han producido importantes modificaciones jurídicas e institucionales, que junto con sus correspondientes disposiciones, políticas, planes y programas suponen un cambio sustantivo en la lucha contra la discriminación por razón de sexo.

### 1. Modificaciones en marco jurídico

126. Como consta en anteriores Informes de España al Comité, el marco general de la igualdad viene establecido en la Constitución de 1978, que recoge la igualdad como valor, como principio y como derecho, principalmente en los artículos 1, 9 y 14.

127. El Gobierno formado en 2004 elevó el rango político administrativo del cargo responsable de las políticas de Igualdad entre mujeres y hombres en España, mediante la creación de la Secretaría General de Políticas de Igualdad, integrada en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y con categoría de Subsecretaría, por *Real Decreto N° 562/2004, de 19 de abril*, para posteriormente crear, en el año 2008, el Ministerio de Igualdad.

128. En efecto, para la coordinación y ejecución de políticas relacionadas con la consecución efectiva del principio de igualdad entre hombres y mujeres se creó en la última remodelación del Gobierno mediante Real Decreto de 12 de abril de 2008 el Ministerio de Igualdad, departamento de la Administración General del Estado al que corresponden las siguientes funciones: 1) La propuesta y ejecución de las políticas del Gobierno en materia de igualdad, 2) La eliminación de toda clase de discriminación de las personas por razón de sexo, origen racial o étnico, religión o ideología, orientación sexual, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, y 3. La erradicación de la violencia de género, así como en materia de juventud. En particular se le encomienda la elaboración y desarrollo de las normas, actuaciones y medidas dirigidas a asegurar la igualdad de trato y de oportunidades, especialmente entre mujeres y hombres, y el fomento de la participación social y política de las mujeres.

129. Además mediante el Real Decreto de 14 de abril de 2008 que establece la estructura orgánica del Ministerio de Igualdad se incluye entre sus órganos directivos la Dirección General contra la Discriminación que tiene encomendadas las funciones de impulsar y desarrollar la aplicación transversal del principio de igualdad de trato y oportunidades y eliminación de toda clase de discriminación de las personas, así como la función de coordinar las políticas de la administración general del Estado en materia de igualdad de trato y oportunidades y el desarrollo de políticas de cooperación con las Administraciones de las Comunidades Autónomas y entidades locales en materia de su competencia.

130. Desde la presentación del IV Informe hasta el momento actual, se han aprobado además dos importantes Leyes que junto con la implicación, tanto de los diferentes departamentos ministeriales como de la sociedad civil, han trabajado la igualdad de forma transversal:

a) *Ley Orgánica N° 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género* es una ley pionera en España y en Europa que concentra en un único texto legal todas las medidas a adoptar en ámbitos muy distintos de la sociedad.

b) *Ley Orgánica N° 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres*, en adelante LOIE, supone la consagración del principio de igualdad de trato y de oportunidades como eje transversal de todas las políticas y programas; con

vocación de erigirse en la Ley-código de la igualdad entre mujeres y hombres. Esta ley establece que cualquier persona podrá recabar de los tribunales la tutela del derecho a la igualdad entre mujeres y hombres de acuerdo con lo establecido en el artículo 53.2 de la Constitución Española. Añade que en aquellos procedimientos en los que las alegaciones de la parte actora se fundamenten en actuaciones discriminatorias por razón de sexo, corresponderá a la persona demandada probar la ausencia de discriminación (salvo en los procesos penales). Igualmente, se establece que los actos y las cláusulas de los negocios jurídicos que constituyan o causen discriminación por razón de sexo, se considerarán nulos y sin efecto y darán lugar a reparaciones o indemnizaciones y, en su caso, sanciones.

131. La LOIE reconoce la igualdad de trato y de oportunidades como principio informador del ordenamiento jurídico e introduce en el ordenamiento jurídico conceptos básicos, tales como el principio de igualdad de trato, la discriminación directa e indirecta, el acoso sexual y el acoso por razón de sexo, y las acciones positivas.

132. Consagra esta ley el principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres, en su artículo 3:

"El principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres supone la ausencia de toda discriminación, directa o indirecta, por razón de sexo, y, especialmente, las derivadas de la maternidad, la asunción de obligaciones familiares y el estado civil."

133. En el artículo 6 se recogen las definiciones de discriminación directa e indirecta por razón de sexo:

1. Se considera discriminación directa por razón de sexo la situación en que se encuentra una persona que sea, haya sido o pudiera ser tratada, en atención a su sexo, de manera menos favorable que otra en situación comparable.

2. Se considera discriminación indirecta por razón de sexo la situación en que una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros pone a personas de un sexo en desventaja particular con respecto a personas del otro, salvo que dicha disposición, criterio o práctica puedan justificarse objetivamente en atención a una finalidad legítima y que los medios para alcanzar dicha finalidad sean necesarios y adecuados.

3. En cualquier caso, se considera discriminatoria toda orden de discriminar, directa o indirectamente, por razón de sexo."

134. Desde la aprobación de la *LOIE* se considera siempre discriminación por razón de sexo:

- a) El acoso sexual y el acoso por razón de sexo (art. 7.3);
- b) Condicionar un derecho o una expectativa de derecho a una situación de acoso sexual o acoso por razón de sexo (art. 7.4);
- c) Todo trato desfavorable a las mujeres relacionado con el embarazo y la maternidad (art. 8);
- d) Cualquier trato adverso o efecto negativo que se produzca en una persona como consecuencia de la presentación por su parte de queja, reclamación, denuncia, demanda o recurso, de cualquier tipo, destinados a impedir su discriminación y a exigir el cumplimiento efectivo del principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres (art. 9).

135. Además, dispone en su artículo 15 que las Administraciones Públicas integrarán el principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres, de forma activa, en la definición y presupuestación de políticas públicas en todos los ámbitos.

136. Establece también las consecuencias jurídicas de las conductas discriminatorias, el derecho a la reparación o indemnización efectivas y proporcionales al perjuicio sufrido, así

como la legitimación y la capacidad para intervenir en los procesos civiles, sociales y contencioso-administrativos en supuestos de lesión del principio de igualdad.

137. La LOIE modifica la *Ley de creación del Instituto de la Mujer* para otorgarle nuevas funciones:

- a) La prestación de asistencia a las víctimas de discriminación para que tramiten sus reclamaciones por discriminación.
- b) La realización de estudios sobre la discriminación.
- c) La publicación de informes y la formulación de recomendaciones sobre cualquier cuestión relacionada con la discriminación. Asimismo, se le designa como organismo competente en el Reino de España en relación a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo, así como en el acceso a bienes y servicios y su suministro.

138. Crea igualmente esta Ley diversos mecanismos institucionales tales como:

- a) La Comisión Interministerial de Igualdad entre mujeres y hombres, órgano colegiado responsable de coordinar las políticas y medidas adoptadas por los departamentos ministeriales para garantizar el derecho a la igualdad entre mujeres y hombres, regulado por *Real Decreto 1370/2007, de 19 de octubre*.
- b) Las Unidades de Igualdad, órganos directivos dentro de cada Ministerio que tendrán encomendado el desarrollo de las funciones relacionadas con el principio de igualdad entre mujeres y hombres.
- c) El Consejo de Participación de la Mujer, órgano colegiado de consulta y asesoramiento en materia de igualdad entre mujeres y hombres, en cuya composición se garantizará, en todo caso, la presencia del conjunto de las Administraciones públicas y de las asociaciones y organizaciones de mujeres de ámbito estatal. Se establece la utilización de un lenguaje no sexista por los poderes públicos.

139. Relaciona asimismo la LOIE una serie de criterios generales que han de servir de guía en la actuación de los poderes públicos:

- a) El compromiso con la efectividad del derecho constitucional de igualdad entre mujeres y hombres;
- b) La integración del principio de igualdad de trato y de oportunidades en el conjunto de las políticas económica, laboral, social, cultural y artística, con el fin de evitar la segregación laboral y eliminar las diferencias retributivas, así como potenciar el crecimiento del empresariado femenino en todos los ámbitos que abarque el conjunto de políticas y el valor del trabajo de las mujeres, incluido el doméstico;
- c) La colaboración y cooperación entre las distintas Administraciones públicas en la aplicación del principio de igualdad de trato y de oportunidades;
- d) La participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas electorales y en la toma de decisiones;
- e) La adopción de las medidas necesarias para la erradicación de la violencia de género, la violencia familiar y todas las formas de acoso sexual y acoso por razón de sexo;
- f) La consideración de las singulares dificultades en que se encuentran las mujeres de colectivos de especial vulnerabilidad como son las que pertenecen a minorías, las mujeres migrantes, las niñas, las mujeres con discapacidad, las mujeres mayores, las mujeres viudas y las mujeres víctimas de violencia de género, para las cuales los poderes públicos podrán adoptar, igualmente, medidas de acción positiva;

g) La protección de la maternidad, con especial atención a la asunción por la sociedad de los efectos derivados del embarazo, parto y lactancia;

h) El establecimiento de medidas que aseguren la conciliación del trabajo y de la vida personal y familiar de las mujeres y los hombres, así como el fomento de la corresponsabilidad en las labores domésticas y en la atención a la familia;

i) El fomento de instrumentos de colaboración entre las distintas Administraciones públicas y los agentes sociales, las asociaciones de mujeres y otras entidades privadas;

j) El fomento de la efectividad del principio de igualdad entre mujeres y hombres en las relaciones entre particulares;

k) La implantación de un lenguaje no sexista en el ámbito administrativo y su fomento en la totalidad de las relaciones sociales, culturales y artísticas;

l) Todos los puntos considerados en este artículo se promoverán e integrarán de igual manera en la política española de cooperación internacional para el desarrollo.

140. En materia de discapacidad hay que señalar que el 1º de diciembre de 2006 se aprobó en Consejo de Ministros, el Plan de Acción para las Mujeres con Discapacidad, que tiene como finalidad invertir la tendencia en lo que se refiere al ejercicio de derechos (entre ellos económicos, sociales y culturales, además de civiles y políticos) y el disfruto de recursos. Así se fomenta su participación modificando normas sociales y estereotipos discriminatorios.

141. En el período del presente Informe, numerosas Comunidades Autónomas han ido aprobando sus correspondientes Leyes de Igualdad: Galicia (Ley Nº 7/2004, de 16 de julio, para la igualdad de mujeres y hombres), País Vasco (Ley Nº 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres), Islas Baleares (Ley Nº 12/2006, de 20 de septiembre, para la Mujer), Murcia (Ley Nº 7/2007, de 4 de abril, para la igualdad entre mujeres y hombres, y de protección contra la violencia de género) y Castilla – León (Ley Nº 7/2007, de 22 de octubre, de modificación de la Ley Nº 1/2003, de 3 de marzo, de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres).

142. También, desde el año 2005, en las Órdenes por las que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado se viene incluyendo como criterio general favorecer actuaciones de las Administraciones Públicas orientadas al logro de la igualdad de género. Concretamente, dentro de la Comisión de Análisis de Programas se deberá tener en cuenta el análisis del impacto de los programas de gasto en la igualdad de género.

#### *Doctrina del Tribunal Constitucional*

143. El Tribunal Constitucional a través de sus sentencias, ha elaborado una doctrina precisa del significado de la igualdad y del derecho a la no discriminación por razón de sexo. Entre las sentencias más relevantes, dictadas en el período que comprende el informe, pueden citarse las siguientes:

a) En la *STC 324/2006, de 20 de noviembre*, se menciona la voluntad de terminar con la histórica situación de inferioridad de la mujer en la vida social y jurídica, como razón de ser de la prohibición de discriminación por razón de sexo; y se define esta discriminación como una lesión directa del artículo 14 de la Constitución a través de una conducta que tenga un resultado peyorativo para la mujer que la sufre, en tanto que ésta ve limitados sus derechos o sus legítimas expectativas por el hecho de ser mujer, sin que concurra ninguna causa justificativa y legítima para ello.

b) La *STC 342/2006, de 11 de diciembre*, recuerda que la doctrina constitucional viene declarando la ilegitimidad de los tratamientos diferenciados que están fundados o vienen determinados de fondo por alguno de los motivos de discriminación que prohíbe el artículo 14 de la Constitución, como la discriminación por razón de sexo.

c) La *STC 3/2007, de 15 de enero*, reconoce que la discriminación también comprende aquellos tratamientos peyorativos que se fundan en la concurrencia de razones o circunstancias que tienen una conexión directa e inequívoca con el hecho de ser mujer, como sucede con el embarazo. Por eso afirma que, para hacer efectiva la igualdad de mujeres y hombres en el mercado laboral, es necesario tener en cuenta las desventajas que, a la hora de incorporarse al trabajo o permanecer en él, sufren las mujeres por motivo del embarazo.

d) La *STC 12/2008, de 29 de enero*, resuelve que la obligación, establecida en la LOIE, de que las listas electorales presenten una composición equilibrada de mujeres y hombres no vulnera la Constitución y es acorde con el derecho a la igualdad establecido en el artículo 14, pues no supone un tratamiento peyorativo de ninguno de los sexos. Afirma el Tribunal que no se trata de una medida basada en los criterios de mayoría /minoría, y, por tanto, no supone el establecimiento de cuotas. Atiende a un criterio, el sexo, que de manera universal divide a toda la sociedad en dos grupos porcentualmente equilibrados.

## 2. Planes y Programas

144. En la línea de las actuaciones llevadas a cabo por España en este último periodo: un primer paso en la introducción de la transversalidad a todos los niveles se realizó mediante la aprobación de *54 medidas para favorecer la igualdad entre mujeres y hombres, por el Acuerdo del Consejo de Ministros el 4 de marzo de 2005*, por el que se adoptaron iniciativas, entre otras, en las esferas del empleo, la empresa, la conciliación de la vida personal, laboral y familiar, la investigación, el deporte, la lucha contra la violencia de género y la igualdad en la Administración General del Estado.

145. Con la misma fecha, se publicó el Plan para la Igualdad de Género en la Administración *General del Estado*, que contempla una serie de actuaciones en este sentido:

a) Inclusión de nuevos indicadores de programas presupuestarios desagregados por sexo cuando ello aporte valor a la toma de decisiones;

b) Revisión y aplicación en los modelos normalizados de autoliquidación de tributos y tasas y precios públicos del componente desagregado por sexo cuando ello aporte valor a la toma de decisiones, especialmente para conocer la incidencia por género de determinados beneficios fiscales;

c) Revisión de estadísticas para analizar los indicadores que deben ser desagregados por sexo.

146. La *LOIE* señala como instrumentos básicos para la integración de la igualdad de trato y el principio de oportunidades entre mujeres y hombres, en el ámbito de la Administración General del Estado, una serie de actuaciones y medidas recogiendo las anteriores y ampliándolas de manera notable. Destacan principalmente:

a) La elaboración de un Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades;

b) Los Informes de Impacto de Género obligatorios no sólo en los proyectos de las normas legales, sino también en los planes de especial relevancia económica, social, cultural y artística que se sometan a la aprobación del Consejo de Ministros, así como en la aprobación de convocatorias de pruebas selectivas para el acceso al empleo público;

c) Los informes o evaluaciones periódicos sobre la efectividad del principio de igualdad entre mujeres y hombres que se presentarán al Congreso de los Diputados.

147. Por su parte, el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (2008-2011), aprobado en diciembre 2007, supone una importante novedad con respecto a etapas anteriores.

148. El Plan se inspira en dos principios básicos: no discriminación e igualdad, debiendo plantearse la actuación de los poderes públicos desde esta doble perspectiva:

a) No Discriminación: Aunque la actuación de los poderes públicos en materia de igualdad ha perseguido tradicionalmente principios de justicia social, las situaciones de discriminación por razón de sexo son una realidad cotidiana. En consecuencia, es necesario realizar acciones reparadoras que mejoren la posición social de las mujeres.

b) Igualdad: La igualdad debe ser considerada como un valor en sí mismo. Las mujeres constituyen, al menos, el 50% de la población. No se trata, por tanto, de un colectivo. Ninguna sociedad puede permitirse el lujo de prescindir de la mitad de su potencial intelectual y humano. Desde esta perspectiva, lo importante no es sólo reparar situaciones de discriminación, sino recuperar el valor de la incorporación de las mujeres en paridad para el crecimiento económico y la modernización social.

149. El Plan desarrolla, asimismo, cuatro principios rectores: a) Ciudadanía; b) Empoderamiento; c) Transversalidad; d) Innovación, principios que están relacionados entre sí.

a) *Ciudadanía*

150. Se redefine el modelo de ciudadanía en concordancia con la igualdad de género, que entiende la igualdad más allá de la equiparación de lo femenino con lo masculino y considera lo femenino como riqueza; que afirma la libertad femenina y atiende a la singularidad y pluralidad de las mujeres. Lo masculino debe dejar de ser considerado como referencia universal y medida de la experiencia humana.

151. El concepto de ciudadanía no se limita, por tanto, a la participación en el poder político, sino que se extiende al disfrute de los derechos civiles y sociales. La violencia de género, la discriminación salarial o la escasa representación en el poder político o económico demuestran que las mujeres están, en muchos casos, limitadas en el disfrute de estos derechos.

152. Esto significa que el mero reconocimiento de los derechos no es suficiente. Es necesario un claro compromiso para erradicar la discriminación indirecta. Lo anterior implica, a su vez, trabajar por la representación y elegibilidad de las mujeres, para que puedan optar a ser elegidas en todas las estructuras y a todos los niveles, en igualdad de condiciones.

b) *Empoderamiento*

153. El empoderamiento de las mujeres valora y fortalece sus formas de hacer, de ejercer el poder y de relacionarse. El concepto de empoderamiento posee una doble vertiente. Por una parte, se refiere a la capacidad de las mujeres para acceder a aquellos puestos donde se toman decisiones. Por otra, a la revalorización de la aportación de las mujeres.

154. Este concepto, al igual que el de ciudadanía, se vincula directamente con el de autonomía, es decir, con la capacidad de las mujeres para adoptar sus propias decisiones. La autonomía va más allá de la mera independencia (entendida como sentimiento subjetivo), ya que precisa de un pacto: no basta con que sea asumido por las propias mujeres, sino que tiene que ser reconocido por la sociedad en su conjunto.



155. La estrategia de empoderamiento de las mujeres abarca actuaciones en las áreas de educación, empleo, participación económica y política, y fortalecimiento personal y asociacionismo, de manera simultánea e interrelacionada.

156. Requiere, asimismo, desarrollar el concepto de corresponsabilidad más allá de la conciliación. Si la conciliación se entiende como la posibilidad de que las mujeres compatibilicen la esfera privada y la pública (laboral, política y social), el concepto de corresponsabilidad se refiere a la necesidad de que hombres y mujeres, titulares de los mismos derechos, se erijan, al tiempo, en responsables de similares deberes y obligaciones en los escenarios público y privado, en el mercado laboral, en las responsabilidades familiares y en la toma de decisiones.

c) *Transversalidad*

157. La transversalidad de la perspectiva de género es una herramienta que busca modificar las formas actuales de la política, de modo que se tomen como referencia las experiencias, las aportaciones de las mujeres, su modo de estar en el mundo y su conocimiento.

158. La transversalidad, término acuñado en la Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing en 1995, alude a la necesidad de que los poderes públicos se impliquen de forma integral para incorporar la dimensión de género en todas sus actuaciones, para ello se requiere:

a) Modificar su funcionamiento cotidiano, ya que la adopción de toda decisión, sea normativa o ejecutiva, necesitará de un estudio previo sobre su impacto diferencial en mujeres y hombres, por si fuera contraria a la igualdad de oportunidades.

b) Implantar modificaciones estructurales, al obligar a los poderes públicos a actuar coordinadamente entre sí y con los sujetos privados. Al situar el objetivo de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el centro de todas las discusiones, actuaciones y presupuestos políticos, no sólo hay que integrar los temas de género en las agendas existentes, sino reestructurar los sistemas de toma de decisiones para que acepten la perspectiva de las diferencias de género. Es preciso definir nuevos procedimientos políticos y técnicos en las instituciones.

159. El principio de transversalidad no es, por tanto, exclusivo de los organismos de igualdad, sino que reparte esta competencia entre todos los agentes. No obstante, la transversalidad de género debe estar coordinada por organismos de igualdad, como el Instituto de la Mujer, cuyo papel es esencial para hacer efectiva la transversalidad.

d) *Innovación*

160. La innovación científica y tecnológica es una de las principales fuerzas de cambio social. Aunque su dominio confiere un enorme poder, ya que quien controla la tecnología controla el futuro, las mujeres han estado excluidas de dichos ámbitos por medio de barreras formales e informales.

161. Para superar el dominio masculino del sistema ciencia-tecnología, del diseño y funciones de sus productos (teorías, interpretaciones, datos estadísticos, objetos o relaciones), es esencial el acceso de las mujeres al núcleo duro de la práctica científica, tecnológica y de usuaria, para que la remodelen, introduciendo la perspectiva y las necesidades de las mujeres. No es posible renunciar a herramientas tan poderosas. Por el contrario, hay que conocerlas, dominarlas y enriquecerlas con las aportaciones de las mujeres.

162. Por ello es esencial alcanzar la paridad de género a cualquier nivel de la actividad científica y tecnológica, desde la educación y la investigación, a las academias y los

comités de becas, en las empresas fabricantes, en el diseño de los productos, la elaboración de software y juegos o la creación de contenidos en Internet.

163. El ciberespacio, que ofrece un ámbito de libertad no imaginado hasta ahora, está también dominado, numérica y culturalmente, por los hombres. Aunque todavía encuentran más barreras de acceso a la Sociedad de la Información que los hombres, el uso de Internet se está convirtiendo en fuente de fortaleza para las mujeres y en herramienta para la defensa de sus derechos.

164. Los cuatro principios inspiradores van a ordenar y articular el contenido del Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades a lo largo de los 12 Ejes que componen el contenido del Plan. Estos 12 Ejes son:

- a) Participación Política y Social;
- b) Participación Económica;
- c) Corresponsabilidad;
- d) Educación;
- e) Innovación;
- f) Conocimiento;
- g) Salud;
- h) Imagen;
- i) Atención a la Diversidad e Inclusión Social;
- j) Violencia;
- k) Política exterior y de cooperación para el desarrollo;
- l) Tutela del derecho a la igualdad.

165. Finalmente, cabría destacar que el Instituto de la Mujer del Ministerio de Igualdad sigue trabajando con su base de datos "Mujeres en cifras" que, actualmente, cuenta con más de 300 indicadores y colabora estrechamente con el Instituto Nacional de Estadística (INE), con el que ha publicado conjuntamente el Informe Mujeres y Hombres en España 2007, que nació en 2006 con vocación de realizarse anualmente.

### **III. Disposiciones sobre derechos específicos**

#### **A. Artículo 6 del Pacto**

##### **1. Derecho a un trabajo libremente escogido y aceptado**

166. En la legislación española la igualdad también se manifiesta en el ámbito laboral. A este respecto destacan las siguientes medidas específicas a favor de las mujeres.

##### *a) Modificaciones del marco jurídico*

167. La Ley Orgánica Nº 3/2007, de 22 marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, en adelante LOIE, ofrece respecto al periodo correspondiente a este informe, importantes modificaciones en la asunción de políticas y medidas adoptadas para garantizar el empleo a las mujeres.

168. Por este motivo, en la *LOIE*, en su exposición de motivos se lee:

"Especial atención presta la Ley a la corrección de la desigualdad en el ámbito específico de las relaciones laborales. Mediante una serie de previsiones, se reconoce el derecho a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y se fomenta una mayor corresponsabilidad entre mujeres y hombres en la asunción de obligaciones familiares, criterios inspiradores de toda la norma que encuentran aquí su concreción más significativa."

169. Asimismo, establece:

a) El derecho del trabajador/a a adaptar la duración y distribución de su jornada de trabajo o el de la mujer a acumular el permiso de lactancia en jornadas completas, previo acuerdo con el empresario o por negociación colectiva.

b) El aumento proporcional de la lactancia en caso de parto múltiple.

c) El derecho a reducir la jornada entre un octavo y la mitad por cuidado de menores de 8 años o personas con discapacidad.

d) Cuando el período de vacaciones fijado en el calendario de vacaciones de la empresa coincida en el tiempo con una incapacidad temporal derivada del embarazo, el parto o la lactancia natural o con el período de suspensión del contrato de trabajo en el supuesto de parto, se tendrá derecho a disfrutar las vacaciones en fecha distinta a la de la incapacidad temporal o a la del disfrute de este permiso, al finalizar el período de suspensión, aunque haya terminado el año natural a que correspondan.

e) La excedencia voluntaria de la que puede disfrutar el trabajador pasa de un mínimo de 2 años a un mínimo de 4 meses manteniéndose el límite máximo de 5 años.

f) Se amplía la excedencia por cuidado de familiares de uno a dos años, pudiéndose disfrutar de forma fraccionada.

g) El reconocimiento del derecho del padre a disfrutar el permiso de maternidad en caso de fallecimiento de la madre, aunque ésta no realizara ningún trabajo.

h) Posibilidad de que el padre disfrute del permiso cedido por la madre cuando ésta no puede incorporarse al trabajo.

i) La ampliación en dos semanas del permiso en caso de nacimiento, adopción o acogimiento de hijo discapacitado.

j) Ampliación de hasta 13 semanas del permiso de maternidad en caso de partos prematuros y en los que el neonato necesite hospitalización.

k) Reconocimiento de un permiso de paternidad autónomo del de la madre de 13 días por nacimiento, adopción o acogimiento (que se suma al permiso de dos días ya vigente o a la mejora del mismo establecida por convenio colectivo). El permiso de paternidad se amplía en caso de parto múltiple en dos días más por cada hijo o hija a partir del segundo. Podrá ejercerse por el padre a tiempo completo o a tiempo parcial, previo acuerdo con el empresario, y durante todo el tiempo que dure el permiso de maternidad o una vez concluido el mismo. Transcurridos seis años desde la entrada en vigor de la Ley, el permiso de paternidad será de cuatro semanas.

l) Reconocimiento del derecho a cualquier mejora en las condiciones de trabajo que se produzca estando en suspensión por maternidad o paternidad.

170. La *LOIE* establece también determinadas medidas de promoción de la igualdad en las empresas privadas, en materia de contratación, subvenciones públicas, referencias a los consejos de administración y planes de igualdad cuya negociación y adopción es obligatoria

para las empresas de más de 250 trabajadores. Las pequeñas y medianas empresas podrán adoptar medidas de acción positiva en materia de igualdad que también deberán negociar.

171. Incluye la realización voluntaria de acciones de responsabilidad social por parte de las empresas, consistentes en medidas económicas, comerciales, laborales, asistenciales o de otra naturaleza, destinadas a promover condiciones de igualdad entre las mujeres y los hombres en el seno de la empresa o en su entorno social, con información a la representación de trabajadores/as y su posible participación. Igualmente regula la participación de las mujeres en los Consejos de administración de las sociedades mercantiles, estableciendo un plazo de 8 años para alcanzar una presencia equilibrada a todas aquellas sociedades obligadas a presentar cuenta de pérdidas y ganancias. En este sentido las empresas son agentes económicos que respetan tanto la igualdad de género y la no discriminación tanto en la contratación como en las condiciones de trabajo.

172. Recoge igualmente que en los contratos de la Administración General del Estado, los órganos de contratación podrán establecer en los pliegos de cláusulas administrativas particulares la preferencia en la adjudicación de los contratos de las proposiciones presentadas por aquellas empresas que cumplan con la promoción de la igualdad efectiva entre mujeres y hombres. De igual modo, las administraciones públicas determinarán los ámbitos en que, por razón de una situación de desigualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, las bases reguladoras de las correspondientes subvenciones puedan incluir la valoración de actuaciones de efectiva consecución de la igualdad por parte de las entidades solicitantes.

173. Se recoge en la *LOIE* un reconocimiento del derecho a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y el fomento de una mayor corresponsabilidad entre mujeres y hombres en la asunción de las obligaciones familiares. Para ello, España ha incluido, entre sus objetivos a corto y medio plazo, la mejora de la cobertura de plazas públicas escolares para niños de 0-3 años y la mejora en la flexibilidad y seguridad del permiso laboral para el cuidado de los hijos, así como la ampliación de su duración en determinados supuestos (discapacidad y adopción).

174. Por otro lado, otra importante modificación del marco jurídico, es la puesta en marcha de la *Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia* que contribuye a promover la conciliación de la vida personal y profesional debido a que además de hacer frente al reto del aumento previsto en el número de personas dependientes, desarrollará nuevas fuentes de empleo y contribuirá a un incremento sustancial del nivel de ocupación, al elevar el empleo y la tasa de actividad femenina.

b) *Planes y programas*

175. Una atención pormenorizada a las actuaciones y medidas concretas que se han llevado a cabo a lo largo de este último periodo por parte de España permite observar que se han centrado en torno a la formación, la inserción en el mercado de trabajo y la promoción del empleo femenino así como las que quedan recogidas en el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades.

176. En lo que se refiere a la formación e inserción en el mercado de trabajo: *Plan Nacional de Formación e Inserción*, del Ministerio de Trabajo e Inmigración, se articula a través de distintos programas formativos. Los colectivos afectados por la acción formativa son los siguientes:

a) Parados menores de 25 años. Esta Formación Profesional Ocupacional se dirige a parados de corta y larga duración y a mujeres en especialidades en las que están infrarrepresentadas y cuyas cualificaciones profesionales resulten en la práctica insuficientes o inadecuadas.

b) Parados mayores de 25 años. Dirigida a parados de corta y larga duración y a mujeres, tanto de corta como de larga duración, con 5 años de inactividad laboral, en profesiones en que están infrarrepresentadas y con responsabilidades familiares. Esta formación busca la cualificación básica y el perfeccionamiento o reciclaje profesional.

## 2. Promoción del empleo femenino: programas y medidas

177. El Programa C-Test, organizado por el Instituto de la Mujer del Ministerio de Igualdad tiene como objetivo promover el uso y el conocimiento de las nuevas tecnologías por *las* mujeres en distintas especialidades. El denominado Programa de Apoyo Empresarial a las mujeres en colaboración con el Consejo Superior de Cámaras de Comercio y 49 Cámaras participantes incide en la creación y consolidación de empresas. La Fundación Escuela de Organización Industrial contribuye también la ampliación y eficiencia del sistema *on line* que ofrece tutorías, asistencia técnica y atiende consultas puntuales de las empresas de mujeres.

178. El Programa de asesoramiento de Microcréditos, se sigue realizando en colaboración con varias organizaciones de mujeres empresarias, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y Cajas de Ahorros. Se ha establecido una línea de crédito de 6.000.000 euros y el importe del préstamo ha variado desde 12.000 euros en el año 2004 hasta un importe máximo de 15.000 euros en el año 2005 y 2006, con unas condiciones muy favorables, sin necesidad de aval y con la garantía del Proyecto de negocio visado por una de las entidades colaboradoras. Desde el año 2004 hasta octubre del 2006, se concedieron 458 microcréditos y se invirtieron 640.000 euros.

179. Con el programa de tutorización de empresas se prestan acciones de asesoramiento técnico individualizado a las beneficiarias del Programa de microcréditos, con el objetivo de reducir los riesgos empresariales, especialmente en los inicios de la actividad. Asimismo, desde 2005 se han incorporado acciones de seguimiento y *coaching* como ayuda para consolidar el negocio y mejorar la competitividad de la empresa. El desarrollo de las actividades constituye un itinerario de, al menos, ocho meses de duración que ha abarcado parte de 2005 y todo el año de 2006 y en el que han participado un total de 170 mujeres.

180. El Complejo Virtual para Empresarias Soyempresaria.com, presentado en julio de 2005, representa un instrumento técnico pero también personal ya que permite el intercambio de experiencias. Cuenta con los llamados Pabellones Empresariales Permanentes, para la exposición y comercialización de productos y servicios, espacios de formación como el Aula Virtual, Consultoría On-line y Palacio de Congresos, espacio para la celebración de seminarios, conferencias y jornadas.

181. En el año 2007, puso en marcha la Escuela Virtual en Igualdad, a través de la cual se imparten cursos "*on-line*" de diferentes niveles en materia de igualdad de oportunidades, dirigido a hombres y mujeres sin formación previa, y también a profesionales que intervengan en los ámbitos de servicios sociales, empleo y organizaciones empresariales. En esta primera edición han participado 2.500 personas.

182. Se ha encargado también de la gestión de otros programas para: fomentar la formación e inserción laboral de las mujeres como trabajadoras por cuenta ajena; fomentar, financiar y asesorar proyectos empresariales de mujeres; realizar experiencias piloto para colectivos de mujeres con riesgo de exclusión social; facilitar la promoción de mujeres a puestos directivos y de responsabilidad.

183. Por su parte, el programa Emprender en Femenino, convocado por el Ministerio de Igualdad, ha incrementado la subvención para mujeres emprendedoras, que puede variar entre un mínimo de 6.000 euros y un máximo de 12.000 euros. En el año 2004, la actividad debía encuadrarse dentro de los denominados "nuevos yacimientos de empleo", o dedicarse a profesiones u ocupaciones en las que las mujeres estuviesen subrepresentadas, mientras

que en los años posteriores, se priorizan los siguientes sectores de actividad: industria, construcción, medio ambiente, conciliación de la vida laboral y familiar y nuevas tecnologías.

184. El Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2008-2011 reconoce la existencia de una serie de desequilibrios que afectan negativamente a la mujer como la persistencia de brechas en empleo, salarial, discriminación horizontal y vertical, las barreras de acceso al poder económico y el desigual reparto de las tareas y responsabilidades domésticas.

185. Para afrontar estos problemas se prevén en el Plan una serie de actuaciones encuadradas en la consecución de los siguientes objetivos: fomentar el empleo y la calidad del mismo, así como la igualdad salarial de las mujeres, fomentar las acciones de responsabilidad social de las empresas en pro de la igualdad, promover el emprendimiento social en pro de la igualdad, promover el emprendimiento económico femenino, promover el desarrollo de un nuevo modelo de relaciones laborales y empleo que fomenten la conciliación y corresponsabilidad en la vida familiar y laboral y fortalecer la red de servicios de atención y cuidado a menores y personas dependientes.

186. El Instituto de la Mujer del Ministerio de Igualdad tiene un Convenio firmado con la Fundación Instituto Cameral para la Creación y Desarrollo de Empresas (INCYDE) y con la Fundación Escuela de Organización Industrial (EOI), con el objetivo de promover el espíritu empresarial de aquellas mujeres que cuenten con una idea de negocio facilitándoles formación específica y un amplio programa tutorial de sus proyectos. El total de participantes en los dos programas en 2006 ha ascendido a 339 mujeres.

187. En este contexto de crisis económica y financiera mundiales, el 29 de julio de 2008, el Gobierno y los interlocutores sociales firmaron la Declaración para el Impulso de la Economía, el Empleo, la Competitividad y el Progreso Social, estableciendo como prioridad el empleo, a partir de un modelo de crecimiento económico equilibrado y duradero basado en la mejora de la productividad y la mejora de la competitividad. La Declaración establece seis ámbitos comunes de diálogo social: las políticas de empleo; la política de inmigración orientada al empleo; la igualdad en el empleo; la formación y la inversión en capital humano; la negociación colectiva; y la sostenibilidad y mejora del sistema de protección social.

### **3. Medidas de los Estados partes para lograr la plena efectividad de este derecho**

188. El Estado español ha adoptado diversas medidas para lograr la plena efectividad de este derecho, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana. En este sentido se pueden diferenciar las medidas adoptadas para favorecer a los diferentes colectivos más vulnerables.

#### *a) Mujeres*

189. En relación con el empleo de la mujer y su situación en el mercado de trabajo, la mujer constituye uno de los objetivos prioritarios de la política de empleo.

190. La mujer está siendo la principal protagonista del proceso de creación de empleo al que ha asistido la economía española durante los últimos años, en el período comprendido entre los años 2004 y 2007. De acuerdo con la Encuesta de Población Activa (EPA), durante esos cuatro años se incorporaron al mercado de trabajo 1.107.900 mujeres, el empleo femenino creció en 1.332.300 puestos de trabajo y el paro se redujo en 224.400 mujeres, a la vez que su presencia en la contratación registrada en el Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE), se elevó progresivamente hasta alcanzar el 46% en el año 2007.

191. En el curso del año 2008, sin embargo, se ha producido un cambio brusco de las tendencias observadas; frente al crecimiento continuado y sin precedentes registrado entre

los años 2004 y 2007, a lo largo de 2008 el empleo ha comenzado a descender y el paro ha aumentado bruscamente, observándose que los colectivos más afectados en esta nueva situación están siendo los hombres y los jóvenes, el empleo temporal y las actividades de la construcción y los servicios. Entre las mujeres, sin embargo, el impacto de la crisis está siendo menor.

192. En el año 2008, en cifras medias anuales, el número de mujeres en el mercado de trabajo asciende a 9.816.600, de las que 8.536.800 ocupan un puesto de trabajo y 1.279.800 están en paro, representando el 43,0% de la población activa, el 42,1% de los ocupados y el 49,4% de los desempleados (esos porcentajes se situaban en el año 2004 en el 41,0%, el 39,1% y el 56,5%, respectivamente).

193. En cuanto a las diferencias por razón de género, aunque siguen existiendo, se ha apreciado una mejora considerable. En este sentido, en cifras medias del año 2008, para la población de 16 a 65 años la tasa de actividad de la mujer es casi veinte puntos inferior a la del hombre (64,1% frente a 83,0%), así como la tasa de ocupación (55,7% frente a 74,6%), a la vez que presenta una tasa de temporalidad sensiblemente más elevada (31,4% frente al 27,6%) y un mayor nivel de ocupación a tiempo parcial (22,8% frente a 4,0%), así como una tasa de paro más elevada (13,0% frente a 10,1%) y una mayor incidencia del paro de larga duración (de 25,8% frente al 17,0% entre los hombres).

194. En este sentido, la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el acceso al mercado de trabajo constituye, además de un principio, uno de los ejes principales de la política de empleo.

*b) Jóvenes*

195. Los jóvenes, junto con las mujeres, constituyen uno de los colectivos prioritarios de la política de empleo, en la medida que su situación de desventaja en el mercado de trabajo es evidente, a pesar de los avances obtenidos en el curso de los últimos años, mostrándose más vulnerables en las situaciones adversas del mercado de trabajo, tal y como se pone de manifiesto al analizar los últimos datos disponibles, en el contexto actual marcado por la crisis.

196. Hasta el tercer trimestre de 2007 se alcanzaron progresos significativos que se han visto truncados en el curso del año 2008, observándose un cambio brusco en las tendencias observadas.

197. En el curso del año 2007, con la excepción del cuarto trimestre, las tasas de actividad y de empleo entre los jóvenes presentaron, todavía, un comportamiento estable, así como la tasa de paro, observándose un incremento importante de la contratación indefinida, tanto de carácter inicial como de la que resulta de la conversión de contratos temporales en indefinidos, como consecuencia de la reforma laboral introducida en julio de 2006, la cual sí parece que ha contribuido a impulsar la contratación indefinida en general y, en particular, entre los jóvenes. Lo más destacable, no obstante, han sido los progresos alcanzados en la reducción del empleo temporal a lo largo del año 2007, de forma que, en el cuarto trimestre de 2007 la tasa de temporalidad para los jóvenes de 16 a 24 años se situaba en el 61,4% frente al 65,2% un año antes (se observa que la tasa de temporalidad si bien es muy elevada para los muy jóvenes, comprendidos entre los 16 y los 19 años, alcanzando el 77%, para los comprendidos entre los 20 y 24 años se sitúa en el 57,8% y desciende al 42,9% para los de 25 a 29 años).

198. Durante los años 2004 y 2007 el empleo entre los jóvenes aumentó en 115.000 puestos de trabajo y el paro se redujo en 87.600. La tasa de empleo entre los jóvenes se elevó desde el 38,4% en 2004 hasta el 42,9% en 2007 y la tasa de paro se redujo del 22,0% al 18,2% en esos cuatro años.

199. En el último año, en cifras medias del año 2008, el empleo ha descendido en relación con 2007 en 176.400 y el paro ha aumentado en 150.300, a la vez que se ha reducido el número de jóvenes en el mercado de trabajo. La tasa de empleo se sitúa en el 39,5% y la tasa de paro sube al 24,6%.

c) *Minusválidos*

200. En primer lugar hay que señalar que el término correcto es "personas con discapacidad" y nunca "minusválidos".

201. Mención especial merece, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

202. Tras un proceso de cuatro años, el 13 de diciembre de 2006 se aprobó la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Publicada en el BOE de 21 de marzo de 2008. España ratificó el 3 de diciembre de 2007 y la Convención entró en vigor el 3 de mayo de 2008. Esta Convención es el resultado de un largo proceso, en el que participaron varios actores: Estados miembros de las Naciones Unidas, observadores de las Naciones Unidas, cuerpos y organizaciones importantes de las Naciones Unidas, Relator Especial sobre los derechos humanos y la discapacidad, instituciones de derechos humanos nacionales, y organizaciones no gubernamentales, entre las que tuvieron un papel destacado las organizaciones de personas con discapacidad.

203. Este nuevo instrumento supone importantes consecuencias para las personas con discapacidad, y entre las principales se destaca la "visibilidad" de este colectivo dentro del sistema de protección de derechos humanos de Naciones Unidas, la asunción indubitada del fenómeno de la discapacidad como una cuestión de derechos humanos, y el contar con una herramienta jurídica vinculante a la hora de hacer valer los derechos de estas personas.

204. Asimismo, es importante destacar que la Convención no es ni debe ser interpretada como un instrumento aislado, sino que supone la última manifestación de una tendencia mundial, a favor de restaurar la visibilidad de las personas con discapacidad, tanto en el ámbito de los valores como en el ámbito del Derecho.

205. No se trata únicamente del primer tratado de derechos humanos del siglo XXI, sino que marca el comienzo de un reconocimiento oficial de la discapacidad como una cuestión de derechos humanos, modificando radicalmente el enfoque hacia la discapacidad: de una perspectiva médica y de caridad hacia un modelo social y basado en el respeto a los derechos humanos.

206. La Convención habrá de ser transpuesta a la normativa y a las prácticas internas de cada Estado miembro de la misma. En el caso de España, independientemente de los procedimientos previstos por la legislación vigente para incorporar tratados internacionales al ordenamiento jurídico español, la incorporación de una norma internacional presupone eventualmente una revisión, en caso de necesidad, del sistema legal nacional, y en caso de incompatibilidades promover la reforma legal correspondiente.

207. El proceso de incorporación de la Convención al derecho interno, a su vez, dará inicio de una nueva etapa, que debe tener entre sus objetivos primordiales la difusión de dicho instrumento, junto con el seguimiento e implementación a varios niveles: legislativo, judicial, educacional y social.

208. En este sentido en el ámbito legislativo la incorporación de un Tratado Internacional al ordenamiento jurídico interno supone la adaptación de la legislación interna en la materia, a los fines de que resulte compatible con dicho instrumento jurídico. Para ello, se requiere el estudio de dicha normativa, que puede derivar en la propuesta de modificaciones, supresiones y/o incorporaciones legislativas. Ello no solo en el ámbito nacional, sino que en muchos casos, también en relación con la legislación autonómica.



Para esta tarea resultaría imprescindible el diálogo constante con los diferentes actores sociales (gobierno; universidades; sociedad civil).

209. En el ámbito judicial la incorporación de un Tratado Internacional al ordenamiento jurídico interno supone asimismo una determinada interpretación dentro del ordenamiento jurídico en el ámbito judicial. Dicha interpretación y aplicación se efectúa a través de la función judicial que por medio de sus sentencias judiciales conforman una determinada jurisprudencia. En este sentido, los operadores jurídicos, que están llamados a desempeñar una importante labor de aplicación práctica de la Convención, en especial en lo que respecta a la justicia preventiva, con el fin de velar por la plena efectividad de los derechos de las personas con discapacidad y sus familias recogidos en la misma, como se ha venido haciendo por ejemplo a través del Foro Justicia y Discapacidad compuesto por representantes del Ministerio de Justicia, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado, el Consejo General de la Abogacía, del Notariado, y de Procuradores en colaboración con el CERMI y la Fundación ONCE entre otros.

210. En el ámbito educacional la incorporación de un Tratado Internacional al ordenamiento jurídico interno requiere su difusión en diferentes ámbitos o niveles. Un primer nivel sería la difusión de la Convención como herramienta jurídica y su utilidad en el ámbito del movimiento asociativo —ONG de discapacidad— y en el de los derechos humanos —ONG de derechos humanos—. Un segundo nivel sería el nivel de educación para la ciudadanía. Es importante que los currículos educativos incorporen la perspectiva de la discapacidad. En este punto resulta de vital importancia acercar el fenómeno de la discapacidad, y del modo contemplado en la Convención Internacional, a la educación de los niños y niñas y adolescentes. El tercer nivel sería el académico. Esto implica incorporar las consecuencias y derivaciones de la Convención dentro de los diferentes programas de estudios académicos (en especial Derecho, Arquitectura, Ciencias Políticas, Psicología, Urbanismo, Ingeniería, Informática, Periodismo, etc.). Finalmente, un cuarto nivel sería el de su difusión a través de los medios de comunicación. Uno de los principales pilares de la Convención reside en la sensibilización como herramienta para una adecuada implementación de la misma. Todo el espíritu de la Convención se basa en un cambio de paradigma, y por ello resulta muy importante el papel de los medios de comunicación. No sólo basta con que los medios hagan eco y difundan de modo adecuado los contenidos de la Convención, sino que también es igual de importante, llevar a cabo acciones de formación y concienciación dirigidas especialmente a los actores principales provenientes del sector de los medios de comunicación.

211. En el ámbito social las obligaciones de la Convención son primordialmente obligaciones de los Estados, pero muchas de ellas (por ejemplo, en los ámbitos de empleo y de accesibilidad) sólo serán posibles si se consigue la implicación de la sociedad en general, y del sector empresarial en particular. Hay un creciente interés por parte de las empresas en el respeto de derechos humanos (Pacto Mundial de Naciones Unidas) como un elemento fundamental de su responsabilidad social (RSE). Resulta, por tanto, fundamental, que las empresas y las organizaciones empresariales conozcan la Convención y se comprometan a contribuir al cumplimiento de la misma. También las centrales sindicales tienen un papel importante de vigilancia del respeto de los derechos humanos de las personas con discapacidad en el ámbito de la empresa pública y privada.

i) Ley LIONDAU

212. La Ley Nº 51/2003 de 2 de Diciembre sobre Igualdad de Oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad (LIONDAU) tiene como finalidad establecer medidas que garanticen los derechos para la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad. La LIONDAU ha constituido un paso

importantísimo para impulsar decididamente la igualdad efectiva de las personas con discapacidad, consagrada en nuestra Constitución.

213. Se complementa por las medidas para la aplicación del principio de igualdad de trato en materia de empleo u ocupación aprobadas en la Ley N° 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, y que suponen la transposición de la Directiva 2000/78/CE de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.

214. La LIONDAU viene a complementar la Ley N° 13/1982, de Integración Social de los Minusválidos y supone un gran cambio en la manera de abordar el fenómeno de la discapacidad, al plantearla como una cuestión de derechos humanos.

215. Desde la exposición de motivos se reconoce la influencia del modelo social, Y que las desventajas que muchas veces sufre una persona con discapacidad tienen su origen en sus dificultades personales, pero también —y sobre todo— en los obstáculos y condiciones limitativas que en la propia sociedad, concebida con arreglo al patrón de la persona media, se oponen a la plena participación de estos ciudadanos.

216. En este sentido, los cambios operados en la manera de entender el fenómeno de la "discapacidad" generan la necesidad de elaborar nuevas estrategias tendentes a operar de manera simultánea sobre las condiciones personales y sobre las condiciones ambientales que rodean a las personas con discapacidad<sup>1</sup>. Desde esta perspectiva se plantean dos estrategias de intervención relativamente novedosas que convergen en forma progresiva: esto es, la "lucha contra la discriminación" y la "accesibilidad universal".

217. La LIONDAU tiene las siguientes características:

a) Se introducen principios inspiradores adecuados al nuevo modelo social de tratamiento de las discapacidades:

i) Vida Independiente: la situación en la que la persona con discapacidad ejerce el poder de decisión sobre su propia existencia y participa activamente en la vida de su comunidad, conforme al derecho al libre desarrollo de la personalidad.

ii) Normalización: el principio en virtud del cual las personas con discapacidad deben poder llevar una vida normal, accediendo a los mismos lugares, ámbitos, bienes y servicios que están a disposición de cualquier otra persona.

iii) Accesibilidad universal: la condición que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, así como los objetos o instrumentos, herramientas y dispositivos, para ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma y natural posible. Presupone la estrategia de "diseño para todos" y se entiende sin perjuicio de los ajustes razonables que deban adoptarse.

iv) Diseño para todos: la actividad por la que se concibe o proyecta, desde el origen, y siempre que ello sea posible, entornos, procesos, bienes, productos, servicios, objetos, instrumentos, dispositivos o herramientas, de tal forma que puedan ser utilizados por todas las personas, en la mayor extensión posible.

v) Diálogo civil: el principio en virtud del cual las organizaciones representativas de personas con discapacidad y de sus familias participan, en los términos que establecen las leyes y demás disposiciones normativas, en la

---

<sup>1</sup> Ídem., véase asimismo Cabra de Luna Miguel A., "Personas con Discapacidad y Derecho: Cuestiones de Actualidad y Ejes para una Renovación Jurídica", en *Las Múltiples Dimensiones de la Discapacidad*, Escuela Libre Editorial, Madrid, 2003, pp. 37-52.

elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas oficiales que se desarrollan en la esfera de las personas con discapacidad.

vi) Transversalidad de las políticas en materia de discapacidad: el principio en virtud del cual las actuaciones que desarrollan las Administraciones públicas no se limitan únicamente a planes, programas y acciones específicos, pensados exclusivamente para estas personas, sino que comprenden las políticas y líneas de acción de carácter general en cualquiera de los ámbitos de actuación pública, en donde se tendrán en cuenta las necesidades y demandas de las personas con discapacidad.

b) Se amplía la definición de personas con discapacidad:

i) Tendrán la consideración de personas con discapacidad aquellas a quienes se les haya reconocido un grado de minusvalía igual o superior al 33%.

ii) Además, la ley asimila a dicha situación a los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez, y a los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad.

c) Se consolidan nuevos conceptos legales sobre la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad.

d) Su ámbito de aplicación es prácticamente universal.

e) Establece el marco jurídico de una futura regulación sobre condiciones básicas de accesibilidad.

ii) Figura del patrimonio protegido creada por la Ley N° 18/2003 de 18 de diciembre

218. Desde 2003 las personas y las familias cuentan con una nueva herramienta para la protección económica de la discapacidad: el patrimonio protegido. Una figura jurídica compuesta por bienes y derechos, capaz de satisfacer las necesidades de quien más lo necesita.

219. Es un instrumento jurídico de gran interés para personas con una grave discapacidad física o sensorial y para las personas con discapacidad intelectual. La finalidad de la Ley de Patrimonio Protegido es permitir la designación de unos bienes precisos (dinero, inmuebles, derechos, títulos, etc.) para que con ellos, y con los beneficios que se deriven de su administración, se haga frente a las necesidades vitales ordinarias y extraordinarias de la persona con discapacidad.

220. De esta forma, los padres, sin tener que efectuar una donación (que tiene un mayor coste fiscal), ni una venta, y sin tener que esperar a transmitir los bienes por disposición hereditaria, pueden vincular determinados bienes a la satisfacción de las necesidades vitales de la persona con discapacidad.

221. Se trata de un patrimonio de destino, es decir, una masa patrimonial afectada expresamente a la satisfacción de las necesidades vitales de la persona con discapacidad en cuyo interés se constituya. Los bienes y derechos que forman este patrimonio, que no tiene personalidad jurídica propia, se aíslan del patrimonio personal del titular-beneficiario y quedan sometidos a un régimen de administración específico.

- iii) Ley de marzo de 2009 de reforma de la Ley sobre el Registro Civil en materia de incapacitaciones

222. Esta ley propiciará la creación en el Registro Civil Central de un punto de concentración de toda la información relativa a las modificaciones judiciales en la capacidad de obrar, la constitución o la modificación de organismos tutelares. Así, se solucionará el problema de la dispersión de los asientos, que hace que los datos correspondientes a una misma persona puedan constar en distintos registros civiles municipales.

223. Por otro lado, obliga al Gobierno está elaborando un proyecto de ley para establecer un mejor tratamiento fiscal del patrimonio protegido de las personas con discapacidad y favorecer así su constitución y mantenimiento.

- iv) Medidas de favorecimiento de la discapacidad en el empleo

224. Respecto a las normas que en materia de empleo de personas con discapacidad se han aprobado en España con posterioridad a la que se recoge en el apartado 148 del IV Informe (Ley Nº 55/99 de 29 de diciembre de 1999, -última disposición normativa recogida en el IV Informe) y que a continuación se enumeran:

a) Ley Nº 53/2003, de 10 de diciembre, sobre empleo público de personas con discapacidad, por la que se introduce en la oferta anual de empleo público la reserva de un cupo no inferior al 5% de las plazas ofertadas para ser cubiertas por personas con discapacidad.

b) Ley Nº 62/2003, de 30 de diciembre de medidas fiscales, administrativas y del Orden Social (Trasposición de la Directiva 200/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación).

c) Real Decreto 290/2004, de 20 de febrero, por el que se regulan los enclaves laborales como medida de fomento del empleo de las personas con discapacidad.

d) Real Decreto 2271/2004, de 3 de diciembre, por el que se regula el acceso al empleo público y la provisión de puestos de trabajo de las personas con discapacidad.

e) Real Decreto 364/2005, de 8 de abril, por el que se regula el cumplimiento alternativo con carácter excepcional de la cuota de reserva a favor de los trabajadores con discapacidad.

f) Ley Nº 8/2005, de 6 de junio para compatibilizar las pensiones de invalidez en su modalidad no contributiva con el trabajo remunerado.

g) Real Decreto 357/2006, de 24 de marzo, por el que se regula la concesión directa de determinadas subvenciones en los ámbitos del empleo y de la formación profesional ocupacional.

h) Real Decreto 469/2006, de 21 de abril, por el que se regulan las unidades de apoyo a la actividad profesional en el marco de los servicios de ajuste personal y social de los Centros Especiales de Empleo.

i) Orden PRE/1822/2006, de 9 de junio, por la que se establecen criterios generales para la adaptación de tiempos adicionales en los procesos selectivos para el acceso al empleo público de las personas con discapacidad.

j) Real Decreto 1538/2006, de 15 de diciembre, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional.

- k) Ley N° 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo.
- l) Ley N° 7/2007, de 12 de abril del Estatuto Básico del Empleado Público.
- m) Real Decreto 870/2007, de 2 de julio, por el que se regula el programa de empleo con apoyo como medida de fomento de empleo de personas con discapacidad en el mercado ordinario de trabajo.
- n) Ley N° 20/2007, de 11 de julio del Estatuto del trabajo autónomo (ver abajo).
- o) Real Decreto 248/2009, de 27 de febrero por el que se aprueba la oferta de empleo público para el año 2009, que incrementa en un 2% la reserva de empleo para personas con discapacidad intelectual a añadir sobre el porcentaje establecido del 5%, por considerar a aquél colectivo uno de los que más problemas encuentran en su incorporación al mercado laboral. Con esta nueva medida del Gobierno eleva el total de plazas reservadas a personas con algún tipo de discapacidad al 7%.
- p) Estrategia Global de Acción para el empleo de personas con discapacidad 2008-2012 (ver abajo).
- q) Plan de Acción 2009-2010 para el empleo de las personas con discapacidad, aprobado por el Consejo de Ministros el día 13 de marzo de 2009 (ver abajo).
- r) La Encuesta de Población Activa (EPA) que lleva a cabo el Instituto Nacional de Estadística y que con carácter sistemático y permanente incluye un módulo de empleo de personas con discapacidad para orientar así y mejorar las políticas de fomento del empleo de este colectivo.

225. Además de estas normas legislativas también hay que destacar la Sentencia "Coleman" Asunto C-303/06 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que la Directiva 2007/78/CE sobre Igualdad de trato en el empleo y la ocupación no debe aplicarse de forma restrictiva, es decir, que no sólo debe englobar a las personas con discapacidad sino que también "protege a aquellas personas que, sin estar ellas mismas discapacitadas, sufran discriminación directa o acoso en el ámbito del empleo y la ocupación por estar vinculadas a una persona discapacitada".

#### **4. Principales políticas aplicadas y medidas adoptadas para garantizar el empleo a todas las personas dispuestas a trabajar y que busquen trabajo**

226. La política de empleo aplicada a partir de 2004, caracterizada por las siguientes líneas de actuación y principios.

227. En la legislatura que se inició a partir de las elecciones generales de marzo de 2004 el Gobierno asumió un decidido y firme compromiso a favor de la estabilidad en el empleo, que le llevó a entablar un proceso de diálogo social con los principales interlocutores sociales, que arranca en la Declaración conjunta de 8 de julio de 2004, sobre competitividad, empleo estable y cohesión social.

228. En virtud de esta Declaración, el Gobierno y los agentes sociales coinciden en que el mercado de trabajo español tiene dos problemas principales: la insuficiencia del volumen de empleo y la temporalidad del mismo, para lo que se comprometían a consensuar las modificaciones legislativas necesarias, dentro del compromiso general de aportar seguridad a los trabajadores manteniendo la competitividad empresarial.

229. El proceso de diálogo social culmina con el Acuerdo de 9 de mayo de 2006, concertado por el Gobierno, CEOE-CEPYME y CC.OO. y UGT.

230. Dicho Acuerdo llevó a la aprobación del Real Decreto-ley 5/2006, de 9 de junio, para la mejora del crecimiento y el empleo, que, tramitado como Proyecto de Ley, dio lugar

a la Ley N° 43/2006, de 29 de diciembre, de medidas para la mejora del crecimiento del empleo.

231. La Ley N° 43/2006 contiene un amplio conjunto de medidas dirigidas a impulsar y apoyar la creación de empleo estable y de calidad, modificando para ello diversas normas laborales, tales como la Ley N° 12/2001, la Ley de Empresas de Trabajo Temporal, o el Estatuto de los Trabajadores, así como un diseño nuevo del Programa de Fomento del Empleo, que se dirige fundamentalmente a impulsar la utilización de la contratación indefinida inicial por parte de las empresas.

232. Para ello se profundiza en aquellas reformas iniciadas por el Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el Empleo de 1997, suscrito entre patronal y sindicatos, que han resultado positivas, y se introduce por primera vez instrumentos novedosos, como las medidas contra el encadenamiento abusivo de contratos temporales, mejoras en la protección social, rebajas de cotizaciones empresariales, potenciación de los Servicios Públicos de Empleo y de la Inspección de Trabajo, que no formaban parte de acuerdos anteriores.

233. Para la consecución de los objetivos pretendidos, la Ley N° 43/2006 ha introducido instrumentos novedosos:

- a) Medidas contra el encadenamiento abusivo de contratos temporales;
- b) Medidas de impulso y apoyo de la contratación indefinida (nuevo programa de incentivos a la contratación indefinida, plan extraordinario para la conversión de contratos temporales en indefinidos y nuevas posibilidades de utilización del contrato de fomento de la contratación indefinida);
- c) Mejoras en la protección social;
- d) Rebaja de cotizaciones empresariales por desempleo para los contratos indefinidos y al Fondo de Garantía Salarial y eliminación del recargo en la cotización por desempleo en los contratos temporales celebrados por empresas de trabajo temporal;
- e) Potenciación de los Servicios Públicos de Empleo y de la Inspección de Trabajo;
- f) Control de las contratadas y subcontratadas y defensa de los trabajadores de éstas a través de los representantes de los trabajadores de la empresa principal, cuando compartan centro de trabajo;
- g) Mejora de la normativa sobre cesión ilegal de trabajadores, entre otras reformas.

234. Además la referencia actual en materia laboral la constituye la Declaración para el Impulso de la Economía, el Empleo, la Competitividad y el Progreso Social, firmada el 29 de julio de 2008 por el Gobierno y los interlocutores sociales, estableciendo como prioridad el empleo, sobre la base de un crecimiento económico equilibrado y estable. La Declaración constituye la referencia del proceso de reformas que se va llevar a cabo a lo largo de la legislatura actual, ampliando el diálogo social a un extenso grupo de materias que se integran dentro de los campos de la política económica y social, considerados esenciales para la reactivación de la economía y la mejora de la competitividad.

235. Esta Declaración sucede a la anterior Declaración de julio de 2004, en cuyo marco se llevó a cabo la última reforma laboral de 2006, con la finalidad de aumentar el empleo de calidad y mejorar el capital humano.

236. De acuerdo con estos objetivos, la reforma laboral recogida en la Ley N° 43/2006, para la mejora del crecimiento y del empleo, tenía el objetivo último de fomentar el empleo estable y reducir la temporalidad, cuyos efectos sobre la productividad y la cohesión social

son claramente negativos. La ley se estructura en tres grandes capítulos, abarcando una serie amplia de medidas para mejorar la productividad y la competitividad por la vía de la mejora de la estabilidad en el empleo.

237. En el primer capítulo de la ley se recogen las medidas de impulso de la contratación indefinida y, entre ellas, el nuevo Programa de Fomento del Empleo, el estímulo de la conversión de contratos temporales en indefinidos y la reducción de las cotizaciones empresariales. El segundo capítulo incluye diversas modificaciones de la legislación laboral para mejorar la utilización de la contratación temporal, la transparencia en la subcontratación de obras y servicios y su delimitación respecto a la cesión ilegal de trabajadores, así como de las prestaciones del Fondo de Garantía Salarial. En el tercero se recogen medidas para potenciar la eficacia de las políticas activas de empleo y la mejora de la protección por desempleo de colectivos específicos de trabajadores.

238. Las medidas articuladas para mejorar el empleo y la productividad de aquellos colectivos de trabajadores con mayores dificultades dentro del mercado de trabajo, en especial mujeres, jóvenes de 16 a 30 años y personas en situación de exclusión social, se basan en la bonificación de las cotizaciones empresariales en la contratación indefinida de estos colectivos. Se bonifica también, excepcionalmente, la contratación temporal de personas con discapacidad, de víctimas de violencia de género y de trabajadores en situación de exclusión social. La bonificación consiste en una cuantía fija anual por trabajador contratado, que oscila entre 500 y 6.300 euros por año, según el colectivo del que se trate y por un tiempo máximo de cuatro años, excepto para los mayores de 45 años y para las personas con discapacidad, para los que se extiende durante toda la vigencia del contrato. Paralelamente, se contempla la reducción de la cotización empresarial por desempleo en los contratos indefinidos por un montante de 0,25 puntos, porcentuales a implantar en dos años.

239. El nuevo Programa de Fomento del Empleo regulado en la Ley Nº 43/2006 se dirige, fundamentalmente, a impulsar la utilización de la contratación indefinida inicial por parte de las empresas, como mecanismo para elevar la productividad y la calidad del empleo.

240. Con el objeto de favorecer la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo se establece un objetivo de mejora del acceso y la permanencia en el empleo de las mujeres, potenciando su nivel formativo y su adaptabilidad a los requisitos del mercado de trabajo, adquiriendo la consideración de grupo prioritario de las políticas activas de empleo.

241. La política de empleo a favor de la mujer abarca desde medidas dirigidas a subvencionar su contratación estable, la cual se bonifica en todos los casos a la vez que se incentiva su reincorporación a la vida activa, hasta medidas dirigidas a la atención y cuidado de los niños y personas dependientes para facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar, así como a mejorar la flexibilidad y seguridad de los permisos y jornadas de trabajo para el cuidado de los hijos, ampliando su duración en determinados supuestos de discapacidad y adopción.

242. Se ha procedido, asimismo, a regular jurídicamente el régimen profesional del trabajador autónomo en la Ley Nº 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo, abarcando al trabajador autónomo económicamente dependiente. La Ley Nº 20/2007, delimita el ámbito subjetivo de aplicación y establece un catálogo de derechos y deberes, los principios generales en materia de protección social, la prevención de riesgos laborales, la posibilidad de establecer reducciones o bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social para determinados colectivos de trabajadores autónomos, el fomento y promoción del trabajo autónomo, estableciendo medidas dirigidas a promover la cultura emprendedora, a reducir los costes de inicio de la actividad, a impulsar la formación profesional y a favorecer el trabajo autónomo mediante una política fiscal adecuada.

243. Mediante la Ley Nº 44/2007 de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción, se ha procedido a regular este tipo de empresas, en cumplimiento del mandato Constitucional y de los compromisos sociales adquiridos en el ámbito de la estrategia europea de empleo, en el sentido de prevenir la exclusión del mercado laboral y apoyar la integración en el empleo de las personas desfavorecidas para promover mercados de trabajo inclusivos.

244. Las empresas de inserción tienen por objeto la contratación de trabajadores en situación de exclusión social, desempleados y con especiales dificultades de integración en el mercado de trabajo. La Ley Nº 44/2007 regula el régimen jurídico de estas empresas, determina los procesos de inserción, contemplando actuaciones previas a la incorporación de los trabajadores a la empresa, desarrolla la relación laboral a concertar entre el trabajador en situación de exclusión y la empresa, la cual tiene por objeto la prestación de un trabajo retribuido acompañado de un itinerario de inserción personalizado previamente definido, estableciendo, por último, un régimen de infracciones y sanciones que garantice el cumplimiento de las obligaciones tipificadas en esta ley.

245. Las empresas de inserción se incorporan, así, a las políticas de fomento del empleo actualmente vigentes a favor de la inserción social de los excluidos sociales, beneficiándose de las bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social previstas en la contratación de este colectivo.

246. En materia de formación, en el año 2006 se alcanzó también, el 7 de febrero, el Acuerdo de Formación Profesional para el Empleo, el cual ha quedado plasmado en el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo. En virtud de esta norma se integra en un sistema único la formación profesional continua para trabajadores ocupados y la formación ocupacional para desempleados. La finalidad de este Acuerdo ha sido promover y mejorar la formación de los trabajadores y las competencias profesionales adquiridas estableciendo, entre sus objetivos, la mejora de la productividad de los trabajadores y la competitividad de las empresas, en el marco de una economía cada vez más global e interdependiente, donde el capital humano se erige en un factor clave para poder competir con garantías de éxito.

247. En este punto, en la medida que la formación constituye un objetivo estratégico para elevar la empleabilidad de los trabajadores, en España se están realizando incrementos significativos en el presupuesto destinado a I+D y a la utilización de las nuevas tecnologías, a la vez que el Programa Nacional de Reformas establece el objetivo de alcanzar en el año 2010 el 2% del PIB en inversión en I+D.

## **B. Artículo 7 del Pacto**

248. El principio general de no discriminación en el trabajo por razón de sexo se consagra específicamente en el Estatuto de los Trabajadores en los siguientes preceptos: en el artículo 4.2 c) con carácter general, en el artículo 22 en relación con la clasificación profesional, en el artículo 24 en materia de ascensos y en el 28 sobre la eliminación de la discriminación económica.

### **1. Medidas generales**

249. El programa de fomento del empleo actualmente vigente se dirige a facilitar el empleo de los colectivos de trabajadores desempleados que tienen mayores dificultades de inserción laboral, entre ellos las mujeres, los mayores de 45 años, los jóvenes, los discapacitados y aquellos trabajadores inscritos como desempleados ininterrumpidamente en la oficina de empleo durante al menos seis meses. Su contratación indefinida, y también la temporal en el caso de los trabajadores con discapacidad, da derecho a la aplicación de bonificaciones en la cuota empresarial a la Seguridad Social durante cuatro años, en cuantía



de hasta 100 euros al mes, según el colectivo, con excepción de los discapacitados, cuya contratación indefinida puede generar el derecho a una bonificación de hasta 525 euros al mes.

250. El vigente programa modifica el sistema anterior de incentivos a la contratación indefinida, en los aspectos referidos a la mejor selección de los colectivos beneficiarios, la simplificación de las cuantías y la sustitución de los porcentajes hasta ahora existentes por cuantías fijas de bonificación (salvo en el caso de contratación de personas con discapacidad por los centros especiales de empleo), así como la ampliación de la duración de los incentivos, de dos a cuatro años, con el objetivo de favorecer el mantenimiento del empleo.

251. Las últimas medidas adoptadas para hacer frente a la actual realidad, caracterizada por la negativa situación económica, que ha derivado en la fuerte ralentización de la actividad y el aumento considerable del desempleo en los últimos meses.

252. Con la finalidad de contribuir a paliar las consecuencias de la crisis económica, el Real Decreto 1975/2008, de 28 de noviembre, sobre las medidas urgentes a adoptar en materia económica, fiscal, de empleo y de acceso a la vivienda, introduce dos medidas dirigidas, la primera, a establecer una nueva bonificación en las cuotas empresariales de la Seguridad para aquellos empresarios que contraten indefinidamente a trabajadores desempleados con responsabilidades familiares, y la segunda, a incrementar hasta el 60% el porcentaje de capitalización de la prestación por desempleo de los trabajadores desempleados que se conviertan en autónomos. Lo que tiene un efecto dinamizador de la economía y multiplicador en la creación de empleo.

## **2. Medidas específicas**

### *a) Mujeres*

253. Entre los párrafos del 123 al 135 que comprende este apartado los referidos a las competencias atribuidas a esta DGT son el 124, 128, 133 y 134, que están ya superados por un nuevo régimen legal, cuyas líneas principales se exponen a continuación.

254. Se ha dictado la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

255. Se trata de una ley transversal, referida a la generalidad de las políticas públicas en España, tanto estatales como autonómicas y locales, cuyo objeto es hacer efectivo el principio de igualdad de trato y la eliminación de toda discriminación contra la mujer en cualquier ámbito de la vida o actuación pública (educación, sanidad, medios de comunicación, nuevas tecnologías, desarrollo rural, vivienda, contratación y subvenciones públicas, empleo y Seguridad Social, empleo público, fuerzas y cuerpos de seguridad, y organización de la Administración General del Estado) o privada (así, en cuanto al acceso a bienes y servicios o el impulso de la igualdad en los puestos de dirección de las empresas). La ley tiene una dimensión transversal, proyectando su influencia sobre los diversos ámbitos de la política, lo económico, lo laboral y lo social. Define los conceptos y categorías básicos relativos al principio de igualdad de trato, la discriminación directa e indirecta, el acoso por razón de sexo, así como el marco general para el desarrollo de acciones positivas que permitan alcanzar la igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres.

256. Como novedades, la ley incorpora la creación de una Comisión Interministerial de Igualdad entre Mujeres y Hombres; la elaboración de un Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades, que ha sido aprobado el 14 de diciembre de 2007, con una vigencia de cuatro años, e integrado por cuatro grandes ejes de actuación y doce ejes temáticos; la regulación de Planes de Igualdad en las empresas y su negociación en los convenios

colectivos, a la vez que se amplían los permisos por el nacimiento de hijos en el ámbito de la conciliación de la vida familiar y laboral. El PNR contempla expresamente en el Eje 6, el desarrollo de medidas dirigidas a fomentar el empleo de la mujer y a favorecer la conciliación de la vida laboral y personal en el sentido recogido en la Ley de Igualdad (Ley Orgánica 3/2007).

257. La Ley Orgánica de Igualdad ofrece un amplio contenido de carácter laboral, que ha supuesto la modificación, entre otras normas laborales, del propio Estatuto de los Trabajadores. Entre las principales modificaciones que atañen exclusivamente al Estatuto, pueden citarse, en el ámbito del empleo, entre otras:

a) Mediante la negociación colectiva se pueden establecer medidas de acción positiva para favorecer, además del acceso de las mujeres al empleo, la aplicación efectiva del principio de igualdad de trato y no discriminación en las condiciones de trabajo entre mujeres y hombres, de modo que, en igualdad de condiciones de idoneidad, tengan preferencia para ser contratadas o para promocionar las personas del sexo menos representado en el grupo o categoría profesional de que se trate.

b) Existe, dentro del contenido de los convenios colectivos, el deber de negociar medidas dirigidas a promover la igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres en el ámbito laboral o, en su caso, planes de igualdad en empresas de más de 250 trabajadores. Para el resto de las empresas, la elaboración y aplicación de un plan de igualdad es obligatorio si lo establece el convenio colectivo aplicable (o si se impone como sustitución de una sanción).

c) Se establece la creación de un distintivo empresarial en materia de igualdad, para reconocer a aquellas empresas que destaquen en la aplicación de políticas de igualdad de trato y oportunidades con sus trabajadores y trabajadoras, que podrá ser utilizado en el tráfico comercial de la empresa y con fines publicitarios.

258. Los planes podrán referirse, entre otras, a materias de acceso al empleo, clasificación profesional, promoción y formación, retribuciones, ordenación del tiempo de trabajo y prevención del acoso sexual y por razón de sexo.

259. El programa de fomento del empleo aprobado por la Ley N° 43/2006, ya mencionada, incluye entre los colectivos de desempleados susceptibles de generar su contratación indefinida las bonificaciones correspondientes a: mujeres en general, mujeres que sean contratadas en los 24 meses siguientes a la fecha del parto, adopción o acogimiento y mujeres que se reincorporen al empleo después de cinco años de inactividad laboral, siempre que hubieran permanecido anteriormente en el mercado de trabajo un mínimo de tres años. Igualmente, como medida de mantenimiento del empleo e igualdad de oportunidades, se bonifica durante cuatro años la reincorporación efectiva de la mujer al trabajo en los dos años siguientes al inicio del permiso de maternidad con posterioridad a la suspensión del contrato por maternidad o por excedencia por cuidado de hijo.

260. 3ª. La Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género, reconoce a la trabajadora víctima de violencia de género una serie de derechos laborales y de Seguridad Social que después se han concretado en los nuevos artículos del Estatuto de los Trabajadores que se modifican en su disposición adicional séptima.

261. Concretamente, a la trabajadora víctima de violencia de género, para hacer efectiva su protección o su derecho a la asistencia social integral, se le reconoce el derecho a la reducción o a la reordenación de su tiempo de trabajo, a la movilidad geográfica, al cambio de centro de trabajo, a la suspensión de la relación laboral con reserva de puesto de trabajo y a la extinción del contrato de trabajo. Además, no se computarán como faltas de asistencia, a efectos de extinción del contrato de trabajo por causas objetivas, las ausencias

motivadas por la situación física o psicológica derivada de violencia de género. Por último, será nulo el despido de las trabajadoras víctimas de violencia de género por el ejercicio de los derechos de reducción o reordenación de su tiempo de trabajo, de movilidad geográfica, de cambio de centro de trabajo o de suspensión de la relación laboral.

262. También la condición de víctima violencia de género es objeto de consideración en el programa de fomento del empleo, facilitando su incorporación al mercado de trabajo mediante la concesión de bonificaciones durante cuatro años en la cuota empresarial de la Seguridad Social, tanto por su contratación indefinida como cuando el contrato de trabajo es temporal, durante toda la vigencia del contrato (Ley N° 43/2006).

263. Asimismo la transversalidad del principio de igualdad de oportunidades ha llevado al desarrollo de una serie de actuaciones para priorizar la participación de la mujer en los programas de fomento del empleo estable, bonificándose la cuota empresarial a la Seguridad Social en todas las contrataciones indefinidas de mujeres, a la vez que se conceden créditos para el asesoramiento y apoyo al empresariado y autoempleo de las mujeres. Paralelamente, se han flexibilizado los permisos parentales y se han ampliado los servicios de atención a la primera infancia, a la vez que se ha procedido a la regulación de los derechos y cuidados a las personas dependientes, en virtud de la Ley N° 39/2006.

*b) Jóvenes*

264. La formación profesional para el empleo es competencia del Servicio Público de Empleo Estatal.

265. Los contratos en prácticas y para la formación son las modalidades específicas dirigidas a favorecer la inserción laboral de los jóvenes que carecen de experiencia profesional, en el primer caso, o de una formación específica, en el segundo, y que han sido objeto de diversas modificaciones, en relación fundamentalmente con los colectivos susceptibles de ser contratados para la formación y su edad, así como en relación con la duración. La última reforma se llevó a cabo por la Ley N° 43/2006, en relación con la edad de los trabajadores que pueden celebrar este contrato, en el sentido consensuado con los interlocutores sociales en el Acuerdo para la mejora del crecimiento y del empleo de 9 de mayo de 2006, limitando la extensión de la edad general del trabajador, de 16 a 20 años, hasta los 24 años cuando el contrato se celebre con desempleados que se incorporen como alumnos trabajadores a los programas de escuelas taller y casas de oficios, no siendo de aplicación el límite máximo de edad cuando el contrato se concierte con desempleados que se incorporen como alumnos trabajadores a los programas de talleres de empleo o se trate de personas con discapacidad.

266. Estos contratos formativos se incentivan con beneficios económicos únicamente cuando se celebran con trabajadores discapacitados (disposición adicional segunda del Estatuto de los Trabajadores).

267. La Ley N° 43/2006 extiende la aplicación de beneficios de fomento de empleo a todos los jóvenes comprendidos entre los 16 y los 30 años, ambos inclusive, anteriormente excluidos del programa, que se concretan en la bonificación en la cuota empresarial a la Seguridad Social de 800 euros/año durante los cuatro años siguientes a la contratación indefinida del joven trabajador.

268. A lo anterior cabe añadir, que con el objetivo de fomentar la contratación inicial estable se ha eliminado la posibilidad general anteriormente existente de beneficiarse del programa de fomento del empleo por la transformación en indefinidos de los contratos temporales o de duración determinada. El actual programa de fomento del empleo limita tal posibilidad a unas modalidades contractuales tasadas, entre ellas los contratos formativos —en prácticas y para la formación—, además del contrato de relevo y de sustitución.

269. Continúa en vigor el contrato para el fomento de la contratación indefinida introducido por la Ley N° 63/1997 y modificado por la Ley N° 12/2001, de 9 de julio, cuyo ámbito de aplicación personal se concreta en determinados colectivos de desempleados con mayores dificultades de inserción laboral, entre ellos los jóvenes de 16 a 30 años de edad, ambos inclusive.

270. La característica principal de este contrato es que la indemnización debida por el empresario cuando la extinción por causas objetivas del contrato sea declarada improcedente será de 33 días de salario por año de servicio, prorrateándose por meses los períodos de tiempo inferiores a un año y hasta un máximo de veinticuatro mensualidades, frente a los 45 días de salario por año de servicio con un máximo de cuarenta y dos mensualidades correspondiente a la indemnización por despido para los contratos por tiempo indefinido ordinarios.

271. La Ley N° 43/2006 ha ampliado el ámbito personal de aplicación de esta modalidad, permitiendo su utilización por vía de transformación en indefinidos de los contratos de duración determinada o temporal celebrados con anterioridad al 21 de diciembre de 2007.

272. Continúa en vigor el Programa de Escuelas Taller y Casas de Oficios, regulado por la Orden de 14 de noviembre de 2001, como una medida de inserción en el mercado de trabajo a través de la cualificación y profesionalización de jóvenes desempleados menores de 25 años, mediante la formación en alternancia con el trabajo y la práctica profesional. En las escuelas taller la duración de la etapa formativa y la de práctica estará comprendida entre uno y dos años, dividida en fases de seis meses. En los talleres de oficios la etapa formativa de iniciación y la de formación en alternancia con el trabajo tendrá una duración de seis meses cada una y total de un año. Durante la fase de formación los alumnos tienen derecho a percibir la correspondiente beca y durante la de práctica profesional los trabajadores percibirán las retribuciones salariales de acuerdo con la normativa aplicable, siendo objeto de financiación pública los costes derivados del contrato.

273. Cabe señalar que los jóvenes, al igual que las mujeres, constituyen otro de los colectivos prioritarios de la política de empleo, en la medida que su situación de desventaja en el mercado de trabajo es evidente, a pesar de los avances obtenidos, observándose, no obstante, una tendencia hacia la reducción de dichas desventajas.

274. Las políticas para promover el empleo de los jóvenes se definen en el contexto de la Estrategia Europea para el Empleo y del Programa Nacional de Reformas de España.

275. Las medidas que se han adoptado se dirigen a facilitar el acceso de los jóvenes a su primer empleo, a través del empleo subvencionado para compensar su menor productividad, junto a aquellas otras dirigidas a dotarles de una formación específica y práctica para elevar su *empleabilidad* mediante programas mixtos de empleo/formación, tales como los contratos en prácticas y para la formación y el programa de Escuelas-Taller y Casas de Oficio, a la vez que se facilita el tránsito desde la escuela hacia el mundo del trabajo. Todas estas políticas tienen por objeto elevar el nivel de empleo de los jóvenes y suministrarles un nivel de cualificación progresivamente más elevado, adaptado a las demandas de las empresas.

276. En el ámbito de las medidas adoptadas para promover la contratación indefinida de los jóvenes, la Ley N° 43/2006 introdujo la bonificación de la cuota empresarial a la Seguridad Social por un importe anual de 800 euros, durante cuatro años, en los contratos indefinidos celebrados con jóvenes de 16 a 30 años. Por su parte, la Ley N° 20/2007 establece, entre las medidas para fomentar el trabajo autónomo entre los jóvenes de hasta 30 años, una reducción equivalente a la cuantía del 30% de la base mínima de cotización durante los treinta primeros meses siguientes al inicio de la actividad.

277. En el ámbito de la mejora de la *empleabilidad* de los jóvenes, de acuerdo con el compromiso adquirido en el marco de la Estrategia Europea de Empleo en marzo de 2006, los servicios públicos de empleo tienen la obligación de ofrecer a los jóvenes en paro una oferta de formación/empleo antes de que transcurran 6 meses en esta situación (según datos referidos al año 2007, el 92,6% de los jóvenes en paro habrían encontrado un empleo o habrían participado en alguna de estas medidas dirigidas a su *empleabilidad*).

278. En el ámbito de la formación, el Gobierno ha puesto en marcha una serie de medidas en el marco de la actualización del PNR dirigidas a prevenir el fracaso y abandono escolar prematuro (la tasa de abandono escolar prematuro se sitúa en el cuarto trimestre de 2007 en el 27,7%), a través del apoyo pedagógico y programas de apoyo y refuerzo en materias básicas, a la vez que ha reforzado el presupuesto para becas y ha introducido un programa nuevo para la concesión de préstamos para estudios de especialización a interés cero, cuya devolución está ligada a la renta futura del estudiante. Por último, se ha flexibilizado la oferta en ciclos formativos de formación profesional para facilitar el acceso a estos estudios, así como el aprendizaje a lo largo de la vida.

c) *Discapacitados*

279. La Ley Nº 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad (Ley LIONDAU), constituye un impulso más en la equiparación de las personas con discapacidad con dos estrategias fundamentales: la estrategia de lucha contra la discriminación y la de accesibilidad universal. Con esta Ley el Gobierno español pretende impulsar decididamente la igualdad efectiva de las personas con discapacidad, consagrada en nuestra Constitución.

280. La disposición adicional primera recoge la modificación del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, para el establecimiento del derecho a excedencia por cuidado de un familiar que no pueda valerse por sí mismo por razones de edad, accidente, enfermedad o discapacidad y no realice actividad remunerada. En el mismo sentido, la Ley Nº 7/2007, de 12 abril, por la que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público, reconoce a los mismos el derecho a un período de excedencia de duración no superior a tres años, para atender al cuidado de un familiar que se encuentre a su cargo, hasta el segundo grado inclusive que por razones de edad, accidente, enfermedad o discapacidad no pueda valerse por sí mismo y no desempeñe actividad retribuida.

281. El Real Decreto 170/2004, de 30 de enero, modifica el Real Decreto 1451/1983, de 11 de mayo, por el que en cumplimiento de lo previsto en la Ley Nº 13/1982, de 7 de abril, se regula el empleo selectivo y las medidas de fomento del empleo de los trabajadores minusválidos.

282. La disposición eleva la cuantía de la subvención a la contratación indefinida de los discapacitados desempleados, al tiempo que posibilita su aplicación proporcional en relación con los contratos a tiempo parcial.

283. Asimismo, simplifica los requisitos y formalidades exigibles a las empresas ordinarias de nueva creación para poder acogerse a las subvenciones, además de establecer expresamente que las ayudas para la adaptación de los puestos de trabajo se aplican cuando se trate de contratos indefinidos o temporales si la duración no es inferior a 12 meses.

284. El Real Decreto 290/2004, de 20 de febrero, regula los enclaves laborales como medida de fomento del empleo de las personas con discapacidad.

285. El enclave laboral consiste en el contrato entre una empresa del mercado ordinario de trabajo, llamada empresa colaboradora, y un centro especial de empleo para la realización de obras o servicios que guarden relación directa con la actividad normal de

aquella y para cuya realización un grupo de trabajadores con discapacidad del centro especial de empleo se desplaza temporalmente al centro de trabajo de la empresa colaboradora. Se trata pues de una figura intermedia entre el empleo protegido y el empleo ordinario de trabajadores con discapacidad, y tiene como finalidad facilitar la transición desde el empleo protegido en el centro especial de empleo al empleo ordinario. El trabajador con discapacidad, que sigue perteneciendo al enclave laboral, completa y mejora su experiencia profesional con tareas y en un entorno propio del mercado ordinario de trabajo y la empresa colaboradora conoce mejor las capacidades y posibilidades de estos trabajadores, lo que puede llevarle finalmente a decidir incorporarlos a su plantilla beneficiándose de una serie de ayudas económicas.

286. El Real Decreto 364/2005, de 8 de abril, por el que se regula el cumplimiento alternativo con carácter excepcional de la cuota de reserva a favor de los trabajadores con discapacidad, ha sustituido al Real Decreto 27/2000, que se menciona en el epígrafe 147 del cuarto informe.

287. El Real Decreto 469/2006, de 21 de abril, regula las unidades de apoyo a la actividad profesional en el marco de los servicios de ajuste personal y social de los centros especiales de empleo. Con esta norma se regula por primera vez las Unidades de Apoyo a la actividad profesional, consistentes en equipos multiprofesionales enmarcados dentro de los servicios de ajuste y que, mediante el desarrollo de las funciones y cometidos que se les encomienda, constituyen el instrumento de modernización de los propios servicios de ajuste personal y social. Asimismo regula la subvención de costes laborales y de Seguridad Social de la contratación del personal que integra estas unidades.

288. El Real Decreto 870/2007, de 2 de julio, regula el programa de empleo con apoyo como medida de fomento de empleo de personas con discapacidad en el mercado ordinario de trabajo.

289. Este real decreto tiene por objeto regular los contenidos comunes del programa de empleo con apoyo, entendiéndose éste como el un conjunto de actividades de orientación y acompañamiento individualizado que prestan, en el propio puesto de trabajo, preparadores laborales especializados a los trabajadores con discapacidad con especiales dificultades de inserción laboral que realizan su actividad en empresas del mercado ordinario de trabajo, en condiciones equiparables al resto de los trabajadores que desempeñan puestos similares.

290. La norma constituye un avance fundamental en la inserción laboral de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo, dirigiéndose la ayuda a quienes más lo necesitan, las personas con una discapacidad severa, configurando medidas específicas, más intensas y diferenciadas, para estimular la *empleabilidad* de los trabajadores con discapacidad que tienen mayores dificultades de inserción laboral.

291. La Ley Nº 43/2006 ha incluido en el programa general de fomento del empleo al colectivo de discapacitados, cuyas bonificaciones a la contratación, tanto indefinida como temporal, se encontraban reguladas en diferentes normas, reuniendo las aplicables al empleo ordinario, al empleo protegido y al contrato temporal de fomento del empleo de discapacitados, que se regula en su disposición adicional primera, así como su transformación en indefinidos, al igual que la de los contratos formativos celebrados con discapacitados.

292. La bonificación que se establece es mayor en el supuesto de discapacidades severas y se incrementa para las personas de mayor edad y para las trabajadoras.

293. Aparte de esta legislación normativa dos son las principales herramientas para construir en el futuro inmediato un modelo más sólido, que permita el acceso normalizado de las personas con discapacidad al empleo:

a) La Estrategia Global de Acción para el empleo de personas con discapacidad aprobada por el Consejo de Ministros el 26 de septiembre de 2008;

- b) El Plan de Acción contemplado en la estrategia;
- c) La Ley Nº 30/2007, de 30 de octubre de contratos del sector Público.

294. Los tres instrumentos se exponen a continuación:

a) En cumplimiento de lo previsto en la Ley Nº 43/2006, ya mencionada, el Gobierno, en colaboración con las organizaciones empresariales y sindicales y las asociaciones representativas de las personas con discapacidad, así como con participación de las Comunidades Autónomas, elaboró una Estrategia Global de Acción para el Empleo de las Personas con Discapacidad, que fue aprobada por el Consejo de Ministros el 26 de septiembre de 2008. La Estrategia, con un ámbito temporal hasta 2012, contiene 93 líneas de actuación agrupadas en siete objetivos operativos y presididos por un doble objetivo general: incrementar el volumen de empleo y la inserción laboral de las personas con discapacidad y elevar la calidad del empleo de dichas personas.

b) El Gobierno ha abordado ya la elaboración del Plan de Acción contemplado en la Estrategia en el marco del diálogo social con los agentes sociales, de la interlocución con las organizaciones representativas de las personas con discapacidad y de la concertación territorial con las Comunidades Autónomas. El Plan se encuentra en fase de observaciones y podrá ser aprobado, previsiblemente, a finales del mes de enero.

c) La Ley de Contratos del Sector Público plantea actuaciones a favor de las personas con discapacidad que son enunciadas como actuación posible por parte de las Administraciones Públicas y aunque no tienen un carácter de obligación expresa en la práctica sí se toman dichas medidas a favor de este colectivo.

295. Destacar que durante los dos últimos años se han establecido, igualmente, las bases para la configuración del Sistema Nacional de Dependencia, concebido como el cuarto pilar del Estado de Bienestar en España, y se ha procedido a su desarrollo. La Ley Nº 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, reconoce los derechos de las personas en situación de dependencia, concebido como un derecho subjetivo de ciudadanía, regulando un sistema de servicios sociales promovido por los poderes públicos estructurado en tres niveles. El primero, de carácter mínimo, definido y garantizado financieramente por la Administración General del Estado (AGE); un segundo nivel en cooperación con las Comunidades Autónomas y, un tercer nivel, adicional y optativo, a desarrollar por las Comunidades Autónomas. Se establece la universalidad en el acceso, en condiciones de igualdad y no discriminación, según el grado de dependencia (grave, severa y moderada), contemplándose una implantación progresiva del sistema en ocho años, con un coste estimado para la AGE de 12.600 millones de euros en su conjunto, al que habrá que añadir una aportación similar por parte de las CC.AA. (se estima que el número de personas dependientes en España potencialmente beneficiarias supera 1.125.000 personas).

296. La implantación del sistema de atención a la dependencia supone una actuación clave en el ámbito de la promoción de la conciliación de la vida personal y familiar, con incidencia directa sobre el mercado de trabajo, estimándose que los empleos que se generarán como consecuencia de la implantación plena del Sistema supondrá la creación de alrededor de 300.000 puestos de trabajo.

297. Paralelamente, se ha aprobado la Estrategia Global de Acción para el Empleo de las Personas con Discapacidad 2008-2012. La Estrategia incluye 93 líneas de actuación agrupadas en siete objetivos operativos y formuladas, en muchos casos, de forma abierta en cuanto que se trata de cauces indicativos por los que debe transcurrir la política de empleo de las personas con discapacidad y que serán concretadas progresivamente.

298. Los objetivos generales de la Estrategia son dos: aumentar las tasas de actividad y de empleo de las personas con discapacidad promoviendo su inserción laboral y mejorar la

calidad del empleo y dignificar las condiciones de trabajo de los trabajadores discapacitados combatiendo su discriminación.

299. Las medidas previstas en la Estrategia son coherentes con la política general de empleo, en la medida que los problemas relativos al empleo que afectan a los discapacitados, tales como insuficiente creación de puestos de trabajo, la temporalidad y el desempleo, afectan también al conjunto de la población, si bien con menor intensidad.

*d) Gitanos*

300. En relación con la población gitana, habría que señalar en primer lugar que la tasa de actividad en la población gitana (72% para el grupo de 16 a 65 años) es ligeramente superior a la de la población mayoritaria, y la tasa de empleo (63% para ese mismo intervalo de edad), es similar, mientras que la de desempleo (14%) es cuatro puntos superior. Estos datos proporcionan un argumento interesante para combatir el estereotipo de una comunidad gitana alejada de los valores del trabajo, ya que la población gitana se incorpora en edad más temprana al mercado de trabajo que el resto de la población, por lo que tiene una vida laboral más prolongada.

301. Entre la población gitana ocupada, el 58,8% son varones frente al 41,2% de mujeres. Estas proporciones están en línea con los datos del conjunto de la población española. En cuanto a la composición del paro por sexos, éste se distribuye casi al 50% entre hombres y mujeres.

302. El 70% de los gitanos inactivos son mujeres. Ellas son las que se encargan en el 98,6% de los casos de las labores del hogar.

303. La alternativa del empleo asalariado como un indicador definitivo de inserción laboral, preferentemente protagonizado por las personas más jóvenes, es todavía minoritaria (solo representa el 51,5% frente al 81,65 del conjunto de la población activa). Además, el acceso al mercado de trabajo está demasiado marcado por el subempleo y la temporalidad, lo cual hace que el proceso de inserción sea altamente vulnerable. Se constata que tan sólo el 7,4% de la población activa gitana (el 16% de los asalariados) tiene un empleo asalariado fijo.

304. Las personas ocupadas por cuenta propia representan el 48,5% (casi la mitad del total de ocupados) mientras que en el conjunto de la población española tan solo ocupa el 18,3%, pero hay que resaltar que entre la población gitana ocupada, casi un 25% declara como tal ocupación el "colaborar en la actividad económica familiar", lo que pone de manifiesto una situación no normalizada.

305. La venta ambulante constituye aún hoy, la actividad más desarrollada por cuenta propia entre la población gitana, si bien no garantiza la suficiencia económica para vivir, mantener el negocio a medio plazo y cotizar regularmente a la seguridad social. Las opciones de las nuevas generaciones de gitanos y gitanas para mantenerse en la venta ambulante son bastante reducidas.

306. En general la ocupación gitana se caracteriza por una gran precariedad en el empleo, en relación con el conjunto de la población. El 42% de los asalariados realiza una jornada laboral a tiempo parcial, mientras el conjunto de la población sólo lo hace el 8,5%. El 24% de las personas ocupadas en la comunidad gitana trabajan menos de 20 horas (el 40% en el caso de las personas que ayudan en negocios familiares), lo cual no es precisamente una opción voluntaria, ya que cuatro de cada diez desearían trabajar más horas. La venta ambulante (principalmente), la chatarra y la recolección son las actividades donde más se extiende la subocupación.

307. El Gobierno de España, con ánimo de afrontar esta realidad, ha previsto en los sucesivos planes de acción para el empleo del Reino de España medidas de empleo y formación específicas para los grupos más vulnerables, entre ellos la población gitana.



Además, cabría reiterar el hecho de que el colectivo gitano está reflejado como grupo específico de atención en los Planes Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España.

308. Igualmente, por parte del Programa de Desarrollo Gitano, se financian programas gestionados por ONG que trabajan con la población gitana, a través de la Convocatoria del 0,52% del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, para mejorar la empleabilidad y la formación en especialidades adaptadas y dirigidas a potenciar el acceso de los gitanos al empleo, con actividades de formación prelaboral, así como información-orientación, acompañamiento y seguimiento en el proceso de inserción laboral. El promedio interanual de las subvenciones concedidas por este concepto es de 3.075.303,76 euros.

309. Por su parte, algunas ONG realizan programas de formación y empleo financiados por el Fondo Social Europeo y las administraciones. En este sentido, se cita como ejemplo el Programa ACCEDER, llevado a cabo por la Fundación Secretariado Gitano, que por su envergadura e importancia merece ser resaltado. A continuación se expone información facilitada por dicha Fundación referida al citado Programa ACCEDER en el período 2000-2006.

<i>Financiación del programa (en euros)</i>	<i>2000-2006</i>
FSE-FEDER	43 861 823,18
Administración General del Estado (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales)	4 592 545,51
Comunidades Autónomas (regiones)	7 959 420,62
Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales	7 293 788,46
Cofinanciaciones privadas	1 025 220,23
<b>Total</b>	<b>64 732 798,00</b>

310. Otros datos del Programa ACCEDER:

- a) Número de personas atendidas por el programa: 35.304;
- b) Número de empleos conseguidos: 26.014;
- c) Número de personas contratadas: 12.145;
- d) Número de personas formadas por la ONG: 7.204;
- e) Número de personas que logran su primer empleo: 3.327.

311. Asimismo, para el período 2007/2013, los recursos financieros asignados al Programa ACCEDER ascienden a 41.715.953 euros. La cuantía del coste total de las acciones a ejecutar y su distribución por fuentes de financiación es la siguiente.

<i>Financiación del programa (en euros)</i>	<i>2007-2013</i>
Fondo Social Europeo	30 910 437
Administración General del Estado (Ministerio de Educación, Política Social y Deporte)	
Comunidades Autónomas (regiones)	
Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales	
Cofinanciaciones privadas	10 805 516
<b>Total</b>	<b>41 715 953</b>

## C. Artículo 8 del Pacto

312. El derecho de libertad sindical, recogido en el artículo 28.1 de la CE, comprende no sólo el derecho de los trabajadores a organizarse sindicalmente, sino también el derecho de los sindicatos a ejercer aquellas actividades que permitan la defensa y protección de los propios trabajadores. Así, la libertad sindical comprende el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, así como el derecho de los sindicatos a formar confederaciones y a fundar organizaciones sindicales internacionales o afiliarse a las mismas.

313. El derecho de sindicación se encuentra regulado en la Ley orgánica Nº 11/1985, de 2 de agosto, de libertad sindical, que incluye en su ámbito de aplicación a todos los trabajadores por cuenta ajena, tanto aquellos que sean sujetos de una relación laboral como aquellos que lo sean de una relación de carácter administrativo o estatutario al servicio de las administraciones públicas.

314. Según el artículo 1 de la Ley orgánica Nº 11/1985, quedan exceptuados del ejercicio del derecho de libertad sindical los miembros de las fuerzas armadas y de los institutos armados de carácter militar, así como los jueces, magistrados y fiscales, que no podrán pertenecer a sindicato alguno mientras se hallen en activo.

315. En cumplimiento de los artículos 28.1 y 103.3 de la Constitución, se aprobó la Ley Nº 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las administraciones públicas, que recoge las peculiaridades del ejercicio del derecho de libertad sindical por parte de los funcionarios públicos.

316. En cuanto al derecho de huelga, aparece reconocido a nivel constitucional. Según el artículo 28.2 "se reconoce el derecho a la huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses. La ley que regule el ejercicio de este derecho establecerá las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad".

317. El derecho de huelga se encuentra regulado por el Real Decreto-ley Nº 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo, que dio lugar a la sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de abril de 1981, que viene a derogar parcialmente el real decreto-ley y, sobre todo, a sentar una importante jurisprudencia constitucional sobre este derecho.

318. Son titulares del derecho de huelga todos los trabajadores, es decir, aquellos que voluntariamente presten sus servicios por cuenta ajena y dentro del ámbito de organización y dirección de otra persona, física y jurídica, y dentro de los cuales hay que incluir a los funcionarios públicos.

319. Las únicas limitaciones del ejercicio de este derecho derivan de las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad. En numerosas ocasiones, el Gobierno ha hecho uso de esta facultad a través de decretos de servicios mínimos.

320. Al respecto existen diversas sentencias del Tribunal Constitucional.

321. La sentencia del Tribunal Constitucional 1/2009, de 12 de enero, estima el recurso de amparo promovido por un trabajador en garantía de su derecho a no sufrir por razón de su afiliación o actividad sindical menoscabo alguno en su situación profesional o económica en la empresa, entendiendo que se ha producido discriminación por razones sindicales. Ante la aportación por el trabajador de un indicio razonable de que el acto empresarial lesiona su derecho fundamental —que no consiste en la mera alegación de la vulneración constitucional, sino que debe permitir deducir la posibilidad de que aquélla se haya producido— se produce la inversión de la carga de la prueba y corresponde al empresario justificar objetiva, razonable y proporcionalmente la causa del despido.

322. Esos indicios se concretaron en una serie de sanciones impuestas inmediatamente después de su nombramiento como delegado de personal, así como una imposición arbitraria de vacaciones o la revocación de su cargo en una asamblea. Finalmente fue despedido por pretendidas razones de reducción de plantilla, así como por falta de puntualidad y asistencia.

323. El TC ha declarado reiteradamente que el contenido esencial del derecho fundamental a la libertad sindical es la garantía de indemnidad.

324. En sentido contrario, el Auto del TC 227/2008, de 21 de julio, declara la inadmisibilidad del recurso de amparo presentado en materia de libertad sindical.

325. Los hechos se refieren al despido por ausencia injustificada al trabajo, apreciándose la falta de justificación por la trabajadora de su dedicación al ejercicio de la actividad negociadora, junto a la ausencia de indicios sobre la existencia de represalia empresarial por su actividad sindical y por la denuncia interpuesta contra la empresa ante la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, apreciándose una carencia manifiesta de fundamentación.

326. En relación con los derechos de los trabajadores extranjeros, el Tribunal Constitucional ha declarado en su sentencia 260/2007, de 20 de diciembre, el derecho a sindicarse libremente de los extranjeros sin condicionarle a la obtención de estancia o residencia en España.

327. Igualmente, el TC en su sentencia 259/2007, de 29 de diciembre declaró la ilegalidad de condicionar el ejercicio del derecho de huelga a la tenencia de autorización para trabajar.

## **D. Artículo 9 del Pacto**

### **1. Información sobre el Seguro Social**

328. Cabe indicar que la legislación vigente en relación con los Planes y Fondos de Pensiones es la siguiente:

a) Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones (BOE 13-12-2002). Es preciso destacar como establece su artículo 1 que, "los planes de pensiones definen el derecho de las personas a cuyo favor se constituyen a percibir rentas o capitales por jubilación, supervivencia, viudedad, orfandad o invalidez, ...". Las prestaciones de los planes de pensiones, constituidos voluntariamente, no serán, en ningún caso, sustitutivas de las preceptivas en el régimen correspondiente de la Seguridad Social, teniendo, en consecuencia, carácter privado y complementario o no de aquéllas.

b) Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de planes y fondos de pensiones (BOE 25-02-2004).

329. También existen grupos que no gozan del derecho a la seguridad social o que se encuentren claramente en desventaja en relación con la mayoría de la población. Destaca por su importancia la situación particular de las mujeres en tal sentido.

#### *a) Los extranjeros y su régimen jurídico en materia de protección social*

330. Las iniciativas legislativas incluyen:

a) Mediante el Real Decreto 1041/2005, de 5 de septiembre, se modificó el artículo 42 del Real Decreto 84/1996, de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento sobre inscripción de empresas, afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores en la Seguridad Social. En este artículo se determina que a efectos de la afiliación y alta, los

extranjeros se equiparan a los españoles cuando residan o se encuentren legalmente en España y hayan obtenido, cuando sea exigible, autorización administrativa para trabajar. Si están prestando servicios sin encontrarse legalmente en España y sin autorización para trabajar o documento que acredite la excepción a la obligación de obtenerla, se considerarán incluidos en el sistema español de la Seguridad Social, en el régimen que corresponda, a los solos efectos de la protección frente a las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Con esta modificación se incorpora a la normativa española lo establecido en diferentes tratados y convenios internacionales.

b) Con el fin de adaptar nuestro ordenamiento a diversas normas comunitarias, incorporar importantes novedades en cuanto a los requisitos y circunstancias que pueden dar lugar a la autorización de un extranjero para residir y trabajar en España, agilizar las autorizaciones basadas en vacantes para las que los empresarios no encuentren trabajadores residentes y aumentar el control en la concesión de autorizaciones, se aprobó el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE 07-01-2005).

*b) Convenios bilaterales de Seguridad Social*

331. Cabe mencionar:

a) Aplicación Provisional del Protocolo Complementario al Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y la República Argentina, firmado el 28 de enero de 1997, hecho en Buenos Aires el 21 de marzo de 2005 (BOE 23-05-2005);

b) Instrumento de Ratificación del Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y la República de Colombia, hecho en Bogotá el 6 de septiembre de 2005 (BOE 03-03-2008);

c) Aplicación provisional del Convenio complementario al Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y la República Oriental de Uruguay, de 1º de diciembre de 1997, hecho en Segovia el 8 de septiembre de 2005 (BOE 01-12-2005);

d) Instrumento de Ratificación del Convenio de Seguridad Social entre España y Rumania, hecho en Madrid el 24 de enero de 2006 (BOE 15-08-2008);

e) Instrumento de Ratificación del Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y la República de Paraguay. Entrada en vigor: 1º de marzo de 2006 (BOE 02-02-2206);

f) Acuerdo Administrativo para la aplicación del Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y la República Federativa de Brasil. Entrada en vigor el 10 de mayo de 2006 (BOE 09-05-2006).

*c) Situación de las mujeres en materia de protección social y realización del principio de igualdad*

332. La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, introduce una medida innovadora para favorecer la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, la implantación del permiso de paternidad y su correlativa prestación social. Se trata de un derecho individual y exclusivo del padre, que se reconoce tanto en los supuestos de paternidad biológica como en los de adopción y acogimiento. También esta ley introduce mejoras en las prestaciones por maternidad al flexibilizar los requisitos de cotización previa para el acceso a la prestación de maternidad y el reconocimiento de un nuevo subsidio por la misma causa para trabajadores que no acrediten dichos requisitos. Asimismo se introduce como situación protegida la de riesgo durante la lactancia natural y su correspondiente prestación económica. Estas mismas mejoras son

aplicables, igualmente, a los trabajadores y trabajadoras integrados en los distintos Regímenes Especiales del sistema de la Seguridad Social.

333. En cuanto al contenido de las mejoras introducidas nos remitimos a lo dicho en los diversos apartados correspondientes a las prestaciones.

d) *Integración de diversos colectivos en los distintos Regímenes del sistema de la Seguridad Social*

334. Esto implica la ampliación tanto del campo de aplicación del mismo como del número de personas protegidas:

a) Orden TAS/819/2004, de 12 de marzo, por la que se modifican los artículos 6, 14, 22 y 23 y la disposición transitoria de la Orden TAS/2865/2003, de 13 de octubre, por la que se regula el Convenio Especial en el sistema de la Seguridad Social (BOE 13-03-2004). Mediante la suscripción del correspondiente convenio se incluye en el sistema de la Seguridad Social a los seglares, misiones y cooperantes de instituciones religiosas y de ONG.

b) Orden TAS/820/2004, de 12 de marzo, por la que se incorpora al Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos a los religiosos de Derecho Diocesano de la Iglesia Católica (BOE 31-03-2004).

c) Real Decreto 822/2005, de 8 de julio, por el que se regulan los términos y las condiciones de inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social de los Clérigos de la Iglesia Ortodoxa Rusa del Patriarcado de Moscú en España (BOE 25-07-2006). Tendrán derecho a la acción protectora del Régimen General, excluidas las prestaciones por incapacidad temporal, maternidad, riesgo durante el embarazo y desempleo.

d) Ley Nº 22/2005, de 18 de noviembre, por la que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas Directivas comunitarias en materia de fiscalidad de productos energéticos y electricidad y del régimen fiscal común aplicable a las sociedades matrices y filiales de Estados miembros diferentes, y se regula el régimen fiscal de las aportaciones transfronterizas a fondos de pensiones en el ámbito de la Unión Europea (BOE 19-11-2005). En la disposición adicional primera de la presente norma se establece como relación laboral de carácter especial la actividad profesional de los abogados que prestan servicios retribuidos por cuenta ajena y dentro del ámbito de organización y dirección del titular de un despacho de abogados, individual o colectivo, lo cual implica la inclusión de dicho colectivo en el Régimen General de la Seguridad Social. No se considerarán incluidos en el ámbito de la relación laboral que se establece en esta disposición los abogados que ejerzan la profesión por cuenta propia, individualmente o asociados con otros, ni las colaboraciones que se concierten entre abogados cuando se mantenga la independencia de los respectivos despachos.

e) Real Decreto 4/2006, de 13 de enero por el que se modifica el Real Decreto 960/1990, de 13 de julio por el que se integra en el Régimen General de la Seguridad Social al personal interino al servicio de la Administración de Justicia (BOE 21-01-2006). De acuerdo con esta norma se integran en el Régimen General de la Seguridad Social los Magistrados suplentes (excluidos Magistrados eméritos), los Jueces, Fiscales y Secretarios Judiciales sustitutos, así como los funcionarios interinos al servicio de la Administración de Justicia. En esta integración se excluyen a las personas que, en el momento de la entrada en vigor de la norma, se encontrasen desempeñando funciones de Secretario Judicial en régimen de provisión temporal.

f) Real Decreto 63/2006, de 27 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto del personal investigador en formación (BOE 03-02-2006). Mediante el presente Real Decreto, se extienden los beneficios del sistema de la Seguridad Social a los becarios de los dos

primeros años de los programas sujetos a esta norma, quedando asimilados a trabajadores por cuenta ajena. La acción protectora será la correspondiente al Régimen General de la Seguridad Social, con la única exclusión de la protección por desempleo.

g) Real Decreto 176/2006, de 10 de febrero, sobre términos y condiciones de inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social de los dirigentes religiosos e imanes de las comunidades integradas en la Comisión Islámica de España (BOE 12-02-2006). Del ámbito de la acción protectora del Régimen General se excluye la protección por desempleo y las prestaciones del Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional.

h) Ley Nº 37/2006, de 7 de diciembre, relativa a la inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social y a la extensión de la protección por desempleo a determinados cargos públicos y sindicales (BOE 08-12-2006).

i) Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia (BOE 12-05-2007). A través de este Real Decreto se establece la inclusión de los cuidadores no profesionales en el campo de aplicación del Régimen General de la Seguridad Social, mediante la suscripción de un Convenio Especial cuya regulación se recoge en este Real Decreto.

j) Ley Nº 18/2007, de 4 de julio, por la que se procede a la integración de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen Especial de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos (BOE 05-07-2007). Tiene como finalidad el actualizar los mecanismos de protección social de los agricultores por cuenta propia, superar las divergencias existentes y profundizar en el objetivo de convergencia de regímenes e integración de los trabajadores por cuenta propia en un solo régimen.

k) Real Decreto 971/2007, de 13 de julio, sobre deportistas de alto nivel y alto rendimiento (BOE 25-07-2007). Los deportistas de alto nivel, mayores de 18 años, que, en razón de su actividad deportiva o de cualquier otra actividad profesional que realicen, no estén ya incluidos en cualquiera de los regímenes de la Seguridad Social, podrán solicitar su inclusión en el campo de aplicación del Régimen Especial de la Seguridad Social de trabajadores por cuenta propia o autónomos, quedando afiliados al sistema y asimilados a la situación de alta, mediante la suscripción de un Convenio Especial.

l) Mediante la Ley Nº 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social (BOE 05-12-2007), se modifica el campo de aplicación del Régimen Especial de los Trabajadores del Mar, declarando comprendidos en el mismo a los trabajadores por cuenta propia o autónomos a los armadores de pequeñas embarcaciones que trabajen a bordo de ellas, a quienes se dediquen a la extracción de productos del mar y a los rederos que no realicen su faena por cuenta de una empresa pesquera determinada.

335. Por otra parte, se prevé que los trabajadores de las agencias de aduanas que, como consecuencia de la entrada del Régimen de Mercado Único Europeo, perdieron sus puestos de trabajo puedan incorporarse a un Convenio Especial con la Seguridad Social con objeto de tener garantizado que, al llegar los 65 años de edad, tengan derecho a una pensión equivalente a la que hubieran percibido de continuar en activo.

336. A efectos de la aplicación de la Ley General de la Seguridad Social, se asimilan a las personas que judicialmente hayan sido declaradas incapaces las que están afectadas por una discapacidad en grado igual o superior al 65%:

a) Real Decreto 1614/2007, de 7 de diciembre, por el que se regulan los términos y las condiciones de inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social de los miembros de la Orden religiosa de los Testigos de Jehová en España (BOE 22-12-2007). La acción protectora será la correspondiente al Régimen General de la

Seguridad Social, con exclusión de la incapacidad temporal, maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo, riesgo durante la lactancia y desempleo. Respecto de las contingencias de enfermedad y accidente, cualquiera que sea su origen, se considerarán en todo caso como común y no laboral respectivamente.

b) Resolución de 12 de diciembre de 2007 de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, sobre encuadramiento en el sistema de la Seguridad Social del personal investigador en formación y de los doctores beneficiarios de programas de ayuda a la investigación que desempeñen su actividad en el extranjero (BOE 12-12-2007).

## 2. Principales prestaciones del Sistema de Seguridad Social Español

337. Podemos distinguir entre las prestaciones contributivas y las no contributivas.

338. Las prestaciones contributivas:

a) Son prestaciones económicas y de duración indefinida, aunque no siempre, cuya concesión está generalmente supeditada a una previa relación jurídica con la Seguridad Social (acreditar un período mínimo de cotización en determinados casos, siempre que se cumplan los demás requisitos exigidos);

b) Su cuantía se determina en función de las aportaciones efectuadas por el trabajador y el empresario, si se trata de trabajadores por cuenta ajena, durante el período considerado a efectos de la base reguladora de la pensión de que se trate;

c) Dentro de la acción protectora del Régimen General y de los Regímenes Especiales de la Seguridad Social, con las salvedades que, en cada caso y para cada modalidad, se indican en el respectivo régimen especial, se incluyen las pensiones siguientes:

i) Por jubilación: jubilación ordinaria, jubilación anticipada por tener la condición de mutualista, jubilación anticipada sin tener la condición de mutualista, jubilación anticipada por reducción de la edad mínima debido a la realización de actividades penosas, tóxicas e insalubres, jubilación anticipada de trabajadores discapacitados, jubilación parcial, jubilación flexible y jubilación especial a los 64 años;

ii) Por incapacidad permanente: total, absoluta y gran invalidez;

iii) Por fallecimiento: viudedad, orfandad y en favor de familiares;

d) Dentro de la acción protectora del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI), se incluyen las pensiones de:

i) Vejez;

ii) Invalidez;

iii) Viudedad.

339. Los beneficiarios de las prestaciones no contributivas son todas aquellas personas que, habiendo cumplido 65 años de edad, carezcan de recursos suficientes, residan legalmente en territorio español y acrediten al menos diez años de residencia entre el momento en que cumplieron los 16 años de edad y la fecha de devengo de la pensión, de los cuales dos deberán ser consecutivos e inmediatamente anteriores a la solicitud de la prestación. La cuantía de la pensión, en su modalidad no contributiva, se determina anualmente en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado.

340. La cuantía íntegra de la pensión no contributiva es compatible con rentas o ingresos del solicitante que no excedan del 25% del importe íntegro de la pensión. Con esta modificación legal introducida por la Ley N° 4/2005, de 22 de abril, sobre efectos en las

pensiones no contributivas de los complementos otorgados por las Comunidades Autónomas, se compatibiliza la percepción de la pensión no contributiva con estas pensiones complementarias.

341. Se contempla un complemento anual para aquellos pensionistas que careciendo de vivienda en propiedad residan habitualmente en una vivienda alquilada.

342. La cuantía de la pensión se determinará, en su importe anual, en la correspondiente Ley de presupuestos generales del Estado.

343. Se contempla la existencia de un complemento de cuantía igual al 50% del importe íntegro de la pensión para los pensionistas que acreditando un 75% de grado de discapacidad precisen del concurso de tercera persona para realizar los actos esenciales de la vida diaria.

344. Las pensiones por incapacidad permanente, en su modalidad no contributiva, son compatibles con el ejercicio de actividades, sean o no lucrativas, compatibles con el estado del inválido y que no representen un cambio en su capacidad de trabajo.

345. Siempre que la suma total de ingresos del beneficiario no exceda de 1,5 veces el Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples (IPREM), se compatibiliza el percibo de la pensión y las rentas del trabajo. En caso de exceso se suspende el percibo de la pensión, y se recupera cuando se cesa en la actividad laboral. Esta modificación fue introducida por la Ley N° 8/2005, de 6 de junio, para compatibilizar las pensiones de invalidez en su modalidad no contributiva con el trabajo remunerado.

346. Se contempla un complemento anual a reconocer a los pensionistas que careciendo de vivienda en propiedad residan habitualmente en una vivienda alquilada.

347. De acuerdo con lo anterior, el sistema español se estructura en torno a una modalidad contributiva (los beneficiarios perciben prestaciones en virtud de las cotizaciones con las que, previamente, han contribuido al sostenimiento del Sistema) y otra no contributiva (quienes perciben las prestaciones, o no han contribuido nunca, o no lo han hecho en cuantía suficiente para acceder a una prestación contributiva). Esta última modalidad fue introducida por Ley N° 26/1990, de 20 de diciembre, y posteriormente desarrollada por Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo.

348. Dado que todos los trabajadores incluidos en cualquiera de los Regímenes que integran el sistema de la Seguridad Social española, los perceptores de pensiones y otros beneficiarios tienen derecho a la asistencia sanitaria, prestada a través del Sistema Nacional de Salud, cabe mencionar que el Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre (BOE 15-09-2006) establece la cartera de servicios comunes de dicho sistema de Salud que tienen la consideración de básicos y comunes, correspondientes a las prestaciones de salud pública, atención primaria, atención especializada, atención de urgencia, prestación farmacéutica, prestación ortoprotésica, de productos dietéticos y de transporte sanitario.

349. Mediante la Orden TAS/1947/2007, de 8 de octubre, (BOE 11-10-2007), se incluye como parte del contenido de la prestación de asistencia sanitaria de la Seguridad Social, el suministro de botiquines para primeros auxilios en caso de accidentes de trabajo, por parte de las Entidades Gestoras y Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, a las empresas respecto de cuyos trabajadores asuman la protección por las contingencias profesionales.

350. El Real Decreto 8/2008, de 11 de enero, por el que se regula la prestación por razón de necesidad a favor de los españoles residentes en el exterior y retornados (BOE 24-01-2008), garantiza que los españoles de origen residentes en el exterior que retornen a España así como los pensionistas españoles de origen residentes en el exterior en sus desplazamientos temporales a nuestro país, tendrán derecho a la asistencia sanitaria,



cuando de acuerdo con las disposiciones de la legislación de Seguridad Social española, las del Estado de procedencia o de las normas o Convenios Internacionales de Seguridad Social establecidos al efecto, no tuvieran prevista esta cobertura. Asimismo, podrán obtener el reconocimiento del derecho a la prestación de asistencia sanitaria, como titulares, los descendientes de primer grado de los pensionistas y trabajadores, a cargo de los mismos, que les acompañen en sus desplazamientos a España, siempre que no tuvieran prevista dicha cobertura en las normas indicadas.

351. Para garantizar el derecho a la prestación farmacéutica, incluida en la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, la Orden PRE/179/2008, de 18 de junio, (BOE 24-06-2008), establece que a tal efecto, se expedirá el correspondiente documento acreditativo a los pensionistas de la Seguridad Social, así como a los beneficiarios a su cargo. En los supuestos de estancias temporales de pensionistas o de sus beneficiarios, con derecho a asistencia sanitaria con cargo a otro país al amparo de instrumentos internacionales, podrá acreditarse dicha condición mediante documento expedido por la institución competente del otro país.

### **3. Prestaciones económicas por enfermedad**

352. Apartados 206 y 207: Procede remitirse al Informe del Convenio 102 de la OIT, período de 1º de julio 2001 al 30 de abril de 2006, en lo relativo a las prestaciones económicas por enfermedad, con las siguientes aportaciones:

a) Ley Nº 30/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2006 (BOE de 30-12-05). Se modifica el artículo 128.1.a) de la Ley General de la Seguridad Social, estableciendo la exclusiva competencia del Instituto Nacional de la Seguridad Social para determinar los efectos que deben producirse en la situación de incapacidad temporal (IT), una vez agotado el plazo de doce meses de duración de la misma, bien reconociendo la prórroga expresa con el límite de 6 meses más, bien iniciando un expediente de incapacidad permanente o emitiendo el alta médica. Asimismo, esta entidad gestora será la única competente para determinar si una nueva baja médica producida en los 6 meses siguientes al alta médica tiene o no efectos económicos, cuando el proceso se genere por la misma o similar causa.

b) Ley Nº 20/2007 de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo (BOE 12-07-2007), que establece que los trabajadores autónomos económicamente dependientes deberán incorporar obligatoriamente, dentro del ámbito de la acción protectora de la Seguridad Social, la cobertura de la incapacidad temporal.

c) Ley Nº 40/2007, de 4 de diciembre de medidas en materia de Seguridad Social (BOE 5-12-2007), en lo que se refiere a la incapacidad temporal y a afectos de coordinar las actuaciones de los Servicios de Salud y del Instituto Nacional de la Seguridad Social y evitar la inseguridad que provoca la disparidad de diagnósticos de una y otra instancia, establece un procedimiento mediante el cual el interesado pueda expresar su disconformidad ante la inspección médica con respecto al alta médica formulada por la Entidad gestora, determinándose los plazos concretos en que se han de pronunciar las partes implicadas y los criterios a seguir en caso de discrepancia, garantizándose en todo caso la continuidad de la protección del interesado hasta la resolución administrativa final con la que se culmine el procedimiento.

353. Por otra parte, en los casos de agotamiento del período máximo de duración de la incapacidad temporal, la situación de incapacidad permanente revisable en el plazo de seis meses que en la actualidad se genera, es sustituida por una nueva situación en la que la calificación de la incapacidad permanente se retrasará por el período preciso, hasta un máximo de veinticuatro meses, prorrogándose hasta entonces los efectos de la incapacidad temporal.

354. La Ley Nº 2/2008 de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009 (BOE 24-12-2008), modifica el artículo 77 de la Ley General de la Seguridad Social que regula la colaboración de las empresas en la gestión de la Seguridad Social, suprimiendo la posibilidad de que dichas empresas puedan asumir la gestión de la asistencia sanitaria y de la incapacidad temporal derivadas de enfermedad común y accidente no laboral, percibiendo por ello una participación en la fracción de la cuota correspondiente a tales situaciones y contingencias. No obstante, las empresas que estuvieran acogidas a esta modalidad de colaboración podrán asumir directamente el pago, a su cargo, de las prestaciones económicas por incapacidad temporal derivada de enfermedad común o accidente no laboral en las condiciones reglamentariamente establecidas.

#### **4. Prestaciones por maternidad**

355. Apartados 208 a 213: el contenido de este epígrafe se encuentra recogido en la Memoria del Convenio Nº 103 de la OIT, sobre la protección de la Maternidad (Revisado), período comprendido entre el 1º de julio de 2003 al 30 de abril de 2008, si bien caben las siguientes aportaciones.

356. La Ley Nº 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009 (BOE 24-12-2009), modifica la regulación de la protección por maternidad establecida en la Ley General de la Seguridad Social.

357. Con respecto a la prestación económica, el subsidio podrá reconocerse mediante resolución provisional por el Instituto Nacional de la Seguridad Social con la última base de cotización que conste en las bases de datos corporativos del sistema, hasta tanto no esté incorporada la base de cotización derivada de contingencias comunes del mes anterior al inicio del descanso, en cuyo momento se emitirá la resolución definitiva con el recálculo del subsidio que corresponda. La finalidad de esta previsión normativa es que la beneficiaria pueda percibir el subsidio económico a la mayor brevedad posible.

358. Esta previsión normativa será también de aplicación a las trabajadoras contratadas a tiempo parcial.

359. Con respecto a la prestación económica por maternidad a la que tienen derecho las beneficiarias que reúnan todos los requisitos establecidos para acceder a la prestación de maternidad salvo el período mínimo de cotización (supuesto especial de protección por maternidad), se establece que dicha prestación se incrementará en 14 días naturales en los casos de nacimiento de hijo en una familia numerosa o en la que, con tal motivo, adquiera dicha condición, o en una familia monoparental, o en los supuestos de parto múltiple, o cuando la madre o el hijo estén afectados de una discapacidad en grado igual o superior al 65%. El incremento de la duración es único, sin que proceda su acumulación cuando concurren dos o más circunstancias de las señaladas.

360. A los efectos de la consideración de familia número se estará a lo dispuesto en la Ley Nº 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

361. Se entenderá por familia monoparental la constituida por un solo progenitor con el que convive el hijo nacido y que constituye el sustentador único de la familia.

362. Y se entenderá que existe parto múltiple cuando el número de nacidos sea igual o superior a dos.

363. La ley mencionada en el apartado anterior establece que la suspensión del contrato de trabajo por paternidad y la consiguiente prestación económica tendrá una duración de veinte días cuando el nuevo nacimiento, adopción o acogimiento se produzca en una familia numerosa, cuando la familia adquiera dicha condición con el nuevo nacimiento, adopción o acogimiento, o cuando en la familia haya una persona con discapacidad. La

duración se ampliará en el supuesto de parto, adopción o acogimiento múltiple en dos días más por cada hijo a partir del segundo, o si uno de ellos es una persona con discapacidad. Esta disposición será de aplicación a los nacimientos, adopciones o acogimientos que se produzcan o constituyen a partir de 1º de enero de 2009.

## 5. Prestaciones por vejez

### a) Modalidad contributiva

364. Apartados 214 a 227: Cabe realizar las siguientes aportaciones.

*Ley Nº 9/2005, de 6 de junio, para compatibilizar las pensiones del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI) con las pensiones de viudedad del sistema de la Seguridad Social*

365. En aras de avanzar en la mejora del sistema de protección social, se flexibiliza el régimen de incompatibilidades al que están sujetas las pensiones SOVI. Su carácter residual y el hecho de ser estas pensiones el principal medio de subsistencia de un importante colectivo de personas mayores justifican su compatibilidad con las pensiones de viudedad de cualquiera de los regímenes del actual Sistema de Seguridad Social o del Régimen de Clases Pasivas.

*Ley Nº 14/2005, de 1 de julio, sobre las cláusulas de los convenios colectivos referidas al cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación (BOE de 2-7-05)*

366. Esta Ley tiene por objeto incorporar al Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo Nº 1/1995, de 24 de marzo, una disposición para que en los convenios colectivos se puedan establecer cláusulas que posibiliten, en determinados supuestos y bajo ciertos requisitos, la extinción del contrato de trabajo al cumplir el trabajador la edad ordinaria de jubilación.

367. La norma que ahora se aprueba tiene en cuenta tanto la reiterada doctrina del Tribunal Constitucional sobre esta cuestión (en particular las Sentencias Nº 22/1981, de 2 de julio, y Nº 58/1985, de 30 de abril), como las prescripciones de la Directiva Nº 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, especialmente, lo establecido en su artículo 6.1, que permite a los Estados miembro disponer que las diferencias de trato por motivos de edad no constituirán discriminación si están justificadas objetiva y razonablemente, en el marco del derecho nacional, por una finalidad legítima, incluidos los objetivos legítimos de las políticas de empleo, del mercado de trabajo y de la formación profesional, y si los medios para lograr este objetivo son adecuados y necesarios.

368. Se persigue así conciliar adecuadamente los derechos individuales de los trabajadores con los intereses colectivos derivados de circunstancias concretas relacionados con el empleo. Además, se establece como requisito para estas cláusulas que el trabajador cuyo contrato puede extinguirse por razón del cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación tenga en ese momento asegurado el acceso a la pensión de jubilación en su modalidad contributiva por tener cubierto el período mínimo de cotización, o uno mayor si así se hubiera pactado en el convenio colectivo, y cumplir los demás requisitos exigidos por la legislación de la Seguridad Social. Se protegen de esta manera las expectativas de los trabajadores para acceder a la jubilación en unas condiciones más adecuadas, evitando la interrupción de carreras de cotización de alcance más limitado por razones ajenas a la voluntad del trabajador, lo que resulta más acorde con la situación actual del mercado de trabajo y con la regulación vigente de la jubilación en España.

*Ley N° 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo*

369. Esta Ley mandata a los poderes públicos para promover políticas que incentiven la continuidad en el ejercicio de la profesión, trabajo o actividad económica de los trabajadores por cuenta propia, una vez cumplida la edad ordinaria de jubilación, es decir, 65 años de edad. No obstante, en atención a la naturaleza tóxica, peligrosa o penosa de la actividad ejercida, y en los términos que reglamentariamente se establezcan, los trabajadores autónomos afectados que reúnan las condiciones establecidas para causar derecho a la pensión de jubilación, con excepción de la relativa a la edad, podrán acceder a la jubilación anticipada, en los mismos supuestos y colectivos para los que esté establecido dicho derecho respecto de los trabajadores por cuenta ajena.

*Real Decreto N° 1311/2007, de 5 de octubre, por el que se establecen nuevos criterios para determinar la pensión de jubilación del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar (BOE de 24-10-2007)*

370. Este Real Decreto viene a sustituir como criterio para aplicar un determinado coeficiente reductor en la Marina Mercante, el de zona de navegación por otro criterio basado en el tipo de buque en el que los trabajadores prestan sus servicios. Se consigue así, tanto una simplificación administrativa (ya no es necesario comprobar por cada embarque realizado la zona de navegación correspondiente), como dotar al sistema de una mayor seguridad jurídica al aplicarse siempre a un mismo buque el mismo coeficiente reductor, con independencia de las navegaciones efectuadas.

371. Por otro lado, se logra unificar los criterios en orden a la aplicación de los coeficientes reductores en tanto que, también para su aplicación en las actividades de pesca, se atiende al tipo de embarcación en que se prestan los servicios.

*Ley N° 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social (BOE 05-12-2007)*

372. Con relación a la jubilación, cabe señalar que la reforma persigue básicamente, por una parte, aumentar ligeramente los niveles de contributividad en la prestación, para lo que se computarán únicamente los días efectivos de cotización, excluyendo los correspondientes a las pagas extraordinarias, para acreditar el período mínimo de cotización actualmente exigido para acceder al derecho a la pensión. Este nuevo período de carencia no se implantará de forma inmediata, sino que se prevé su aplicación en el plazo progresivo de cinco años, incrementando, los 4.700 días de cotización que establecía la legislación anterior, en 77 días por cada seis meses transcurridos desde la entrada en vigor de esta Ley, de manera que al final del proceso se exigirán 5.475 días. Y por otra, reducir el efecto de determinadas ventajas que se habían incorporado en las jubilaciones anticipadas, en especial, en la jubilación parcial, procurando buscar una cierta homogeneidad en las condiciones de acceso a las diferentes formas de jubilación anticipada, por lo que a partir de la entrada en vigor de la norma se supedita el acceso a la misma, como regla general, al cumplimiento de 61 años de edad, a que el trabajador tenga una antigüedad de 6 años en la empresa y a que acredite un período de cotización de 30 años, con el fin de garantizar que esta clase de jubilación se avenga mejor a los objetivos que con ella se pretende obtener. Como en el caso anterior, estas exigencias se llevarán a cabo de forma gradual.

373. Además, se establecen ajustes en los porcentajes de reducción máxima y mínima de la jornada habitual de trabajo de quien pasa a la jubilación parcial, así como a la necesidad de que la base de cotización del relevista no podrá ser inferior al 65% de aquella por la que venía cotizando el trabajador que pasa a la jubilación parcial.

374. Por lo que se refiere a la edad de jubilación, se prevé la posibilidad de aplicar coeficientes reductores en relación con las nuevas categorías de trabajadores, previa

realización de los correspondientes estudios, con modificación de las cotizaciones, y sin que la edad de acceso a la jubilación pueda situarse en menos de 52 años.

375. En lo respecta a quienes prolonguen voluntariamente su vida laboral más allá de la edad ordinaria de jubilación, se establece la percepción de una cantidad a tanto alzado cuando el pensionista tenga derecho a la pensión máxima o de un porcentaje adicional sobre la base reguladora de la pensión, cuando no se alcance dicha cuantía máxima.

376. Otro incentivo a la prolongación de la actividad consiste en la exención de cotizaciones para los trabajadores con 65 años y 35 de cotización que continúen en su puesto de trabajo, ya que únicamente tendrán que cotizar por incapacidad temporal derivada de contingencias comunes.

377. Finalmente, se prevén medidas de mejora de las pensiones de jubilación de quienes las causaron anticipadamente como consecuencia de un despido antes del 1 de enero de 2002, así como la consideración como involuntaria de la extinción de la relación laboral cuando ésta se produzca en el marco de expedientes de regulación de empleo.

*Real Decreto N° 383/2008, de 14 de marzo, por el que se establece el coeficiente reductor de la edad de jubilación a favor de los bomberos al servicio de las administraciones y organismos públicos (BOE de 3-4-2008)*

378. Por medio de la disposición adicional segunda de la Ley N° 40/2007, de 4 de diciembre, se incorpora una nueva disposición adicional (cuadragésimo quinta) en la Ley General de la Seguridad Social, a través de la cual se da soporte normativo al compromiso asumido al respecto en el Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social, suscrito entre el Gobierno y los interlocutores sociales el 13 de julio de 2006.

379. En dicha disposición y a efectos de lo establecido en el artículo 161 *bis*.1 de la Ley General de la Seguridad Social (prevé que la edad mínima de 65 años exigida para tener derecho a pensión de jubilación pueda ser rebajada por real decreto, a propuesta del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, en aquellos grupos o actividades profesionales cuyos trabajos sean de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre y acusen elevados índices de morbilidad o mortalidad, siempre que los trabajadores afectados acrediten en la respectiva profesión o trabajo el mínimo de actividad que se establezca) se determina, entre otras previsiones, que el establecimiento de coeficientes reductores de la edad de jubilación exige la realización previa de estudios sobre la siniestralidad del sector.

380. De los estudios realizados en relación con el colectivo de bomberos se desprende que existen índices de peligrosidad y penosidad en el desarrollo de su actividad y que los requerimientos psicofísicos que se exigen para su ingreso en el colectivo y el desarrollo de la actividad no pueden hacerse a partir de unas determinadas edades, cumpliéndose de esta forma los requerimientos exigidos en la legislación para la reducción de la edad de acceso a la jubilación, como consecuencia de la realización de trabajos de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre.

381. Por tanto, mediante esta norma se establece el coeficiente reductor de la edad de jubilación a favor de los bomberos al servicio de las administraciones y organismos públicos.

*b) Modalidad no contributiva*

*Ley N° 4/2005, de 22 de abril, sobre efectos en las pensiones no contributivas de los complementos otorgados por las Comunidades Autónomas (BOE 23-04-2005)*

382. Mediante esta Ley se introducen modificaciones en la Ley General de Seguridad Social, con el fin que los complementos de las pensiones no contributivas otorgados por los

parlamentos de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias no minoren las cuantías de dichas pensiones no contributivas.

*Real Decreto N° 1612/2005, de 30 diciembre, por el que se modifica el Real Decreto N° 728/1993, de 14 de mayo, por el que se establecen pensiones asistenciales por ancianidad en favor de emigrantes españoles (BOE de 31-12-05)*

383. Cabe indicar que estas pensiones no forman parte de la acción protectora del Sistema de Seguridad Social en su modalidad no contributiva, si bien quedan enmarcadas dentro de las pensiones de carácter público.

384. A través del presente Real Decreto se introducen diferentes modificaciones al objeto de subsanar una serie de deficiencias a lo largo de más de doce años de vigencia de la normativa anterior. Así, en primer lugar, se modifica la base de cálculo de las pensiones asistenciales por ancianidad, al objeto de insertarla en el entorno socioeconómico donde se percibe, para que la cuantía de la pensión se acomode a la realidad y a las características de los países de residencia del emigrante.

385. De otra parte, se considera oportuno abordar un nuevo planteamiento de la protección de los beneficiarios de las pensiones asistenciales por ancianidad que, desde una concepción más integral, permita subsumir en la prestación, tanto una percepción de carácter económico, como una protección sanitaria, a la vista de las necesidades y carencias del colectivo afectado.

386. Igualmente, se procede a modificar el concepto de unidad económica familiar en consonancia con el criterio utilizado en otras prestaciones del sistema español de la Seguridad Social, considerando a estos efectos que existe unidad económica familiar en todos los casos de convivencia de un beneficiario con otras personas, sean o no beneficiarios, unidos con aquél por matrimonio, por lazos de parentesco, por consanguinidad o por adopción hasta el segundo grado.

387. Por otra parte, en lo que se refiere a materia estricta de Seguridad Social, a los emigrantes españoles que retornen a España y que reúnan los requisitos para tener derecho a una pensión de jubilación en su modalidad no contributiva del sistema español de la Seguridad Social, salvo el referido a los períodos de residencia en territorio español, exigidos en el artículo 167 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo N° 1/1994, de 20 de junio, se elimina el requisito añadido de que hayan sido beneficiarios durante un período mínimo de dos años, consecutivos e inmediatamente anteriores al retorno de las pensiones asistenciales que se regulan en el presente Real Decreto. Con ello, se trata de cubrir situaciones de necesidad de emigrantes retornados que carecen de cualquier tipo de pensión o prestación económica pública.

*Ley N° 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (BOE de 15 de diciembre de 2006)*

388. Cabe indicar que las prestaciones que regula esta norma no forman parte de la acción protectora de la Seguridad Social, en su modalidad no contributiva.

389. La presente Ley regula las condiciones básicas de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia mediante la creación de un Sistema para la Autonomía y Atención de las personas con dependencia. Dicho sistema se configura como una nueva modalidad de protección social que amplía y complementa la acción protectora del Estado y del sistema de la Seguridad Social quedando, a todos los efectos, al margen del mismo. La finalidad principal de la misma es garantizar las

condiciones básicas y la previsión de los diferentes niveles de protección que se establecen, atendiendo de forma equitativa a todos los ciudadanos en situación de dependencia.

390. La Ley configura un derecho subjetivo que se fundamenta en los principios de universalidad, equidad y accesibilidad, desarrollando un modelo de atención integral al ciudadano, al que se reconoce como beneficiario su participación en el sistema y que administrativamente se organiza en tres niveles: un nivel mínimo de protección, definido y garantizado financieramente por la Administración General del Estado; como un segundo nivel, se observa un régimen de cooperación y financiación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, mediante convenios para el desarrollo y aplicación de las demás prestaciones y servicios que se contemplan en la Ley; finalmente, un tercer nivel adicional de protección que las Comunidades Autónomas podrán desarrollar, si así lo estiman oportuno.

391. Las prestaciones que se establecen son de diferente naturaleza, distinguiéndose entre servicios y prestaciones económicas y ayudas para la financiación de necesidades específicas destinadas a promoción de la autonomía personal y a la atención de personas con dificultades para la realización de las actividades básicas de la vida diaria.

392. El catálogo de servicios que se establece en la Ley comprende entre otros los siguientes: servicios de prevención de las situaciones de dependencia y de los de promoción de la autonomía personal; servicio de teleasistencia; servicio de ayuda a domicilio; servicio de centros de día y noche y servicio de atención residencial.

393. En cuanto a las prestaciones económicas hay que diferenciar entre las siguientes:

a) Prestación económica vinculada al servicio, de carácter periódico, que se reconoce únicamente cuando no sea posible el acceso a un servicio público o concertado de atención y cuidado, en función del grado y nivel de dependencia y de la capacidad económica del beneficiario, y que ha de estar necesariamente vinculada a la adquisición de un servicio.

b) Prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, que tiene carácter excepcional y está destinada a que el beneficiario sea atendido por cuidadores no profesionales, siempre que se den condiciones adecuadas de convivencia y de habitabilidad de la vivienda y así se establezca en su programa individual de atención. Los cuidadores no profesionales deberán ajustarse a las normas sobre afiliación, alta y cotización a la Seguridad Social que se determinan reglamentariamente.

c) Prestación económica de asistencia personal, su finalidad consiste en la promoción de la autonomía de las personas con gran dependencia. Su objetivo es contribuir a la contratación de una asistencia personal, durante un número de horas que facilite al beneficiario el acceso a la educación y al trabajo, así como una vida más autónoma en el ejercicio de las actividades básicas de la vida diaria.

d) Aplicable a las Pensiones de Jubilación e Invalidez en sus modalidades no contributivas, el Real Decreto N° 615/2007, de 11 de mayo, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia (BOE 12-05-2007), por el que se modifica el apartado 4 del artículo 12 del Real Decreto N° 357/1991, de 15 de marzo, por el que se desarrolla en materia de pensiones no contributivas la Ley N° 26/1990, de 20 de diciembre, establece que, para el cálculo de la cuantía de la pensión, en todo caso se computarán las rentas o ingresos, de cualquier naturaleza que se tenga derecho a percibir o disfrutar, salvo las asignaciones económicas por hijo a cargo, tengan o no la condición de persona con discapacidad, en sus distintas modalidades, otorgadas por el sistema de la Seguridad Social, el subsidio de movilidad y compensación para gastos de transporte, previstos en la Ley de integración social de los

minusválidos, los premios o recompensas otorgados a personas con discapacidad en los centros ocupacionales, así como las prestaciones económicas y en especie otorgadas en aplicación de la Ley N° 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

e) Real Decreto N° 8/2008, de 11 de enero, por el que se regula la prestación por razón de necesidad a favor de los españoles residentes en el exterior (BOE 24-01-2008). Esta norma deroga el Real Decreto N° 728/1993, que establecía pensiones asistenciales por ancianidad a favor de los emigrantes españoles y, cabe indicar que las prestaciones que regula no forman parte de la acción protectora de la Seguridad Social no contributiva, si bien quedan incluidas dentro del catálogo de pensiones públicas.

394. La finalidad del Real Decreto es establecer un mecanismo de protección que garantice el derecho a percibir una prestación a los españoles residentes en el exterior, que habiéndose trasladado al exterior, por razones laborales, económicas o cualesquiera otras y habiendo cumplido 65 años de edad o estando incapacitados para el trabajo, se encuentren en una situación de necesidad por carecer de recursos suficientes para cubrir sus necesidades. Así, se configura un sistema de protección por razón de necesidad para los beneficiarios que incluye, además de la prestación económica por ancianidad o incapacidad, la protección sanitaria.

395. La inclusión de la incapacidad dentro de la prestación por razón de necesidad otorga a esta prestación la consideración de derecho subjetivo, superando el concepto de ayuda asistencial que tenía hasta el momento.

396. Se establecen los criterios a tener en cuenta para el cómputo de las rentas o ingresos imputables al solicitante; se amplía el concepto de unidad familiar; se equipara a las parejas de hecho de los emigrantes a los cónyuges; se delimitan los supuestos de extinción del derecho a la prestación; se define la situación de incapacidad absoluta para todo trabajo así como el procedimiento para su valoración y revisión; se articula el procedimiento para garantizar la cobertura de la prestación de asistencia sanitaria y, se recoge la pensión asistencial por ancianidad para los españoles de origen que retornen a España.

## **6. Prestaciones de incapacidad permanente**

397. Apartados 229 a 244: Las aportaciones más significativas son las que se relacionan a continuación.

### *a) Modalidad contributiva*

398. Esta modalidad se rige por:

a) Orden N° TAS/4033/2004, de 25 de noviembre, (BOE 25-11-2004), se establece que se considerarán en situación asimilada a la de alta en el Sistema de la Seguridad Social, a efectos de las pensiones de incapacidad permanente, jubilación o muerte y supervivencia derivadas de contingencias comunes, a los trabajadores afectados por el síndrome del aceite tóxico.

b) Ley N° 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social (BOE 05-12-2007). Las modificaciones que esta norma incorpora en el ámbito de la incapacidad permanente afectan, en primer lugar, al acceso a la prestación, por lo que se refiere a la determinación de los períodos de carencia (se flexibiliza el periodo mínimo de cotización exigido a los trabajadores más jóvenes), y en segundo término, a la forma del cálculo del importe de la prestación derivada de enfermedad común, para aproximarla a la exigida para la pensión de jubilación. Con esta medida se pretende evitar que se puedan generar las mismas prestaciones con períodos cortos y tardíos de cotización que las que



podieran originar amplias carreras de cotización, máxime teniendo en cuenta el carácter eminentemente contributivo que caracteriza nuestro sistema de Seguridad Social.

399. La tercera de las medidas afecta a la cuantía del complemento por gran invalidez, que se desvincula del importe de la pensión. En la legislación anterior equivalía al 50% de la base reguladora de la correspondiente pensión, y ahora pasa a ser igual al resultado de sumar el 45% de la base mínima de cotización vigente en el momento del hecho causante y el 30% de la última de cotización del trabajador correspondiente a la contingencia de la que derive la situación de incapacidad permanente, estableciéndose que, en cualquier caso, la cuantía del complemento no podrá ser inferior al 45% del importe de la pensión de incapacidad percibido por el pensionista (descontando el citado complemento).

400. Se previene que en las cuantías mínimas anuales de las pensiones contributivas que establezca la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado se incluirán importes mínimos para las pensiones de incapacidad permanente total derivada de enfermedad común para beneficiarios que tengan una edad inferior a 60 años.

b) *Modalidad no contributiva*

401. Esta modalidad se rige por:

a) Ley N° 4/2005, de 22 de abril, sobre efectos en las pensiones no contributivas de los complementos otorgados por las Comunidades Autónomas (BOE 23-04-2005). Mediante esta Ley se introduce una modificación en el apartado 2 del artículo 145, que regula la cuantía de la pensión de invalidez en su modalidad no contributiva. Las cuantías que resulten, cuando en una misma unidad económica concorra más de un beneficiario con derecho a pensión de esta misma naturaleza, calculadas en cómputo anual, son compatibles con las rentas o ingresos anuales de que, en su caso dispongan cada beneficiario, siempre que los mismos no excedan del 25% del importe, en cómputo anual, de la pensión no contributiva. En caso contrario, se deducirá del importe de la pensión no contributiva la cuantía de las rentas o ingresos que excedan de dicho porcentaje.

b) Ley N° 8 de 2005, de 6 de junio, para compatibilizar las pensiones de invalidez en su modalidad no contributiva con el trabajo remunerado (BOE 07-06-2005). Mediante esta Ley que modifica los artículos 145 y 147 de la Ley General de Seguridad.

402. Por una parte, al modificar, de nuevo, el apartado 2 del artículo 145, se establece que las cuantías que resulten de las pensiones de invalidez no contributivas, cuando en una misma unidad económica concorra más de un beneficiario con derecho a pensión de esta misma naturaleza, calculadas en cómputo anual, se reducirán en un importe igual al de las rentas o ingresos anuales de que, en su caso disponga cada beneficiario, salvo lo dispuesto en el artículo 147.

403. Por otra parte, mediante la modificación del artículo 147, se hace compatible la percepción de la pensión de invalidez en su modalidad no contributiva con los ingresos obtenidos por la actividad desarrollada, si bien, la suma de ambos no podrán ser superiores, en cómputo anual, al importe, también en cómputo anual, del indicador público de renta de efectos múltiples vigente en cada momento; en caso de exceder de dicha cuantía, se minorará el importe de la pensión en el 50% del exceso sin que, en ningún caso, la suma de la pensión y de los ingresos pueda superar 1,5 veces el indicador público de renta de efectos múltiples. Esta reducción no afectará al complemento establecido para las personas que estén afectadas por una discapacidad o enfermedad crónica en un grado igual o superior al 75% y que, como consecuencia de pérdidas anatómicas o funcionales, necesiten el concurso de otra persona para realizar los actos más esenciales de la vida.

404. La Ley N° 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (BOE 15-12-2006), nuevamente

modifica el apartado 2 del artículo 145 de la Ley General de la Seguridad Social (cuantía de la pensión de invalidez no contributiva), volviendo al contenido detallado al referirnos a la Ley N° 4/2005.

405. Desde el año 2006, las Leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado, prevén un complemento de pensión para aquellos perceptores de pensiones no contributivas, que acrediten fehacientemente carecer de vivienda en propiedad y sea su residencia habitual una vivienda alquilada al pensionista por propietarios que no tengan con él o ella relación de parentesco hasta tercer grado. Si en la unidad familiar conviven varios perceptores de pensiones no contributivas, sólo podrá percibir el complemento el titular del contrato de alquiler, o de ser varios, el primero de ellos.

406. El Real Decreto N° 615/2007, de 11 de mayo, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia, (BOE 12-05-2007), modifica el apartado 1.c) del artículo 2 del Real Decreto N° 383/1984, de 1 de febrero, por el que se establece y regula el sistema especial de prestaciones sociales y económicas previsto en la Ley N° 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos. Establece que podrán ser beneficiarios del sistema de prestaciones sociales y económicas quienes no sean beneficiarios o no tengan derecho, por edad o por cualquier otra circunstancia, a prestaciones o ayuda de análoga naturaleza y finalidad y, en su caso, de igual o superior cuantía otorgada por otro organismo público, excluyéndose a tal efecto las prestaciones económicas y en especie otorgadas en aplicación de la Ley N° 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

## **7. Prestaciones de supervivencia**

407. Apartados 245 a 266. Cabe realizar las siguientes aportaciones.

### *a) Auxilio por defunción*

408. Respecto al auxilio por defunción, la Ley N° 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social, (BOE 08-12-2007), por una parte incluye entre los beneficiarios al sobreviviente de una pareja de hecho según los términos regulados para ser beneficiario de la pensión de viudedad y, por otra, prevé que la prestación se incrementará en un 50% en los próximos cinco años, a razón de un 10% anual a partir de cuyo momento, en cada ejercicio, se actualizará con arreglo al índice de precios al consumo.

### *b) Pensión de viudedad*

409. Se rige por:

a) Ley Orgánica N° 1/2004, de 28 de diciembre de Medidas de Protección Integral contra la violencia de género (BOE 29-12-2004), en el apartado 1 de su Disposición adicional primera, establece que quien fuera condenado, por sentencia firme, por la comisión de un delito doloso de homicidio en cualquiera de sus formas o de lesiones, cuando la ofendida por el delito fuera su cónyuge o excónyuge, perderá la condición de beneficiario de la pensión de viudedad que le corresponda dentro del Sistema Público de Pensiones causada por la víctima, salvo que, en su caso medie reconciliación entre ellos. Este apartado fue posteriormente matizado por la Ley de medidas en materia de Seguridad Social para que, cuando el cónyuge pierda la condición de beneficiario, la pensión de viudedad que hubiera debido reconocerse incrementará las pensiones de orfandad, si las hubiera, siempre que tal incremento esté establecido en la legislación reguladora del régimen de Seguridad Social de que se trate.

b) Ley N° 9/2005, de 6 de junio (BOE 07-06-2005), prevé la compatibilidad de las pensiones del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI) con las pensiones de viudedad del sistema de la Seguridad Social.

c) Ley N° 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social (BOE 05-12-2007).

410. Entre las modificaciones introducidas cabe resaltar su otorgamiento a las parejas de hecho. Hasta la entrada en vigor de esta norma se les venía negando el acceso a la pensión de viudedad ante la inexistencia de matrimonio.

411. A partir de este momento se concederán también a aquellas parejas de hecho que, además de los requisitos actualmente exigidos para las situaciones de matrimonio, acrediten una convivencia estable y notoria durante al menos cinco años, así como dependencia económica del conviviente sobreviviente en un porcentaje variable en función de la existencia o no de hijos comunes con derecho a pensión de orfandad.

412. Se abre también la posibilidad transitoria de acceso a supuestos excepcionales en los que el fallecimiento del causante haya ocurrido antes de la entrada en vigor de la Ley, cuando concurren los siguientes requisitos especiales:

a) A la muerte del causante, el mismo debía haber acreditado los requisitos de alta o situación asimilada al alta y de cotización establecidos con carácter general.

b) Convivencia mínima ininterrumpida, como pareja de hecho entre el causante y el beneficiario, durante los seis años anteriores al fallecimiento de aquél y acreditar ser dependiente económicamente del mismo en los términos que exige la Ley General de la Seguridad Social (artículo 174.3).

c) La existencia de hijos comunes.

d) El beneficiario no ha de tener derecho a pensión contributiva de la Seguridad Social.

e) La solicitud se ha de presentar en el plazo improrrogable de los 12 meses siguientes a la entrada en vigor de esta Ley, esto es, antes del 31 de diciembre de 2008. Los efectos económicos, siempre que hubiera quedado acreditado el cumplimiento de los requisitos señalados, serán desde el 1 de enero de 2007.

413. Igualmente se producen modificaciones en el acceso a la prestación por viudedad en el caso de matrimonio, cuando se produzca el fallecimiento por enfermedad común anterior al matrimonio y no existan hijos comunes. En este supuesto se exigirá un período reducido de convivencia matrimonial y, de no acreditarse el mismo, se concederá una prestación temporal de viudedad. Esta prestación constituye otra importante novedad que incorpora esta norma y su cuantía será igual a la de la pensión de viudedad que le hubiera correspondido y con duración de dos años.

414. En lo que se refiere al caso de las personas separadas judicialmente o mediando divorcio, se mantiene el derecho al percibo de la prestación en razón del tiempo de convivencia matrimonial, si bien a partir de la entrada en vigor de la norma se exige que en el momento del fallecimiento fuera acreedor de la pensión alimenticia que se establece en el artículo 91 del Código Civil.

415. En cuanto al reparto de la pensión cuando concurren varios beneficiarios, se mantiene la regulación anterior, si bien se reserva, como mínimo, el 40% de la pensión a quien en el momento del fallecimiento era cónyuge del fallecido.

416. La equiparación de parejas de hecho a las matrimoniales lleva a extender el tratamiento seguido para la viudedad también con respecto al auxilio por defunción y a las

indemnizaciones a tanto alzado en caso de muerte derivada de accidente de trabajo o enfermedad profesional.

417. Se establece una prestación temporal de viudedad que se concederá cuando el cónyuge superviviente no pueda acceder al derecho a pensión de viudedad por no acreditar algún requisito. Así, se causará derecho a esta prestación temporal cuando el matrimonio con el causante no haya tenido una duración de un año o cuando sumando la convivencia como pareja de hecho con el causante a la del matrimonio no supere los dos años y no se tenga hijos en común con el causante. Ahora bien, en cualquier caso, es necesario que cumplir los requisitos de alta y cotización para percibir la prestación temporal que tendrá una duración de dos años y una cuantía igual a la de la pensión de viudedad que le hubiera correspondido.

418. Se reconocerá derecho a la pensión de viudedad, con carácter excepcional cuando, habiéndose producido el hecho causante con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley, concurren las siguientes circunstancias:

- a) Que a la muerte del causante, reuniendo éste los requisitos de alta y cotización, no se hubiera podido causar derecho a pensión de viudedad;
- b) Que el beneficiario hubiera mantenido convivencia ininterrumpida, como pareja de hecho con el causante, en los términos antes indicados, durante al menos, los seis años anteriores al fallecimiento de éste;
- c) Que el causante y el beneficiario hubieran tenido hijos comunes;
- d) Que el beneficiario no tenga reconocido derecho a pensión contributiva de la Seguridad Social;
- e) Que se presente la solicitud en el plazo improrrogable de 12 meses siguientes a la entrada de esta Ley.

419. La pensión reconocida tendrá efectos económicos desde el día primero de 2007, siempre que se cumplan todos los requisitos indicados.

c) *Pensión de orfandad*

420. Se rige por:

a) Ley N° 8/2005, de 6 de junio, para compatibilizar las pensiones de invalidez en su modalidad no contributiva con el trabajo remunerado (BOE 07-06-2005). Mediante las modificaciones que se introducen en la Ley General de la Seguridad Social, con efectos 1 de julio de 2005, se elimina la incompatibilidad establecida el 1° de enero de 2004 entre la pensión de orfandad, en los supuestos de huérfano con 18 o más años e incapacitado para todo trabajo, y la asignación económica por hijo a cargo, con esa edad y un grado de discapacidad igual o superior al 65%.

b) Real Decreto N° 1335/2005, de 11 de noviembre, por el que se regulan las prestaciones familiares de la Seguridad Social (BOE 22-11-2005), introduce algunas modificaciones en la regulación de la pensión por orfandad, respecto a las causas por las que se extinguirá la pensión, así como en relación a que la pensión de orfandad que perciba el huérfano incapacitado que hubiera contraído matrimonio será incompatible con la pensión de viudedad a la que posteriormente pudiera tener derecho, por lo que, en consecuencia, deberá optar entre una u otra.

c) Ley N° 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad social (BOE 05-12-2007).

421. En relación con la pensión de orfandad se modifican los requisitos de acceso a la misma, ya que se elimina la exigencia de período previo de cotización (500 días dentro de

los cinco años anteriores) cuando el fallecimiento del causante se haya debido a una enfermedad común, si bien se mantiene la exigencia de estar en alta o asimilado al alta.

422. Otra novedad que se introduce es la elevación del límite ingresos anuales para ser beneficiario de la pensión de orfandad, que pasa a ser del 75% de la cuantía anual del Salario Mínimo Interprofesional (SMI) al 100%, y el mantenimiento del percibo de dicha pensión hasta los 24 años aunque no sea huérfano absoluto (inexistencia de ambos progenitores) o, siendo simple, siempre que el pensionista presente una discapacidad en un grado igual o superior al 33%.

423. Además, si el huérfano está cursando estudios y cumple los 24 años durante el curso escolar, la percepción de la pensión de orfandad se mantiene hasta el día primero del mes siguiente al inicio del siguiente curso académico, momento en el que, si se cumplen los requisitos establecidos (básicamente de contenido económico y de rendimiento académico), el huérfano podrá haber accedido a las correspondientes ayudas educativas que le permitan la continuación de los estudios.

424. Asimismo, se varía el límite establecido en el caso de concurrencia de pensiones de orfandad con pensiones de viudedad, pudiendo sobrepasar el 100% de la base reguladora cuando el porcentaje a aplicar a la correspondiente base reguladora para el cálculo de esta última sea del 70%, si bien, en ningún caso, la suma de las pensiones de orfandad podrá superar el 48% de la base reguladora que corresponda.

425. Igualmente, se adoptan medidas que posibiliten el incremento de las pensiones de orfandad, en el caso de convivencias de hecho, cuando el supérstite no tenga derecho a la pensión de viudedad. Así, se prevé de forma expresa que, en los supuestos de orfandad, las prestaciones a percibir por los huérfanos se otorgarán en régimen de igualdad cualquiera que sea su filiación, si bien se supedita esta equiparación al desarrollo reglamentario donde se habrán de establecer los términos y condiciones de la misma. Hasta este momento se negaba el derecho al acrecimiento de la pensión del huérfano en los casos en que, a la muerte del causante, sobreviviese la persona que convivía con el fallecido, ya que la legislación anterior limitaba la atribución del 52% (de la pensión de viudedad) que incrementaba la pensión de orfandad, a los casos en que no quedase cónyuge superviviente o que este falleciera en el disfrute de la pensión, de modo que al no existir cónyuge no se podía devengar el derecho a acrecer.

426. En el ámbito de las incompatibilidades en el percibo de la pensión de orfandad se suprime la afectaba a la realización de un trabajo en el sector público.

427. Finalmente, cabe señalar que se establece una pensión mínima de orfandad a favor de los pensionistas menores de 18 años con discapacidad igual o superior al 65%, de manera que se prevé que el Gobierno adopte, en los próximos ejercicios económicos, las medidas necesarias para que la cuantía de la pensión de orfandad alcance, al menos, el 33% del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM).

*d) Prestaciones en favor de familiares*

428. Apartados 260 a 264: No cabe hacer ninguna aportación sobre el contenido de estas prestaciones, al no haberse producido modificación legislativa alguna.

*e) Pensiones de muerte y supervivencia extraordinarias por actos de terrorismo*

429. Apartados 265 y 266: No cabe hacer ninguna aportación sobre el contenido de este apartado, al no haberse producido modificación legislativa alguna.

## 8. Prestaciones por accidente de trabajo

430. Apartados 267: Cabe remitirse al Informe del Convenio N° 1002 de la OIT, período de 1 de julio de 2001 a 30 de abril de 2006, en lo relativo a las prestaciones por accidente de trabajo, y a las siguientes aportaciones.

*Resolución de 28 julio de 2006, de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, sobre el incremento de la indemnización a tanto alzado a percibir por los huérfanos en el caso de muerte derivada de contingencias profesionales*

431. La presente Resolución se dicta como consecuencia de lo dispuesto en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de mayo de 2006, por la que se establece que existe discriminación indirecta por la razón de filiación cuando, para el incremento de la indemnización especial a tanto alzado a percibir por los huérfanos en caso de muerte derivada de contingencias profesionales, se exige ser huérfano absoluto y que el cónyuge viudo lo sea en sentido estricto, no por mera convivencia "*more uxorio*". En consecuencia, la presente norma viene a corregir la discriminación, asumiendo la orientación establecida por el Tribunal Constitucional.

432. La Ley N° 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo (BOE 12-07-2007), establece que los trabajadores autónomos económicamente dependientes deberán incorporar obligatoriamente, dentro del ámbito de la acción protectora de la Seguridad Social, la cobertura de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social. A tal efecto, se entenderá por accidente de trabajo toda lesión corporal del trabajador autónomo económicamente dependiente que sufra con ocasión o por consecuencia de la actividad profesional, considerándose también accidente de trabajo el que sufra el trabajador al ir o volver del lugar de la prestación de la actividad, o por causa o consecuencia de la misma. Salvo prueba en contrario, se presumirá que el accidente no tiene relación con el trabajo cuando haya ocurrido fuera del desarrollo de la actividad profesional de que se trate.

433. En la Ley N° 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social (BOE 05-12-2007), se fija el plazo de un año para que el Gobierno modifique la normativa que regula la protección de los trabajadores, afectados por las mismas actividades profesionales, en los diferentes regímenes de la Seguridad Social, tendiendo a la homogeneización del nivel de protección dispensado.

434. Asimismo, se establecerán reducciones en la cotización a la Seguridad Social, correspondiente a los trabajadores afectados por enfermedades profesionales en un grado que no dé origen a prestación económica, que sean destinados a puestos de trabajo alternativos y compatibles con su estado de salud, con objeto de interrumpir la desfavorable evolución de su enfermedad.

## 9. Asignaciones por desempleo

435. La información relativa a este apartado, deberá ser proporcionada por los organismos que tienen asignada la competencia en la materia.

### a) Asignaciones familiares

436. Apartados 270 a 278: Cabe realizar las siguientes aportaciones.

#### i) Prestación económica por hijo a cargo

437. La Ley N° 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social (BOE 05-12-2007), establece que a las prestaciones familiares en la modalidad no

contributiva contempladas en la Ley General de la Seguridad Social, les será de aplicación el criterio de revalorización establecido en dicha Ley.

438. Asimismo, establece que a efectos de la aplicación de la Ley General de la Seguridad Social, se entenderá que están afectados por una discapacidad en un grado igual o superior al 65% aquellas personas que judicialmente hayan sido declaradas incapaces.

ii) Prestación no económica por hijo a cargo

439. Mediante las modificaciones legislativas que lleva a cabo la Ley Orgánica N° 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, se eleva a dos años los que tendrán la consideración de período de cotización efectiva a efectos de las correspondientes prestaciones de la Seguridad Social por jubilación, incapacidad permanente, muerte y supervivencia, maternidad y paternidad, cuando los trabajadores disfruten de excedencia por razón del cuidado de cada hijo o menor acogido.

440. El período considerado como de cotización efectiva se eleva a 30 meses si la unidad familiar de la que forma parte el menor, en razón de cuyo cuidado se solicita la excedencia, tiene la consideración de familia numerosa de categoría general, o de 36 meses si tiene la de categoría especial.

441. Asimismo, se considerará efectivamente cotizado, a los efectos de las prestaciones antes indicadas, el primer año del período de excedencia que los trabajadores disfruten, en razón del cuidado de otros familiares, hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad que, por razones de edad, accidente, enfermedad o discapacidad no puedan valerse por sí mismo, y no desempeñen una actividad retribuida.

442. Cuando estas situaciones de excedencia por cuidado de hijo o menor acogido y por cuidado de otros familiares, hubieran estado precedidas por una reducción de jornada de trabajo, a efectos de la consideración como cotizados de los períodos de excedencia que correspondan, las cotizaciones realizadas durante la reducción de jornada se computarán incrementadas hasta el 100% de la cuantía que hubiera correspondido si se hubiera mantenido sin dicha reducción de jornada de trabajo.

443. Las cotizaciones realizadas durante los dos primeros años del período de reducción de jornada por cuidado del menor, se computarán incrementadas hasta el 100% de la cuantía que hubiera correspondido si se hubiera mantenido sin dicha reducción de jornada de trabajo. Dicho incremento vendrá exclusivamente referido al primer año en otros supuestos de reducción de jornada.

iii) Prestación por nacimiento de hijo

444. La Ley N° 35/2007, de 15 de noviembre, establece por nacimiento o adopción en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la prestación de pago único de la Seguridad Social por nacimiento o adopción (BOE 16-11-2007). Mediante esta norma se establece una nueva prestación por nacimiento o adopción de hijo, que consiste en un pago único cuya finalidad es compensar en parte los mayores gastos que ocasiona el nuevo ser, especialmente en la primera etapa de su vida. Esta nueva prestación tiene doble naturaleza. Para las personas que realicen una actividad por cuenta propia o ajena por la cual estén dadas de alta en la Seguridad Social en el momento de nacimiento o la adopción, o hubieran percibido en el período impositivo anterior rendimientos o ganancias de patrimonio sujetos a retención o ingreso a cuenta, o rendimientos de actividades económicas por las que hubieran efectuado los correspondientes pagos fraccionados, la prestación adquiere el carácter de beneficio fiscal y minora la cuota diferencial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, pudiendo percibirse de forma anticipada. Por el contrario, de forma subsidiaria, de no encontrarse en la situación descrita, el pago adquiere la naturaleza de prestación de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva.

445. Las personas beneficiarias de esta nueva prestación serán, en caso de nacimiento, la madre siempre que el nacimiento se haya producido en territorio español. En los supuestos de fallecimiento de la madre sin haber solicitado la prestación o la percepción anticipada de la deducción, el beneficiario será el otro progenitor.

446. En los casos de adopción por personas de distinto sexo, será beneficiaria la mujer, siempre que la adopción se haya constituido o reconocido por autoridad española competente. En los supuestos de fallecimiento de la misma sin haber solicitado la prestación o la percepción anticipada de la deducción, será beneficiario el otro adoptante.

447. Si las personas adoptantes fuesen personas del mismo sexo, será beneficiaria aquella que ambas determinen de común acuerdo, siempre que la adopción se haya constituido o reconocido por autoridad española competente. Si la adopción se produce por una sola persona, ésta sería la beneficiaria.

448. En cualquiera de los supuestos indicados se exigirá que la persona beneficiaria haya residido de forma legal, efectiva y continuada en territorio español durante al menos los dos años inmediatamente anteriores al hecho del nacimiento o adopción.

449. Tanto si se percibe la deducción en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas como si se percibe la prestación no contributiva de Seguridad Social, la cuantía será de 2.500 euros.

450. La prestación por nacimiento o adopción de tercer hijo se modifica pasando a denominarse "prestación en caso de nacimiento o adopción en caso de familia numerosa", cuya cuantía se aumenta a 1.000 euros.

451. Se reconocen dos nuevas prestaciones denominadas "Prestación por nacimiento o adopción en el caso de familias monoparentales" y "Prestación por nacimiento o adopción en el caso de familias en las que la madre tenga una discapacidad igual o superior al 65%", siendo en ambos casos su cuantía de 1.000 euros.

iv) Prestación por parto múltiple

452. Respecto de esta prestación no se ha producido ninguna modificación respecto al último informe.

## **E. Artículo 10 del Pacto**

453. En relación con la garantía del derecho de los hombres y de las mujeres a contraer libremente matrimonio y fundar una familia, el artículo 32 de nuestra Constitución prevé que "el hombre y la mujer tienen derecho a contraer matrimonio con plena igualdad jurídica".

454. La Ley N° 13/2005, de 1 de Julio, modifica el Código Civil español en materia de derecho a contraer matrimonio. Con esta ley se ha procedido a una adaptación terminológica de los distintos artículos del Código Civil que se refieren o traen causa del matrimonio, así como de una serie de normas del mismo Código que contienen referencias explícitas al sexo de sus integrantes. Las referencias al marido y a la mujer se han sustituido por la mención a los cónyuges o a los consortes, dado que la reforma llevada a cabo permite el derecho a contraer matrimonio entre personas del mismo sexo, con plena igualdad jurídica que las parejas de distinto sexo.



## 1. Medidas de promoción, protección y asistencia a las familias

### a) Prestaciones familiares de la Seguridad Social

#### i) *Prestación económica por hijo o menor acogido a cargo*

455. Consiste en una asignación económica que se reconoce por cada hijo a cargo del beneficiario, menor de 18 años o mayor afectado de una minusvalía en grado igual o superior al 65%, cualquiera que sea su filiación, así como por los menores acogidos en acogimiento familiar, permanente o preadoptivo, siempre que no se supere el límite de ingresos establecido (en caso de discapacidad no se condiciona a ningún límite de rentas).

#### ii) *Prestación económica por nacimiento o adopción de hijo*

456. Prestación económica de pago único cuya finalidad es compensar, en parte, los mayores gastos que ocasiona el nuevo ser, en especial, en la primera etapa de su vida. Esta nueva prestación tiene una doble naturaleza:

457. De beneficio fiscal en el IRPF, para las personas contribuyentes del impuesto en determinadas circunstancias (que realicen una actividad o hubieran percibido en el período impositivo anterior rendimientos del trabajo, de capital o ganancias de patrimonio, ...).

458. De prestación no contributiva de la Seguridad Social, para las personas que no tienen derecho al beneficio fiscal antes indicado, por no encontrarse en la situación descrita, y para los contribuyentes que tengan su residencia fiscal en Navarra o en el País Vasco.

459. Serán causantes cada hijo nacido o adoptado, a partir del 01-07-07, siempre que el nacimiento se haya producido en territorio español y que la adopción se haya constituido o reconocido por autoridad española competente.

460. Las personas que, a continuación, se indican, siempre que acrediten haber residido de forma legal, efectiva y continuada en territorio español durante al menos los 2 años inmediatamente anteriores al nacimiento o adopción.

461. En caso de nacimiento, siempre que éste se haya producido en territorio español, será beneficiaria la madre. Si esta fallece sin haber solicitado la prestación o la percepción anticipada de la deducción, será beneficiario el otro progenitor.

462. En caso de adopción, siempre que ésta se haya constituido o reconocido por autoridad española competente.

463. Si los adoptantes fueran de distinto sexo, la mujer. Si la misma fallece sin haber solicitado la prestación o la percepción anticipada de la deducción, será beneficiario el otro adoptante.

464. Si los adoptantes fueran del mismo sexo, será aquella que determinen de común acuerdo.

465. Si la adopción se produce por una sola persona, será ésta. En ningún caso será beneficiario el adoptante, cuando se produzca la adopción de un menor por una sola persona y subsista la patria potestad de uno de los progenitores.

#### a. Prestación económica por nacimiento o adopción de hijo, en supuestos de familias numerosas, monoparentales y en los casos de madres discapacitadas

466. Prestación económica de pago único a tanto alzado que se reconoce por el nacimiento o adopción de hijo en familias numerosas o que, con tal motivo, adquieran dicha condición, en familias monoparentales y en los casos de madres que padezcan una discapacidad igual o superior al 65%, siempre que no se supere un determinado nivel de

ingresos. Esta prestación complementa la que se concede de forma universal por nacimiento o adopción.

b. Prestación económica por parto o adopción múltiples

467. Prestación de pago único que tiene por objeto compensar, en parte, el aumento de gastos que produce en las familias el nacimiento o la adopción de dos o más hijos por parto o adopción múltiples. No está sujeta a límite de rentas.

iii) *Prestación no económica por cuidado de hijo, de menor acogido o de otros familiares*

468. Tendrán derecho a que se consideren como periodo de cotización efectiva a la Seguridad Social todos los trabajadores por "cuenta ajena", tanto del sector privado como de la Administración Pública, que disfruten de los periodos de excedencia para atender al cuidado de cada hijo, ya sean naturales o adoptados, o de menores acogidos, en los supuestos de acogimiento familiar, así como para el cuidado de un familiar hasta el 2º grado de consanguinidad o afinidad, que por razones de edad, accidente, enfermedad o discapacidad no pueda valerse por sí mismo y no desempeñe una actividad retribuida, todo ello durante los dos primeros años de excedencia.

**2. Beneficios Fiscales**

469. La reforma del IRPF, la Ley Nº 35/2006 que regula el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que entró en vigor el 1 de enero de 2007, actualizada por la Ley Nº 2/2008 de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2009, establecen las medidas de apoyo a las familias fijando la valoración mínima personal y familiar deducibles de los ingresos brutos. En este sentido estas leyes fijan la valoración del mínimo familiar por descendiente.

470. La Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) regula dos tipos de deducciones fiscales de apoyo a las familias con hijos, la deducción por maternidad por hijos menores de 3 años de hasta 1.200 € anuales por cada uno de ellos y la deducción por nacimiento o adopción de hijos por importe único de 2.500 € por cada hijo nacido o adoptado en territorio español a partir del día 1 de julio de 2007. Los contribuyentes del IRPF con derecho a estas deducciones pueden solicitar el abono anticipado de las mismas.

471. Para la valoración económica del mínimo familiar exento se tiene en cuenta la edad de los hijos y su condición de minusválido. La cuantía del mínimo familiar por descendiente se incrementa progresivamente según el número de hijos.

472. Otros beneficios fiscales para las familias han sido fijados por el Gobierno en el Real Decreto Nº 1975/2008, de 28 de noviembre, sobre las medidas urgentes a adoptar en materia económica, fiscal, de empleo y de acceso a la vivienda. (BOE 2.12.2008) estas medidas se irán desarrollando por los distintos Centros Directivos para que las familias puedan hacer frente a la situación de crisis en la que se encuentra el país.

**3. Programas sociales de apoyo a la familia**

473. Anualmente, la Administración General del Estado lleva a cabo dos convocatorias de subvenciones al movimiento asociativo, incluyendo tanto la realización de programas sociales de intervención con familias en dificultad o con necesidades especiales como las actuaciones para el mantenimiento y promoción del asociacionismo familiar y la realización de proyectos innovadores y buenas prácticas.

474. Se ha creado el Consejo Estatal de Familias, órgano colegiado interministerial de carácter asesor y consultivo destinado a servir de cauce para la participación y colaboración del movimiento asociativo familiar de ámbito estatal con la Administración General del

Estado (Real Decreto N° 613/2007, de 11 de mayo, por el que se crea y regula el Consejo Estatal de Familias y el Observatorio Estatal de Familias).

475. El Consejo Estatal de Familias tiene la finalidad de institucionalizar la colaboración y la participación de las familias a través de las asociaciones que representan o defienden sus intereses.

476. Dentro del Consejo está integrado el Observatorio Estatal de Familias, que opera como Comisión Permanente dentro del mismo, según lo establecido en el Real Decreto.

#### **4. Protección social a las familias numerosas**

477. Actualmente está en vigor la Ley N° 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas y Real Decreto N° 1621/2005, de 30 de diciembre, que aprueba el Reglamento de dicha Ley. Estas normas contemplan una protección social específica para las familias numerosas, considerando como tales a aquellas que tengan tres o más hijos (o dos, en el caso de que uno de los progenitores haya fallecido y en el supuesto de que uno de ellos sea minusválido o esté incapacitado para el trabajo).

478. Entre los beneficios que se establecen en el ámbito estatal están:

a) Bonificación del 45% de las cuotas de la Seguridad Social (del empleador) por la contratación de un cuidador al servicio de una familia numerosa.

b) Incremento del límite de ingresos para tener derecho a la asignación económica de la Seguridad Social por hijo a cargo menor de 18 años.

c) Ampliación del período considerado como cotizado y del de reserva del puesto de trabajo en caso de excedencia por cuidado de hijo.

d) Derechos de preferencia para conseguir becas, reducción del 50% (para la categoría general), o exención (para la categoría especial) de tasas y precios públicos en el ámbito de la educación.

e) Derecho al subsidio por necesidades educativas especiales asociadas a la discapacidad para el transporte y comedor.

f) Bonificaciones del 20% ó 50% en las tarifas de transporte por carretera, ferrocarril y marítimo (dependiendo de la categoría). Desde el 1 de enero de 2007 se aplica el descuento del 5% o el 10% (según categoría) en las tarifas aéreas nacionales.

g) Derechos de preferencia en el acceso de actividades de ocio del IMSERSO (turismo y termalismo social) y bonificación en las cuotas a abonar.

h) Bonificaciones en los precios de museos, auditorios y teatros estatales.

i) Beneficios en materia de vivienda: acceso a ayudas financieras, subsidiación de préstamos, facilidades para cambio de vivienda en caso de incremento del número de miembros, adaptación en caso de discapacidades, alquileres, etc.

j) Medidas Previstas para mejorar la situación de las familias.

479. Las políticas sociales de apoyo a las familias constituyen uno de los ejes básicos de la acción del Gobierno español, en especial hay una apuesta decidida por promover una mejor oferta de servicios de calidad para las familias con dependientes y con niños y niñas menores de tres años.

480. En los próximos años se desarrollará el Sistema de Atención a la Dependencia, en colaboración con los gobiernos regionales, para garantizar el derecho subjetivo de todas las personas dependientes y sus familias a un amplio catálogo de prestaciones y servicios (atención domiciliaria, teleasistencia, centros de día, etc).

481. Así mismo, en el marco del Plan Educa3, puesto en marcha en 2008, se pretende un incremento sustancial de la tasa de cobertura para plazas de educación infantil para menores de tres años hasta superar el 33% en el año 2010.

482. Por otra parte se mejorará el permiso por paternidad incrementando su duración hasta 30 días frente a los 15 actuales y se seguirán fomentando iniciativas empresariales familiarmente responsables en materia de conciliación e igualdad.

## **5. Protección de la maternidad**

### **a) Principales reformas legislativas**

483. Con la entrada en vigor de la Ley Orgánica N° 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres se modifica la Ley N° 31 /1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales. En los apartados 2, 3 y 4 del artículo 26 se establece la protección de la maternidad evitando los posibles riesgos para la trabajadora tanto en el periodo de gestación como en el de lactancia. Cuando la adaptación de las condiciones o del tiempo de trabajo no resultase posible o, a pesar de tal adaptación, las condiciones de un puesto de trabajo pudieran influir negativamente en la salud de la trabajadora embarazada o del feto, y así lo certifiquen los Servicios Médicos del Instituto Nacional de la Seguridad Social o de las Mutuas, en función de la Entidad con la que la empresa tenga concertada la cobertura de los riesgos profesionales, con el informe del médico del Servicio Nacional de Salud que asista facultativamente a la trabajadora, ésta deberá desempeñar un puesto de trabajo o función diferente y compatible con su estado. De no ser esto posible, podrá declararse el paso de la trabajadora afectada a la situación de suspensión del contrato por riesgo durante el embarazo, contemplada en el artículo 45.1 d) del Estatuto de los Trabajadores.

484. La Ley Orgánica N° 3/2007 modifica la protección de la maternidad frente a los posibles riesgos para la trabajadora tanto en el periodo de gestación como en el de lactancia y recoge una nueva regulación de los permisos por maternidad, paternidad y parentales.

### **b) Permiso por maternidad y paternidad**

485. La Ley Orgánica N° 3/2007 ha introducido modificaciones en el Estatuto de los Trabajadores sobre el permiso de maternidad; el artículo 48. 4 establece que.

486. En el supuesto de parto, la suspensión tendrá una duración de dieciséis semanas ininterrumpidas, ampliables en el supuesto de parto múltiple en dos semanas más por cada hijo a partir del segundo. El período de suspensión se distribuirá a opción de la interesada siempre que seis semanas sean inmediatamente posteriores al parto.

487. En caso de fallecimiento de la madre, con independencia de que ésta realizara o no algún trabajo, el otro progenitor podrá hacer uso de la totalidad o, en su caso, de la parte que reste del período de suspensión, computado desde la fecha del parto, y sin que se descuente del mismo la parte que la madre hubiera podido disfrutar con anterioridad al parto. En el supuesto de fallecimiento del hijo, el período de suspensión no se verá reducido, salvo que, una vez finalizadas las seis semanas de descanso obligatorio, la madre solicitara reincorporarse a su puesto de trabajo.

488. No obstante lo anterior, y sin perjuicio de las seis semanas inmediatamente posteriores al parto de descanso obligatorio para la madre, en el caso de que ambos progenitores trabajen, la madre, al iniciarse el período de descanso por maternidad, podrá optar por que el otro progenitor disfrute de una parte determinada e ininterrumpida del período de descanso posterior al parto bien de forma simultánea o sucesiva con el de la madre. El otro progenitor podrá seguir haciendo uso del período de suspensión por

maternidad inicialmente cedido, aunque en el momento previsto para la reincorporación de la madre al trabajo ésta se encuentre en situación de incapacidad temporal.

489. En el caso de que la madre no tuviese derecho a suspender su actividad profesional con derecho a prestaciones de acuerdo con las normas que regulen dicha actividad, el otro progenitor tendrá derecho a suspender su contrato de trabajo por el periodo que hubiera correspondido a la madre, lo que será compatible con el ejercicio del derecho reconocido en el artículo siguiente.

490. En los casos de parto prematuro y en aquellos en que, por cualquier otra causa, el neonato deba permanecer hospitalizado a continuación del parto, el período de suspensión podrá computarse, a instancia de la madre, o en su defecto, del otro progenitor, a partir de la fecha del alta hospitalaria. Se excluyen de dicho cómputo las seis semanas posteriores al parto, de suspensión obligatoria del contrato de la madre.

491. En los casos de partos prematuros con falta de peso y aquellos otros en que el neonato precise, por alguna condición clínica, hospitalización a continuación del parto, por un período superior a siete días, el período de suspensión se ampliará en tantos días como el nacido se encuentre hospitalizado, con un máximo de trece semanas adicionales, y en los términos en que reglamentariamente se desarrolle.

492. En los supuestos de adopción y acogimiento, de acuerdo con el artículo 45.1.d) de esta Ley, la suspensión tendrá una duración de dieciséis semanas ininterrumpidas.

493. En cuanto al permiso de paternidad, La Ley Orgánica Nº 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, ha introducido modificaciones en el Real Decreto Nº 1/1995 del Estatuto, incorporando un Artículo 48 *bis*, sobre la suspensión del contrato de trabajo por paternidad:

"En los supuestos de nacimiento de hijo, adopción o acogimiento de acuerdo con el artículo 45.1.d) de esta Ley, el trabajador tendrá derecho a la suspensión del contrato durante trece días ininterrumpidos, ampliables en el supuesto de parto, adopción o acogimiento múltiples en dos días más por cada hijo a partir del segundo.

Esta suspensión es independiente del disfrute compartido de los períodos de descanso por maternidad regulados en el artículo 48.4.

En el supuesto de parto, la suspensión corresponde en exclusiva al otro progenitor. En los supuestos de adopción o acogimiento, este derecho corresponderá sólo a uno de los progenitores, a elección de los interesados; no obstante, cuando el período de descanso regulado en el artículo 48.4 sea disfrutado en su totalidad por uno de los progenitores, el derecho a la suspensión por paternidad únicamente podrá ser ejercido por el otro.

El trabajador que ejerza este derecho podrá hacerlo durante el período comprendido desde la finalización del permiso por nacimiento de hijo, previsto legal o convencionalmente, o desde la resolución judicial por la que se constituye la adopción o a partir de la decisión administrativa o judicial de acogimiento, hasta que finalice la suspensión del contrato regulada en el artículo 48.4 o inmediatamente después de la finalización de dicha suspensión."

494. Debe tenerse en cuenta que este permiso es acumulable al ya existente permiso por nacimiento de hijo (de dos días de duración) por lo que el padre puede disfrutar de un total de 15 días de suspensión.

**c) Reducción de la jornada de trabajo por lactancia**

495. Igualmente, las trabajadoras tienen derecho, por lactancia de un hijo menor de 9 meses, según el artículo 37.4 del Estatuto de los Trabajadores, a una hora de ausencia del trabajo, que podrán dividir en fracciones. La mujer, por su voluntad, podrá sustituir este

derecho por una reducción de su jornada en media hora con la misma finalidad. Este permiso podrá ser disfrutado indistintamente por la madre o el padre en caso de que ambos trabajen.

496. La Ley Orgánica N° 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, ha introducido modificaciones en el Real Decreto N° 1/1995 del Estatuto de los Trabajadores respecto a la reducción de la jornada de trabajo por lactancia, además de lo ya establecido incorpora dentro del artículo 37 un punto 4 *bis* que establece:

"37.4 *bis* En los casos de nacimientos de hijos prematuros o que, por cualquier causa, deban permanecer hospitalizados a continuación del parto, la madre o el padre tendrán derecho a ausentarse del trabajo durante una hora. Asimismo, tendrán derecho a reducir su jornada de trabajo hasta un máximo de dos horas, con la disminución proporcional del salario."

**d) Excedencia**

497. Además de lo anterior, los trabajadores tienen derecho, según el artículo 46 del Estatuto de los Trabajadores, a un período de excedencia de duración 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, a contar desde la fecha de nacimiento o, en su caso, de la resolución judicial o administrativa. Durante el primer año de excedencia, el trabajador tiene derecho a la reserva de su puesto de trabajo.

498. La Disposición Adicional Primera apartado 3 de la Ley N° 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas y la Ley Orgánica N° 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, han introducido modificaciones en el Real Decreto N° 1/1995 del Estatuto de los Trabajadores en materia de excedencia: "Cuando el trabajador forme parte de una familia que tenga reconocida oficialmente la condición de familia numerosa, la reserva de su puesto de trabajo se extenderá hasta un máximo de 15 meses cuando se trate de una familia numerosa de categoría general, y hasta un máximo de 18 meses si se trata de categoría especial".

**e) Reducción de jornada y excedencia por motivos familiares**

499. Se extiende el derecho a reducción de jornada a los trabajadores que tengan que ocuparse de familiares (hasta el segundo grado) que por razón de edad, enfermedad o accidente no puedan valerse por sí mismos y no desempeñen actividad retribuida. Se considera la reducción de jornada por motivos familiares como un derecho individual de los trabajadores.

500. El artículo 37.5 del Estatuto de los Trabajadores establece que quien por razones de guarda legal tenga a su cuidado directo algún menor de ocho años o una persona con discapacidad física, psíquica o sensorial, que no desempeñe una actividad retribuida, tendrá derecho a una reducción de la jornada de trabajo, con la disminución proporcional del salario entre, al menos, un octavo y un máximo de la mitad de la duración de aquélla.

501. Según el artículo 46.3 del Estatuto de los Trabajadores establece que tendrá 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.

502. La excedencia contemplada en el presente apartado, cuyo período de duración podrá disfrutarse de forma fraccionada, constituye un derecho individual de los trabajadores, hombres o mujeres.

**f) Prestaciones económicas y bonificaciones en las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social**

503. En cuanto a las prestaciones económicas durante los períodos de descanso por maternidad y paternidad, su cuantía ha quedado establecida en el 100% de la base de cotización a la Seguridad Social en el mes anterior al inicio de la baja, durante todo el período de descanso. Por lo que se refiere a la prestación por riesgo durante el embarazo o durante la lactancia, su cuantía queda establecida en el 100% de la base de cotización a la Seguridad Social del mes anterior al inicio de la suspensión del contrato por esta razón. La atención médica por parte de la Seguridad Social se extiende al período de embarazo, parto, posparto y atención al recién nacido de forma absolutamente gratuita.

504. Debe señalarse finalmente que la protección económica por maternidad y riesgo durante el embarazo es aplicable a todas las personas incluidas en alguno de los regímenes del Sistema de la Seguridad Social (tanto trabajadores por cuenta ajena como trabajadores autónomos o por cuenta propia), que acrediten los requisitos de encontrarse afiliados y en situación de alta o asimilada y que acrediten los siguientes periodos de cotización:

a) Beneficiarios menores de 21 años de edad en la fecha del parto, adopción o acogimiento: no se exigirá período mínimo de cotización;

b) Beneficiarios entre 21 y 26 años de edad: el periodo mínimo de cotización será de 90 días dentro de los 7 años inmediatamente anteriores a la fecha del parto o bien 180 días cotizados a lo largo de toda su vida laboral;

c) Beneficiarios mayores de 26 años de edad: deben acreditar un periodo mínimo de cotización de 180 días de los 7 últimos años o bien 360 días cotizados a lo largo de su vida laboral.

505. Bonificaciones en las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social ("coste cero"): con la finalidad de que no recaigan en el empresario los costes sociales de estos permisos, lo que podría acarrear consecuencias negativas para el acceso al empleo (especialmente femenino) y como medida de fomento del empleo, se prevén bonificaciones del 100% en las cotizaciones empresariales, siempre que se contrate interinamente a desempleados para sustituir a la trabajadora o trabajador durante los períodos de descanso por maternidad, adopción o acogimiento, así como de suspensión por riesgo durante el embarazo.

506. Una de las medidas de fomento del empleo es la contratación de mujeres trabajadores en situación de desempleo que estén inscritas en la oficina de empleo y que sean contratadas en los 24 meses siguientes a la fecha de dar a luz, o de la adopción o acogimiento. El contrato debe ser indefinido, aunque puede ser a tiempo completo o parcial.

507. También se fomenta la incorporación de mujeres trabajadoras con contratos suspendidos por maternidad o excedencia por cuidado de hijos, si se produce dentro de los dos años siguientes al parto, o la transformación de sus contratos de duración determinada o temporales en indefinidos.

508. En estos casos, la empresa tendrá derecho a una bonificación de 100€ al mes de la cuota empresarial que debería pagar a la Seguridad Social por contingencias comunes, durante los 4 años siguientes a la incorporación efectiva de la mujer al trabajo.

## 6. Medidas especiales de protección a la infancia sobre todo tipo de explotación

509. En materia de adopción, se introduce el requisito de la idoneidad de los adoptantes que habrá de apreciar la entidad pública y se regula la adopción internacional con el criterio de subsidiariedad y los requisitos básicos de las agencias para ser acreditadas.

510. En materia de adopción, hay que hacer referencia a la Ley Nº 54/2007, de Adopción Internacional, que modifica determinados artículos del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Esta Ley proporciona los instrumentos normativos precisos para que la adopción goce de las máximas garantías jurídicas y de respeto a los intereses de los menores, poniendo fin a la dispersión normativa característica de la legislación anterior.

511. En este sentido, regula la institución de la adopción, recogiendo los principios establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño y en el Convenio de La Haya relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en materia de Adopción Internacional.

512. En aplicación de la Constitución y de los instrumentos legales internacionales en vigor para España, esta nueva norma concibe la adopción internacional como una medida de protección de los menores que no pueden encontrar una familia en sus países de origen y establece las garantías necesarias y adecuadas para asegurar que las adopciones internacionales se realicen, ante todo, en interés superior del niño y con respeto a sus derechos. Asimismo, se pretende evitar y prevenir la sustracción, la venta o el tráfico de niños, asegurando al mismo tiempo la no discriminación del menor por razón de nacimiento, nacionalidad, raza, sexo, deficiencia o enfermedad, religión, lengua, cultura, opinión o cualquier otra circunstancia personal, familiar o social.

513. Respetando los derechos recogidos en normas anteriores sobre protección de menores, regula la intervención de las Entidades Públicas de Protección de Menores en el procedimiento de adopción y las funciones de intermediación que únicamente podrán llevarse a cabo por Entidades Colaboradoras previamente acreditadas, asimismo se reconoce el derecho de los adoptados a conocer sus orígenes biológicos.

514. La segunda parte de la Ley regula normas de derecho internacional privado relativas a la adopción internacional, sobre competencias de las autoridades españolas para la constitución, modificación, conversión y declaración de nulidad de la adopción internacional; la legislación aplicable a la constitución de la adopción internacional por autoridades españolas y finalmente contiene una regulación exhaustiva de los efectos jurídicos que pueden surtir en España las adopciones constituidas ante autoridades extranjeras competentes.

515. Se incorporó igualmente una regulación, hasta entonces inexistente en nuestro derecho positivo, relativa a los efectos en España de la adopción simple o menos plena legalmente constituida por autoridad extranjera.

516. La Ley Orgánica Nº 4/1992, de 5 de junio, en materia de justicia juvenil, modificó el procedimiento judicial para el tratamiento de los menores infractores acomodándolo plenamente a los postulados de la Convención. Como se trató de una reforma urgente y parcial, posteriormente se aprobó la Ley Orgánica Nº 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, con entrada en vigor en enero de 2001. Esta ley, de acuerdo con las previsiones del Código Penal que en 1995 introdujo la mayoría de edad penal a partir de los 18 años, tiene un carácter eminentemente educativo y apuesta por las medidas alternativas al internamiento, procurando la reparación extrajudicial del daño, para evitar el proceso judicial en aquellos casos en los que es posible.

517. La legislación referente a la responsabilidad penal de los menores se ha visto reformada por la Ley Orgánica Nº 7/2000 de 22 de diciembre que modifica de la Ley Nº 10/1995 de noviembre del Código Penal, y de la Ley Orgánica Nº 5/2000 de 12 de enero, reguladora de la Responsabilidad Penal de los menores, en relación con los delitos



de terrorismo, el objeto de la misma es la de reforzar la aplicación de los principios inspiradores de la Ley Orgánica N° 5/2000, a los menores implicados en delitos de terrorismo, así como conciliar tales principios con otros bienes constitucionalmente protegidos. La pretensión de esta Ley es la de establecer las mínimas especialidades necesarias para que el enjuiciamiento de las conductas de los menores responsables de delitos terroristas se realice en las condiciones más adecuadas a la naturaleza de los supuestos que se enjuician, y a la trascendencia de los mismos por el conjunto de la sociedad, manteniendo sin excepción todas las especiales garantías procesales establecidas en la ley de responsabilidad penal del menor. A ello respondió la articulación en la Audiencia Nacional de un Juez Central de Menores, la posible prolongación de los plazos de internamiento y la previsión de la ejecución de las medidas de internamiento que la Audiencia acuerde con el apoyo y control del personal especializado.

518. Por otra parte, la Ley Orgánica N° 9/2000 de 22 de diciembre, sobre medidas urgentes para la agilización de la administración de justicia, por la que se modifica la Ley Orgánica N° 6/1985 del Poder Judicial, en su exposición de motivos establece como finalidad incorporar en la Ley Orgánica del Poder Judicial la adecuación de los Juzgados de Menores, que serán servidos por Magistrados de la Carrera Judicial con los requisitos que se establecen en la Ley Orgánica N° 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores.

519. Por último, la Ley Orgánica N° 8/2006 por la que se modifica la Ley Orgánica N° 5/2000 de responsabilidad penal de los menores, en su exposición de motivos justifica dicha reforma en el incremento de delitos cometidos por menores, su impacto social y la pérdida de credibilidad de la Ley por la sensación de impunidad de las infracciones más cotidianas y frecuentemente cometidas por los menores, como son los delitos y faltas patrimoniales. Entre las principales aportaciones de esta Ley se pueden destacar:

a) Ampliación de los supuestos en los que se pueden imponer medidas de internamiento en régimen cerrado a los menores, añadiendo al ya existente los casos de comisión de delitos graves que se cometen en grupo o cuando el menor perteneciere o actuare al servicio de una banda, organización o asociación, incluso de carácter transitoria, que se dedicare a la realización de tales actividades.

b) Adecuación del tiempo de duración de las medidas a la entidad de los delitos y a las edades de los menores infractores, y se suprime definitivamente la posibilidad de aplicar la ley a los comprendidos entre 18 y 21 años. Además, se añade una nueva medida, semejante a la prevista en el Código Penal, consistente en la prohibición al menor infractor de aproximarse o comunicarse con la víctima o con aquéllos de sus familiares ú otras personas que determine el Juez.

c) Se faculta al Juez para poder acordar, previa audiencia del Ministerio Fiscal y la Entidad Pública de protección o reforma de menores, que el menor que estuviese cumpliendo una medida de internamiento en régimen cerrado y alcanzase la edad de 18 años, pueda terminar de cumplir la medida en un centro penitenciario cuando su conducta no responda a los objetivos propuestos en la sentencia.

d) Incorporación como causa para adoptar una medida cautelar el riesgo de atentar contra bienes jurídicos de la víctima, y se establece una nueva medida cautelar consistente en el alejamiento de la víctima o su familia ú otra persona que determine el Juez.

e) Revisión del régimen de imposición, refundición y ejecución de las medidas, otorgándose al Juez amplias facultades para individualizar la o las medidas que deba cumplir el menor infractor.

f) Refuerzo de la atención y el reconocimiento de los derechos de las víctimas y los perjudicados, entre los que se encuentra el derecho a ser informado en todo momento, se hayan o no personado en el procedimiento, de aquellas resoluciones que afecten a sus intereses. Asimismo, y en su beneficio se establece el enjuiciamiento conjunto de las pretensiones penales y civiles.

g) Se incluye una modificación de los artículos 448 y 707 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, a los que se añade un nuevo párrafo, a fin de dotar de mayor protección a los menores víctimas de determinados delitos, donde se prevén que cuando se trate de testigos menores de edad víctimas de delitos contra la libertad e indemnidad sexual, el Juez o Tribunal necesariamente debe acordar que se evite la confrontación visual del mismo con el inculpado, utilizando para ello cualquier medio técnico que haga posible la práctica de las distintas pruebas.

520. Es interesante citar también la reforma del Código Penal operada por la Ley Orgánica N° 11/1999, de 30 de abril, porque viene a adecuar la regulación de los delitos de naturaleza sexual (contra la libertad e indemnidad sexual) a los postulados que para la protección de la infancia frente a estos delitos se habían declarado por organismos internacionales y por las organizaciones no gubernamentales (incorporación de nuevas figuras delictivas, extraterritorialidad, agravamiento de las penas y otros).

521. Existen también actualizaciones posteriores del Código Penal abordadas por las siguientes Leyes Orgánicas:

a) La Ley Orgánica N° 11/2003 de 29 de septiembre de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros viene a completar el conjunto de medidas legislativas del Gobierno para mejorar la protección de los derechos de los ciudadanos, así se puede destacar en primer lugar que aquellas conductas que son consideradas en el Código Penal como falta de lesiones, cuando se cometen en el ámbito doméstico pasan a ser considerados delitos. Por otro lado, para conseguir una efectiva protección de las personas frente a las nuevas formas de delincuencia que aprovechan el fenómeno de la inmigración, se agravan las penas cuando el tráfico ilegal, entre otros supuestos, ponga en peligro la vida, la salud o la integridad de las personas, o la víctima sea menor de edad o incapaz. Por último, se tipifica el delito de mutilación genital o ablación, evitando que se pueda justificar en razones pretendidamente religiosas o culturales. Se prevé, además, que, si la víctima fuera menor de edad o incapaz, se aplicará la pena de inhabilitación especial para el ejercicio de la patria potestad, si el juez lo estima adecuado al interés del menor. En la mayoría de las ocasiones, son los padres o familiares directos de la víctima quienes la obligan a someterse a este tipo de mutilaciones aberrantes, por lo cual la inhabilitación especial resulta absolutamente necesaria para combatir estas conductas y proteger a la niña de futuras agresiones o vejaciones.

b) La Ley Orgánica N° 15/2003 de 25 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica N° 10/1995 del Código Penal, respecto a los delitos relativos a la corrupción de menores, se ha abordado una importante reforma del delito de pornografía infantil, endureciendo las penas, mejorando la técnica en la descripción de las conductas e introduciendo tipos como la posesión para el propio uso del material pornográfico en el que se hayan utilizado menores o incapaces o los supuestos de la nominada pornografía infantil virtual.

522. También conviene destacar la Ley Orgánica N° 14/1999, de 9 de junio, en materia de protección a las víctimas de malos tratos, que introduce una serie de disposiciones relativas al proceso para evitar en lo posible el efecto de doble victimización que a menudo produce el subsiguiente proceso judicial en los niños que han sido agredidos (empleo de medios audiovisuales para la prueba testifical, prohibición de careos con el agresor...).

523. En este campo, como ya se indicó con anterioridad, la Ley Orgánica Nº 8/2006, modificó a través de Disposición Final 1ª los artículos 448 y 707 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, a los que se añade un nuevo párrafo, a fin de dotar de mayor protección a los menores víctimas de determinados delitos, donde se prevén que cuando se trate de testigos menores de edad víctimas de delitos contra la libertad e indemnidad sexual, el Juez o Tribunal necesariamente debe acordar que se evite la confrontación visual del mismo con el inculpado, utilizando para ello cualquier medio técnico que haga posible la práctica de las distintas pruebas.

524. Por otra parte, también es necesario destacar el importante papel que ha jugado el II Plan Nacional contra la Explotación Sexual Infantil, en adelante ESI, (2006-2009) que prevé acciones de prevención, identificación y atención a las víctimas a través de 5 objetivos generales que pretenden cubrir: El Conocimiento de la realidad en España de la ESI, acciones de movilización, prevención y sensibilización de situaciones de ESI de menores, el establecimiento de un marco legislativo acorde con la legislación nacional, medidas de protección a las víctimas y tratamiento a los agresores y un fortalecimiento institucional para combatir la ESI. Asimismo el Gobierno de España aprobó el pasado 12 de diciembre un nuevo Plan Nacional contra la Trata de Seres humanos con fines de Explotación Sexual que entró en vigor el 1 de enero de 2009. Este Plan recoge medidas que pretenden sensibilizar a la sociedad para promover reacciones de "tolerancia cero" contra los actos delictivos relacionados con la trata, combatir sus causas a través de políticas activas de cooperación con países de origen, tránsito y destino, contar con la participación de las ONG para el desarrollo de medidas desde una perspectiva integral, asegurar la asistencia y protección a la víctima y luchar decididamente contra los traficantes y proxenetas. Las medidas se dividen en tres ejes principales: a) asistencia social a las víctimas; b) lucha efectiva contra las mafias y traficantes y c) sensibilización, prevención y coordinación.

## **7. Reformas legislativas en materia de protección a la familia**

525. En materia de protección a las familias numerosas, cabe mencionar:

a) Ley Nº 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, y el Real Decreto Nº 1621/2005, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Nº 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas;

b) Ley Nº 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social, en la que se reconoce como familia numerosa la integrada por el padre o la madre con dos hijos, cuando haya fallecido el otro progenitor.

526. En materia de conciliación de la vida familiar y laboral (y maternidad), cabe mencionar.

527. La Ley Orgánica Nº 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, ha introducido modificaciones en el Real Decreto Nº 1/1995 del Estatuto de los Trabajadores en materia de protección a la familia.

528. En materia de prestaciones familiares de la Seguridad Social:

a) Ley Nº 37/2007, de 15 de noviembre, por el que se establece la deducción por nacimiento o adopción;

b) Real Decreto Nº 1335/2005, de 11 de noviembre, por el que se regulan las prestaciones familiares de la Seguridad Social.

## **F. Artículo 11 del Pacto**

529. El contenido del informe sobre este precepto se contrae de modo casi exclusivo al derecho a la vivienda, dejando de lado otros derechos que forman parte del contenido del artículo 11 del Pacto, como son el derecho a una alimentación adecuada, el derecho al agua y el derecho a la mejora constante de las condiciones de vida.

530. Ciertamente, la Comisión de Derechos Humanos recordó en su resolución N° 2002/21, de 22 de abril de 2002, la importancia de la vivienda adecuada (ver abajo) como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, pero se incluyen en el informe otras materias, fundamentalmente la estructura orgánica del Ministerio de Vivienda y el reparto de competencias sobre la materia, que exceden de un informe sobre el cumplimiento del Pacto pero se consideran necesarias para entender el derecho a una vivienda adecuada. Debido a la extensión de las medidas adoptadas en relación con el derecho a la vivienda, este se aborda en un apartado diferente (ver abajo).

### **1. Derecho al agua potable y al saneamiento**

531. En noviembre del 2002, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas afirmó que el acceso a cantidades adecuadas de agua limpia para uso doméstico y personal es un derecho humano fundamental de toda persona que se incardinaría en el artículo 11 PIDESC.

532. En su Observación general N° 15 sobre el derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), el Comité hizo notar que "el derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos".

533. España fue por primera vez protagonista de una iniciativa en materia de derechos humanos ante Naciones Unidas. En el segundo período de sesiones del Consejo de Derechos humanos, en octubre de 2006, España, junto con Alemania, presentó un proyecto de resolución sobre los derechos humanos y el acceso al agua, solicitando a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que llevase a cabo un estudio detallado sobre el alcance y contenido de las correspondientes obligaciones de los derechos humanos que emanan de los instrumentos internacionales de derechos humanos, incluyendo sugerencias y recomendaciones al respecto, para que fuera presentado antes del sexto período de sesiones del Consejo. La resolución contó con 33 copatrocinios y fue aprobada sin votación.

534. La Oficina del Alto Comisionado, cumpliendo con su cometido, publicó el informe en septiembre de 2007. Fue entonces cuando España, junto con Alemania, presentó un segundo proyecto de resolución, sobre los derechos humanos y el acceso equitativo al agua potable y al saneamiento (título acorde al estudio detallado de la OACDH). Esta vez se solicitó que se debatiera el informe en la Sesión VII del Consejo, en marzo de 2008. Este segundo proyecto de resolución contó con 38 co-patrocinios y también fue aprobada sin votación.

535. Durante el séptimo período de sesiones del Consejo, en marzo de 2008, y cumpliendo con el punto 3 de la agenda, relativo a la promoción y protección de los derechos humanos", España y Alemania, presentaron un tercer proyecto de resolución sobre derechos humanos y acceso al agua potable y al saneamiento, con el objetivo de crear un procedimiento especial de carácter temático —un experto independiente con mandato de tres años—, con tareas como: entablar un diálogo con los gobiernos y otros interlocutores con el fin de identificar, promover e intercambiar las buenas prácticas relacionadas con el agua potable y el saneamiento y preparar un compendio de éstas; progresar en el estudio y así establecer con más precisión el contenido de las obligaciones de derechos humanos en

relación al acceso al agua y el saneamiento; formular recomendaciones que puedan contribuir a la realización de objetivos de desarrollo del Milenio, en particular el objetivo 7 para garantizar la sostenibilidad medioambiental (entre otras metas, reducir a la mitad para el 2015 el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y al saneamiento básico); aplicar una perspectiva de género; y trabajar en estrecha coordinación para evitar duplicaciones innecesarias con otros procedimientos especiales. La resolución contó con 46 copatrocinios y fue aprobada sin votación.

536. El éxito de esta iniciativa hispano-alemana se debe a una estrategia que rompe con la lógica de bloques, el Norte y el Sur. El objetivo último es el reconocimiento del derecho humano al Acceso al Agua Potable y al Saneamiento en la Asamblea General de Naciones Unidas.

537. En el mismo sentido, el III Plan Director de Cooperación Española 2009-2012 (ver abajo) también incorpora como una de sus prioridades sectoriales el derecho al agua y al saneamiento, con un claro enfoque de derecho humano al agua. En este sentido se está elaborando una estrategia sectorial sobre agua y saneamiento que desarrollará los criterios expresados en el Plan.

## **2. Derecho a una alimentación adecuada**

538. Respeto del derecho a una alimentación adecuada, Asbjørn Eide, Relator Especial encargado de examinar la cuestión del derecho a una alimentación suficiente como derecho humano, señala que la idea general de una alimentación adecuada puede descomponerse en varios elementos: la oferta de alimentos debe ser adecuada, lo que significa que los tipos de alimentos comúnmente disponibles (nacionalmente, en los mercados locales y, en definitiva, en los hogares) deben ser culturalmente aceptables (es decir, ajustarse a la cultura alimentaria o dietética existente); la oferta disponible debe cubrir todas las necesidades nutricionales generales desde el punto de vista de la cantidad (energía) y la calidad (proporcionar todos los nutrientes esenciales, como vitaminas y iodo); y, por último, aunque no en orden de importancia, los alimentos deben ser seguros (sin elementos tóxicos o contaminantes) y de buena calidad (por ejemplo, en lo que se refiere al gusto y la textura).

539. Durante la celebración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, celebrada en 1996 se reafirmó el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre. En Junio de 2002 el Consejo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) creó un grupo intergubernamental a fin de elaborar un conjunto de directrices voluntarias para apoyar los esfuerzos de los Estados miembros, encaminados a alcanzar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional".

540. Dichas directrices voluntarias constituyen un instrumento jurídico práctico basado en los derechos humanos, aunque no establecen obligaciones jurídicamente vinculantes para los Estados ni para las organizaciones internacionales.

541. Las directrices tienen por objeto garantizar la disponibilidad de alimentos en cantidad suficiente y calidad apropiada para satisfacer las necesidades alimentarias del individuo, la accesibilidad física y la económica universal, incluso de los grupos vulnerables a alimentos adecuados, libres de sustancias nocivas y aceptables para una determinada cultura o los medios para procurárselos.

542. En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales queda establecido que los Estados parte, España entre ellos, deben respetar, proteger y promover el derecho a una alimentación adecuada, así como de tomar las medidas oportunas para el logro progresivo de su plena realización.

543. España se ha mostrado siempre muy activa dando un gran impulso a nivel institucional, a la hora de promover el derecho a la alimentación. Durante la celebración de la Conferencia de Alto nivel sobre Seguridad Alimentaria Mundial que tuvo lugar en Madrid los días 26 y 27 de enero de 2009, se dio un gran paso al verse fortalecida la gobernabilidad del sistema mundial agrícola y alimentario, cuyo principal marco de referencia es el derecho a una alimentación adecuada. Además surgió la oportunidad de incorporar de manera más efectiva, las directrices voluntarias del derecho a la alimentación a las estrategias globales contra el hambre y la desnutrición.

544. Con motivo de la crisis alimentaria mundial la lucha contra el hambre ha adquirido mayor relevancia como destino de la ayuda oficial al desarrollo, incrementándose los fondos destinados a esta línea de trabajo como se señala más abajo.

545. En este sentido es muy destacable el esfuerzo del Gobierno español en esta materia Estrategia sectorial de lucha contra el hambre con un claro enfoque en derechos humanos en lo relacionado en la lucha contra el hambre y el desarrollo rural. Esta estrategia se canaliza a través del nuevo Plan de Cooperación Internacional 2009-2012.

546. El III Plan Director 2009-2012 de la Cooperación Española reconoce que ésta deberá contribuir a la seguridad alimentaria y nutricional, lo que implica que las iniciativas para lograrlo estarán enfocadas desde el punto de vista de la soberanía alimentaria. Así, se recoge expresamente como prioridad sectorial de la política para el desarrollo "el desarrollo rural y la lucha contra el hambre". El objetivo general en este ámbito es "*contribuir a hacer efectivo el derecho humano a la alimentación y mejorar las condiciones de vida y seguridad alimentaria de la población rural y urbana*". Igualmente, en el capítulo referente a Acción Humanitaria, se alude a la seguridad alimentaria y a la lucha contra la desnutrición aguda como una de sus líneas estratégicas.

547. El Derecho a la Alimentación se plantea como marco global de actuación de la Cooperación Española en materia de lucha contra el hambre y la desnutrición. El interés español por este enfoque quedó patente en la Reunión de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria para Tod@s (RANSA) celebrada en Madrid en enero del presente año. En las Conclusiones de Madrid se anima a los Estados a inspirarse en las directrices voluntarias en apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.

548. Desde un punto de vista más operativo, y en línea con la Declaración de París y la Agenda de Accra, la Cooperación Española busca la acción eficaz sobre el terreno, para permitir que los programas nutricionales y de seguridad alimentaria cumplan los objetivos marcados y se ejecuten siempre en alineamiento con las instituciones nacionales y locales. En cuanto al aspecto cuantitativo de las actividades de la Cooperación Oficial Española, en el año 2008, solo la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, aumentó su financiación en estos ámbitos para responder a la Crisis alimentaria global, dedicó 286 M de Euros para agricultura, seguridad alimentaria y nutrición, tanto por la vía multilateral, como por la vía bilateral y a través de la Sociedad Civil. En cuanto al futuro, El Presidente de Gobierno, en la RANSA, anunció un compromiso de 200 Millones anuales para luchar contra el hambre en los próximos 5 años.

549. En cuanto a la lucha contra el hambre y la desnutrición en contextos humanitarios, tanto de crisis sobrevenidas, como crónicas, y en todas las fases de éstas, la Cooperación Española quiere dirigirse hacia un enfoque de Asistencia Alimentaria, en coordinación con lo solicitado por muchos países beneficiarios, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y nuestros socios donantes europeos, y el nuevo Plan Estratégico del PMA. Este enfoque sigue contemplando la distribución de alimentos como uno de los instrumentos esenciales para alcanzar la seguridad alimentaria en contextos de crisis alimentarias humanitarias, pero no el único, contemplando instrumentos innovadores como la transferencia de efectivo, los sellos o los cupones, y concediendo mucha importancia a la seguridad de semillas de

granos básicos y tubérculos, así como a las acciones para combatir la desnutrición aguda. En consonancia con este enfoque de Política Alimentaria, la cooperación española, financió, en el año 2008 con más de 83,1 millones de euros al PMA, de los cuales 57 millones fueron contribuciones extraordinarias asociadas a la crisis, que incluían, entre otros, una contribución voluntaria al Programa, un sustancial apoyo a las operaciones en el Cuerno de África, una contribución a la Cuenta de Respuesta Inmediata del Programa (que le dota a éste de mucha flexibilidad de respuesta), y la primera contribución al PMA para un programa de transferencia de efectivo y cupones. Este programa aunará, durante dos años, la implementación con el aprendizaje, poniendo los resultados del mismo a disposición de la comunidad internacional.

550. Igualmente, la apuesta por el ámbito multilateral y la alineación con los llamamientos consolidados de Naciones Unidas corroborada por las contribuciones voluntarias anuales a la FAO y al PMA, así como la creación de sendos fondos estables por parte de la Oficina de Acción Humanitaria, de mínimo 20 y 7 millones de euros respectivamente, permiten a la Acción Humanitaria Española flexibilidad y velocidad de reacción; a la vez que aseguran rendición de cuentas necesaria.

551. En el marco ejercicio de la Presidencia de la Unión Europea durante el primer semestre de 2010, y en los trabajos preparatorios ya en curso, la Acción Humanitaria española priorizará el enfoque de asistencia alimentaria y la disminución de la desnutrición aguda, siempre con el objetivo de lograr progresivamente la realización del Derecho a la Alimentación en el marco de la Declaración de París y la Agenda de Accra, con la meta de facilitar, tanto la movilización de suficientes y adecuados recursos europeos como la evolución paralela en las políticas e Investigaciones sobre asistencia alimentaria.

### **3. Derecho a una mejora constante de las condiciones de vida**

552. Sobre este derecho, cabría citar el Plan 2006-2010 para el desarrollo de la Sociedad de la Información y de convergencia con Europa y entre Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas, Plan Avanza, aprobado por el Gobierno en noviembre de 2005, que prevé entre sus medidas la adopción de una serie de iniciativas normativas dirigidas a eliminar las barreras existentes a la expansión y uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones y para garantizar los derechos de los ciudadanos en la nueva sociedad de la información.

553. Cabría también destacar la Ley Nº 45/2007 de 23 de diciembre, de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, que, como señala su Preámbulo, responde a "la importancia actual del medio rural en España, que integra al 20% de la población, que se elevaría hasta el 35% si se incluyen las zonas cuasiurbanas y afecta al 90% del territorio, y el hecho de que en este inmenso territorio rural se encuentran la totalidad de nuestros recursos naturales y una parte significativa de nuestro patrimonio cultural, así como las nuevas tendencias observadas en la localización de la actividad económica y residencial, que confieren a este medio una relevancia mayor de la concedida en nuestra historia reciente.

554. El intenso desarrollo económico acontecido en nuestro país durante las últimas décadas, que ha dado lugar a un salto muy significativo en los niveles de renta y bienestar de los ciudadanos, se ha concentrado, al igual que ha ocurrido en los países de nuestro entorno, en el medio más urbano y en menor medida en las zonas más rurales. Este fenómeno, característico del desarrollo económico moderno, se manifiesta en la persistencia de un atraso económico y social relativo en el medio rural, debido a causas económicas, sociales y políticas que son evitables".

555. Por ello, la Ley "persigue la mejora de la situación socioeconómica de la población de las zonas rurales y el acceso a unos servicios públicos suficientes y de calidad. En

particular, se concede una atención preferente a las mujeres y los jóvenes, de los cuales depende en gran medida el futuro del medio rural".

#### 4. Derecho a la Vivienda

556. Una vez explicado el marco general a continuación se analizarán los siguientes aspectos:

- a) Marco legislativo;
- b) Distribución de Competencias entre las Comunidades Autónomas en materia de Vivienda;
- c) La política de Vivienda en España;
- d) El endeudamiento personal y familiar por adquisición de vivienda;
- e) Estadísticas de la situación de vivienda en España;
- f) Evolución de la vivienda en el periodo 2002-2008;
- g) Alojamiento de los Grupos más vulnerables;
- h) Relación de normas más significativas en materia de vivienda y urbanismo en el periodo 2004-2008;
- i) Ayudas Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012;
- j) Derecho de la población gitana a una vivienda digna.

##### a) Marco legislativo

557. El Reino de España, reconociendo los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas y el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora de las condiciones de existencia, establecido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado en 1977, como Estado Parte y conforme a lo estipulado, en su artículo 11, se compromete a tomar las medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho.

558. Siguiendo este compromiso, la Constitución Española de 1978 (CE) recoge el derecho a la vivienda. La CE declara, en su artículo 47, como uno de los principios rectores de la política social y económica, el derecho de los españoles al disfrute de una vivienda digna y adecuada, y establece:

"Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos."

559. Por tanto, facilitar el acceso a una vivienda digna se convierte, así, en un principio que debe inspirar la acción pública.

560. En virtud de este mandato, y desde la nueva organización territorial del Estado nacida al amparo de la C.E., se estructuró un Estado organizado territorialmente en Municipios, Provincias y Comunidades Autónomas, con determinada autonomía para la gestión de sus intereses. Cada una de las Comunidades y las dos Ciudades de Ceuta y Melilla con estatutos de autonomía asumieron al amparo del artículo 148, en las correspondientes Leyes Orgánicas, competencias, en su caso, con carácter exclusivo en materia de vivienda. Ello, sin perjuicio de las competencias exclusivas del Estado sobre las



bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y sobre las bases de la ordenación del crédito (art. 149 de la CE).

**b) Distribución de competencias entre las Comunidades Autónomas en materia de vivienda**

561. En cuanto a la distribución de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los Municipios, podemos diferenciar entre:

- a) Las competencias del Estado:
  - i) Elaborar las bases y coordinación del subsector vivienda vinculadas a la planificación general de la actividad económica;
  - ii) Ordenación del crédito;
  - iii) Fiscalidad de la vivienda: impuestos estatales y beneficios fiscales;
  - iv) Normativa básica;
  - v) Financiación: concertación con entidades financieras del sector privado para la concesión de préstamos hipotecarios a tipos de interés más bajos que los del mercado;
  - vi) Promoción de viviendas de interés general;
  - vii) Administración y gestión de las viviendas de promoción estatal;
- b) Las Competencias de las Comunidades Autónomas:
  - i) Planificación regional, programación, control y seguimiento de la política de protección a la vivienda en el ámbito autonómico;
  - ii) Elaboración de normativa autonómica, aplicación e inspección del cumplimiento de éste y de la normativa básica estatal;
  - iii) Gestión y resolución de los expedientes de ayudas económicas personales a adquirentes de viviendas protegidas, y a las actuaciones protegibles de rehabilitación;
  - iv) Promoción pública de viviendas, adquisición y gestión de suelo;
  - v) Control y calificación de las Viviendas de Protección Oficial de promoción privada;
  - vi) Administración, gestión y mantenimiento del patrimonio público de viviendas en alquiler y asignación de las promovidas en propiedad por la Comunidad, así como la gestión del patrimonio público del suelo;
  - vii) Gestión y resolución de expedientes de ayudas a vivienda rural;
  - viii) Convenios con Corporaciones Locales y sus órganos de gestión como forma de promoción pública;
- c) Las Competencias compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas (que han de desarrollarse de forma coordinada a través de los Convenios entre el Estado y las Comunidades):
  - i) Planificación y seguimiento de la política de vivienda, así como la elaboración de la estadística;
  - ii) Financiación de la promoción y adquisición de viviendas;
- d) Y las competencias de los Ayuntamientos:

- i) Elaborar los Planes urbanísticos: establecimiento de las condiciones de edificación y uso del suelo;
- ii) Concesión de licencias de obras de edificación e inspección de las mismas;
- iii) Promoción pública de viviendas municipales;
- iv) Administración, gestión y mantenimiento de los patrimonios municipales de viviendas y de suelo.

**c) La política de vivienda en España**

El sector de la edificación residencial ha venido constituyendo uno de los motores básicos de la economía española en las últimas décadas, convirtiéndose simultáneamente en efecto y causa del crecimiento económico. La expansión económica impulsó la construcción de viviendas, que a su vez, dado el carácter multiplicador de esta actividad sobre el sistema económico, pasó a constituir un elemento clave del desarrollo económico español. Todo ello, en un marco de favorables circunstancias en los mercados de activos financieros y de expansión de la actividad turística, que derivó, hacia la construcción y adquisición de vivienda, importantes flujos de inversión, tanto nacional como internacional.

*i) El Ministerio de Vivienda*

Con el fin de potenciar la política de vivienda, en el año 2004, por Real Decreto Nº 553/2004, de 17 de abril, se crea el Ministerio de Vivienda como Departamento responsable de ejercer las competencias que, conforme a lo establecido en el artículo 149 de la Constitución, corresponde a la Administración General del Estado en materia de vivienda y suelo, correspondiéndole, las siguientes funciones:

- a) Propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de acceso a la vivienda, edificación, urbanismo, suelo y arquitectura;
- b) Planificación y programación de las correspondientes inversiones relativas a estas materias;
- c) Iniciación del procedimiento de elaboración de las normas sobre la política estatal en materia de su competencia;
- d) Elaboración de los planes estatales de vivienda.

*ii) La política de vivienda*

La política de vivienda en España viene marcada fundamentalmente por el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 y la Renta Básica de Emancipación.

**a. Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012**

562. El Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 (BOE 24 diciembre 2008) aprobado en diciembre de 2008, mediante el Real Decreto Nº 2066/2008, de 12 diciembre, y que debe ser implementado en colaboración con la Administraciones autonómicas y municipales, establece las coordenadas generales en las que el Gobierno enmarca los objetivos políticos para el próximo cuatrienio:

- a) Garantizar a todas las familias y ciudadanos la libertad de elegir el modelo de acceso a la vivienda que mejor se adapte a sus circunstancias, preferencias, necesidades o capacidad económica, estableciendo que el alquiler sea posible para los mismos niveles de renta que los definidos para el acceso a la propiedad;
- b) Lograr que el esfuerzo de las familias para acceder a una vivienda no supere la tercera parte de sus ingresos;

c) Facilitar que la vivienda protegida se pueda obtener tanto por nueva promoción, como por rehabilitación del parque existente, permitiendo la calificación como vivienda protegida de aquella que está desocupada y tiene un régimen jurídico de origen libre, o fomentando la rehabilitación de viviendas existentes con voluntad de destinarlas a vivienda protegida;

d) Conseguir que del total de actuaciones relacionadas con la oferta de vivienda protegida —de nueva producción, o de reconversión del parque existente— no menos del 40% sea destinada al alquiler;

e) Establecer las condiciones que garanticen a los ciudadanos el acceso a la vivienda en condiciones de igualdad, impulsando la creación de registros públicos de demandantes de vivienda acogida a algún régimen de protección pública y que toda la producción de viviendas protegidas sea adjudicada con criterios de transparencia, publicidad y concurrencia, controlados por la administración pública;

f) Mantener un régimen jurídico de la protección pública de las viviendas (y, por lo tanto, de control de precios y adjudicaciones), de larga duración, que, en el caso de los suelos públicos o de reserva obligatoria para vivienda de protección que exige el texto refundido de la Ley del Suelo, y las diversas leyes que en su caso han establecido las Comunidades Autónomas, será permanente y estará vinculado a la calificación del suelo, con un plazo no menor de treinta años;

g) Alentar la participación e implicación de los ayuntamientos en el Plan de Vivienda, contribuyendo, entre otros aspectos, con la oferta de suelos dotacionales para la construcción de alojamientos para colectivos específicos y especialmente vulnerables, el fomento de áreas de rehabilitación y de renovación urbana, y la potenciación de las actuaciones prioritarias de urbanización de suelo con destino a la construcción preferente de viviendas protegidas en alquiler;

h) Reforzar la actividad de rehabilitación y mejora del parque de viviendas ya construido, singularmente en aquellas zonas que presentan mayores elementos de debilidad, como son los centros históricos, los barrios y centros degradados o con edificios afectados por problemas estructurales, los núcleos de población en el medio rural, y contribuir, con las demás administraciones, a la erradicación de la infravivienda y el chabolismo;

i) Orientar todas las intervenciones tanto en la construcción de nuevas viviendas protegidas como en actuaciones de rehabilitación sobre el parque de viviendas construido hacia la mejora de su eficiencia energética y de sus condiciones de accesibilidad;

j) Garantizar que la atención pormenorizada a los ciudadanos en su relación con el acceso o la rehabilitación de sus viviendas se haga extensiva a todo el territorio, mediante el establecimiento de oficinas o ventanillas de información y de ayuda en la gestión, coordinadas por las Comunidades Autónomas.

563. El presupuesto del Plan 2009-2012 asciende a 10.188 millones de euros, en torno a un 49% más que el anterior plan, que se distribuirán mientras perduren las ayudas concedidas en el marco del Plan, estimándose que durante el año 2009 las ayudas directas ascenderán a unos 1.600 millones de euros, y que el nuevo Plan movilizará unos préstamos totales por un importe cercano a los 34.000 millones de euros durante el período de tiempo en el que extenderá sus efectos.

564. Las principales líneas estratégicas del nuevo Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación son:

a) La apuesta decidida por la promoción del alquiler, y los alojamientos protegidos para colectivos específicos.

b) El objetivo del Plan es que hasta el 40% de la nueva construcción de VPO se destine al alquiler incluyendo las viviendas que procedan de la rehabilitación. El Ministerio prevé que se promuevan 100.000 nuevas viviendas protegidas para arrendamiento y se añadan al mismo otras 70.000 procedentes de procesos de rehabilitación.

c) Se establece un nuevo marco normativo que determina los criterios básicos para la regeneración, rehabilitación y renovación integral de la ciudad existente, otorgándose especial relevancia a la rehabilitación de las viviendas, figura que beneficia especialmente a la población de más edad, mayoritariamente alojada en viviendas que necesitan de actuaciones de renovación.

d) Se prevé realizar 470.000 actuaciones, 3,5 veces más que el Plan anterior. Estas intervenciones se centrarán en la mejora de las viviendas de los ciudadanos y recuperar su entorno, —en este aspecto se incluyen por primera vez las zonas rurales— y avanzar en la eficiencia energética y uso de energías renovables, incorporando el Programa Renove de mejora de la eficiencia energética y la accesibilidad.

565. Por otra parte, el *Programa de promoción de alojamientos protegidos para colectivos especialmente vulnerables y otros colectivos específicos* del Plan de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 pone las bases para desarrollar un programa novedoso destinado a albergar en alojamientos protegidos, en régimen de arrendamiento protegido —o cualquier otro autorizado por las Administraciones autonómicas—, a los colectivos más vulnerables de la sociedad, entre otros, al colectivo de personas sin hogar o procedentes de operaciones de erradicación del chabolismo<sup>2</sup>.

566. En síntesis, la promoción, pública o privada, de alojamientos protegidos para colectivos especialmente vulnerables —que debe ajustarse a una serie de características sobre superficies máximas, dotaciones y condiciones de uso y gestión que se establecen por el Real Decreto 2066/2008, así como a la normativa complementaria de las Administraciones autonómicas— puede acogerse al siguiente sistema de financiación estatal del Plan 2009-2012:

a) Préstamos convenidos con hasta 4 años de carencia (prorrogable a 10 años con la autorización de la Administración autonómica y el acuerdo de la entidad de crédito colaboradora);

b) La subsidiación de 350 €/año por cada 10.000 euros del préstamo convenido, durante toda la vida del préstamo, incluido el período de carencia, sin exceder de 25 años;

c) Una subvención, por alojamiento, de 500 euros por metro cuadrado de superficie útil.

---

<sup>2</sup> Se consideran beneficiarios con derecho a protección preferente los colectivos siguientes, definidos por la legislación específica que, en cada caso, les resulte de aplicación: a) Unidades familiares con ingresos que no excedan de 1,5 veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (en adelante, IPREM), a efectos del acceso en alquiler a la vivienda, y de 2,5 veces el mismo indicador, a efectos del acceso en propiedad a la vivienda; b) Personas que acceden por primera vez a la vivienda; c) Jóvenes, menores de 35 años; d) Personas mayores de 65 años; e) Mujeres víctimas de la violencia de género; f) Víctimas del terrorismo; g) Afectados por situaciones catastróficas; h) Familias numerosas; i) Familias monoparentales con hijos; j) Personas dependientes o con discapacidad oficialmente reconocida, y las familias que las tengan a su cargo; k) Personas separadas o divorciadas, al corriente del pago de pensiones alimenticias y compensatorias, en su caso; l) Personas sin hogar o procedentes de operaciones de erradicación del chabolismo; y m) Otros colectivos en situación o riesgo de exclusión social determinados por las Comunidades Autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla.

b. **Renta Básica de Emancipación**

567. El 1 de enero de 2008 entró en vigor La Renta Básica de Emancipación, medida de financiación estatal, gestionada por las Administraciones autonómicas, que se dirige a remover los principales obstáculos que afrontan los jóvenes que quieren emanciparse, sobre todo, el elevado importe de la renta de alquiler en relación con unos ingresos limitados; facilitándose a los jóvenes el acceso a una vivienda digna en régimen de alquiler fomentando así una más temprana emancipación y una mayor movilidad laboral.

568. La Renta Básica de Emancipación es una medida innovadora aprobada por el Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, que establece una ayuda de 210 euros mensuales dirigida a los jóvenes de entre 22 y 30 años, titulares del contrato de arrendamiento de la vivienda en la que residan y que tengan una fuente regular de ingresos inferiores a los 22.000 euros brutos anuales. Dicha ayuda puede mantenerse, si se mantienen las circunstancias para su concesión, durante cuatro años. Asimismo, el Estado puede aportar 120 euros para el coste del aval, en caso de que se le exija al inquilino como garantía del arrendamiento, y un préstamo sin interés, reintegrable, de 600 euros, destinado a cubrir el coste de la fianza del alquiler.

d) **Endeudamiento personal y familiar por adquisición de vivienda**

569. El Banco de España, entre otros indicadores del mercado de la vivienda, facilita la siguiente información sobre la accesibilidad a la vivienda relativa al año 2008:

- a) Precio de la vivienda / Renta Bruta Anual Disponible por hogar: 6,5;
- b) Esfuerzo teórico anual sin deducciones fiscales: 46,8%;
- c) Esfuerzo teórico anual con deducciones fiscales: 37,7%.

570. Los dos últimos indicadores hacen referencia al porcentaje de renta salarial que supone la devolución de un préstamo hipotecario, en el primer caso sin contemplar las desgravaciones fiscales por la compra de vivienda y en el segundo supuesto teniendo en cuenta tales bonificaciones.

571. Por otro lado, la Encuesta Financiera de los Hogares realizada por Banco de España revela que el hogar endeudado mediano destina un 15,2% de su renta bruta al pago de la deuda y que solo el 7,2% del total de las familias presenta un nivel de endeudamiento superior al 40%.

572. Respecto a la vivienda en alquiler, la "Encuesta sobre la vivienda en alquiler de los hogares en España, 2006", realizada por el Ministerio de Vivienda, sitúa el importe medio pagado por alquiler en 440 euros mensuales. Este gasto supone el 22% de los ingresos netos anuales medios por hogar, que la Encuesta de Condiciones de Vida, (INE) lo sitúa en 24.525 euros, para el año 2006.

e) **Estadísticas sobre la situación de la vivienda en España**

i) *Parque de viviendas*

a. Número de viviendas según su modalidad

573. Conforme al último Censo de Población y Viviendas de 2001, el número de viviendas en España ascendía a 20,9 millones y el de hogares se situaba en 14,2 millones.

574. El cuadro siguiente presentan los datos censales de 2001 sobre el número de viviendas según la modalidad de la vivienda.

**Total parque de viviendas según su modalidad. 2001**

<i>Clase de vivienda</i>	<i>Total</i>
Viviendas familiares:	20 946 554
Principales:	14 187 169
• Convencionales	14 184 026
• Alojamientos	3 143
No principales:	6 759 385
• Secundarias	3 360 631
• Vacías	3 106 422
• Otro tipo	292 332
Viviendas colectivas	11 446
<b>Total</b>	<b>20 958 000</b>

*Fuente:* Censos de Población y Vivienda, INE. 1 de noviembre 2001.

## b. Stock de viviendas

	<i>Stock de viviendas 2001*</i>	<i>Stock de viviendas 2007</i>
V. principales	14 184 026	16 776 722
V. no principales	6 849 733	7 719 122
<b>Total</b>	<b>21 033 759</b>	<b>24 495 844</b>

*Fuente:* Estimación del parque de viviendas. Ministerio de Vivienda.

\* A partir del número de viviendas proporcionado por el Censo de Viviendas de 2001, se actualiza el número de viviendas existentes a 31 de diciembre de 2001.

575. Según el Instituto Nacional de Estadística, los datos demográficos expresan que la población española ha crecido 4.319.928 habitantes en los últimos seis años (2002-2007), según el dato oficial de población a 2 de enero de 2008, lo que representa un incremento poblacional de 10,3%, a una tasa anual media de 1,7%.

576. Al mismo tiempo, el número de hogares se ha incrementado un 18,3% en dicho período, pasando de 14.184.026, en el año 2002, a 16.776.722 hogares, en el 2007. El crecimiento sobre la creación de nuevos hogares debe determinar, también, un crecimiento en el número de viviendas. Según datos del Ministerio de Vivienda, el número de viviendas construidas en este período (2002-2007) es de 3.462.085 viviendas, lo que representa un incremento de 16,5% de las viviendas existentes en el año 2002 que eran 21.033.759.

577. Estos datos indican que una de las causas del gran crecimiento en la construcción de viviendas en los últimos años, viene determinado por la creación del número de hogares, ya que de los 3,5 millones de viviendas construidas, se ha demandado 2,6 millones por nuevos hogares.

578. En España, hay una vivienda por cada 1,88 habitantes; con una población de 46.157.822 habitantes, según Padrón de Habitantes a 1º de enero de 2008 del Instituto Nacional de Estadística (INE), y un parque estimado de viviendas de 24.495.844 a 31 de enero de 2007.

579. El indicador de 1,88 habitantes por vivienda parece presuponer que en nuestro país el problema de la vivienda no es de escasez. Sin embargo, es preciso analizar con mayor detalle la distribución y necesidades de vivienda en nuestro país. En este sentido, hay que significar que el 21,3% de las viviendas del parque inmobiliario residencial es de tipo turístico.

## c. Número de viviendas principales según régimen de tenencia

**En valores absolutos**

	<i>Vivienda en propiedad</i>	<i>Vivienda en alquiler</i>	<i>Vivienda en cesión</i>	<b>Total</b>
Año 2001	12 194 339	1 614 221	375 466	<b>14 184 026</b>
Año 2007	14 621 334	1 881 402	273 986	<b>16 776 722</b>
Variación	19,9%	16,6%	-27,0%	<b>18,3%</b>

*Fuente de información:* Estadística del Parque de Viviendas. Ministerio de vivienda.

**En porcentajes**

	<i>Vivienda en propiedad</i>	<i>Vivienda en alquiler</i>	<i>Vivienda en cesión</i>	<b>Total</b>
Año 2001	86,0	11,4	2,6	<b>100</b>
Año 2007	87,2	11,2	1,6	<b>100</b>

*Fuente de información:* Estadística del Parque de Viviendas. Ministerio de vivienda.

580. Respecto al número de viviendas en alquiler, según datos estimados por el Ministerio de Vivienda, se sitúa en 1.881.402 viviendas, en el año 2007, lo que supone el 11,2% sobre el total de las viviendas principales. Este porcentaje pone de manifiesto una gran diferencia con otros países europeos cuyo parque de viviendas en alquiler suele ser mucho más elevado.

581. La mayor parte de las viviendas en alquiler corresponden a viviendas del sector privado. No hay datos estadísticos sobre las viviendas de alquiler social, que en sentido estricto son las viviendas propiedad de administraciones públicas o sociedades públicas de vivienda, ni tampoco sobre viviendas de alquiler protegidas, siendo éstas las viviendas promovidas por promotores privadas y destinadas al alquiler.

## d. Estimación de la distribución de viviendas: Vivienda libre y protegida

	<i>Año 2001</i>	<i>Año 2007</i>
Vivienda libre	18 486 638 (87,89%)	21 763 527 (88,85%)
Vivienda protegida	2 547 121 (12,11%)	2 732 317 (11,15%)
<b>Total</b>	<b>21 033 759</b>	<b>24 495 844</b>

*Fuente:* Estimación del parque de viviendas. Ministerio de Vivienda.

582. El cuadro siguiente ofrece información sobre el parque de viviendas en función de la tipología de la vivienda, libre y protegida, y del uso de la misma, vivienda principal, secundaria (turística, vacacional) y otros usos.

**En valores absolutos**

	<i>Vivienda principal</i>	<i>Vivienda secundaria</i>	<i>Otros usos</i>	<b>Total</b>
Vivienda libre	14 044 405	5 227 310	2 491 812	<b>21 763 527</b>
Vivienda Protegida	2 732 317			<b>2 732 317</b>
<b>Total</b>	<b>16 776 722</b>	<b>5 227 310</b>	<b>2 491 812</b>	<b>24 495 844</b>

*Fuente de información:* Estadística del Parque de Viviendas. Ministerio de Vivienda.

**En porcentajes**

	<i>Vivienda principal</i>	<i>Vivienda secundaria</i>	<i>Otros usos</i>	<i>Total</i>
V. libre	57,3	21,3	10,2	<b>88,8</b>
V. protegida	11,2	-	-	<b>11,2</b>
<b>Total</b>	<b>68,5</b>	<b>21,3</b>	<b>10,2</b>	<b>100</b>

*Fuente:* Ministerio de Vivienda.

583. En el año 2007, el parque de viviendas se estimó en 24.495.844 viviendas, de las que 21.763.527 eran viviendas libres, el 88,8%, y 2.732.317 viviendas protegidas, el 11,2%. Según destino dado a las mismas, el 68,5% son viviendas principales, 16.776.722 viviendas constituyen la residencia habitual de los hogares, el 21,3% son viviendas secundarias, 5.227.310 viviendas son utilizadas ocasionalmente por los hogares en períodos vacacionales, y el resto 10,2%, 2.732.317 viviendas, se clasifican como de otros usos.

584. Un aspecto de relevancia que diferencia a nuestro país de la mayor parte de los países de nuestro entorno es que el 21,3% de las viviendas del parque inmobiliario residencial es de tipo turístico, convirtiendo a España es una de las primeras potencias turísticas.

585. De las viviendas secundarias, el 55,7% son propiedad de los residentes en España, 2.912.310 viviendas y el 44,3% son propiedad de los no residentes (extranjeros que disponen de vivienda para uso turístico), 2.315.000 viviendas.

586. Las viviendas clasificadas en "Otros usos" 2.491.812 viviendas están en venta y/o alquiler, desocupadas o se están utilizando con fines económicos (actividades administrativas, sanitarias, académicas, etc.). El 34,1%, 850.000 viviendas están siendo utilizadas para actividades económicas, el 36,7%, 915.000 están en venta y/o alquiler y el 29,2%, 726.812, están desocupadas. De las viviendas que están en venta y/o alquiler, el 61,0% son de obra nueva, 558.000 viviendas, y el 39,0% son de segunda mano, 357.000 viviendas.

587. De aquí se deduce que el tamaño medio del hogar es de 2,76 personas, teniendo en cuenta el dato oficial de población a 2 de enero de 2008.

e. Edificios destinados principalmente a viviendas, según la tipo de propietario

<i>Clase de propietario</i>	<i>Total</i>
Una persona	7 771 564
Una comunidad	839 451
Una sociedad	11 247
Un organismo público	1 613
<b>Total</b>	<b>8 623 875</b>

*Fuente:* Censos de Población y Vivienda, INE. 1 de noviembre 2005.

ii) *Antigüedad del parque de viviendas referido al año 2005*

<i>Fecha de construcción</i>	<i>Vivienda principal</i>	<i>Vivienda secundaria</i>	<i>Viviendas vacías</i>
Antes de 1900	807 373	228 177	277 546
1900 a 1920	454 520	112 023	151 340
1921 a 1940	597 814	125 521	173 001
1941 a 1950	650 565	143 680	182 366



<i>Fecha de construcción</i>	<i>Vivienda principal</i>	<i>Vivienda secundaria</i>	<i>Viviendas vacías</i>
1951 a 1960	1 398 857	250 818	317 627
1961 a 1970	2 683 301	457 103	493 034
1971 a 1980	3 405 009	866 031	632 807
1981 a 1990	1 922 476	611 297	300 092
1991 a 2005	2 205 933	556 650	563 783
<b>Total</b>	<b>14 125 848</b>	<b>3 351 300</b>	<b>3 091 596</b>

*Fuente:* Censos de Población y Vivienda, INE. 1 de noviembre 2005.

### **Distribución de la población en edificios destinados principalmente a viviendas, según año de construcción del edificio. 2001**

<i>Año de construcción</i>	<i>Porcentaje</i>
Antes de 1900	5,2
1900 a 1920	2,9
1921 a 1940	3,8
1941 a 1950	4,3
1951 a 1960	9,2
1961 a 1970	18,4
1971 a 1980	25,2
1981 a 1990	15,1
1991 a 2005	15,8

*Fuente:* Censos de Población y Vivienda, INE. 1 de noviembre 2005.

### iii) *Estado de conservación del parque de viviendas*

#### **Viviendas según el estado del edificio. Año 2005**

	<i>Vivienda principal</i>		<i>Vivienda secundaria</i>		<i>Viviendas vacías</i>	
		<i>Porcentaje</i>		<i>Porcentaje</i>		<i>Porcentaje</i>
Ruinoso	87 468	(0,6)	23 498	(0,7)	81 778	(2,7)
Malo	215 301	(1,5)	43 142	(1,3)	128 945	(4,2)
Deficiente	926 659	(6,6)	209 582	(6,3)	358 428	(11,6)
Bueno	12 896 420	(91,3)	3 075 078	(91,8)	2 522 445	(81,6)
<b>Total</b>	<b>14 124 848</b>		<b>3 351 300</b>		<b>3 091 596</b>	

*Fuente:* Censos de Población y Vivienda, INE. 1º de noviembre 2005.

#### **Población en viviendas según estado del edificio. 2005**

<i>Total población</i>	<i>Estado del edificio</i>			
	<i>Ruinoso</i>	<i>Malo</i>	<i>Deficiente</i>	<i>Bueno</i>
40.673.332	246.490 (0,6%)	570.530 (1,4%)	2.459.624 (6,1%)	37.396.688 (91,9%)

*Fuente:* Censos de Población y Vivienda, INE. 1 de noviembre 2005.

## a. Viviendas e instalaciones o servicios que poseen. 2005

<i>Instalaciones de la vivienda</i>	<i>Porcentaje</i>
Con cocina independiente	99,0%
Con baño o ducha	99,5%
Con inodoro con agua corriente	99,7%
Con agua caliente	98,9%
Con calefacción	43,5%
Con terraza o jardín	77,8%
Con todas las instalaciones	35,9%
Número de hogares (miles)	13 280,6

*Fuente:* Panel de Hogares de la Unión Europea 2005. INE.

## b. Viviendas según la problemática que sufren. 2005

	<i>Porcentaje</i>
Falta de espacio	16,2
Ruidos producidos por los vecinos	11,7
Otros ruidos procedentes del exterior	22,9
Luz natural suficiente	11,7
Falta de instalación adecuada de calefacción	3,3
Goteras	8,4
Humedades	13,9
Podredumbre en suelos o ventanas de madera	3,3
Contaminación o problemas medioambientales	9,7
Delincuencia o vandalismo en la zona	14,7
Ningún problema	46,5

*Fuente:* Panel de Hogares de la Unión Europea 2005. INE.

## c. Viviendas inadecuadas

588. No existe un dato estadístico único que recoja el número de vivienda sin condiciones de habitabilidad. No obstante, consultadas las diferentes fuentes podemos establecer la siguiente información:

Alojamientos sin condiciones de habitabilidad <sup>1</sup>	3 143
Viviendas en estado ruinoso <sup>1</sup>	94 794
Viviendas en estado malo <sup>1</sup>	173 981
Número de hogares muy insatisfechos con la vivienda <sup>2</sup>	467 370

<sup>1</sup> Censo de Población y Vivienda 2001. INE.

<sup>2</sup> Encuesta de condiciones de vida 2007. INE.

589. Según la Encuesta de Condiciones de Vida del INE el 88,9% de los hogares se encuentran satisfechos con la vivienda en que residen. A pesar de este alto porcentaje, sin embargo, el 15,7% padece problemas de contaminación y un 25,7% sufre ruidos procedentes de los vecinos o de la calle.

590. El 15,6% sufre problemas de espacio de la vivienda, el 27,6% no dispone de ningún sistema de calefacción, el 21,7% tienen dificultad de acceso a los servicios postales y el 19,6% a los servicios sanitarios de atención primaria<sup>3</sup>.

d. Hogares según problemas en la vivienda y en su entorno. 2005

	<i>Porcentaje</i>
Ruidos exteriores	30,5
Contaminación o malos olores provocados por la industria, el tráfico...	19,3
Poca limpieza en las calles	32,3
Malas comunicaciones	14,3
Pocas zonas verdes	36,8
Delincuencia o vandalismo en la zona	22,4
Falta de servicio o aseo dentro de la vivienda	1,1
<b>Total hogares</b>	<b>14 187 169</b>

*Fuente:* Censos de Población y Vivienda, INE. 1 de noviembre 2005.

f) **Evolución de la vivienda en el período 2002-2008**

591. Según el Instituto Nacional de Estadística, los datos demográficos expresan que la población española ha crecido 4.319.928 habitantes en los últimos seis años (2002-2007)<sup>4</sup>, lo que representa un incremento poblacional de 10,3%, a una tasa anual media de 1,7%.

592. En este período, el número de hogares se ha incrementado un 18,3%, pasando de 14.184.026 en 2002 a los 16.776.722 hogares en 2007.

593. El crecimiento sobre la creación de nuevos hogares determina, también, un crecimiento en el número de viviendas. Según datos del Ministerio de Vivienda, el número de viviendas construidas en este período (2002-2007) es de 3.462.085 viviendas, lo que supone un incremento de 16,5% sobre las 21.033.759 viviendas existentes en el año 2002.

594. Estos datos indican que una de las causas del gran crecimiento en la construcción de viviendas en los últimos años, está originado por la creación del número de hogares, ya que de los 3,5 millones de viviendas construidas, 2,6 millones, han sido demandadas por los nuevos hogares.

595. De las viviendas construidas, el 90,5% corresponden a viviendas libre y el 9,5% son protegidas. Al ser la vivienda protegida residencia principal de un hogar, se deduce que el 12,7% de los nuevos hogares han accedido a una vivienda con la ayuda de las Administraciones Públicas.

596. El nivel de ventas de viviendas ha ido evolucionando de manera muy similar al de la construcción, así en los últimos 19 trimestres (2004- 3º trimestre de 2008)<sup>5</sup> en España se han vendido 3.976.650 viviendas, de las que 1.709.959 corresponden a viviendas de obra nueva, es decir el 43% y 2.266.791 de segunda mano, lo que representa el 57%.

<sup>3</sup> Encuesta de Condiciones de Vida 2006. Instituto Nacional de Estadística.

<sup>4</sup> Fecha del último dato oficial 1º de enero de 2008.

<sup>5</sup> Estadística de Transacciones Inmobiliarias. Ministerio de Vivienda. Últimos datos disponibles.

i) *Ajustes entre la oferta y la demanda*

597. Desde el año 2002, se han venido produciendo fuertes desequilibrios entre oferta y demanda en el sector vivienda. Esta situación en los dos últimos años, se está corrigiendo, iniciándose una senda de ajustes, vía cantidad, sin incidir sustancialmente en los precios de la vivienda. Sin embargo, aunque se está equilibrando el mercado a nivel nacional, existen todavía algunos desequilibrios territoriales.

598. En este contexto, la vivienda por ser un activo localizado (no puede trasladarse de un lugar a otro) se ha originado en ciertas regiones un exceso de oferta y donde la demanda, ahora, no puede absorber, lo que dará lugar a reducciones de precios (precios regionales) hasta la reabsorción del exceso de oferta. Por el contrario, en otras regiones, se está produciendo el fenómeno contrario, un exceso de demanda, no satisfecha por la oferta existente, incidirá sobre una mayor actividad del sector construcción residencial, si el sistema financiero y el sector inmobiliario son capaces de adaptarse a las nuevas condiciones del mercado. Ante la creación, en los próximos años, de 362.500 nuevos hogares, la necesidad de viviendas ya sea en propiedad, el 80% o en alquiler, el 20%, permitirá un ajuste en la construcción de nuevas viviendas absorbiendo el exceso de las viviendas en stock, viviendas terminadas en manos de los promotores, que se cifran en 558.000 viviendas.

599. En el siguiente cuadro se estima la construcción de un número de total de viviendas en el año 2008.

	<i>Vivienda principal</i>	<i>Otros tipos de vivienda (secundaria, ahorro, inversión)</i>	<i>Total</i>
Vivienda libre	250 000	80 000	<b>330 000</b>
Vivienda protegida	70 000		<b>70 000</b>
<b>Total</b>	<b>372 000</b>	<b>80 000</b>	<b>400 000</b>

*Fuente de información:* Elaboración propia. Ministerio de Vivienda.

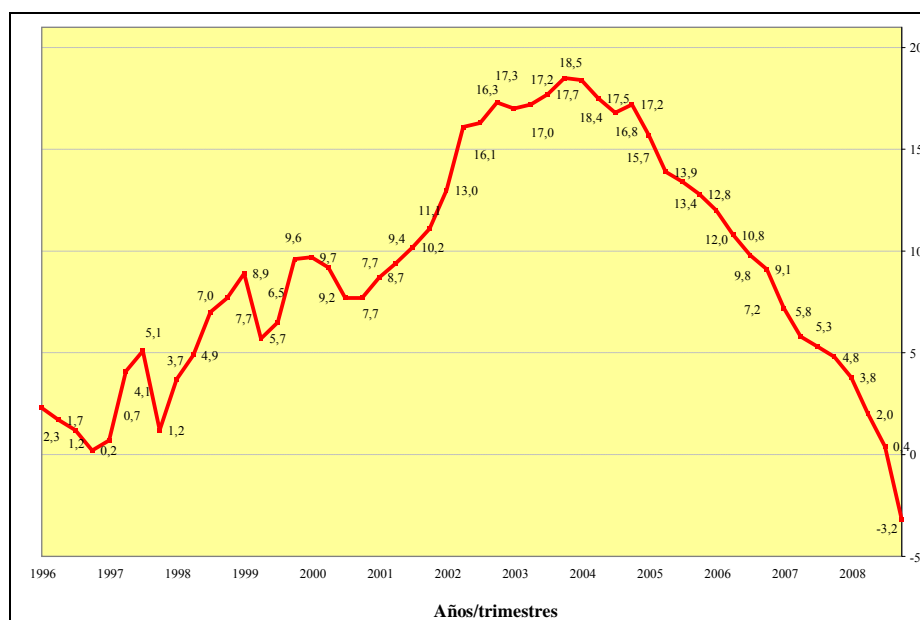
600. Sin embargo, conviene señalar que, actualmente, se ha iniciado un proceso de ajuste, vía cantidad, con una oferta de 702.000 viviendas y se están demandando 590.000 viviendas. A pesar de este ajuste en términos, a nivel nacional, existen algunos desequilibrios territoriales.

ii) *Evolución del precio de la vivienda*

601. En el período 2002-2008 el precio del metro cuadrado de la vivienda libre se ha incrementado un 91,9% (1º primer trimestre de 2002, 4º trimestre de 2008). El precio de la vivienda de segunda mano se ha incrementado un 96% y la nueva de 79,6%. A pesar de estos incrementos, desde 2007 empieza a moderarse las variaciones interanuales de precios y, en el cuarto trimestre de 2008, se observan caídas de precios. En el cuarto trimestre de 2008, la caída de precios es de 3,2% en tasa interanual.

602. El precio medio del metro cuadrado de la vivienda protegida es de 1.131,6 euros, un 44% menos que el precio de la vivienda libre, 2.018,5 euros. Esta diferencia de precios permite que aquellos colectivos con menos rentas puedan acceder a la vivienda en propiedad en unas circunstancias más favorables.

### Tasas mensuales. Precios de Vivienda Libre



#### g) Alojamiento de los grupos más vulnerables

603. La "Encuesta sobre las personas sin hogar (EPSH 2005)", realizada por el Instituto Nacional de Estadística estima que el número de personas sin hogar alcanza la cifra de 21.900 personas. De las cuales:

- a) El 82,7% de las personas sin hogar son varones. La edad media de este colectivo es de 37,9 años y sus ingresos son de 302 euros al mes;
- b) Casi la mitad de esta población tiene hijos (46%); sólo una décima parte vive con ellos;
- c) El 30% de las personas sin hogar es abstemia y nunca ha consumido drogas;
- d) El 37,5% lleva más de tres años sin alojamiento propio;
- e) La mitad de la población sin hogar busca trabajo;
- f) El 51,8% son españoles y el resto extranjeros;
- g) Los extranjeros sin hogar llevan, de media, tres años y siete meses en España y un año y once meses en la comunidad autónoma donde se les ha localizado.

604. Sin embargo, otras fuentes sitúan sus estimaciones entre 20.000 y 30.000 personas sin hogar.

#### h) Normas más significativas en materia de vivienda y urbanismo período 2004-2008

##### i) Normas estatales

605. Son de aplicación:

- a) Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. En la misma se modifica el

artículo 72 relativo al tipo de gravamen y al recargo por inmuebles urbanos de uso residencial desocupados con carácter permanente.

b) Real Decreto 553/2004, de 17 de abril, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales y, entre otros, se crea el Ministerio de Vivienda.

c) Real Decreto 1721/2004, de 23 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 2002-2005 y se crean nuevas líneas de actuaciones protegidas para fomentar el arrendamiento de viviendas.

d) Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda.

e) Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación.

f) Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio, en lo que afecta, entre otras materias, al arrendamiento de viviendas.

g) Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, por el que se aprueban las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones.

h) Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo.

i) Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios.

j) Real Decreto 1294/2007, de 28 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos Generales de los Colegios Oficiales de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria y de su Consejo general.

k) Real Decreto 1371/2007, de 19 de octubre, por el que se aprueba el documento básico "DB-HR Protección frente al ruido" del Código Técnico de la Edificación y se modifica el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación.

l) Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes.

m) Real decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias.

n) Ley 41/2007, de 7 de diciembre, por la que se modifica la Ley 2/1981, de 25 de marzo, de regulación del Mercado Hipotecario y otras normas del sistema hipotecario y financiero, de regulación de las hipotecas inversas y el seguro de dependencia y por la que se establece determinada norma tributaria.

o) Real Decreto 14/2008, de 11 de enero, por el que se modifica el Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda.

p) Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo.

q) Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012.

r) Real Decreto Ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se crean un Fondo Estatal de Inversión Local y un Fondo especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo y se aprueban créditos extraordinarios para atender a su financiación.

s) Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de diciembre de 2008, por el que se aprueba el destino del Fondo especial del Estado para el estímulo de la Economía y el Empleo, dotado por el Real Decreto Ley 9/2008, de 28 de noviembre, y su distribución por departamentos ministeriales. Al Ministerio de Vivienda se le asignan 110 millones de euros para la financiación de actuaciones de rehabilitación de viviendas y espacios urbanos en el marco del Plan de Vivienda 2009-2012.

ii) *Normas autonómicas*

606. Ordenadas por Comunidad Autónoma:

a) Andalucía:

- Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo.
- Ley 1/2006, de 1 de mayo, de modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística, de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Comercio Interior, y de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida.
- Proyecto de Ley del derecho a la vivienda (en tramitación parlamentaria).

b) Aragón:

- Ley 9/2004, de 20 de diciembre, de reforma de la Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de Medidas Urgentes de política de Vivienda Protegida.
- Decreto Ley 2/2007, de 4 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la adaptación del ordenamiento urbanístico a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, garantías de sostenibilidad del planeamiento urbanístico e impulso de a las políticas activas de vivienda y suelo.

c) Asturias:

- Ley 2/2004, de 29 de octubre, de medidas urgentes en materia de suelo y vivienda.

d) Illes Balears:

- Ley 2/2005, de 22 de marzo, de normas reguladoras de comercialización de estancias turísticas en viviendas.
- Ley 1/2005, de 7 de diciembre, de medidas específicas y tributarias para las Islas de Ibiza y Fomentera, en materia de de Ordenación Territorial, Urbanismo y Turismo.
- Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo.

e) Canarias:

- Ley 1/2006, de 7 de febrero, por la que se modifica la Ley 2/2003.
- de 30 de enero, de vivienda.
- Ley 4/2006, de 22 de mayo, de modificación del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo.

f) Castilla-La Mancha:

- Decreto Legislativo 1/2004, 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.
- Ley 7/2005, de 7 de julio, de modificación del Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.
- Ley 12/2005, de 27 de diciembre, de modificación del Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de la Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.
- Ley 1/2008, de 17 de abril, de creación de la Empresa Pública de Gestión de Suelo.

g) Castilla y León:

- Ley 5/2006, de 16 de junio, de Cámaras de la Propiedad Urbana y de su Consejo General.
- Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo.

h) Cataluña:

- Ley 10/2004, de 24 de diciembre, de modificación de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo para el fomento de la Vivienda asequible, de la sostenibilidad territorial y de la autonomía local.
- Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo.
- Decreto Ley 1/2007, de 16 de octubre, de medidas urgentes en materia urbanística.
- Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda.

i) Extremadura:

- Ley 10/2004, de 30 de diciembre, de regulación y Bases de la Agencia Extremeña de la Vivienda, el Urbanismo y el Territorio.

j) Galicia:

- Ley 6/2008, de 19 de junio, de Medidas urgentes en materia de vivienda y suelo.
- Ley 18/2008, de 20 de diciembre, de Vivienda.

k) Madrid:

- Ley 2/2005, de 12 de abril, que modifica la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo.
- Ley 8/2005, de 28 de diciembre, de protección y fomento del arbolado urbano.
- Ley 3/2007, de 26 de julio, de medidas urgentes de modernización del Gobierno y la Administración.

l) Murcia:

- Ley 27/2004, de 24 de mayo, de modificación de la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo.
- Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo.
- Ley 8/2005, de 14 de diciembre, para la Calidad de la Edificación.



- Ley 4/2008, de 10 de octubre, de Adaptación del Instituto de Vivienda y Suelo a la Ley 7/2004, de 20 de diciembre.
- m) Navarra:
  - Ley Foral 8/2004, de 24 de junio, de protección pública a la vivienda.
  - Ley Foral 9/2008, de 30 de mayo, del derecho a la vivienda.
- n) País Vasco:
  - Ley 2/2006, de 30 de junio, del Suelo y Urbanismo.
- o) La Rioja:
  - Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.
  - Ley 2/2007, de 1 de marzo, de Vivienda.
- p) Valencia:
  - Ley 3/2004, de 30 de junio, de ordenación y fomento de la calidad de la edificación.
  - Ley 8/2004, de 20 de octubre, de la Vivienda.
  - Ley 10/2004, de 9 de diciembre, del suelo no urbanizable.
  - Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística.

**i) Ayudas del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012**

607. El criterio que se aplica a los ciudadanos procedentes de países extracomunitarios respecto a las ayudas contempladas en el Plan estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 y en la Renta Básica de Emancipación es el que establece la Directiva 2003/109/CE del Consejo Europeo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración; criterio que se recoge asimismo en el Anteproyecto de ley de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, actualmente en proceso de aprobación parlamentaria.

608. El artículo 4 de la Directiva 2003/109/CE establece que los Estados miembros concederán el estatuto de residente de larga duración a los nacionales de terceros países que hayan residido legal e ininterrumpidamente en su territorio durante los cinco años inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud correspondiente; y el artículo 11 establece que los residentes de larga duración gozarán del mismo trato que los nacionales en lo que respecta a (...) el acceso a bienes y a servicios y el suministro de bienes y servicios a disposición del público, así como los procedimientos para acceder a la vivienda.

609. Consecuentemente, el Anteproyecto de ley de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000 contempla en la nueva redacción del artículo 13 de la citada Ley que los extranjeros residentes tienen derecho a acceder a los sistemas públicos de ayudas en materia de vivienda en los términos que establezcan las Administraciones competentes. En todo caso, los extranjeros de larga duración, tendrán derecho a dichas ayudas en las mismas condiciones que los españoles.

**j) Derecho de la población gitana a una vivienda digna**

610. Desde el Programa de Desarrollo Gitano se financian actividades relacionadas con el acceso a una vivienda digna y el realojamiento de población gitana, mediante programas sociales integrales de información, asesoramiento, acompañamiento en el proceso de traslado y adaptación a una nueva vivienda o de rehabilitación de la infravivienda, relación con el entorno vecinal, apoyo escolar, obligaciones comunitarias, etc.

611. Cabe destacar la realización del estudio "Mapa sobre vivienda y comunidad gitana en España 2007" (ver el apartado 48, iii), del que se pueden extraer como conclusiones más relevantes los siguientes aspectos: el 12% de la población gitana aún vive en barracones, chabolas o cuevas, en barrios de especial vulnerabilidad; el 83% de los hogares se sitúan en barrios con más de 15 años de antigüedad, lo que pone de manifiesto que la población gitana está mayoritariamente sedentarizada; el 27% de las viviendas presentan características de precariedad; en muchos hogares, convive más de un núcleo familiar, con una media de 4,9 personas por vivienda; se detecta cierta dificultad en el acceso a viviendas con fórmulas de protección adecuadas a las condiciones de las familias más vulnerables.

## G. Artículo 12 del Pacto

612. En cuanto a la salud física cabe mencionar los siguientes datos.

613. La tasa de abortos en mujeres menores de 20 años es en el año 2007 de 13,79. Esto supone una enorme preocupación de las autoridades sanitarias españolas que están desarrollando, tanto desde el Ministerio de Sanidad y Política Social como desde la mayoría de las Comunidades Autónomas programas de educación sexual y campañas de promoción del uso del preservativo para luchar contra este problema.

614. En cuanto a la prevalencia del consumo de tabaco (que no tasa), se señala para la información del Comité que admitiendo que cualquier consumo de tabaco, poco o mucho, es negativo y, por ello, debemos tender a que disminuya progresivamente, las cifras que se dan en España en estudiantes de 14 a 18 años, son las siguientes:

	2000	2002	2004	2006
Hombres	19,3	17,7	18,9	12,5
Mujeres	27,0	24,2	24,1	16,9

615. Estas cifras demuestran que, si bien queda por hacer, se está haciendo mucho ya que la tendencia es claramente descendente.

616. Para responder a la cuestión del consumo de alcohol llamamos la atención sobre la tabla 1 (abajo) en la que se observa que todas las prevalencias de consumo tienen una tendencia descendente.

617. Igualmente, se indica que la evolución de los consumos de riesgo viene descendiendo desde el año 2003. Por tanto, estos datos indican, como en el caso del alcohol como en el del tabaco, se está haciendo un buen trabajo que, aunque no con la rapidez que nos gustaría, está dando resultados positivos.

### 1. Tasa de alcoholismo, particularmente entre jóvenes. Evolución

618. El término alcoholismo tiene un significado variable y se emplea generalmente para referirse al consumo crónico y continuado o al consumo periódico de alcohol que se caracteriza por un deterioro del control sobre la bebida, episodios frecuentes de intoxicación y obsesión por el alcohol y su consumo a pesar de sus consecuencias adversas.

619. La imprecisión de este término, hizo que la OMS lo desaprobara, dando preferencia a una expresión más concreta como es "Síndrome de dependencia del alcohol", que es uno de los muchos problemas relacionados con el alcohol.

620. El realizar una aproximación a la magnitud de la dependencia del alcohol con base poblacional es una tarea tremendamente compleja, por ello en España el consumo de bebidas alcohólicas se conoce a través de las siguientes encuestas.

621. Encuestas Domiciliarias sobre Drogas, dirigidas a población de 15-64 años, y realizadas por la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas del Ministerio de Sanidad y Consumo. Actualmente se dispone de datos de una serie de siete encuestas que se iniciaron en 1995 y que con periodicidad bianual y en los años impares, se han ido realizando hasta hoy. Los últimos datos publicados hacen referencia a la encuesta realizada en el año 2007.

622. Encuesta Estatal sobre uso de Drogas en Enseñanzas Secundarias (ESTUDES), realizada en 2006 a escolares de 14-18 años. El alcohol sigue siendo la sustancia más consumida entre los jóvenes de 14 a 18 años, con datos desde 1996.

623. La Encuesta Nacional de Salud recoge también datos sobre consumo de alcohol, por edades y sexo. Ver [www.msc.es/estadEstudios/estadisticas/encuestaNacional/encuestaNac2006/EstilosVidaPorcentaje.xls](http://www.msc.es/estadEstudios/estadisticas/encuestaNacional/encuestaNac2006/EstilosVidaPorcentaje.xls).

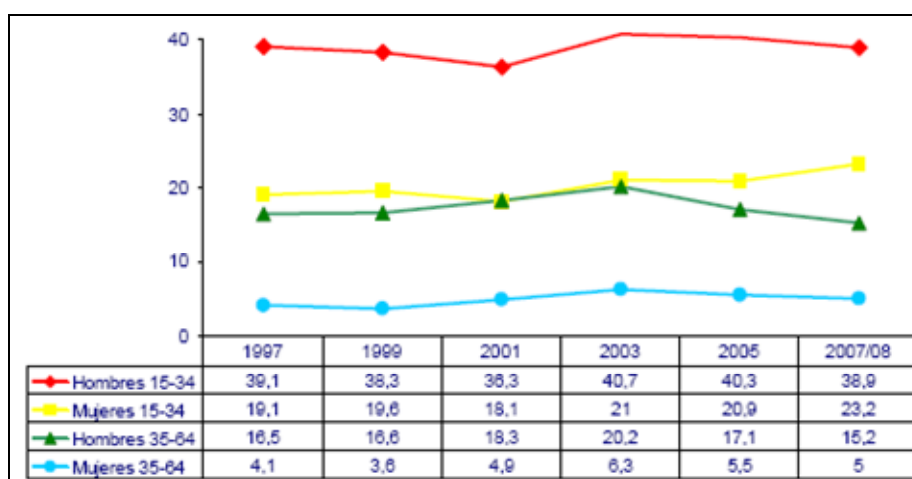
624. Consideramos más adecuado para explorar los consumos, fundamentalmente en gente joven utilizar la Encuesta Estatal sobre uso de Drogas en Enseñanzas Secundarias y seguir los siguientes ítems: "prevalencia de consumo de alcohol en los últimos 30 días" y/o por "la prevalencia de borracheras."

625. Durante el período 1994-2002, los indicadores de frecuencia de consumo en los últimos 12 meses y 30 días disminuyeron de forma consistente en todos los grupos de edad, mientras que la prevalencia de bebedores de riesgo permaneció relativamente estable. Sin embargo, la frecuencia de borracheras en los últimos 30 días entre los que habían consumido alcohol en ese período aumentó ligeramente con respecto a 2004. Por lo tanto, aunque se reduce la extensión del consumo de alcohol, parece que aumenta la frecuencia de episodios de consumo intensivo.

Figura 1

**Evolución de la prevalencia de borracheras en los últimos 12 meses en la población de 15-64 años, según grupo de edad y sexo. España, 1997-2007/08**

(En porcentaje)



Área de Prevención. 18 de febrero de 2009.

Tabla 1  
**Características generales del consumo de alcohol entre los estudiantes de enseñanzas secundarias de 14-18 años, según sexo (porcentajes), España 1994-2006**

	1994		1996		1998		1994		2000		2004		2006	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Número de encuestados	10 415	10 374	8 867	9 668	8 224	9 341	10 147	9 777	12 964	13 946	12 864	13 076	12 598	13 856
Prevalencia consumo alcohol alguna vez en la vida	84,3	84,0	84,3	84,1	85,5	86,4	78,2	77,9	75,9	77,2	81,5	82,5	78,4	80,7
Edad mediad e inicio del consumo de alcohol (años)	13,1	13,8	13,5	14,0	13,5	14,0	13,4	13,8	13,4	13,8	13,6	13,9	13,7	13,8
Edad mediad e inicio del consumo semanal de alcohol (años)	-	-	15,0	15,0	15,0	15,1	14,8	14,9	15,0	14,9	15,2	15,1	15,0	14,9
Prevalencia de consumo de alcohol en últimos 12 meses	82,8	82,7	82,3	82,5	83,0	84,5	77,3	77,3	74,9	76,3	80,6	81,5	73,4	76,3
Prevalencia de consumo de alcohol en últimos 30 días	75,3	74,9	66,8	66,7	67,5	68,5	60,4	59,9	56,7	55,4	65,5	65,7	58,1	58,0
Prevalencia de consumo de alcohol en fin des emana últimos 30 días	-	-	66,0	66,4	67,0	68,1	60,1	59,8	56,3	55,2	65,1	65,5	57,7	57,7
Prevalencia de consumo de alcohol en días laborables últimos 30 días	-	-	26,8	14,9	26,0	16,1	30,0	16,8	20,8	10,6	26,5	14,1	24,2	13,9
<b>Frecuencia de borrachera sen los últimos 30 días, entre los estudiantes que han consumido alcohol en estos 30 días</b>														
Ninguna borracheras	77,7	79,5	75,2	78,8	75,2	76,4	62,1	66,6	62,1	65,8	55,3	59,4	54,4	57,2
1-2 borracheras	14,7	15,2	15,4	16,5	16,4	17,8	23,9	23,7	24,3	24,9	25,6	28,3	28,9	30,7
3-5 borracheras	4,9	4,2	6,8	4,0	5,8	4,9	10,5	7,7	9,8	7,3	12,9	9,8	12,6	10,3
+ de 5 borracheras	2,6	1,2	2,6	0,8	2,6	0,9	3,5	2,0	3,9	2,0	6,2	2,5	4,1	2,3

Fuente: DGPNSD. Encuesta Estatal sobre Uso de Drogas en Enseñanzas Secundarias (ESTUDES).

Nota: Los porcentajes están calculados sobre el número de casos con información.

Tabla 2

**Prevalencias de borracheras entre los estudiantes de Enseñanzas Secundarias de 14-18 años, según edad. España, 2006**

(En porcentaje)

		<i>Alguna vez en la vida</i>	<i>Últimos 12 meses</i>	<i>Últimos 30 días</i>
Sexo	Hombre	53,4	44,6	26,5
	Mujer	57,0	46,5	24,8
Edad	14 años	28,3	22,1	10,3
	15 años	46,9	38,0	19,2
	16 años	61,7	52,7	30,3
	17 años	72,3	59,4	35,1
	18 años	78,3	64,7	40,3
<b>Total</b>		<b>55,3</b>	<b>45,6</b>	<b>25,6</b>

Fuente: DGPNSD. Encuesta Estatal sobre Uso de Drogas en Enseñanzas Secundarias (ESTUDES).

626. Si nos referimos al consumo en edades de 15 a 64 años lo más adecuado podría ser seguir la evolución de los consumos de riesgo, entendiendo por tales los consumos superiores o iguales a los 50 cc/día (equivalente a 40 g/día) en hombres y a los 30 cc/día (equivalente a 24 g/día) en mujeres, Evolución de bebedores de riesgo:

- a) Año 2003: 5,3% de esta población;
- b) Año 2005: 5,5%;
- c) Año 2007/8: 3,4%.

Tabla 4

**Prevalencia del consumo de alcohol en los últimos 30 días en la población de 15-64 años. España, 1995-2007/08**

(En porcentaje)

<i>Consumo en los últimos 30 días</i>	<i>1995</i>	<i>1997</i>	<i>1999</i>	<i>2001</i>	<i>2003</i>	<i>2005</i>
Alcohol	64,0	61,8	63,7	64,1	64,6	60

627. En cuanto a la salud mental, hay que destacar la Estrategia en Salud Mental del Sistema Nacional de Salud. La Estrategia fue aprobada por el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud el 11 de diciembre de 2006 y se divide en seis líneas directrices:

- a) Línea estratégica 1: Promoción de la salud mental de la población, prevención de la enfermedad mental y erradicación del estigma asociado a las personas con trastorno mental;
- b) Línea estratégica 2: Atención a los trastornos mentales;
- c) Línea estratégica 3: Coordinación interinstitucional e intrainstitucional;
- d) Línea estratégica 4: Formación del personal sanitario;
- e) Línea estratégica 5: Investigación en salud mental;
- f) Línea estratégica 6: Sistema de información en salud mental.

628. Al igual que en el resto de materias también existen medidas específicas en relación con la población gitana.

629. En relación con la salud de la población gitana, hay que señalar la Estrategia Nacional de Equidad en Salud 2004-2008 dirigida a población gitana. Esta Estrategia se puso en marcha en el año 2003 desde el Área de Promoción de la Salud del Ministerio de Sanidad y Consumo (MSC), tras detectarse desigualdades en el acceso al Sistema Nacional de Salud a pesar de que, en España, el acceso es universal. Se constataron, asimismo, dificultades en el acceso a los programas del área de prevención y promoción de la salud y en los resultados que el Sistema Nacional de Salud estaba obteniendo con la comunidad gitana.

630. Esta Estrategia cuyas bases se recogen en el documento "Salud y Comunidad Gitana" (del que existe una versión traducida al inglés) se sigue implementando desde su creación en el año 2003. Esta Estrategia se ha desarrollado, por un lado, a través del Acuerdo de Colaboración que el MSC mantiene con la Fundación Secretariado Gitano (FSG) y, por otro, a través del Grupo de Salud del Consejo Estatal del Pueblo Gitano (CEPG), desde su creación en el año 2006; En este Grupo de Salud participan activamente todos los miembros y se decide, desde esta participación, las líneas de acción a seguir dentro de la Estrategia Nacional de Equidad.

**Actuaciones llevadas a cabo en el marco de la Estrategia Nacional de Equidad en Salud en el periodo 2004-2008.**

- Servicio de asistencia técnica. Información, asesoramiento y acompañamiento para la puesta en marcha y el desarrollo de intervenciones en salud con la comunidad gitana.
- Acciones de capacitación técnica de entidades sociales.
- Acciones formativas y de sensibilización.
- Encuesta Nacional de Salud dirigida a población gitana: En el año 2006 se realizó, dentro del Convenio del MSC con la FSG, una Encuesta Nacional de Salud dirigida a población gitana. En el 2008 se ha publicado un avance de resultados de dicha encuesta en el documento: "Comunidad Gitana y Salud: conclusiones, recomendaciones y propuestas"; en él se recogen, además, unas primeras recomendaciones para trabajar áreas en las que ya, a priori, se han detectado desigualdades en salud. Dichas recomendaciones son el resultado del trabajo realizado por el Grupo de profesionales Expertos en Comunidad Gitana y Salud y el Grupo de Salud del Consejo Estatal del Pueblo Gitano y las entidades gitanas que participaron en el Primer Seminario Nacional de Asociaciones Gitanas sobre Salud "SASTIPEN VA" (SALUD SÍ).

631. La encuesta realizada en España ha servido de modelo para el diseño en una encuesta europea que se va a realizar dentro del proyecto europeo en el que participa la FSG con el apoyo de nuestro Ministerio.

632. Actualmente se está trabajando en el análisis comparativo de la Encuesta Nacional de Salud dirigida a población gitana realizada en 2006 con la Encuesta Nacional de Salud 2006 realizada al conjunto de la población española. Los resultados se presentarán en el primer trimestre de 2009.

633. También en este periodo se aprobó la Estrategia Sectorial de Cooperación Española en Salud en la que el derecho a la salud es el marco referencial.

## H. Artículo 13 del Pacto

### 1. Referencia general

634. La finalización en el año 2000 del proceso de transferencias en materia de educación del Estado a las Comunidades Autónomas supuso la creación de unas nuevas condiciones que aconsejaban la revisión del conjunto de la normativa vigente para las enseñanzas distintas de las universitarias. *La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación* asegura la necesaria homogeneidad básica y la unidad del sistema educativo. Actualmente en España la educación obligatoria se extiende hasta los 16 años, aunque si bien la educación obligatoria es desde los 6 años (ingreso en educación primaria) a los 16 años, la tasa de cobertura del segundo ciclo infantil (de 3 a 6 años) que es una etapa voluntaria y gratuita, cuenta con un porcentaje de escolarización cercano al 100 % de los alumnos. En definitiva, podemos concluir que el Gobierno de España está ampliando el derecho a la educación de los niños (véase [www.educacion/sistema-educativo/politicas/educa3.html](http://www.educacion/sistema-educativo/politicas/educa3.html)).

635. En esta línea, se aprueba el Plan Educa 3 que es un gran avance en materia de educación.

636. Mediante Resolución de 24 de abril de 2009, de la Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros, por el que se aprueban los criterios de distribución del crédito, así como la distribución resultante, para la aplicación en el año 2009 del Plan de extensión e impulso del primer ciclo de Educación infantil Educa3, aprobados por la Conferencia Sectorial de Educación. Véase [www.boe.es/boe/dias/2009/05/14/pdfs/BOE-A-2009-8044.pdf](http://www.boe.es/boe/dias/2009/05/14/pdfs/BOE-A-2009-8044.pdf).

637. Educa3 tiene como objetivo atender la necesidad de las familias de conciliar la vida personal y laboral y responder a la creciente demanda para escolarizar a los niños de menos de 3 años. Asimismo, el impulso de la creación de una red de centros de carácter educativo responde al compromiso del Gobierno para fomentar la escolarización temprana, factor clave para el posterior éxito escolar de los alumnos, y ofrecer una educación de calidad desde los primeros años de vida. El impulso de una red de centros educativos de educación infantil responderá a las condiciones de calidad y equidad recogidas en la LEY ORGÁNICA 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, tanto en lo que se refiere a las instalaciones, como a las titulaciones de los profesionales de atención directa a los niños de hasta 3 años.

638. De los 14 a los 16 años, período de finalización de la educación secundaria obligatoria, las chicas españolas obtienen mejores resultados en cuanto a la obtención del título de Graduado en Educación Secundaria, por lo que entre el alumnado femenino el "fracaso escolar" es más reducido. En torno al 90% de las mujeres de 12 comunidades autónomas alcanzan los objetivos de la ESO. Tan sólo las niñas de Ceuta y Melilla y Baleares están por debajo de la media estatal de éxito (75%). En cuanto a la Formación Profesional y los Ciclos Formativos de Grado Medio y Superior, se ha experimentado también un incremento constante en los últimos años, a la vez que ha descendido la matriculación en bachillerato. En términos generales, existe un equilibrio entre la proporción de hombres y mujeres, pero se sigue observando una gran segregación horizontal, puesto que existen ramas claramente feminizadas y otras claramente masculinizadas, lo que indica la persistencia de estereotipos culturales. La Ley Orgánica de Educación introduce una mayor flexibilidad en el acceso, así como en las relaciones entre los distintos subsistemas de la formación profesional con el objetivo de establecer diversas conexiones entre la educación general y la formación profesional. Respecto a los estudios de doctorado, una de las cuestiones de preocupación señaladas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en el quinto informe presentado por España, aproximadamente el 47% de las tesis aprobadas son leídas por mujeres. A pesar de

que casi el 51% del alumnado matriculado eran mujeres, son éstas las que menos tesis leen. La participación de las estudiantes españolas en el programa ERASMUS es actualmente mayor que la de los estudiantes varones, con un total de 57,88% en el año 2004-05. En el análisis de los datos de profesorado se combinan la segregación horizontal y vertical. Con datos del curso 2005- 2006, para el conjunto del profesorado el porcentaje de mujeres es mayoritario (65,50%). Sólo en el caso de ESO, Bachillerato y Formación Profesional los porcentajes de las mujeres y hombres se equiparan, con un 55,72%. En el nivel de Infantil/ Primaria es de 77,67%, mientras que en la Universidad es el 42,12%. Las catedráticas de universidad sólo representan un 18,11% del colectivo.

## 2. Modificaciones del ordenamiento jurídico

639. Uno de los principios fundamentales en los que se basa el Sistema Educativo Español consiste en la exigencia de proporcionar una educación de calidad a todos los ciudadanos de ambos sexos y en todos los niveles del sistema educativo, así como garantizar una igualdad efectiva de oportunidades, prestando los apoyos necesarios, tanto al alumnado que lo requiera como a los centros en los que están escolarizados.

640. Durante el periodo que comprende el informe, se han llevado a cabo varias modificaciones legislativas que han mencionan específicamente a la igualdad entre los sexos.

641. La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación dedica el Título II a la Equidad en la Educación, tratando en su Capítulo I la atención a los alumnos con necesidades educativas específicas de apoyo educativo, prestando especial atención a lo que se establece en el artículo 71:

"Artículo 71  
Principios

1. Las Administraciones educativas dispondrán los medios necesarios para que todo el alumnado alcance el máximo desarrollo intelectual, social y emocional, así como los objetivos establecidos con carácter general en la presente Ley."

642. La misma Ley en el Capítulo II del mismo título, dedicado a la Compensación de las desigualdades en educación, dispone en su artículo 80:

"Artículo 80  
Principios

Con el fin de hacer efectivo el principio de igualdad en el ejercicio del derecho a la educación, las Administraciones públicas desarrollarán acciones de carácter compensatorio en relación con las personas, grupos y ámbitos territoriales que se encuentren en situaciones desfavorables y proveerán los recursos económicos y los apoyos precisos para ello.

Las políticas de educación compensatoria reforzarán la acción del sistema educativo de forma que se eviten desigualdades derivadas de factores sociales, económicos, culturales, geográficos, étnicos o de otra índole.

Corresponde al Estado y a las Comunidades Autónomas en sus respectivos ámbitos de competencia fijar sus objetivos prioritarios de educación compensatoria."

643. La Ley Orgánica 3/07 para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres hace especial referencia en su Capítulo II (Acción Administrativa para la igualdad) al principio de igualdad entre mujeres y hombres en relación con la educación en sus artículos 23, 24 y 25:

a) El artículo 23 establece que "el sistema educativo incluirá entre sus fines la educación en el respeto de los derechos y, libertades fundamentales y en la igualdad de



oportunidades entre mujeres y hombres" y que "la eliminación de los obstáculos que dificultan la igualdad efectiva entre mujeres y hombres y el fomento de la igualdad entre sexos" es uno de los principios de calidad del sistema educativo.

b) El artículo 24 se refiere a la integración del principio de igualdad en la política de educación en todos los objetivos y actuaciones educativas y prevé atención especial al principio de igualdad en los currículos, eliminación y rechazo de comportamientos y contenidos sexista y estereotipos discriminatorios especialmente en libros de texto y materiales educativos; integración del estudio del principio de igualdad en la formación del profesorado; presencia equilibrada de ambos sexos en los órganos de los centros docentes, el fomento del conocimiento y difusión en la comunidad educativa de los principios de coeducación e igualdad efectiva y el establecimiento de medidas educativas dirigidas al reconocimiento y enseñanza del papel de las mujeres en la Historia.

c) El artículo 25 (referido al la educación superior) prevé en dicho ámbito las siguientes actuaciones: inclusión en los planes de estudio de enseñanzas en materia de igualdad, creación de postgrados específicos, realización de estudios e investigaciones en la materia.

644. Asimismo, La *Ley 27/2005, de 30 de noviembre, de Fomento de la Educación y la Cultura de la Paz*, para la resolución pacífica de las posibles controversias apostando por una educación orientada y fundada en la paz, de modo transversal, y por la promoción de acciones y actuaciones necesarias para eliminar todo tipo de discriminación.

### 3. Políticas y programas y Planes

645. La LOIE garantiza la igualdad real de oportunidades mediante las siguientes actuaciones:

a) La atención especial en los currículos y en todas las etapas educativas al principio de igualdad entre mujeres y hombres;

b) La eliminación y el rechazo de los comportamientos y contenidos sexistas y estereotipos que supongan discriminación entre mujeres y hombres, con especial consideración a ello en los libros de texto y materiales educativos;

c) La integración del estudio y aplicación del principio de igualdad en los cursos y programas para la formación inicial y permanente del profesorado;

d) La presencia equilibrada de mujeres y hombres en los órganos de control y de gobierno de los centros docentes;

e) La cooperación con el resto de las Administraciones educativas para el desarrollo de proyectos y programas dirigidos a fomentar el conocimiento y la difusión del principio de coeducación y de igualdad efectiva entre mujeres y hombres entre los miembros de la comunidad educativa.

646. Además de lo anterior cabe destacar en el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2008-2011 que uno de los 12 Ejes de actuación en que se estructura (Eje 4) está referido específicamente a educación. En éste se señalan como destacables la prevención de la violencia de género en todos los tramos de la educación, la integración de la perspectiva de género en las actividades deportivas, el prestar especial atención a los colectivos de mujeres y niñas que puedan sufrir situaciones de doble discriminación y el fomento de programas de orientación que promuevan la elección de estudios de forma no discriminatoria.

647. El Instituto de la Mujer adscrito en la actualidad al Ministerio de Igualdad, durante el período de este informe ha elaborado una serie de materiales didácticos dirigidos al

profesorado, padres, madres y alumnado para su utilización en actividades de formación de profesionales de la educación y en las aulas de distintos niveles educativos, tales como:

- a) "Tomar en serio a las niñas";
- b) "Créeme y páralo" frente a los abusos sexuales infantiles;
- c) "Por preguntar que no quede. Nosotras creamos mundo": material que celebra el 8 de marzo haciendo un recordatorio de lo que las mujeres han aportado a la historia;
- d) "Selección de Textos sobre la diferencia sexual": material didáctico sobre pensamiento y práctica feminista;
- e) "Proyecto La historia verdadera": recopilación de textos de autoras y autores que parten de una historia sexuada y de una interpelación de los hechos en femenino y en masculino;
- f) "Las Adolescentes y el deporte: Chicas en movimiento": promover que las jóvenes no abandonen el ejercicio físico y la práctica deportiva en la adolescencia;
- g) "Contar cuentos cuenta": tríptico para fomentar la actitud crítica en la utilización y compra de cuentos infantiles y juveniles;
- h) "Atlas de las mujeres en el desarrollo del mundo" sobre la situación de las mujeres en el mundo actual y de su incidencia en los cambios que en muchos sectores se están produciendo, más allá de la evolución que reflejan las estadísticas;
- i) "Guía para Padres y Madres sobre educación afectivo- sexual en educación primaria".

648. El Proyecto Intercambia, que se inició en el año 2005 en colaboración con las autoridades educativas de las Comunidades Autónomas, tiene como objetivo compartir información y desarrollar análisis también sobre materiales didácticos para igualdad de oportunidades y prevención de la violencia desde la educación.

649. En colaboración con el Ministerio de Sanidad y Política Social se publicó la investigación "Incorporación y trayectoria de niñas gitanas en la ESO" y han finalizado las investigaciones "Construcción de la identidad masculina en niños y jóvenes de hoy" y "Análisis de la transmisión y recepción de información sobre educación afectivo sexual en la adolescencia".

650. Asimismo, en colaboración con la CEAPA (Confederación de Asociaciones de Madres y Padres de Alumnos y Alumnas), y con el fin de promover la participación de madres y padres en iniciativas dirigidas a conseguir la igualdad de oportunidades de alumnas y alumnos en la educación se han realizado las siguientes actividades durante el periodo comprendido:

- a) Curso de formación de formadores/as "Aprendiendo en familia", sobre prevención de conflictos familiares;
- b) Campaña para promocionar la integración de las mujeres inmigrantes en estas asociaciones de padres y madres;
- c) Edición de materiales que fomenten la democratización en la vida familiar (conciliación vida familiar y laboral, corresponsabilidad y reparto de tareas domésticas).

651. El ámbito de la investigación sobre feminismo y estudios de género ha sido tradicionalmente abordado a través de los cursos de doctorado o de asignaturas de carácter voluntario. Por esta razón, la Asociación Universitaria de Estudios de las Mujeres (AUDEM) ha firmado un documento exigiendo la plena integración de los estudios de las

mujeres, feministas y de género entre los nuevos títulos universitarios que se están definiendo en España para adaptarse a las directrices europeas.

652. En noviembre de 2006 se celebró el 1er Congreso de Estudios para las Mujeres, del Género y Feministas. Grados y Postgrados en el Espacio Europeo de Educación Superior. Su principal objetivo fue la definición de los contenidos de las futuras y posibles asignaturas de grados, que en materia de género, se puedan introducir en el sistema español de educación superior, así como el establecimiento de una estrategia de influencia para la inclusión de los Estudios Feministas, del Género y las Mujeres en el diseño del nuevo sistema de educación superior.

653. Durante el período del presente Informe, el Instituto de la Mujer ha firmado varios convenios de colaboración con la Universidad Complutense de Madrid para la realización de diversas actividades de carácter formativo en feminismo, políticas de igualdad y violencia de género y con la Universidad Autónoma de Madrid para la realización del Master Estudios Interdisciplinarios de Género.

654. Asimismo, se ha creado la Unidad de Igualdad adscrita al Ministerio de Educación, encargada de llevar a cabo medidas de acción positiva en el ámbito científico, tecnológico y académico. Tiene como misión velar para que los datos emanados de las instituciones públicas de investigación y educación especifiquen la posición de las mujeres en cada campo y orientar la promoción de los entornos laborales con una organización del trabajo científico y docente que permita la conciliación de la vida profesional y personal.

655. En este ámbito, tampoco se puede olvidar el Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia (2006-2009) aprobado por acuerdo del Consejo de ministros el 16 de junio de 2006.

656. La puesta en marcha del Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2006-2009 da cumplimiento al compromiso adquirido en el III Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2005 – 2006, aprobado por Consejo de Ministros el 8 de septiembre de 2005.

657. Este Plan, primero de estas características en España, se aprueba con la intención de favorecer una cultura de cooperación entre las instituciones públicas y privadas comprometidas en la promoción y defensa de la infancia y adolescencia, como respuesta a los nuevos retos que se plantean en relación con su bienestar.

658. Otro aspecto relevante en materia de educación hace referencia a las medidas generales y específicas adoptadas por el Gobierno español en materia educativa para la inclusión de la población gitana.

**a) Medidas generales de Educación y Formación profesional**

659. En relación con el derecho a la educación y la formación profesional (artículo 5 e) v) de la Convención) se señala el artículo 27 de la Constitución, que establece el derecho de todos a la educación y la enseñanza básica obligatoria y gratuita de los 6 a los 16 años. La publicación de la Ley orgánica 2/2003, de 3 de mayo, de Educación, ha supuesto un cambio importante en el ámbito de la educación. En ella se contemplan como principios del sistema educativo, entre otros:

a) La calidad de la educación para el alumnado, independientemente de sus condiciones y circunstancias;

b) La equidad, que garantice la igualdad de oportunidades, la inclusión educativa y la no discriminación y actúe como elemento compensador de las desigualdades personales, culturales, económicas y sociales;

c) La transmisión y puesta en práctica de valores como la solidaridad, la tolerancia, la igualdad, el respeto o la justicia, y que ayuden a superar cualquier tipo de discriminación;

d) La flexibilidad para adecuar la educación a la diversidad de necesidades del alumnado;

e) La participación de la comunidad educativa en la organización de los centros.

660. En base a la aplicación de esta Ley el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte viene desarrollando acciones dirigidas al logro de la calidad de la educación y el éxito escolar de todos los estudiantes, entre ella:

a) Aumentar la oferta educativa en el primer ciclo de la educación infantil;

b) Incrementar el profesorado destinado a la atención del alumnado en las distintas etapas, y a aquel que presente necesidad de apoyo educativo por cualquier circunstancia;

c) Desarrollar programas de mejora del éxito escolar y de disminución de las bolsas de abandono temprano de la escolarización;

d) Asegurar, mediante la coordinación con las administraciones, la gratuidad en el segundo ciclo de la Educación infantil y la escolarización del 100% de los niños de dicho ciclo;

e) Impulsar la política de becas y ayudas al estudio.

661. Para todos los alumnos, españoles y extranjeros, que no alcanzan los objetivos de la etapa, la ley obliga a establecer una adecuada diversificación de los contenidos en los últimos años de la misma. A través de los programas de diversificación curricular y de garantía social los alumnos podrán permanecer escolarizados en esta etapa hasta los 21 años, a fin de que obtengan el Título de Graduado en Educación Secundaria, reciban la necesaria iniciación profesional para incorporarse a la vida activa y/o puedan proseguir su formación en el sistema educativo y prevenir y reducir el abandono escolar prematuro.

662. En relación con las medidas adoptadas por el Gobierno para prevenir la discriminación racial en el disfrute de estos derechos:

a) La Ley Orgánica N.º 5/2002, de 19 de junio, de las cualificaciones y de la formación profesional en el artículo 2 3) b) establece, como principio básico del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional, "el acceso, en condiciones de igualdad de todos los ciudadanos, a las diferentes modalidades de la formación profesional".

b) El artículo 12 de la Ley N.º 5/2002, de oferta formativa a grupos con especiales dificultades de integración laboral, dice en el punto 1 "con la finalidad de facilitar la integración social y la inclusión de los individuos o grupos desfavorecidos en el mercado de trabajo, las administraciones públicas, especialmente la administración local, en el ámbito de sus respectivas competencias, adaptarán las ofertas formativas a las necesidades específicas de los jóvenes con fracaso escolar, discapacitados, minorías étnicas, parados de larga duración y, en general, personas con riesgo de exclusión social".

c) La Ley Orgánica de la Calidad de la Educación (Nº 10/2002) regula, en su artículo 42, la incorporación de los alumnos extranjeros al sistema educativo, estableciendo, en el punto 4 de este artículo, que los alumnos extranjeros tendrán los mismos derechos y los mismos deberes que los alumnos españoles.

d) El mismo artículo de la mencionada Ley Orgánica establece, en el punto 1, que las administraciones educativas favorecerán la incorporación al sistema educativo de

los alumnos procedentes de países extranjeros, especialmente en edad de escolarización obligatoria. Para los alumnos que desconozcan la lengua y la cultura españolas, o que presenten graves carencias en conocimientos básicos, las administraciones educativas desarrollarán programas específicos de aprendizaje con la finalidad de facilitar su integración en el nivel correspondiente.

**b) Medidas específicas para la población gitana**

663. En relación al nivel de educación y formación de la población gitana, de los últimos estudios realizados se pueden extraer algunos datos e informaciones que se indican a continuación:

a) La escolarización, casi total, de las niñas y niños gitanos en educación infantil y primaria, se ha producido en las dos últimas décadas. A pesar del avance conseguido, el alumnado gitano sigue teniendo un absentismo excesivo y un fracaso escolar más alto que el de sus compañeros generacionales.

b) El acceso a la educación secundaria es también menor que en la población no gitana, agravado por un abandono generalizado antes de acabar esta etapa escolar obligatoria.

c) En relación con la enseñanza superior, los gitanos y las gitanas que han obtenido títulos universitarios son aún poco numerosos. Se estima que alrededor de doscientos gitanos y gitanas tienen estudios universitarios y en la actualidad estarían cursando esos estudios aproximadamente 1.000 personas, pero estos datos hay que contemplarlos con cierta cautela.

d) El analfabetismo entre los adultos, tanto absoluto como funcional, es muy superior entre los gitanos respecto a la población en general; el último estudio realizado sobre el empleo y población gitana en el que se ha utilizado la misma metodología de la Encuesta de Población Activa (EPA) concluye que "7 de cada 10 personas gitanas mayores de 15 años son analfabetas absolutas o funcionales". En su conjunto, los analfabetos (absolutos y funcionales) gitanos/as tienen un peso, entre toda la población gitana, 4,6 veces superior que la que suponen los analfabetos entre la población española censada por el INE en 2001.

e) Una carencia formativa básica de los jóvenes gitanos desfavorecidos, dificulta una formación profesional o profesionalización posterior.

f) De acuerdo con algunos estudios de las comunidades autónomas, los centros escolares que reciben gitanos de 3 a 5 años (educación infantil) y de 6 a 16 años (educación primaria y secundaria, obligatorias) se sitúan en torno al 33% del total, distribuyéndose entre centros públicos y centros privados concertados, si bien en estos últimos es inferior al 10%; en cinco Comunidades Autónomas (Andalucía, Aragón, Cataluña, Extremadura y Galicia), es del 18%, incrementándose progresivamente a medida que avanza la edad y el ciclo escolar, siendo además mayor la tendencia en las niñas gitanas.

664. Dar respuesta a estas carencias debe entenderse como una corresponsabilidad de los diversos sectores sociales, máxime con el actual sistema de competencias transferidas a las administraciones autonómicas. En este contexto el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, dentro de su actual ámbito de competencias, ha desarrollado las líneas de actuación que a continuación se detallan y que hacen referencia a diversos aspectos y dificultades de la normalización educativa de la población gitana:

a) En el seno del Consejo Estatal del Pueblo Gitano (Real Decreto 891/2005, de 22 de julio, BOE del 26 de agosto, se ha constituido un grupo de trabajo de educación integrado por representantes de los movimientos asociativos gitanos, representantes de la Administración General del Estado en el departamento de Educación, Política Social y

Deporte y expertos en la materia, que abordará todo lo referente a la atención educativa de la población gitana (edición de materiales didácticos sobre cultura gitana, formación en mediación intercultural con el pueblo gitano, formación inicial y permanente del profesorado y de aquellos profesionales que intervienen con el pueblo gitano...).

b) En las convocatorias de subvenciones dirigidas a entidades privadas sin fines de lucro para la realización de actividades de compensación educativa, cuyos destinatarios son los alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo asociadas a situaciones sociales o culturales desfavorecidas, se vienen estableciendo como prioridades para estas ayudas los programas destinados a la escolarización, seguimiento y control del absentismo escolar, los de inserción sociocultural, los programas socioeducativos de educación no formal y los de mediación entre las familias y los centros educativos. Estas subvenciones se convocan anualmente y a la misma se destinan 360.000,00 euros.

665. Así, en todas las convocatorias antes mencionadas, el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte ha destinado diversas ayudas a entidades y asociaciones gitanas que trabajan en el ámbito de la compensación educativa de esta población. Por ejemplo, en las convocatorias relativas a los cursos 2006-2007 y 2007-2008 se ha subvencionado a determinadas entidades y asociaciones que trabajan específicamente con el pueblo gitano los siguientes proyectos:

- a) Proyecto de apoyo y promoción del alumnado en situación de desventaja socio-educativa;
- b) Proyecto socioeducativo para menores y familias en situación de desventaja social;
- c) Actividades de compensación educativa;
- d) Seguimiento y apoyo al alumnado gitano desde la Primaria a la Secundaria, cursos 2006-2007 y 2007-2008;
- e) Sinando calós. Programa de mediación socioeducativa.

666. Con fecha 14 de junio de 2005 se firmó un Convenio de colaboración entre el entonces Ministerio de Educación y Ciencia y la Fundación Secretariado Gitano, para el periodo 2005-2008, con el objetivo de favorecer el acceso de los ciudadanos gitanos a la educación y el impulso de políticas educativas más activas que compensen las desigualdades. En el marco del mismo se han desarrollado las siguientes líneas de actuación:

- a) Interlocución de ambas partes en el marco del análisis y diseño de medidas legislativas que hagan especial hincapié en la atención educativa al alumnado gitano;
- b) Seguimiento y evaluación de la situación educativa de este alumnado y publicación y difusión de los resultados;
- c) Diseño y puesta en marcha de programas experimentales así como de acciones de compensación educativa complementarias a las realizadas por los centros docentes;
- d) Análisis de las dificultades de acceso de la población gitana a la formación profesional y ocupacional y a la formación básica de adultos.

667. Del mismo modo habría que destacar el enorme esfuerzo realizado por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte para apoyar y financiar diferentes investigaciones sobre la escolarización de la población gitana y la educación intercultural. Las acciones desarrolladas han sido:

- a) Realización, publicación y difusión de la investigación "El acceso de la población infantil a la Enseñanza Secundaria. Especial referencia a las niñas";

- b) Organización del "Seminario de reflexión sobre alumnado gitano, educación secundaria y acceso a la formación profesional y el empleo";
- c) Elaboración del material didáctico, en soporte CD, "La formación básica con adultas y adultos gitanos" con información de consulta para el profesorado y unidades didácticas para el alumnado;
- d) Publicación de "Historias de vida de cincuenta estudiantes gitanos y gitanas";
- e) Participación en el Cluster "Acceso e inclusión social en el aprendizaje a lo largo de la vida" de la Dirección General de Educación y Cultura de la Comisión Europea con actividades específicas sobre educación y formación de personas gitanas en países europeos.

## **I. Artículo 15 del Pacto**

### **1. La Constitución española como marco de las políticas culturales que pueden desarrollar los poderes públicos**

668. La Constitución española de 1978 aborda los derechos culturales con inusitada amplitud en la tradición constitucionalista, conteniendo una regulación abundante e intensa. En este sentido, pretende aportar una visión nueva y soluciones originales, ante el viejo y difícil problema de la pluralidad cultural de España. De esta manera, el concepto de cultura en la Constitución se manifiesta en dos nociones básicas, una de carácter étnico y antropológico y otra general.

669. La noción antropológica está presente en el preámbulo, donde se proclama que es voluntad de la nación española "proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones" y en el artículo 46 que regula el patrimonio cultural: "los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España".

670. Por tanto, la Constitución reconoce la existencia en España de una pluralidad de comunidades culturales diferenciadas, considerándola una de las características esenciales para delimitar la concepción de colectividades territoriales que pueden constituirse en comunidades autónomas y acceder al autogobierno (artículo 143.1).

"La noción general está presente en el preámbulo, cuyo párrafo quinto declara que es voluntad de la nación española "promover el progreso de la cultura y la economía", en el artículo 44, donde se establece que "los poderes públicos promoverán el acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho"; y, en el artículo 9.2, en el que se encomienda a los poderes públicos la tarea de facilitar la participación de todos los ciudadanos en "la vida política, económica, cultural y social".

671. Además, refiriéndose a determinados colectivos sociales, la cultura está presente en relación con la juventud (artículo 48), los presos (artículo 25) y la tercera edad (artículo 50).

### **2. Los principios, derechos y libertades en la Constitución española**

#### *a) Principio de libertad cultural y de libre desarrollo de la personalidad*

672. La garantía del desenvolvimiento libre de la cultura tiene sanción expresa en el artículo 20, en el que se regula la libertad de expresión y, de forma expresa, en la libertad de "producción y creación literaria, artística, científica y técnica" (art. 20. 1.b.).

673. El precepto concreta el derecho protegido en dos objetos (la producción y la creación) y en cuanto manifestaciones típicas de dichos objetos (lo artístico, lo literario lo científico, y lo técnico).

674. Mientras que la creación se refiere a la actividad de innovación cultural de los individuos y los grupos, la producción alude al resultado de dicha actividad creadora en el lenguaje del derecho, "propiedad intelectual".

675. La garantía constitucional de esta libertad es del máximo rango: reserva genérica de ley para la regulación de su ejercicio (artículo 53.1), ley orgánica para su desarrollo (artículo 81), tutela jurisdiccional a través de un procedimiento preferente y sumario, tutela por el Tribunal Constitucional (artículos 53 y 161.1.a) y protección reforzada frente a la revisión constitucional a través del procedimiento especial de reforma (artículo 168).

*b) Principio del pluralismo cultural*

676. La Constitución española de 1978 excluye toda pretensión de uniformismo cultural, y por el contrario, erige un sistema de pluralismo cultural. Aun siendo España uno de los Estados más antiguos de Europa, ni el tiempo transcurrido ni la fuerte política uniformadora seguida por el centralismo político llegaron a borrar las señas de identidad de las comunidades culturales originarias de su territorio. La profunda preocupación ante este problema hace posible un consenso básico en la voluntad de todas las fuerzas políticas que intervinieron en el proceso constituyente en torno a la necesidad de reconocer la pluralidad cultural de España.

677. Sin embargo, la Constitución no se ha limitado a reconocer la existencia de la pluralidad. También refleja, como un factor más de dicha pluralidad, la existencia de una cultura común: "el servicio de la cultura es un deber y atribución esencial del Estado" (artículo 149.2). Lo fundamental es que la Constitución rompe con el sentido antagónico y excluyente que había caracterizado la visión oficial anterior entre la cultura común y las demás expresiones culturales. Así queda reflejado en el artículo 3, al reconocer la pluralidad lingüística como un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección. El desarrollo hacia el futuro de esa cultura común se ha de entender como el resultado de la interacción de todas las culturas de los pueblos de España.

678. Procede poner de relieve la profunda transformación producida en el ordenamiento jurídico español en lo que se refiere al reconocimiento de la pluralidad de lenguas tras la promulgación de la Constitución y la aprobación de los correspondientes Estatutos de Autonomía. Por ello, en lo que hace referencia a la Administración General del Estado, se ha creado en 2007 el Consejo de las Lenguas Oficiales en la Administración General del Estado como órgano colegiado de análisis, impulso y coordinación técnica entre los diferentes Departamentos de la Administración General del Estado en relación con el uso de las lenguas oficiales de las comunidades autónomas con el objetivo de lograr el mejor cumplimiento de las exigencias derivadas de la existencia de distintas lenguas oficiales.

*c) El principio del progreso de la cultura*

679. En el sentido de promoción de su desarrollo por los poderes públicos y de obligación de facilitar el acceso a ella de todos los ciudadanos, el desarrollo de la riqueza material ha de ir acompañado del desarrollo de la riqueza espiritual, en equilibrio armónico. Ese compromiso entre ambos valores es precisamente lo que se expresa en el concepto de "calidad de vida" (párrafo quinto del preámbulo).

680. En la Constitución española la relación de los poderes públicos con la cultura no se limita a la garantía de su existencia libre (principio de libertad) y a la garantía de su diversidad (principio de pluralismo), sino que implica a los poderes públicos en la promoción de desarrollo cultural de la sociedad de acuerdo con el interés general y en el



acceso de todos los individuos a ella. Su artículo 44 establece que: "los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura, a la ciencia y a la investigación científica y técnica en beneficio del interés general".

681. Ante la amplitud de contenidos prestacionales a que apela el concepto de cultura, la Constitución ha optado por no incluir este derecho dentro del sistema de protección propio de los derechos fundamentales, sino dentro del relativo a los principios rectores de la política económica y social que sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen (art. 53.3).

682. En este sentido, destacan las Leyes 55/2007 de 28 de diciembre, del Cine que contiene disposiciones para favorecer el acceso a este servicio a las personas con discapacidad y así evitar la discriminación por esta razón. En esta misma línea también la Ley 10/2007, de 22 de junio, de la lectura, del libro y de las bibliotecas, también incluye disposiciones para procurar la accesibilidad a la lectura de este grupo de personas.

683. Desde la presentación del anterior informe, España ha ratificado la Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales, hecho en París el 20 de octubre de 2005. (B.O.E. de 12 de febrero de 2007). En esta Convención se reconoce el poder soberano de los Estados en el establecimiento de políticas públicas en cultura. Es decir, se reconoce la facultad de los Ministerios de Cultura y de las administraciones culturales de establecer sistemas de ayudas públicas a la cultura, cuyo objetivo no es otro que garantizar la diversidad cultural existente y, en consecuencia, hacer de la cultura un servicio público al que puedan acceder todos los ciudadanos. De este modo, la cultura participa plenamente en la sociedad del conocimiento, que así es más rica y diversa.

### **3. Líneas maestras del modelo de descentralización cultural**

684. La organización territorial del Estado y la distribución del poder público en la Constitución española son, en buena medida, consecuencia y garantía del complejo sistema de culturas de la sociedad española. Por ello, entre las competencias transferidas a las comunidades autónomas, la cultura es uno de los capítulos más importantes. Establece, por tanto, un modelo singular de descentralización cultural.

685. Los artículos 44.1 y 9.2 dejan ver ya que la cultura no es una tarea exclusiva de ningún poder público, sino de los "poderes públicos" en plural.

686. Donde se hace visible y se concreta cuáles son los principales poderes públicos llamados a desarrollar tareas culturales es en los artículos 148 y 149, que establecen los preceptos en los que se contienen los criterios para el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

687. El artículo 148 establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma (148.1.15); el patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma (148.1.16); la promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial (148.1.18) y la promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio (148.1.19).

688. El artículo 149 establece que el Estado tiene competencias en materia de legislación sobre propiedad intelectual e industrial (149.1.9); el fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica (149.1.15); las normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas (149.1.27); la defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español

contra la exportación y la expoliación, museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas" (149.1.28).

689. Con independencia de este reparto de competencias específicas, la regla principal de este sistema se encuentra en el artículo 148.1.17ª y en el apartado 2 del artículo 149, que atribuyen, respectivamente, el fomento de la cultura a las Comunidades Autónomas y el servicio de la cultura al Estado.

690. La doctrina ha entendido que estas dos expresiones poseen un valor sinónimo, lo que pone en evidencia que la piedra angular del sistema de competencias es, como regla general, la cultura como una materia descentralizada atribuida en sus términos más amplios a los entes territoriales (Comunidades Autónomas), pero que es una materia sobre la que simultáneamente también conservan facultades igualmente amplias los poderes centrales del Estado. Se trata de una fórmula singular, ya que en otras materias la regla general es que la atribución de facultades a una instancia territorial excluye que esas mismas facultades puedan ser encomendadas simultáneamente a otra instancia territorial. Esto permite hablar de la existencia de competencias paralelas, o de competencias concurrentes, según la terminología empleada por el Tribunal Constitucional.

691. En el fundamento jurídico 2 de la Sentencia 17/1991, de 31 de enero, el Alto Tribunal considera que los bienes que integran el patrimonio histórico forman parte, por su naturaleza, de la cultura de un país y por tanto del concepto constitucional genérico de cultura. Siendo la cultura competencia compartida, la actuación de las administraciones es necesariamente concurrente.

692. El mismo Tribunal, en Sentencia 146/1992, de 16 de octubre, establece que aquellas cuestiones que por su alcance van más allá del ámbito de decisión autonómico y presentan una dimensión nacional exigen una actuación unitaria del Estado en el conjunto del territorio.

693. En relación con las Corporaciones Locales, la Constitución no especifica cuáles son las competencias. Al garantizar su autonomía, opta por delimitar su esfera de atribuciones mediante la cláusula genérica: "la gestión de sus respectivos intereses" (artículo 137).

694. La Ley 7/1985, de 1 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, dictada en desarrollo de las previsiones constitucionales, reconoce que los entes locales tienen competencia en materia de patrimonio histórico-artístico y de actividades o instalaciones culturales y deportivas, ocupación del tiempo libre y turismo (artículo 25.2.e) y m).

695. También establece con carácter general que los "municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente" (artículo 28).

696. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha sancionado esta concepción abierta del pluralismo cultural institucional, cuando afirma que la cultura es competencia de toda comunidad organizada: "pues allí donde vive una comunidad hay una manifestación cultural respecto de la cual las estructuras públicas representativas pueden ostentar competencias" (sentencia 49/1984, de 5 de abril).

a) *Principios de unidad y autonomía*

697. Los fundamentos constitucionales y la base jurídica que ampara la distribución de competencias en materia de cultura perfilan una realidad diversa y plural en lo que a administraciones intervinientes se refiere. Ellas no agotan, por otra parte, las posibilidades de intervención. El sector privado, y de manera señalada las fundaciones y asociaciones, lo hacen también en el mismo campo, lícitamente, de manera activa y con buenos resultados.

698. Circunscribiéndonos al ámbito de lo público, el Tribunal Constitucional, en Sentencia 76/1983, ya apuntaba que la necesidad de hacer compatible los principios de unidad y autonomía en que se apoya la organización territorial del Estado, constitucionalmente establecida, triplica los instrumentos que articulan la actuación de las diversas administraciones públicas; y señala también que este hecho es frecuente en los modernos Estados organizados sobre la base de autonomías regional.

b) *Principios de igualdad, solidaridad y subsidiariedad*

699. Las necesidades culturales son por otra parte numerosas. En la atención de ese mosaico de exigencias, cuya satisfacción garantizan los distintos poderes públicos, es donde se ponen en juego los principios de igualdad, solidaridad y subsidiariedad que van a informar ese otro principio general de colaboración necesaria entre todos los poderes públicos.

700. Es imprescindible que en las respuestas que se ofrezcan a las distintas demandas culturales no se quiebre la igualdad de acceso ni del individuo ni de los grupos en que se integra. También es necesario que esas respuestas no colisionen con la solidaridad imprescindible entre las nacionalidades y las regiones españolas. El buen sentido exige, a su vez, que los poderes públicos más alejados de ese territorio en el que surge la demanda cultural intervengan sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por aquellos que se encuentran más próximos a la misma.

701. Entrelazar estos mandatos constitucionales de manera coherente y ponderada es la fórmula que garantiza que ningún ciudadano tenga dificultades de acceso a la cultura; que ningún territorio quede descolgado de la dinámica de estímulo y desarrollo cultural, y que ninguna administración suplante o sustituya el quehacer cultural del que es directamente responsable.

702. El principio de solidaridad se manifiesta en su vertiente axiológica como un deber recíproco de lealtad, y en su vertiente funcional como una exigencia de colaboración. El Tribunal Constitucional se ha referido a esta exigencia como un deber estructural del Estado compuesto (Sentencia 18/1982, de 4 de mayo; 80/1985, de 4 de julio, y 96/1986, de 10 de julio).

c) *La colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas*

703. La complejidad inherente al sistema de distribución de competencias en materia de cultura, presidido por el principio de concurrencia competencial plena y la exigencia constitucional de promover la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas "de acuerdo con ellas", implica recíprocamente la colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

704. En este sentido, se puede distinguir dos tipos de colaboración: la cooperación orgánica y la cooperación funcional.

i) *Cooperación orgánica*

705. En el período analizado las actuaciones de colaboración en las que participan conjuntamente la Administración General del Estado y las administraciones de las Comunidades Autónomas se han institucionalizado mediante estructuras de funcionamiento más o menos continuo:

a) Comisiones mixtas de composición paritaria para la transferencia a las Comunidades Autónomas de las competencias que les correspondan en virtud de sus

respectivos Estatutos de Autonomía y los medios personales y materiales necesarios para el pleno ejercicio de las mismas;

b) Conferencia Sectorial de Cultura, órgano de cooperación al máximo nivel político, que sirve de foro de intercambio de información y diseño de programas de actuación conjunta entre las Comunidades Autónomas y entre éstas y la Administración General del Estado, tanto en el interior como en el ámbito internacional;

c) Órganos específicos de colaboración en determinadas materias (Consejo del Patrimonio Histórico, Consejo de Cooperación Bibliotecaria, Consejo Jacobeo, Consejo Estatal de las Artes Escénicas y de la Música, entre otros).

706. El Pleno de la Conferencia Sectorial de Cultura está constituido por el titular del Ministerio de Cultura, que lo preside, y los Consejeros de Cultura de todas las Comunidades Autónomas, y a sus reuniones asisten asimismo representantes de los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación y de Administraciones Públicas. El Pleno se reúne dos veces al año. Desde marzo de 2004, fecha en que se reactivó dicho órgano, hasta diciembre de 2008 se han celebrado diez reuniones del mismo.

707. Como órgano de apoyo a la Conferencia Sectorial de Cultura se ha constituido la Comisión Técnica Sectorial de Asuntos Culturales. Asimismo, se han creado Grupos de Trabajo para abordar tareas específicas.

ii) Cooperación funcional

708. Se canaliza a través de acuerdos de colaboración entre el Ministerio de Cultura y una o varias Consejerías de Cultura de las Comunidades Autónomas para realizar una actividad cultural de interés para las partes.

709. El acuerdo de colaboración tiene una forma jurídica de naturaleza contractual, pudiendo formar parte del mismo, además de la administración pública central y autonómica, otras entidades jurídicas (sociedades, fundaciones o asociaciones) del sector privado.

710. El procedimiento de gestión del objeto del convenio de colaboración puede ser a través de los órganos de ambas Administraciones Públicas o bien crear en el mismo acuerdo una persona jurídica (Consortio, Sociedad, Fundación, integrada por representantes de las mismas).

711. Estos Convenios de colaboración, por su gran flexibilidad y agilidad, constituyen un procedimiento de creciente utilización para la cooperación cultural. Así, en el año 2008 se encontraban vigentes 281 Convenios de colaboración suscritos con las Comunidades Autónomas, entre los que pueden citarse como ejemplo los siguientes:

a) Convenios para el desarrollo del Plan Nacional de Catedrales (obras de conservación y restauración);

b) Convenios para la realización del Censo del Patrimonio Documental;

c) Convenios para la realización del Catálogo Colectivo del Patrimonio Bibliográfico;

d) Convenios para la aportación y distribución de crédito destinado a la adquisición de fondos bibliográficos para la mejora de las bibliotecas públicas;

e) Convenios de colaboración para la realización del Inventario de bienes Muebles en posesión de instituciones eclesíásticas;

f) Convenios de colaboración para el apoyo técnico a los museos de titularidad estatal y otras titularidades, en materia de explotación conjunta de la aplicación de gestión museográfica DOMUS e intercambio de información a través de la misma.

g) Convenios de colaboración para apoyar la promoción y consolidación de la Vía de la Plata como itinerario cultural de primer orden.

h) Convenios de colaboración para la comunicación y el intercambio cultural con el resto del Estado español, en relación con los efectos de la insularidad de las Comunidades Autónomas de Canarias y de las Illes Balears, y de la situación extrapeninsular de las Ciudades de Ceuta y Melilla.

i) Convenios para la construcción de auditorios y espacios escénicos;

j) Convenios para la organización de festivales de teatro, música y danza.

712. Dentro de esta línea de cooperación funcional deben destacarse los Convenios de gestión de Museos, Bibliotecas y Archivos de titularidad estatal, por concurrir aspectos sustanciales que los diferencian de los Convenios de colaboración.

713. En estos últimos, las Administraciones Públicas Central y Autonómica conservan sus respectivas competencias normativas, si bien las ejercen de común acuerdo para alcanzar el objeto cultural del Convenio, que se financia en la proporción o cuantía acordada.

714. Por el contrario, en los Convenios de gestión, las competencias que se ejercen son las propias del Ministerio de Cultura, que establece libremente la normativa que deberá aplicar la Consejería de Cultura de la Comunidad Autónoma para la gestión de los servicios culturales de los Museos, Bibliotecas y Archivos que son objeto del Convenio.

715. A la Comunidad Autónoma se le traspara el uso de los locales en que están instalados estos servicios culturales, así como el personal, mobiliario y dotación financiera para su funcionamiento. La Comunidad Autónoma colabora organizando la prestación de los servicios de los Museos, Bibliotecas y Archivos, de acuerdo con la legislación estatal y con las estipulaciones concretas que se establezcan en el Convenio. Actualmente se encuentra transferida a las Comunidades Autónomas la gestión de las siguientes instituciones:

Museos	77
Archivos	48
Bibliotecas	52
<b>Total</b>	<b>177</b>

716. Existen también en el ámbito de la cultura estructuras orgánicas y medidas favorecedoras de la cultura, historia e identidad gitana.

717. La Constitución Española de 1978, garantiza a todas las personas, también a los de etnia gitana, la plena ciudadanía, la igualdad y la no discriminación por motivos de raza y establece los fundamentos de una convivencia democrática, respetuosa con la pluralidad y con las identidades de referencia de los diversos grupos, comunidades y pueblos.

718. En esta línea, respondiendo al compromiso electoral del Partido Socialista y en cumplimiento de la Proposición no de Ley del Congreso de los Diputados, aprobada por unanimidad el 27 de septiembre de 2005, en la que se instaba al Gobierno a promover la cultura, la historia la identidad y la lengua del pueblo gitano, desde la Administración General del Estado y, concretamente, desde el Ministerio de Cultura, se han creado estructuras orgánicas de promoción y fomento de la cultura, la historia y la identidad gitana.

719. La creación en mayo de 2007 de la Fundación Instituto de Cultura Gitana, mediante Orden CUL/1842/2007, de 31 de marzo por el que se inscribe en el Registro de Fundaciones, supuso una importante iniciativa por parte de la Administración General del Estado para confluir con las diferentes instituciones gitanas, con el objetivo de procurar la promoción integral de la cultura gitana.

720. Entre los fines de la Fundación figura la proposición de acciones dirigidas a lograr una convivencia armónica, la igualdad de oportunidades y el desarrollo y promoción de la historia, la cultura y las lenguas gitanas en todas sus manifestaciones, al mismo tiempo que establecer los mecanismos y estrategias que contribuyan eficazmente a la preservación y al desarrollo del acervo cultural de la comunidad gitana. El desarrollo de acciones en torno a la cultura gitana es fundamental para eliminar estereotipos, colaborando con la modernización y difusión de nuevas corrientes de pensamiento del movimiento gitano, al tiempo que se consigue su incorporación plena y el reconocimiento de su hecho diferencial.

721. El Patronato de la Fundación Instituto de Cultura Gitana está presidido por el Ministro de Cultura y cuenta con la participación de los ministerios de Educación, Política Social y Deporte; Ministerio de Administraciones Públicas, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y Ministerio de Igualdad. Además forman parte del mismo la Federación Española de Municipios y Provincias y el Consejo Estatal del Pueblo Gitano. Pertenecen también al Patronato representantes elegidos entre entidades culturales y profesionales de prestigio por sus conocimientos y experiencia sobre temas gitanos. El Patronato ha celebrado desde mayo de 2007 cuatro reuniones y también ha sido convocadas desde este Departamento reuniones de su Comité Delegado y del Grupo de Trabajo de Cultura del Consejo Estatal del Pueblo Gitano.

722. La creación y puesta en funcionamiento del Instituto de Cultura Gitana ha supuesto un referente internacional en el tratamiento de la cuestión gitana tal y como se ha puesto de manifiesto en foros internacionales. La imagen corporativa del Instituto responde a la idea de que España también es gitana desde un punto de vista cultural, que los gitanos han enriquecido y se han enriquecido de las aportaciones culturales de todos para conformar el rico y común patrimonio cultural.

723. Entre las acciones desarrolladas por la Fundación Instituto de Cultura Gitana, desde su creación en mayo de 2007 hasta la fecha, destacamos:

a) Concierto de presentación del Instituto de Cultura Gitana en el Teatro de la Zarzuela. Tuvo lugar en Madrid el día 3 de Diciembre del 2007 efectuado por la European Romani Symphonic Orchestra, la única orquesta sinfónica gitana del mundo compuesta por profesores de diferentes países y dirigida por el maestro D. Francisco Suárez.

b) Realización del Congreso "Los gitanos y Lo gitano en la cultura española", celebrado en la Biblioteca Nacional los días 4 y 5 de Diciembre del 2007. El referido Congreso ha reunido por primera vez a destacados especialistas en el ámbito de la música, el teatro, la poesía, la pintura, la lingüística, etc. que presentaron sus investigaciones sobre la aportación gitana a la cultura española. El objetivo ha sido propiciar el encuentro de reconocidos intelectuales y su colaboración en los programas y actividades de difusión de la cultura gitana y los proyectos editoriales que se están poniendo en marcha.

c) Puesta en marcha del Curso de iniciación al Romanés ¿Sar san? (¿Cómo estás?). Su objetivo es contribuir a la ampliación del conocimiento del Romanés y con ello a la protección y difusión de una parte de nuestro patrimonio cultural en coherencia con los compromisos asumidos. Es el primer curso de romaní publicado en España y forma parte de un proyecto global en el que ya se ha publicado la primera entrega en Diciembre del 2007.

d) Puesta en marcha de un proyecto de Unidades Didácticas "Los colores en la escuela" sobre la divulgación de la Romipen en la escuela. Su finalidad es que el profesorado pueda tener materiales didácticos adecuados para la divulgación de la cultura gitana, que faciliten el fomento de la convivencia, el respeto, y la solidaridad entre alumnos pertenecientes a culturas diferentes. Ya se ha publicado el primer cuadernillo destinado a la Enseñanza Primaria. El objetivo fundamental es transmitir que la diversidad cultural es un derecho de los pueblos y un elemento real de la España plural en la que vivimos.

e) Publicación Cuadernos Gitanos donde se publican trabajos académicos y de creación artística sobre la cultura gitana. Esta revista es el cuaderno de bitácora del Instituto de Cultura Gitana y es una publicación de calidad sobre la narrativa, el teatro, la poesía, la música, las artes plásticas, la lingüística etc. Ya se han publicado dos números, el primero presentado en el marco del Congreso de Cultura Gitana en la Biblioteca Nacional, en Diciembre del 2007 y el segundo en el marco del Seminario Internacional de Cultura Gitana, cuya presentación se efectuó en las Cortes de Aragón en Junio del 2008.

f) Realización de una Taller de Cuenta Cuentos Romanes. La experiencia piloto se ha efectuado en diferentes colegios de Madrid con alumnos de Primaria y Secundaria.

g) Elaboración y lectura del Manifiesto de las mujeres Gitanas en el Siglo XXI, Bajo el lema "Todas Juntas, sin miedo a la libertad" y coordinado con el Instituto de la Mujer. Su primera lectura se efectuó en el Congreso de los Diputados el pasado 11 de Febrero del 2008.

h) Entrega de los Premios de Cultura Gitana, en el marco del Día Internacional del Pueblo Gitano, que se celebra el 8 de abril. En su primera edición, que tuvo lugar el 8 de Abril del 2008 en el Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía, el Jurado concedió los siguientes premios: al poeta D. José Heredia Maya; a la cantaora Doña Bernarda Jiménez Peña, Bernarda de Utrera; a la joven creadora de diseño y moda Doña Juana Ortiz Manzano; al investigador D. Antonio Gómez Alfaro; al pintor D. Antonio Maya y al escritor y político D. Juan de Dios Ramírez Heredia.

i) Proyecto Caja ámbar cuyo objetivo es luchar contra la discriminación en el marco legislativo y desde los valores positivos de la cultura gitana.

j) Elaboración de un video sobre la historia del Pueblo Gitano Amaro lungo Drom (Nuestro largo camino); su presentación se efectuará en el otoño del 2008.

k) Seminario Internacional de Cultura Gitana, se desarrolló en el Palacio de la Aljafería de Aragón, sede de las Cortes de Aragón, donde por primera vez D. Juan de Egipto Menor fue recibido en España por Alfonso V de Aragón, el 12 de Enero de 1425. El acto fue un homenaje conmemorativo a la citada fecha histórica. Se ha efectuado la lectura del documento de entrada de los gitanos en España en castellano, romano e inglés por importantes personalidades de la cultura gitana internacional. En la segunda jornada del Seminario Internacional, celebrada en Alagón (Zaragoza), los representantes de diferentes países (Estados Unidos, Francia, Macedonia, Israel, Colombia, Portugal, entre otros) junto con los asistentes españoles han convocado la Expo-romaní 2010, una exposición mundial sobre la cultura gitana desde el Punjab a la quinta avenida de Nueva York.

l) Homenaje a Federico García Lorca. Tuvo lugar en mayo de 2008 en la ciudad natal del poeta Fuentevaqueros (Granada) en la persona de Doña Laura García Lorca y en el que estuvieron presentes representantes del mundo de la cultura.

m) Participación y colaboración en actos y conferencias nacionales e internacional, entre los que citamos la participación en los actos del Holocausto en Enero del 2008; en la Asamblea del European Roma Travellers Forum en el 2007 y en los Premios de flamenco entregados por la prensa en Jerez de la Frontera.

n) Organización de un ciclo de cine "O dikipen", en colaboración con la Filmoteca Nacional sobre temática gitana. Se celebró durante el mes de diciembre de 2008. Se programaron dos mesas redondas sobre jóvenes realizadores gitanos.

724. Además, desde el Ministerio de Sanidad y Política Social se está coordinando el Plan de Acción para el desarrollo de la población gitana (2008-2010), cuyo borrador contempla los siguientes objetivos:

a) Impulsar la formación de la población gitana para su acceso al trabajo por cuenta ajena y por cuenta propia;

b) Establecer las líneas de actuación prioritarias para el acceso al empleo de la población gitana;

c) Mejorar la información y la obtención de datos sobre la situación laboral de la población gitana;

d) Incorporar transversalmente la perspectiva de género, el principio de igualdad de trato y no discriminación en el acceso y permanencia en el empleo de la población gitana.

---