

# DESIGUALDAD POR CAUSA DE GÉNERO EN LA SEGURIDAD SOCIAL: CARRERAS DE COTIZACIÓN Y PRESTACIONES

Gender Inequality in the Social Security:  
Employment Careers, Contributions and Benefits

SARAI RODRÍGUEZ GONZÁLEZ

Profesora Ayudante Doctora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
Universidad de La Laguna

Orcid: [orcid.org/0000-0003-0858-4437](https://orcid.org/0000-0003-0858-4437)  
DOI: [10.1387/lan-harremanak.18894](https://doi.org/10.1387/lan-harremanak.18894)

Recibido: 12-10-2017  
Aceptado: 24-11-2017

---

## ABSTRACT

Las interrupciones en las carreras de cotización padecidas por las mujeres suponen un reto para la igualdad en el ámbito de la Seguridad Social y un auténtico desafío para la garantía de la independencia económica de las mujeres, especialmente durante la vejez, momento en que éstas afrontan un mayor riesgo de pobreza. De este modo, este trabajo toma como punto de partida el estudio y la delimitación de las causas de la persistente brecha de género en el Sistema de Seguridad Social, para luego analizar de manera crítica las principales estrategias y mecanismos correctores de esta situación existentes en nuestro ordenamiento jurídico, y que se destinan a compensar, de forma particular, la mayor dedicación al trabajo no retribuido de los cuidados por parte de las mujeres que les dificulta, en muchos casos, desarrollar sus propias carreras de seguro o las aboca a pensiones insuficientes durante la vejez.

*Palabras clave:* igualdad, Seguridad Social, cotizaciones, prestaciones, independencia económica.

■ *Women's interrupted careers are a challenge for equality in the field of Social Security and a real challenge to ensure the economic independence of women —especially during old age—, when women tend to face a higher risk of poverty than men. The aim of this paper is to provide a global overview of the causes of the persistent gender gap in the Social Security System, and to analyze the main strategies and corrective mechanisms put in place to compensate the greater dedication to unpaid work by women, and to ensure women's ability to build up pension entitlements.*

*Keywords: equality, Social Security, social contributions, benefits, economic independence.*

---

---

## SUMARIO

---

1. El reto de la promoción de la igualdad en la independencia económica de hombres y mujeres. 2. Causas desencadenantes de la desigualdad por razón de género en el Sistema de Seguridad Social. 3. La importancia de asumir un enfoque transversal en las políticas de género. 4. Análisis crítico de los principales mecanismos correctores para combatir la brecha de género en la Seguridad Social. 4.1. El mecanismo de las cotizaciones ficticias. 4.2. Las ficciones de cotización relacionadas con la maternidad. 4.3. Las bonificaciones a la contratación. 4.4. La protección social de los trabajadores a tiempo parcial. 4.5. Medidas orientadas a la consecución de la corresponsabilidad en las tareas de cuidado. 4.6. La red de servicios de cuidado. 4.7. La gestión flexible del tiempo de trabajo. 4.8. El complemento por maternidad. 5. A modo de conclusión: breves reflexiones sobre otras posibles actuaciones para combatir la brecha de género en la Seguridad Social. 6. Bibliografía.

---

### 1. El reto de la promoción de la igualdad en la independencia económica de hombres y mujeres

A pesar de que la participación femenina en el mundo del trabajo ha registrado aumentos significativos en las últimas décadas, la evolución no ha sido uniforme entre países y regiones del entorno europeo. Con carácter general, la participación femenina en la fuerza laboral se ha mantenido por debajo de la masculina y los mercados siguen estando divididos por géneros (Grau y Rodríguez, 2015: 13). De hecho, la Comisión ha puesto de manifiesto que en la mayoría de los países, la participación femenina en el mercado laboral continúa manteniéndose por debajo de su potencial a pesar de los progresos y avances que las mujeres han experimentado en su cualificación profesional en los últimos años (Eurofound, 2016), sin que se haya conseguido cumplir el objetivo planteado por la Estrategia Europa 2020 para el empleo consistente en garantizar una tasa de empleo total del 75 % para hombres y mujeres.

El acceso generalizado de las mujeres al sistema educativo en las últimas décadas —y la mejora de su cualificación— se ha considerado uno de los principales logros en materia de igualdad de oportunidades (OCDE, 2013: 202 y ss.; CES-España, 2011: 75 y ss.). Pese a ello, aún existe segregación ocupacional horizontal y vertical en función del sexo y persisten igualmente injustificables disparidades de carácter salarial (OCDE: 2013: 224 y ss.). Aunque las cifras corres-

pondientes a la brecha salarial entre hombres y mujeres varían en los distintos países de la UE, por término medio, las mujeres de la UE ganan alrededor de un 16 % menos por hora que los hombres. En España, según el último Informe de UGT titulado *La falta de políticas de igualdad en el empleo incrementa la brecha salarial*, las mujeres cobran de media 6.000 euros menos al año menos por hacer un trabajo de igual valor que los hombres. Una brecha que ha aumentado en los últimos años desde el 22,55 % de 2010 al 23,25 % de 2014. Por regiones, las mayores brechas se sitúan en Navarra (29,65 %), Cantabria (28,42 %) y Asturias (27,33 %), mientras que las más pequeñas se sitúan en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla (8,69 %), Canarias (11,82 %) y Extremadura (16,4 %). Además, la diferencia de sueldos entre hombres y mujeres es mayor en el sector privado (28,46 %) que en el público (10,93 %).

Asimismo, la presencia de las mujeres en el trabajo a tiempo parcial, la economía informal y en puestos de trabajo mal remunerados sigue siendo una constante (sectores y actividades como agricultura, trabajo a domicilio, trabajo asistencial y trabajo doméstico representan espacios de actividad económica en los que las mujeres encuentran un lugar para proveerse de ingresos). En otro orden de consideraciones, el acceso de las mujeres a puestos de máxima responsabilidad y cargos de dirección en la gestión empresarial permanece registrando niveles muy bajos de participación<sup>1</sup>. En consecuencia, el «techo de cristal» supone uno de los principales aspectos que dificulta la integración equitativa de las mujeres en el mercado de trabajo (OCDE, 2013: 250 y 251). Todo ello repercute negativamente en el desarrollo de las carreras profesionales de las mujeres, en su formación, en su derecho a una pensión y, en definitiva, a la igualdad de oportunidades de ingresos, especialmente durante la vejez. La Comisión Europea ha confirmado en su *Compromiso estratégico para la igualdad de género 2016-2019*<sup>2</sup> su implicación con la propuesta de Directiva, realizada en 2012, para que haya al menos una representación del 40 % de mujeres en los cargos de dirección no ejecutivos de las empresas con cotización en Bolsa. Igualmente, el Consejo ha reconocido la importancia de la igualdad en la participación de mujeres y de hombres en todas las escalas y ámbitos de la toma de decisiones, y ha incluido esta cuestión entre las áreas prioritarias del *Pacto por la Igualdad de Género 2011-2020*<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Aunque la situación ha mejorado en los últimos años, las cifras más recientes muestran — según el Informe de Eurostat con motivo del Día Internacional de la Mujer 2017— que sólo el 35 por ciento de los puestos directivos en empresas de la Unión Europea son ocupados por mujeres. Del total de 7,3 millones cargos de dirección que hay en la UE, 2,6 son mujeres. Además, las mujeres que ocupan puestos directivos en la UE obtienen un salario un 23,4 % inferior a la media que los hombres, lo que significa que las jefas de empresa ganan un promedio 77 céntimos por cada euro que gana un hombre por hora. Sobre este informe: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7896990/3-06032017-AP-EN.pdf/ba0b2ea3-f9ee-4561-8bb8-e6c803c24081>

<sup>2</sup> SWD (2015) 278 final.

<sup>3</sup> (2011/C 155/02).

El panorama descrito refleja los elementos subyacentes a la obstaculización de la independencia económica de las mujeres, pues el hecho de que las mujeres obtengan menos ingresos a lo largo de su vida, conduce a pensiones más bajas y a un mayor riesgo de pobreza en la tercera edad (OCDE, 2013: 315). La menor participación de las mujeres en el mercado laboral por entrar más tarde en él y tomar excedencias y trabajos a tiempo parcial para el cuidado de dependientes provoca que el sistema público de pensiones perpetúe y amplíe la brecha salarial entre sexos. Los hombres mayores de 64 años han trabajado una media de 43,4 años, mientras que las mujeres de esa franja de edad sólo lo han hecho un promedio de 12,8 años, la cifra más baja de Europa (Comisión Europea, 2014: 2; Comisión Europea, 2013).

De este modo, la promoción de la independencia económica de hombres y mujeres mediante la reducción de las disparidades de ingresos —y, particularmente, de la desigualdad de las pensiones por razón de género— constituye uno de los compromisos contenidos en el *Pacto por la Igualdad de Género* (2011-2020) así como una de las áreas prioritarias de actuación del *Compromiso estratégico para la igualdad entre mujeres y hombres 2016-2019* y que estaba presente desde la *Estrategia para la igualdad entre mujeres y hombres 2010-2015*<sup>4</sup> de la Comisión Europea, considerándola como «un requisito previo para que mujeres y hombres puedan controlar sus vidas y tengan auténtica libertad para elegir». Asimismo, en el Informe *Adecuación de las pensiones en la Unión Europea 2010-2050*<sup>5</sup>, la Comisión y el Comité de Protección Social reconocieron que una importante dimensión del reto de la suficiencia de las pensiones está ligada al género. La importancia de este reto ha sido subrayada de forma reciente por la ONU al indicar que el fortalecimiento económico de la mujer es esencial para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030 (ODS)<sup>6</sup>. La meta 8.5 de los ODS concretamente se refiere a la garantía de la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor, que sirve para empoderar a las mujeres, reducir la pobreza, crear condiciones de trabajo decentes y la igualdad de género<sup>7</sup>.

Las desigualdades de género quedan patentes en las estadísticas del sistema de pensiones. Según los datos existentes para la UE-27, las mujeres perciben

---

<sup>4</sup> COM (2010) 491 final.

<sup>5</sup> *Pension Adequacy in the European Union 2010-2050*, informe preparado conjuntamente por la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea y el Comité de Protección Social, 23 de mayo de 2012.

<sup>6</sup> «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», de 18 de septiembre de 2015. Emitido por la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género (2014/2217(INI)).

<sup>7</sup> Una actuación para alcanzar esta meta ha cristalizado en septiembre de 2017 con la creación por parte de OIT, ONU-Mujeres, y la OCDE de la Coalición sobre la igualdad de remuneración para desafiar la igualdad salarial (EPIC).

pensiones que, de media, son un 38,5 % inferiores a las de los hombres —cifra que supone el doble de la correspondiente a la brecha salarial entre hombre y mujeres—. Además, de media en la UE-27 el 63 % de las mujeres se encuentran en el rango de las personas que perciben las pensiones más bajas y, concretamente, España se encuentra entre los países que tienen una mayor incidencia de las pensiones más bajas para las mujeres y sólo un 1 % de las mujeres perciben pensiones elevadas (Tinios *et al.*, 2015: 44). A ello se suma, como agravante, por un lado, que un conjunto de mujeres al haberse incorporado de manera más tardía al mercado de trabajo tienen una menor participación en el ámbito de las prestaciones contributivas y mayor en el nivel no contributivo; y, por otro, que más de un tercio de las mujeres mayores en Europa no reciben ningún tipo de pensión (CES, 2011: 202 y ss.).

Estas cifras que revelan la brecha de género en las pensiones se vinculan principalmente a los patrones sociales, a la participación, permanencia y posición de las mujeres en el mercado de trabajo, al nivel educativo y la cualificación profesional, al nivel de ingresos y al estado civil, entre otros aspectos. Específicamente, respecto al estado civil, se ha puesto de manifiesto que, de media en la EU-27, entre las mujeres con edad comprendida entre los 65 y los 79 años, la brecha de género en las pensiones se ensancha para aquellas mujeres que están casadas (52,3 %), lo que se ha interpretado entendiendo que, para estas mujeres, la decisión de constituir un hogar fue prioritaria al desarrollo de su carrera profesional (Tinios *et al.*, 2015: 46 y 47).

La dificultad en la erradicación de la brecha de género en las pensiones obedece —en concordancia con el Informe de la Comisión Europea titulado *Men, Women and Pensions-2015*— a que se trata de una materia de gran complejidad, apreciándose notables diferencias entre de los países de la UE tanto cuantitativas —oscilando entre el 46 % en unos países y el 4 % en otros—, como cualitativas —apreciándose en cada país distinta incidencia de los factores desencadenantes—. Con todo, la brecha de género en las pensiones y el fomento de la independencia económica de las personas se han posicionado como objetivos prioritarios en la agenda política de la UE, de ahí que el 19 de junio de 2015, en Consejo de Ministros de Empleo y Asuntos Sociales, los países de la Unión Europea acordaran un texto de conclusiones sobre *Igualdad de oportunidades de ingresos para las mujeres y hombres: cerrando la brecha de género en las pensiones*<sup>8</sup> en el que respaldaron la puesta en marcha de acciones —a nivel nacional y europeo— para controlar y corregir la brecha de género, y promover así la independencia económica de hombres y mujeres.

---

<sup>8</sup> [SOC 421, GENDER 13, PENS 5].

## 2. Causas desencadenantes de la desigualdad por razón de género en el sistema de Seguridad Social

Las múltiples aristas que posee el problema de la brecha de género en el Sistema de Seguridad Social y en las pensiones exige que las políticas destinadas a combatirlas incluyan actuaciones en diversos ámbitos tales como: el acceso al trabajo y a la formación, la segregación por sexos en la educación y en el empleo, la brecha de género en las retribuciones, el trabajo tiempo parcial, la duración de la vida laboral, la desigualdad en el reparto de las responsabilidades familiares y tareas en el hogar entre hombres y mujeres, la interiorización social de los estereotipos de género, las interrupciones de la vida profesional, etc. (Consejo de Europa, 2015: apartados 16-18). En idéntico sentido se ha pronunciado el Consejo de la UE en el *Pacto por la Igualdad de Género (2011-2020)* al indicar que la brecha de género en las pensiones es un tema muy amplio, no sólo referido a mejorar los derechos de las pensiones de vejez sino también a mitigar las interrupciones de las carreras de cotización de las mujeres, reducir la brecha salarial con los hombres, mejorar la conciliación de trabajo y vida privada o, entre otros objetivos, aumentar la tasa de empleo de las mujeres.

En aquellos sistemas públicos de pensiones —como es el caso del sistema español— en los que las pensiones se vinculan a las contribuciones en base a los ingresos del trabajo que ha hecho la persona durante su vida profesional, la disparidad en las pensiones no es únicamente el reflejo de las diferencias de ingresos que hombres y mujeres han experimentado a lo largo de su trayectoria laboral, sino que detrás se camufla, como factor detonante, el hecho de que las vidas laborales de las mujeres sigan estando más afectadas por las responsabilidades familiares que las de los hombres. Según los datos del Índice de igualdad de género 2017, a nivel europeo, en lo que respecta al uso del tiempo por parte de las mujeres y los hombres, solo uno de cada tres hombres dedica tiempo diariamente a la cocina y las tareas domésticas, frente a la práctica totalidad de las mujeres (79 %) (EIGE, 2017). Se trata de una realidad que hereda las consecuencias de la distribución sexual del trabajo, y que ha sido descrita con una claridad meridiana por Tortuero Plaza al exponer que:

La mujer se incorpora al mercado laboral desde un espacio de distribución de roles totalmente consolidado, la mujer cumple una función reproductiva y de soporte familiar, mientras que el hombre cumple una función productiva y se convierte en el sostén económico de la familia. Esta distribución de roles o asignación de funciones tiene unas connotaciones que sobrepasan la estructura familiar, en la medida en que forman parte de la organización social y de las estructuras económicas en todas sus dimensiones (Tortuero, 2006: 113).

A pesar de que el modelo de familia ha cambiado considerablemente en las últimas décadas y de que se ha generalizado el modelo de doble sustentador

—aumentando, en consecuencia, el número de mujeres que trabajan fuera del hogar— las mujeres continúan ocupándose de las labores de cuidado y de la organización del hogar familiar (OCDE, 2013: 270). La asunción —casi en exclusiva— de las responsabilidades familiares obliga a muchas mujeres, en el peor de los escenarios, a renunciar por completo a su trabajo para atender el cuidado de menores o familiares dependientes, lo que puede suponer que sus carreras profesionales se vean truncadas; mientras, en otras ocasiones, las mujeres deciden asumir el coste derivado de las interrupciones en sus carreras de cotización, lo que puede impedirles cotizar lo suficiente o no hacerlo en los años finales de su etapa antes de la jubilación, con la consecuente merma en el cálculo global de la pensión (Tinios *et al.*, 2015: 47 y ss.). Por lo que se refiere a la frecuencia de las interrupciones de las carreras laborales de las mujeres, como dato concluyente cabe indicar que, según datos del MESS, actualizados a mayo de 2017, en el año 2016, el 92,63 % de las excedencias por cuidado de hijos y el 84,04 % de las excedencias por cuidado de familiares fue disfrutada por las madres.

De este modo, la desigualdad en el reparto de responsabilidades familiares dentro del núcleo familiar (Fernández-Lozano, 2017); la escasez de una oferta de servicios de cuidado asequibles, adecuados y de calidad acorde a los Objetivos de Barcelona 2002<sup>9</sup>; y la pervivencia de modelos de organización empresarial basados en la presencia en el puesto de trabajo a tiempo completo y con acuerdos de tiempo de trabajo rígidos; constituyen factores que limitan extremadamente las posibilidades reales de las mujeres de acceso, permanencia y promoción en el mercado de trabajo en igualdad de oportunidades que los hombres (OCDE: 2013: 220; Eurofound, 2016). De ahí que las mujeres con responsabilidades que desean o necesitan incorporarse o permanecer en el mercado laboral, consideren como una medida adecuada para conseguir el equilibrio trabajo-familia optar por el trabajo a tiempo parcial que permite una mayor flexibilidad horaria y que, además, suele estar vinculado generalmente a trabajos no declarados o sumergidos (OCDE, 2013: 204 y ss., y 302 y ss.). Así, el *Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2014-2016* llamaba la atención sobre la elevada presencia de mujeres en las denominadas «categorías elementales», constituyendo el 62,5 % del total de las personas ocupadas en ella.

Tratando de solventar los obstáculos que la asunción de responsabilidades de cuidado supone para la presencia y permanencia de las mujeres en el mercado laboral y con un enfoque de la política de conciliación de la UE más acorde a su naturaleza de derecho fundamental (Rodríguez, 2016a), la Propuesta de Resolución del Parlamento Europeo (junio de 2017) *sobre la necesidad de una estrategia de la Unión para eliminar y prevenir la brecha de género en materia de pensio-*

---

<sup>9</sup> El Consejo Europeo de Barcelona, de 15-16 de marzo de 2002 se ocupa de la necesidad de remover las dificultades para la contratación de la mano de obra femenina y la necesidad de fomentar los servicios de cuidado de niños [COM (2008)638].

nes<sup>10</sup> incluye entre las actuaciones que componen la Estrategia de la Unión para eliminar y prevenir la brecha de género en materia de pensiones, la mejora del equilibrio entre la vida profesional y la personal mediante permisos de maternidad, paternidad y parentales a como «*instrumentos necesarios e indispensables*», esquemas flexibles y «*créditos por cuidados*» de maternidad, paternidad o cuidado de otros familiares; así como la necesidad de que existan estructuras de prestación de servicios para niños, mayores o personas dependientes que permitan aliviar la carga.

Por lo que se refiere a la feminización del trabajo a tiempo parcial (OCDE, 2013: 216 y ss.), cabe destacar que en el periodo 2010-2015 —según los datos de la Encuesta de Población Activa del INE—, la participación de las mujeres en el trabajo a tiempo parcial se ha elevado de un 22,7% en 2010 a un 25,2% en 2015. Las mujeres representan el 72% del total de las personas con jornada a tiempo parcial. La indagación en las causas que motivan la opción por el trabajo a tiempo parcial confirma el carácter «involuntario» de este tipo jornadas laborales para las mujeres (en 2015 el 80,1% de las mujeres no pudo encontrar un trabajo a tiempo completo, el 12,7% de las mujeres tenían que cuidar niños o adultos y el 5,9% manifestaban tener obligaciones familiares o personales) en un intento lograr un adecuado equilibrio trabajo-familia (Grau y Rodríguez, 2015: 65).

A la luz de estas cifras, hay quienes advierten que

la utilización del trabajo a tiempo parcial como una forma de permiso parental, mientras persista la tendencia a ser una opción casi exclusivamente femenina, tiene como inevitable consecuencia la segregación del mercado de trabajo y es pernicioso para la calidad y estabilidad del empleo de la mujer, suponiendo una traba a su pleno desarrollo profesional (Ramos y Blázquez, 2007: 143).

### 3. La importancia de asumir un enfoque transversal en las políticas de género

En las *Conclusiones sobre Igualdad de oportunidades de ingresos para las mujeres y hombres: cerrando la brecha de género en las pensiones* (2015), el Consejo de la Unión Europea llama la atención sobre la necesidad de asumir un enfoque global basado en un planteamiento transversal de las políticas de género a lo largo de la trayectoria vital de una persona —combinando medidas preventivas y medidas paliativas—, que afecten e irradian a las políticas demográficas de los regímenes de protección social, a las políticas nacionales y de la Unión

<sup>10</sup> 2016/2061(INI).

Europea y que impulsen el crecimiento económico y la inclusión social (apartado 18).

Las políticas de los Estados para combatir las desigualdad en las pensiones por razón de género pueden enfocarse en tres direcciones estratégicas, cada una de las cuales admite contener distintas medidas y puede acarrear distintas consecuencias e implicaciones tanto para el diseño del sistema de pensiones como para el equilibrio entre el objetivo de la inclusión social y de la independencia económica (Jefferson, 2009: 115 y ss.; Tinios *et al.*, 2015: 58 y ss.).

En primer lugar, la estrategia más conservadora es la que tiende a priorizar la inclusión social de las mujeres sin reconocer la independencia económica de las mismas como un objetivo independiente. Esta estrategia se subsume en el enfoque tradicional de los sistemas que protegen a los miembros de una unidad familiar —marido y mujer— sobre la base de un conjunto unificado de contribuciones.

Una segunda estrategia —preventiva— entiende que la desigualdad lograría corregirse a largo plazo mediante la prevención de la discriminación del trato en el mercado laboral y en la incentivación del ahorro *ex ante*. Sin embargo, esta orientación tiene el riesgo de desalentar la fertilidad o de agotar los recursos destinados a la cobertura del trabajo de los cuidados, lo cual sería contraproducente para la sostenibilidad económica y financiera del sistema. En esta línea estratégica se insertan, por un lado, las actuaciones de corresponsabilidad social dirigidas a la promoción de la creación y uso de los servicios e instalaciones públicas favorecedoras de la conciliación por parte de las personas con responsabilidades familiares (guarderías, etc.); y, por otro, las medidas de fomento de la corresponsabilidad familiar incentivando a los padres a asumir responsabilidades de cuidado (permiso por paternidad, cuotas de disfrute intransferible por el progenitor varón, etc.). Hay que destacar los beneficios positivos que reportan las medidas incluidas en esta línea estratégica y su contribución a alcanzar una mayor equidad en los patrones de empleo de hombres y mujeres, lo cual repercutiría no sólo en sus trayectorias laborales, sino también en la posibilidad de ostentar una posición similar en el momento de acceder a las pensiones de jubilación.

La tercera estrategia —la reparadora— centra su atención en tratar de compensar las consecuencias negativas derivadas de las dificultades de la carrera laboral de las mujeres, y, en general, de apoyar los derechos de las pensiones más bajas interviniendo *a posteriori*, esto es, una vez que se ha reconocido el derecho de acceso a la pensión. Esta estrategia comprende un conjunto de medidas correctoras de las desventajas específicas, como es el caso de las acciones destinadas a reducir el periodo de referencia para el acceso a una pensión completa y/o la corrección del cálculo de las mismas hasta alcanzar un mínimo establecido. El ejemplo paradigmático de las medidas incluidas en esta línea estratégica lo constituyen los complementos por mínimos de las pensiones contributivas. Es-

tas actuaciones pueden diseñarse incluyendo la posibilidad de ser aplicadas de manera retroactiva, con el fin de corregir las situaciones desventajosas del pasado, aunque esto siempre exigiría asumir una mayor inversión de gasto público.

Con todo, el carácter poliédrico de la brecha de género en las pensiones hace necesario no sólo adoptar un enfoque transversal en el diseño las medidas de acción para hacer frente a la disparidad en las pensiones por razón de género que tenga en cuenta la distinta naturaleza de causas desencadenantes de la misma, sino también adoptar un enfoque integrador que conjugue la implantación de mecanismos correspondientes a las distintas estrategias anteriormente descritas. Y este ha sido precisamente el enfoque por el que se ha decantado el Parlamento Europeo en junio de 2017 en su *Propuesta de Resolución sobre la necesidad de una estrategia de la Unión para eliminar y prevenir la brecha de género en materia de pensiones* donde resalta de que la brecha en las pensiones «es un reflejo de la gran cantidad de desigualdades que experimentan las mujeres a lo largo de la vida y en su carrera profesional» y que por lo tanto, «hace falta seguir una estrategia global y generalizada para combatirla».

#### 4. Análisis crítico de los principales mecanismos correctores para combatir la brecha de género en la Seguridad Social

A la hora de abordar el estudio de los mecanismos correctores de la brecha de género en las carreras de cotización y en el ámbito del sistema de la Seguridad Social (Rodríguez, González 2016b: 611-627), conviene puntualizar varios aspectos fundamentales. El primero es que la configuración del sistema de pensiones español es de carácter eminentemente contributivo lo que lo convierte en un mecanismo transmisor de las desigualdades de género derivadas del mercado laboral, penalizando de manera más acusada a las personas que coticen menos años y por menos importe. El segundo de los aspectos que es necesario tener en cuenta es la escasa sensibilidad que nuestro Sistema de Seguridad Social presta al coste de la maternidad y el cuidado de los menores o personas dependientes. De hecho, nuestro Sistema de Seguridad Social nunca se ha planteado eliminar los sesgos explícitos por cuestión de género en las fórmulas de cálculo de las prestaciones; ni ha incorporado medidas correctoras de las desigualdades de género que se generan en los roles sociales y en el mercado de trabajo; ni tampoco ha dotado de ninguna cobertura económica a la actividad del cuidado de la familia, a pesar de ser ésta esencial para garantizar la sostenibilidad de la familia. Finalmente, es preciso destacar que las reformas aprobadas en los años 2011 y 2013 al amparo de la necesidad de garantizar la sostenibilidad financiera del Sistema, han acentuado la brecha de género en las pensiones al endurecerse los requisitos exigidos para las pensiones contributivas

lo que ha perjudicado de modo más intenso a aquellos sujetos con vidas laborales más accidentadas e irregulares, lo que directamente afecta a aquellos con responsabilidades familiares y más concretamente, al colectivo de las mujeres (Gallego, 2016: 27, 33).

Aclaradas estas circunstancias necesarias para comprender el diseño y armazón de nuestro Sistema de Seguridad Social, se abordan a continuación las principales actuaciones previstas en el ordenamiento jurídico español para compensar la brecha de género en las carreras de cotización de las mujeres y, por ende, en el Sistema de Seguridad Social. Se trata de una serie de medidas que atendiendo a un criterio finalista podemos clasificar en varios grupos.

#### 4.1. El mecanismo de las cotizaciones ficticias

En primer lugar, el grupo más numeroso de medidas son las que se centran en el mecanismo de las cotizaciones ficticias, cuya finalidad es corregir la dificultad para la acreditación de carreras largas de cotización por parte de personas —mayoritariamente mujeres— que interrumpen la actividad laboral como consecuencia del cuidado de hijos/as o familiares dependientes (Grau y Rodríguez, 2015: 40-44). Tradicionalmente, en nuestro ordenamiento jurídico no existía una regulación sistemática de los beneficios que en esta materia se reconocían, de forma que tales medidas se encontraban desperdigadas, y ello obligaba a hacer una labor de rastreo por todo el Derecho de la Seguridad Social. Esta situación ha sido corregida a partir del RD Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Seguridad Social, que ha unificado la mayor parte de la normativa en el Capítulo XV dedicado a la protección de la familia (arts. 235-236-237 LGSS). A este grupo pertenecen:

La prestación contributiva no económica prevista en el apartado primero del art. 237 LGSS — que deriva de la reforma operada al art. 180 LGSS-94 por la Ley 27/2011, de 1 de agosto— consistente en la consideración como periodo de cotización efectiva, a efectos de las correspondientes prestaciones de la Seguridad Social por jubilación, incapacidad permanente, muerte o supervivencia, maternidad y paternidad, de los tres primeros años de excedencia que los trabajadores que, de acuerdo con lo establecido en el art. 46.3 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (LET), disfruten en razón del cuidado de cada hijo o menor nacido o adoptado en régimen de acogimiento permanente o guarda con fines de adopción. Por su parte, la excedencia motivada por cuidado de familiares (art. 46.3 LET) mantiene la antigua cotización ficticia por el tiempo máximo de un año (art. 237.2 LGSS), sin que se haya configurado una extensión similar a la existente para la excedencia por cuidado de hijos. Esta dispar regulación no parece ser consecuente con los objetivos perse-

guidos por el principio de corresponsabilidad (Lousada, 2011.b: 7 y ss.), además de ser considerada por algunos autores como una política inadecuada de conciliación de responsabilidades en el ámbito del control del gasto público (Ballester, 2011: 69).

Aumentando el alcance de la protección referida a las excedencias, el art. 237.4 LGSS establece que si estas situaciones de excedencia hubieran estado precedidas por una reducción de jornada en los términos previstos en el artículo 37.6 LET —es decir, para el cuidado de hijos, menores o familiares— *«las cotizaciones realizadas durante la reducción de jornada se computarán incrementadas hasta el 100 por 100 de la cuantía que hubiera correspondido si se hubiera mantenido sin dicha reducción la jornada de trabajo»*.

De modo parecido, el art. 237.3 LGSS considera como periodo de cotización efectiva el periodo de reducción de jornada por guarda legal de un menor de doce años o de una persona con discapacidad física, psíquica o sensorial siempre que no desempeñe actividad retribuida disfrutado en virtud del art. 37.6 LET. Esta ficción de cotización supone considerar como cotizado al 100 % de la cuantía que hubiera correspondido si se hubiera mantenido la jornada sin reducción de las cotizaciones realizadas —a los efectos de las prestaciones de jubilación, incapacidad permanente, muerte y supervivencia, maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo y la lactancia natural e incapacidad temporal— durante los dos primeros años del periodo de reducción de jornada por cuidado de menor, y durante únicamente el primer año en el resto de supuestos de reducción de jornada contemplados en dicho art. 37.6 LET con la salvedad del supuesto de reducción de jornada para el cuidado de menores a cargo enfermos de cáncer u otra enfermedad grave (párrafo tercero art. 37.6 LET) en el que las cotizaciones realizadas durante dicho periodo de reducción de jornada se computarán incrementadas igualmente al 100 %. Esta regulación agrava la precariedad de la protección social de las mujeres que se ocupan del cuidado de hijos y otros familiares, pues resulta incongruente que la ampliación del período de reducción de jornada por cuidado de menores —de ocho a doce años por la entrada en vigor del RDL 16/2013, de 20 de diciembre— no se haya acompañado de un incremento en el número de años de cómputo al 100 por 100 de las cotizaciones en períodos de tales reducciones, actualizando el contenido del art. 237.3 LGSS (Ramos, 2013: 249). Y todo ello teniendo en cuenta que *«la reducción de jornada es una figura más conveniente puesto que (...) permite el mantenimiento de los vínculos laborales y fomenta el reparto de responsabilidades»* (Ballester, 2011: 69). En consecuencia, la única forma de contabilizar el 100 % del resto del tiempo transcurrido en reducción de jornada por cuidado de hijos y familiares es a través de la suscripción de un convenio especial con la Seguridad Social específico para esta situación y que no es aplicable ni extensible a los periodos de la excedencia por cuidado de familiares en que no se aplica la cotización ficticia (Ballester, 2011: 70).

A pesar de que de que este tipo de medidas que asimilan a periodos de cotización los tiempos dedicados al cuidado de hijos y otros familiares parecieron muy adecuadas en un momento inicial, su alcance es limitado, dado que el reconocimiento de estos periodos de cotización resulta insuficiente para aquellas personas que no tienen ciertas carreras de cotización (Grau y Rodríguez, 2015: 47). En este sentido, sin dejar de reconocer que estas medidas representan un primer paso «*hacia el reconocimiento de determinados efectos jurídicos y económicos al trabajo en el hogar*», sin embargo, por sí mismas son insuficientes, de ahí que sea indispensable que se acompañen de otras más innovadoras como la posibilidad de reconocer el trabajo doméstico como trabajo formal (trabajo por cuenta propia), o la extensión al miembro de la pareja que se dedica a las labores del hogar la protección social de que disfruta el cónyuge que trabaja en el mercado formal (reconocimiento de las cotizaciones), garantizando una protección social a futuro (Rodríguez, 2013: 48 y ss.).

Concretamente, la segunda de las propuestas —reconocimiento de las cotizaciones— se asimila a la práctica existente en Suecia que permite al sujeto con mayores cotizaciones transferir parte de las mismas al sujeto con cotizaciones menores, para compensar su dedicación familiar (Ballester, 2011: 109).

#### 4.2. Las ficciones de cotización relacionadas con la maternidad

En segundo lugar, se encuentra el mecanismo de atribución de cotizaciones para acceder a determinadas prestaciones por el hecho mismo de la maternidad, en los supuestos de extinción del contrato de trabajo o, directamente, cuando no existe relación laboral o profesional determinante de la inclusión en el sistema de Seguridad Social (Grau y Rodríguez, 2015: 48). En este grupo se incluye la medida de acción positiva denominada periodos de cotización asimilados por parto o cotización ficticia por parto (no aplicable en supuestos de adopción) introducida originariamente por la Disposición Adicional 44ª LGSS-94 en virtud de la Disposición Adicional 18ª.23 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (LOIEMH), y actualmente prevista en el art. 235 LGSS. Esta medida consiste en la asimilación como periodo de cotización efectiva —a los efectos tanto de determinación del periodo de carencia y como de la cuantía de la prestación— de 112 días por cada parto de un solo hijo (y 14 días más por cada hijo más en caso de parto múltiple) a favor de la mujer solicitante de pensión de jubilación o incapacidad permanente, que no hubiera tenido derecho a disfrutar del permiso de maternidad.

De manera complementaria a esta medida, el art. 236 LGSS<sup>11</sup> atribuye cotizaciones ficticias para los supuestos de interrupción de la cotización ocasio-

<sup>11</sup> Este precepto reproduce la medida contemplada en la Disposición adicional 60ª LGSS-94, introducida por la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social (BOE, de 2 de agosto).

nadas por extinción de la relación laboral o por la finalización del cobro de prestaciones por desempleo producidas entre los nueve meses anteriores al nacimiento o los tres meses anteriores a la adopción o acogimiento permanente (con exclusión por tanto, del acogimiento simple) y la finalización del sexto año posterior a dicha situación, atribuyéndose 217 días de cotización efectiva en 2017, días que se irán incrementando gradualmente hasta alcanzar 270 días por hijo en el año 2019 sin que en ningún caso pueda ser superior a la interrupción real de la cotización. Estas cotizaciones lo son a todos los efectos salvo para el cumplimiento del periodo mínimo de cotización exigido y en cualquier régimen de la Seguridad Social. Aunque se configura como una medida de titularidad neutra, sólo se reconoce a uno de los progenitores, otorgándose a la madre en caso de conflicto entre ambos, previsión ésta de difícil concreción en caso de que ambos progenitores sean del mismo sexo. En cualquier caso, se establece un límite máximo de consideración como periodo cotizado por cuidado de hijo en 5 años por beneficiario, límite que se aplicará también cuando esta previsión concorra con el beneficio de atribución de cotizaciones previsto en el art. 235 LGSS.

#### 4.3. Las bonificaciones a la contratación

Otro de los mecanismos con el que indirectamente se ha tratado de corregir la brecha de género en el sistema de Seguridad Social han sido las bonificaciones a la contratación o readmisión de mujeres tras situaciones de maternidad o asimiladas, al erigirse en poderosos incentivos públicos «*tanto para robustecer la utilización de las medidas de conciliación como para fortalecer la posición de la mujer en el momento de acceder a las pensiones*» (Grau y Rodríguez, 2015: 86 y ss.). A este grupo de mecanismos correctores también pertenece la bonificación prevista para la celebración de contratos de interinidad con personas desempleadas —mayoritariamente mujeres— para sustituir a trabajadores durante los periodos de descanso por maternidad, adopción, paternidad o riesgo durante el embarazo o la lactancia, consistente en la bonificación del 100 % de la cuota empresarial del interino/a y el 100 % de la cuota de la trabajadora en situación de maternidad (incluida contingencias profesionales y conceptos de recaudación conjunta) [RD-Ley 11/1998, de 4 de septiembre, por el que se regulan las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social de los contratos de interinidad que se celebren con personas desempleadas para sustituir a trabajadores durante los períodos de descanso por maternidad, adopción y acogimiento, y D.A. segunda de la Ley 12/2001, de 9 de julio].

No obstante, resulta incomprensible la desaparición de las bonificaciones establecidas en el art. 4.2 de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejorar del crecimiento y del empleo, para facilitar la reincorporación de la mujer trabajadora tras la maternidad o la excedencia por cuidado de hijos a partir de la reforma acometida por la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la

reforma del mercado laboral. Si bien esta alteración es consecuente con el objetivo de reducción y encauzamiento de las bonificaciones que preside la reforma (Dans, 2015: 173 y ss.), pasa por alto que era el único instrumento habilitado para favorecer el mantenimiento en la empresa de trabajadoras con responsabilidades familiares, así como el papel que desempeñan estos incentivos en la prevención de los despidos (Ballester, 2010: 107), y en el fomento de la reincorporación de la mujer antes de que se cumpliera el plazo de dos años desde el inicio del permiso de maternidad.

#### 4.4. La protección social de los trabajadores a tiempo parcial

En cuarto lugar, cabe hacer referencia a las disposiciones normativas que se han ocupado de fijar medidas para favorecer la protección social de los trabajadores a tiempo parcial. Así, el RD-Ley 11/2013, de 2 de agosto, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social y la Ley 1/2014, de 28 de febrero, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social se han ocupado de modificar la LGSS —en consonancia con el criterio apuntado en las STJUE de 22 de noviembre de 2012 y la STC 61/2013, de 14 de marzo— con el fin de corregir la situación de desventaja que para los trabajadores a tiempo parcial implicaba el criterio fijado por la regla segunda del apartado 1 de la D.A. 7ª LGSS-94. Conforme a la actual regulación (arts. 245-248 LGSS), para acreditar los períodos de cotización necesarios, se tienen en cuenta los distintos períodos durante los cuales el trabajador ha permanecido en alta con un contrato a tiempo parcial, cualquiera que sea la duración de la jornada realizada en cada uno de ellos. De este modo, una vez acreditados quince años de alta en el sistema, se aplica el denominado «coeficiente de parcialidad», que viene determinado por el porcentaje de la jornada realizada a tiempo parcial respecto de la jornada realizada por un trabajador a tiempo completo comparable. De esta forma, el período mínimo de cotización exigido a los trabajadores a tiempo parcial será el resultado de aplicar al período regulado con carácter general el citado coeficiente. Y ello teniendo en cuenta, además, que a efectos de la determinación de la cuantía de las pensión de jubilación, el número de días cotizados que resulten de lo establecido conforme al citado coeficiente de parcialidad *«se incrementará con la aplicación del coeficiente del 1,5, sin que el número de días resultante pueda ser superior al período de alta a tiempo parcial»* (apartado 3 del art. 248 LGSS). Asimismo, se prevé la integración de las posibles lagunas de cotización existentes en las mensualidades que formen parte del período a tener en cuenta en la determinación de la base reguladora de la pensión de jubilación para estos trabajadores (apartado 2 de art. 248 LGSS). Con esta medida se intenta beneficiar a aquellos que, durante un período de tiempo, computable a efectos del cálculo de prestaciones, no han contribuido al sistema y se encontrarían en una situación de cotización

cero que mermaría de forma considerable sus prestaciones (Grau y Rodríguez, 2015: 78).

A pesar de los progresos garantistas que se han realizado en la regulación del trabajo a tiempo parcial, aún es necesario abordar varios aspectos de la protección social de estos trabajadores. Las propuestas formuladas en este sentido incluyen: a) considerar como cotizada toda la duración del contrato de trabajo; b) dejar el elemento corrector exclusivamente en la fórmula de cálculo de la base reguladora; y c) reconocer las prestaciones siguiendo las mismas reglas que en el caso de un trabajador a tiempo completo (Grau y Rodríguez, 2015: 79).

#### 4.5. Medidas orientadas a la efectiva corresponsabilización de las labores de cuidado

En quinto lugar, otro mecanismo para compensar la brecha de género en el mercado laboral y, en consecuencia, en el sistema de pensiones lo constituyen las medidas orientadas a la consecución de la corresponsabilidad en la asunción de las labores de cuidado. Y ello sobre la base de que *«la implicación paterna en el cuidado de los hijos es un factor clave tanto para lograr una mayor igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres»* (Flaquer y Escobedo, 2014: 70). De este modo, se considera necesario apostar por un diseño de los permisos parentales cuyas características aumenten el equilibrio en el uso por parte de ambos sexos (Castro y Pazos, 2012: 9). La consecución de este objetivo exige configurar los derechos de conciliación como derechos de titularidad individualizada (Cabeza, 2010: 52; Lewis *et al.*, 2008: 274), así como promover una serie de actuaciones complementarias, a saber: a) la supresión de los derechos de conciliación femeninos; b) la creación de derechos masculinos de paternidad o de cuotas de reserva masculinas en derechos de conciliación de titularidad neutra; c) el reconocimiento de derechos individuales a cada progenitor sin posibilidad de transferencia al otro progenitor; y d) las acciones positivas dirigidas a la asunción masculina de cargas familiares (Lousada, 2011a: 5).

Entre las medidas favorecedoras de la corresponsabilidad destacan, entre otras, la incorporación al ordenamiento jurídico español a partir de la LOIEMH de la figura de la suspensión del contrato de trabajo por paternidad (art. 48.7 LET) —y su correspondiente prestación económica arts. 183-185 LGSS y RD 295/2009, de 6 de marzo—, por tratarse de un derecho de conciliación independiente del de la madre y compatible con el disfrute compartido del permiso por maternidad, cuando es cedido por la madre; y la modificación de la titularidad en el permiso por la lactancia operada primero por el RD Ley 3/2012 y luego por la Ley 3/2012 que reconfigura el permiso de lactancia (art. 37.4 LET), —en consonancia con lo establecido en la STJUE de 30 de septiembre de 2010, *Asunto Roca Álvarez* (C-104/09)— dotándolo de una titularidad neutra (Sánchez y Fernández, 2012: 298).

Tal como se pone de manifiesto en las Conclusiones del Consejo de la Unión Europea tituladas *Respuesta al compromiso estratégico para la igualdad de género de la Comisión*<sup>12</sup>:

los hombres han de desempeñar un papel fundamental para garantizar que se avance hacia la igualdad de género, en particular a través de un reparto equitativo de las responsabilidades del cuidado de las personas dependientes, uno de los requisitos previos para la participación igualitaria de las mujeres en el mercado laboral.

Para que el ejercicio de la parentalidad positiva<sup>13</sup> se garantice de manera efectiva resulta imprescindible que los marcos institucionales y legislativos permitan que tanto las mujeres como los hombres dispongan de una verdadera libertad de elección personal en la conciliación de la vida profesional, familiar y privada como forma de hacer avanzar la consecución práctica de la igualdad de facto entre hombres y mujeres. Este aspecto tiene, sin duda, una especial repercusión en la vertiente de la titularidad de los permisos parentales pues los marcos actuales heredados de un diseño basado en la óptica de la garantía de la igualdad formal, redundan en la persistencia de diferencias prácticas en las cifras de utilización masculina y femenina de los permisos parentales (OIT, 2016).

Los progresos experimentados en los últimos años en la formulación de la titularidad de los derechos parentales han pretendido continuar avanzando hacia la corresponsabilidad en la asunción de las obligaciones familiares<sup>14</sup> y, en consecuencia, se ha apostado por la individualización de los derechos de conciliación (Lewis *et al.*, 2006: 274). Así, tomando como premisa que la presencia del padre en la vida del menor constituye un valor importante en el desarrollo físico, emocional y psicológico saludable de éste<sup>15</sup>, la Directiva 2010/18 establece la intransferibilidad de al menos un mes, del permiso parental mínimo de cuatro meses que configura, con el fin de que sirva de «*incentivo positivo para que lo utilicen los padres*» (considerando 16) y que se pretende reforzar con el contenido del art. 4 de la *Propuesta de Directiva relativa a la conciliación de la vida familiar*

---

<sup>12</sup> Adoptadas por el Consejo EPSCO en su sesión n.º 3474 celebrada el 16 de junio de 2016 (10416/16).

<sup>13</sup> Recomendación Rec (2006)19 del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre políticas de apoyo al ejercicio positivo de la parentalidad (adoptada por el Comité de Ministros el 13 de diciembre de 2006 en la 983ª reunión de los Delegados de los Ministros).

<sup>14</sup> Considerando 12 de la Directiva 2010/18/UE.

<sup>15</sup> Así lo expresa el Segundo Informe de la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 92/85/CEE del Consejo, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en periodo de lactancia (A7-0032/2007) de 5 de marzo de 2010, p. 57. También es una idea apoyada por la Resolución Europea del Consejo y de los Ministros, de 29 de junio de 2000, sobre participación equilibrada de hombres y mujeres en la actividad profesional y en la vida familiar (art. 16 de la Directiva 2006/54/CE).

y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores<sup>16</sup>, que a modo de norma mínima para el permiso de paternidad a nivel de la UE, introduce el derecho de los padres a acogerse al permiso de paternidad durante un breve período, que no debe ser inferior a diez días laborables, con ocasión del nacimiento de un hijo. Esta previsión ha sido objeto de pronunciamientos e interpretaciones divergentes (Rodríguez Rodríguez, 2010: 87; Cabeza 2010). Para algunos autores, esta cláusula pretende dar cabida a nuevos modelos de familias, como las monoparentales (Cabeza, 2010). Otras voces, por su parte, apuestan por un planteamiento que incida directamente en el reparto de los tiempos, valorando la posibilidad de que la norma hubiese limitado la transferibilidad de un mes de duración «sólo en relación con la madre, en caso de existir progenitores de distinto sexo» (Rodríguez Rodríguez, 2010: 87).

Con la finalidad de acomodar la legislación española a las orientaciones europeas y que la conciliación de la vida personal, familiar y laboral se desarrolle en términos de corresponsabilidad, la LOIEMH, estableció una nueva causa de suspensión del contrato de trabajo en el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, en razón de la paternidad, que se complementó con la inclusión en el marco de la acción protectora de la Seguridad Social una nueva prestación económica que establece una renta que viene a sustituir el salario dejado de percibir durante la suspensión de la actividad laboral al cesar temporalmente la prestación de servicios (arts. 183-185 LGSS).

De este modo, en el texto del vigente Estatuto de los Trabajadores (art. 48.7), el permiso por paternidad español se configura como derecho de titularidad individual y de disfrute intransferible (Lousada, 2008: 28), que se atribuye «al trabajador» de manera que sólo uno de los progenitores puede hacer uso del mismo de manera exclusiva [arts. 45.1.d) y 48.7 LET] (Albiol, 2007: 100 y ss.). La regulación de este derecho, que «se reconoce tanto en los supuestos de paternidad biológica como en los de adopción y acogimiento» (Beltrán de Heredia, 2008: 324), ha sido alabada por la utilización de términos genéricos que permiten el acceso al derecho a realidades familiares alternativas al modelo tradicional de familia.

En su formulación inicial, la duración de la licencia por paternidad se situó en trece días (que se añadían al permiso de paternidad de dos días de duración), si bien la Ley 9/2009, de 6 de octubre, de ampliación de la duración del permiso de paternidad, previó que la suspensión del contrato de trabajo alcanzase una duración de cuatro semanas. Demorando su entrada en vigor al 1 de enero de 2011. En los años siguientes, y como consecuencia de los efectos de la crisis económica, las respectivas leyes de Presupuestos Generales del Estado han

<sup>16</sup> COM (2017) 253 final, 2017/0085(COD) y COM (2017) 252 final.

ido aplazando la entrada en vigor de la duración ampliada del permiso de paternidad, de modo que la Disposición Final 11ª de Ley 48/2015 de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016 estableció que la vigencia del contenido de la Ley 9/2009 se produciría a partir del 1 de enero de 2017. Sin embargo, a diferencia de lo que ha venido sucediendo en ejercicios económicos anteriores, no existe disposición legal que demore de nuevo la vigencia de la ampliación de la suspensión del contrato de trabajo. En consecuencia, con el inicio del ejercicio 2017 ha desplegado plenos efectos el contenido de la Ley 9/2009 en relación con la suspensión del contrato de trabajo por paternidad, extendiéndose igualmente a la duración de la prestación económica de la Seguridad Social.

Ahora bien, el resto de permisos parentales (excedencias, reducciones de jornada, etc.) siguen estando formulados como derechos de titularidad neutra o indiferenciada, lo cual redundo en que sigan siendo las mujeres las que continúen ejerciendo o disfrutando de tales derechos, asumiendo las consecuencias que ello implica de abandono del trabajo (siquiera temporal), en el desarrollo de las carreras profesionales, en su promoción profesional, en la renta disponible para la unidad familiar y, en su caso, en el volumen de las prestaciones futuras de seguridad social y en su independencia económica durante la vejez.

Este doble abordaje en la titularidad de los derechos de conciliación —titularidad individual para el permiso de maternidad y paternidad, y titularidad indistinta para el resto de permisos parentales— ha venido a ser calificado como «modelo mixto» por el Parlamento Europeo<sup>17</sup> considerándose, al menos en teoría, un modelo adecuado, pues permite que los progenitores puedan decidir conjuntamente y de la forma más adecuada cómo gestionar sus permisos en el mejor interés de los hijos y teniendo en cuenta las particularidades de sus respectivos empleos. Sin embargo, los datos ponen de manifiesto que, a pesar de que los permisos parentales se configuran de manera indistinta y están a disposición de ambos progenitores, la tasa de participación en los permisos parentales es de un 10 % en el caso de los varones frente a un 97 % de las mujeres (OECD, 2016).

Estos datos muestran cómo difícilmente se consigue el objetivo de la corresponsabilidad a través del reconocimiento de derechos de titularidad neutra, es decir, con derechos teóricamente ejercitables por hombres y mujeres, puesto que la neutralidad de su formulación no elimina la presunción de que este tipo de derechos sigan siendo disfrutados mayoritariamente por las mujeres. Para rom-

---

<sup>17</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de mayo de 2016, sobre la aplicación de la Directiva 2010/18/UE del Consejo, de 8 de marzo de 2010, por la que se aplica el Acuerdo marco revisado sobre el permiso parental (2015/2097(INI)).

per esta tendencia, el *Pilar Europeo de Derechos Sociales*<sup>18</sup>, proclamado de forma solemne el 17 de noviembre de 2017 en la Cumbre Social en favor del empleo justo y el crecimiento de Gotemburgo, pone especial énfasis en el hecho de que no se ofrecen a los hombres posibilidades ni alicientes suficientes para hacer uso de los permisos y ello afianza el papel de las mujeres como cuidadoras primarias, con los consiguientes efectos negativos sobre el empleo femenino. En definitiva, se considera indispensable la adopción de medidas eficaces y adecuadas de incentivación de la utilización masculina de este tipo de medidas, por ejemplo, el reconocimiento de ayudas o subvenciones económicas a favor de los hombres que hagan uso de los mismos. En este ámbito han desempeñado un papel fundamental el conjunto de medidas de incentivación adoptadas en el ámbito autonómico (Martínez, 2011: 245-269; y Rodríguez González, 2010: 59 y ss.). Igualmente esta es la orientación de la propuesta de la equiparación del permiso de paternidad con el de maternidad (Gala, 2017: 93), que fue objeto de una proposición no de ley aprobada el pasado 18 de octubre de 2016 por el pleno del Congreso de los Diputados, que insta al Gobierno a estudiar esta reforma que pretende igualar en 16 semanas los permisos de maternidad y paternidad configurando un «Sistema de Permisos Parentales 16+16», donde cada uno de los progenitores disponga de 16 semanas de permiso no transferibles, remunerados y con amplio margen de flexibilidad en el disfrute.

#### 4.6. La gestión flexible del tiempo de trabajo

La medida verdaderamente revolucionaria pro-corresponsabilidad que actuaría en la médula de la desigualdad de género y de los problemas de conciliación sería la implantación efectiva del derecho a la gestión flexible del tiempo de trabajo, concretada en acuerdos o pactos individuales de conciliación. Sobre la base de la necesaria corresponsabilidad social y empresarial, en los documentos europeos<sup>19</sup> se enuncia una «*vertiente presencial del derecho a la conciliación*» (Ballester, 2012: 4), reforzándose la permanencia laboral femenina como un instrumento para la mayor eficiencia empresarial. En este sentido, la adopción de medidas de flexibilidad en la jornada de trabajo dentro de las empresas se ha venido reivindicando como uno de los instrumentos de mayor utilidad para hacer efectiva la posibilidad de que los trabajadores compatibilicen su actividad laboral con las responsabilidades de la vida cotidiana, planteándose de forma indirecta

<sup>18</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Establecimiento de un pilar europeo de derechos sociales». COM (2017) 250 final, y cuyo antecedente más inmediato es la Resolución del Parlamento Europeo de 27 de enero de 2017 (2016/2095(INI)). Texto disponible en [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_en.pdf)

<sup>19</sup> Texto anexo a la Directriz séptima de las Directrices integradas para las políticas económicas de los Estados miembros (2010-2014), Compromiso Estratégico para la igualdad entre mujeres y hombres 2016-2019 y la Estrategia 2020.

en la Estrategia Europa 2020, al señalar como uno de sus objetivos la promoción de «*nuevas formas de equilibrio entre la vida laboral y familiar*», expresión ésta que parece reforzar la obligación empresarial de reorganización del trabajo para facilitar la compatibilidad entre el trabajo con el adecuado atendimiento de las labores de cuidado. En esta línea se promueve desde la UE la formulación de los derechos de ajuste de jornada vinculados a la reincorporación tras las licencias de maternidad y la paternidad. Así, en la cláusula 6 de la Directiva 2010/18/UE<sup>20</sup> se establecen ciertas prerrogativas del trabajador/a para adaptar su jornada de trabajo con motivo de la reincorporación tras el permiso parental, dando cabida a la aplicación de fórmulas de trabajo flexible relacionadas con el tiempo de trabajo, como la flexibilidad de la jornada laboral, facilitando con ello el mantenimiento de los vínculos familiares tras su reintegración (Cuesta, 2011: 358; Ballester, 2010: 57). Esta previsión presenta, con todo, dos matices negativos que merecen ser valorados como carencias de la política de conciliación de la UE: en primer lugar, el hecho de que este derecho a la adaptación de jornada aparezca limitado exclusivamente a las personas que se reincorporan a la empresa tras un permiso parental, sin que exista un reconocimiento general del derecho a la adaptación de jornada por razones de conciliación<sup>21</sup>; y, en segundo lugar, es una medida destinada exclusivamente a el cuidado de menores, siendo necesaria su ampliación facilitándose el cuidado de cualquier familiar dependiente.

Las mencionadas carencias parecen haberse convertido en una prioridad para la UE. De hecho, la Comisión Europea ha destacado la necesidad de generalizar y fortalecer el derecho a solicitar acuerdos de tiempo de trabajo flexible para personas con responsabilidades familiares, generalizando en el entorno de la UE las fórmulas ya existentes en varios países europeos para ayudar a los trabajadores con el fin de que tengan un mejor equilibrio entre la vida laboral y familiar, permitiéndoles que puedan ocuparse de forma más armónica de sus responsabilidades laborales y familiares, sin dejar de apreciar los posibles beneficios que la flexibilidad puede reportar a las compañías y a la productividad. En este sentido, el art. 9 de la *Propuesta de Directiva relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores*<sup>22</sup>, amplía el ámbito de actuación de las fórmulas de trabajo flexible abarcando ahora a «*los trabajadores con hijos de hasta una edad determinada, que será como mínimo de doce años, y los cuidadores*», a quienes se ofrece las posibilidades de horario de trabajo reducido (reducción de jornada, trabajo a tiempo parcial); calendario laboral flexible; y trabajo a distancia.

---

<sup>20</sup> Directiva 2010/18/UE del Consejo, de 8 de marzo de 2010 por la que se aplica el Acuerdo marco revisado sobre el permiso parental, celebrado por BUSINESSEUROPE, UEAPME, el CEEP, y la CES.

<sup>21</sup> STJUE de 16 de junio de 2016, asunto *Rodríguez Sánchez*.

<sup>22</sup> COM (2017) 253 final, 2017/0085(COD) y COM (2017) 252 final.

La traslación de estos objetivos europeos al ordenamiento jurídico español no se ha logrado plasmar de una manera acabada. En su momento, la LOIEMH, atendiendo a la demanda social de dotar de mayores márgenes de flexibilidad en la gestión del tiempo de trabajo por los trabajadores con responsabilidades familiares y asumiendo la idea de que las políticas de *work-life balance* o de *individual flexitime* demuestran su beneficio tanto para los trabajadores como para los empresarios, favoreciendo asimismo una mayor presencia femenina en el trabajo productivo (Chacartegui, 2006: 1117), introduce el apartado número 8 en el art. 34 LET —conforme a lo establecido en el Disposición adicional décimo primera, tres de la LOIEMH— que reconoce el derecho del trabajador a adaptar la jornada de trabajo para hacer efectivo el derecho a la conciliación de la vida familiar y laboral, en los términos que se establezcan en la negociación colectiva o de conformidad con el acuerdo individual entre el trabajador y el empresario, debiendo respetar lo previsto en el convenio. Desde su incorporación, la redacción del primer párrafo del art. 34.8 LET había sido criticada por su escasa ambición legislativa al no incluir junto a la declaración genérica —«derecho a adaptar la duración y distribución de la jornada de trabajo para hacer efectivo su derecho a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral»—, una serie de derechos específicos, como el de adaptación flexible de la jornada o el de elección de turno de trabajo en razón de la conciliación del trabajo con responsabilidades familiares, aunque se remitiera igualmente a la negociación colectiva los términos de ejercicio de los mismos. En un intento de avanzar en esta línea, con mayor alcance y centrándose en el objetivo de la flexiseguridad, se realiza la reforma operada por la *Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma laboral*, que añade un segundo párrafo al referido precepto instando a la promoción de ambiciosos instrumentos para la compatibilidad que requieren reordenaciones globales de la estrategia empresarial de recursos humanos, pasando por alto que no todas las empresas admiten mecanismos de compatibilidad como los referidos. De hecho, la incorporación de estos mecanismos en determinadas organizaciones parece improbable, máxime cuando dicha implantación exija a la empresa asumir en solitario el coste derivado de su implantación. Por lo demás, el art. 34.8 LET omite formas menores de ajuste —adaptación de jornada, reducción de jornada en cómputo superior al diario, cambio de turno, etc.— que no implican necesariamente un coste para el empresario y que resultan muy efectivas para facilitar la compatibilidad (Rodríguez, 2016: 175). Se trata, por tanto, de la configuración de un derecho inacabado y cuya determinación precisa y desarrollo pormenorizado debe ser emprendido de forma inmediata por el legislador español, sin perjuicio de que, hasta que ello ocurra, sea imprescindible el recurso a la negociación colectiva o a los acuerdos individuales trabajador-empresario que permitan implantar y generalizar buenas prácticas favorecedoras de la configuración de un entorno laboral sensible a estas necesidades.

#### 4.7. La red de servicios de cuidado

El desarrollo de una red de servicios públicos, adecuados y asequibles constituye una vía eficaz para facilitar la conciliación, reducir el trabajo no remunerado y aumentar la tasa de participación laboral femenina (Elborgh-Woytek *et al.*, 2013: 16), al tiempo que se erige en una de las medidas incluidas en la *Propuesta de resolución del Parlamento Europeo sobre la necesidad de una estrategia de la Unión para eliminar y prevenir la brecha de género en materia de pensiones* en la que se insiste en la necesidad de que existan estructuras de prestación de servicios para niños, mayores o personas dependientes que permitan aliviar la carga.

La disponibilidad, accesibilidad y calidad de infraestructura dirigida a menores y otras personas dependientes constituye un objetivo priorizado tanto por la Hoja de Ruta de la Comisión Europea-2015 titulada «*Nuevo comienzo para hacer frente a los desafíos de la conciliación de la vida que enfrentan las familias trabajadoras*» (Rodríguez, 2016c: 84-87), como por el *Pilar europeo de Derechos Sociales* al detectarse el incremento de la demanda de servicios de cuidados de larga duración como consecuencia del envejecimiento de la población, el cambio de las estructuras familiares y la creciente participación de las mujeres en el mercado; así como la persistencia de problemas asociados a la disponibilidad limitada, el acceso, la asequibilidad y la calidad. Específicamente, los «cuidados de larga duración» y los «Servicios de guardería» constituyen ámbitos de actuación esenciales, dentro del *Capítulo III: Protección social adecuada y sostenible*.

Si bien la mayoría de los Estados miembros han avanzado hacia los objetivos del Consejo Europeo de Barcelona de marzo de 2002, que exigían que:

los Estados miembros deberán suprimir los elementos que desincentivan la participación de la mano de obra femenina y, teniendo en cuenta la demanda de servicios de cuidado de niños y en consonancia con los modelos nacionales de asistencia, esforzarse en prestar para 2010 servicios de cuidado de niños al menos al 90 % de los niños de edad comprendida entre los tres años y la edad de escolarización obligatoria, y al menos al 33 % de los niños de menos de tres años.

Los datos existentes reflejaban que desde el año 2005 sólo nueve Estados miembros alcanzaron el objetivo de una tasa de cobertura del 33 % para los niños menores de tres años en 2013 y once cumplieron el objetivo de la tasa de cobertura del 90 % para los niños entre los tres años y la edad escolar obligatoria<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Informe de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité económico y Social europeo y al Comité de las Regiones Objetivos de Barcelona - El desarrollo de los servicios de acogida de niños de corta edad en Europa en pro de un crecimiento sostenible e integrador. COM (2013) 322 final.

En este sentido, el Parlamento Europeo<sup>24</sup> ha solicitado a los Estados miembros que:

con el fin de alcanzar los objetivos de Barcelona, de forma complementaria a las medidas legislativas destinadas a fomentar la conciliación (...), se centren en la creación de servicios de cuidado de niños públicos o privados de calidad, integradores, asequibles y accesibles, disponibles desde el momento en que los padres se reincorporen al mercado de trabajo, prestando especial atención a las familias pobres y en riesgo de exclusión social.

No se trata ni mucho menos de una necesidad nueva, pues la promoción de servicios comunitarios, públicos o privados, tales como servicios y medios de asistencia a la infancia y de asistencia familiar aparecía mencionado ya en el art. 5 del *Convenio de la OIT núm. 156 sobre trabajadores con responsabilidades familiares (1981)*. Sin embargo, es cierto que en el contexto de la UE se ha venido produciendo de manera reciente una reivindicación constante en la necesidad de potenciar la oferta de servicios sociales de atención de menores y dependientes que favorezcan la conciliación. Así, entre otros documentos<sup>25</sup>, el *Pacto Europeo por la Igualdad entre Hombres y Mujeres (2011-2020)*<sup>26</sup> aborda esta cuestión al incluir entre las medidas para promover un mayor equilibrio entre la vida laboral y la vida privada de mujeres y hombres, la mejora de la prestación de servicios de guardería adecuados, asequibles y de elevada calidad para niños en edad preescolar, así como la correspondiente a la prestación de servicios e infraestructuras de asistencia a otras personas dependientes. Igualmente, y de modo especial, *Compromiso estratégico para la igualdad entre hombres y mujeres 2016-2019*<sup>27</sup>, en consonancia con el objetivo 5.4 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, señala la importancia de «reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia».

Pese a ello, en el análisis de la situación, el Informe sobre los progresos en la igualdad entre mujeres y hombres en la Unión Europea de 2013<sup>28</sup> destaca que:

la falta de centros de alta calidad de acogida para los niños y servicios asistenciales para las personas mayores y las personas que necesitan cuidados especiales represen-

<sup>24</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de mayo de 2016 sobre la aplicación de la Directiva 2010/18/UE del Consejo, de 8 de marzo de 2010, por la que se aplica el Acuerdo marco revisado sobre el permiso parental (2015/2097(INI)).

<sup>25</sup> También abordaba esta necesidad, la Directriz séptima de las Directrices integradas 2010-2014.

<sup>26</sup> Conclusiones del Consejo de 7 de marzo de 2011 sobre Pacto Europeo por la Igualdad de Género (2011-2020), [DOUE 2011/C 155/02].

<sup>27</sup> Por ejemplo, *Compromiso estratégico para la igualdad entre hombres y mujeres, 2016-2019*.

<sup>28</sup> Emitido por la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género (2014/2217(INI)).

tan un obstáculo importante para la independencia económica de las mujeres y su progresión hacia los puestos de responsabilidad, así como para la igualdad de participación de mujeres y hombres en el mercado laboral, también como medio para prevenir y reducir la pobreza.

El trabajador/a con un menor o un familiar dependiente a su cargo —normalmente, mujer— que no desea retirarse del mercado de trabajo, suele recurrir a los servicios de profesionales (públicos o privados) destinados al cuidado de menores o familiares dependientes. Tales servicios ofrecen la ventaja de facilitar a los padres continuar con su trayectoria laboral y, además, permiten que las labores de cuidado sean reconocidas como trabajo formal. Ahora bien, la efectividad de estas medidas depende de que vayan acompañadas de ayudas económicas que financien parte del coste que requiere la contratación profesional de servicios, o de incentivos fiscales —como deducciones— por la contratación de personal para el atendimento de circunstancias familiares. Con ello, se consigue paliar parte de los gastos derivados de la contratación de servicios externos y se evita el abandono de la persona con responsabilidades de cuidado del mercado laboral para afrontar personalmente el cuidado.

En nuestro país, la red de guarderías públicas resulta insuficiente para cubrir la demanda y la búsqueda de apoyo externo no está subvencionada con carácter general (Rodríguez, 2013: 39). De forma puntual, algunas Comunidades Autónomas han implantado medidas en esta dirección. De forma representativa, Castilla y León ha previsto el denominado «cheque servicio», que consiste en un servicio para el cuidado de familiares dependientes del trabajador por parte de un profesional cualificado en situaciones de urgencia e imprevistos<sup>29</sup>. Igualmente, son loables iniciativas como el Programa de Conciliación de la Vida Familiar y Laboral «Concilia» de Canarias aprobado inicialmente en julio de 2016<sup>30</sup>, y renovado para el periodo 2017-2020<sup>31</sup>, establecido por el Servicio Canario de Empleo para subvencionar a madres/padres trabajadoras el coste de tenencia de sus hijos menores de tres años en un Centros de Educación Infantil por motivos de trabajo.

---

<sup>29</sup> Resolución de 6 de junio de 2011, de la Dirección General de Familia, por la que se abre un nuevo período de adhesión al Programa de conciliación: Servicio de atención por situaciones de urgencia e imprevistos familiares, a través del sistema «cheque servicio», para empresas con centros de trabajo en Castilla y León y Asociaciones de Empresarios con ámbito territorial en Castilla y León (BOCYL, núm. 118, de 20 de junio).

<sup>30</sup> Resolución de 21 de julio de 2016, de la Presidenta, por la que se aprueban las bases reguladoras del Programa de Conciliación de la Vida Familiar y Laboral «Concilia» (BOC de 2 de agosto) y extracto de la Resolución de 28 de julio de 2016, por la que se aprueba la convocatoria correspondiente al ejercicio 2016 (BOC de 11 de agosto).

<sup>31</sup> Resolución de 26 de junio de 2017, de la Presidenta, por la que se procede a la aprobación de las bases reguladoras del programa de conciliación de la vida familiar y laboral «Concilia», con periodo de vigencia del 2017 al 2020 (BOC de 6 de julio).

Abundando en la necesidad de promover servicios sociales de cuidado para la atención y educación de menores y personas en situación de dependencia, se incluía en el Eje 2 del *Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (PEIO) 2014-2016* una línea de concreta de actuación a la que se vinculan, entre otras medidas, el desarrollo de servicios de calidad de apoyo a la conciliación a través de la generación de empleo estable y de calidad; la promoción de los servicios destinados a la atención y educación a menores de 3 años y servicios complementarios para atención a menores para cubrir necesidades de conciliación, financiando estos servicios mediante las subvenciones con cargo a la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas; y el desarrollo de servicios de atención a la dependencia.

En estos momentos, hay que esperar a que se sigan materializando actuaciones en esta línea en el marco del *Plan Integral de Apoyo a la Familia 2015-2017* que contempla potenciar servicios y políticas que garanticen un entorno favorable y positivo al desarrollo de la vida en familia en consonancia con las obligaciones derivadas de la corresponsabilidad social. Igualmente, sería necesario que esta necesidad se reforzara en el seno del próximo *II Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades para el periodo 2017-19*.

#### 4.8. El complemento por maternidad

Finalmente, dentro la exposición de las posibles estrategias para reducir la diferencia entre mujeres y hombres en las pensiones cabe hacer mención especial al denominado «complemento por maternidad» como medida para reconocer la contribución demográfica de las madres trabajadoras. En consonancia con las recomendaciones contenidas en las conclusiones del Consejo sobre *Igualdad de oportunidades de ingresos para las mujeres y hombres: cerrando la brecha de género en las pensiones* (2015)—que advierten la importancia del reconocimiento de la natalidad como factor esencial para la continuidad del Sistema—, algunos países del entorno europeo han adoptado medidas que incorporan para la valoración final de la pensión a recibir, junto a la cotización económica, el concepto de «cotización demográfica». Tal es el caso de Francia, donde las mujeres trabajadoras que tengan más de tres hijos tienen derecho a mejoras en la pensión; o el de Alemania, donde se reconoce a todas las madres entre dos y tres años de cotización entendiéndose que son periodos de educación de hijos. Sumándose a esta línea de tendencia, el Gobierno español— en virtud del acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros el 5 de junio de 2015— remitió a la Comisión Parlamentaria del Pacto de Toledo del Congreso el informe que recogía la propuesta para reconocer la contribución demográfica al sistema de Seguridad Social de las mujeres trabajadoras que compatibilizan su carrera laboral con la maternidad. Se trata de una medida incluida en el Plan Integral de Apoyo a la Familia 2015-2017 y que es consecuente con la Recomendación 17<sup>a</sup> de 2011 del Pacto de Toledo que aboga *por reconocer el esfuerzo asociado a la maternidad en la Seguridad*

*Social* y que finalmente fue aprobada por en el Pleno del Congreso de los Diputados el 16 de septiembre de 2015. De este modo, el Gobierno introdujo esta medida en una enmienda al proyecto de ley de PGE para 2016 (Ley 48/2015, de 29 de octubre) que supuso la adición a la LGSS-94 del art. 50 bis con la rúbrica *Complemento por maternidad en las pensiones contributivas del sistema de la Seguridad Social*, y que se ha mantenido con idéntica denominación en el actual art. 60 LGSS.

Así, esta medida está dirigida a las mujeres trabajadoras y con residencia continuada en España con carreras de cotización suficientes para generar derecho a las pensiones de jubilación, de viudedad y de incapacidad permanente, a las que —una vez calculada la pensión de acuerdo a las reglas de cálculo para cada prestación— se aplica un complemento adicional de la pensión contributiva en caso de que tengan hijos/as con la siguiente escala: a) En caso de haber tenido dos hijos, el 5 %; b) Si fueron tres hijos, el 10 %; y c) Y en el caso de cuatro o más, el 15 %. Se aprecia cómo esta medida no ofrece una determinación jurídica del concepto de «hijos» (Rodríguez, 2016a: 112), ni reconoce situaciones de discapacidad de la descendencia y, por tanto, desatiende el sobrecoste económico que las situaciones de discapacidad producen en la familia (Gallego, 2016: 48). Igualmente, la regulación desprecia la contribución demográfica de las mujeres trabajadoras con un solo hijo, a pesar de ser ésta la situación más habitual en nuestro país, donde la media de hijos por mujer se sitúa en 1,3 hijos, siendo recomendable que de *lege ferenda* se incluya una valoración proporcional para estos casos.

De este modo, se observa claramente cómo con este complemento se amplía el concepto de contributividad, pasando de un concepto eminente económico como reflejo de la aportación económica de cualquier trabajador en forma de cotizaciones a lo largo de un número determinado de años de su vida laboral, para incorporar ahora la aportación demográfica, de manera que se cuantifica económicamente lo que significa para el sistema la aportación que se hace en forma de futuros cotizantes (Gallego, 2016: 52).

Se trata, por tanto, de un complemento monetario atribuido a la maternidad para reducir la brecha de género en las pensiones contributivas, introduciendo elementos asistenciales dentro de la arquitectura contributiva del sistema. Con todo, no puede dejar de advertirse lo llamativo que resulta el hecho de que una medida diseñada e implantada para generar igualdad entre hombres y mujeres, contenga en su regulación ciertos rasgos discriminatorios al excluir a ciertos colectivos (Rodríguez Cardo, 2016b: 99 y ss.; Gallego, 2016: 45 y ss.). Entre otros, cabe destacar: a) es una medida destinada en exclusiva a las mujeres trabajadoras que accedan al sistema de pensiones contributivo y hayan tenido al menos dos hijos, por lo que se aumenta la brecha de género entre las propias mujeres pensionistas; b) se encuentran excluidos los padres (incluso en el hipotético

caso de fallecimiento de la madre en el momento del nacimiento de gemelos); c) tampoco se aplica a pensionistas-madres de dos o más hijos, que tenían la condición de pensionistas a la fecha de la entrada en vigor del complemento (enero 2016), pues éste se carece de efectos retroactivos; d) igualmente quedan excluidas las mujeres que reciban una pensión de jubilación o incapacidad no contributiva o una pensión de viudedad temporal asistencial, aunque hayan hecho la misma aportación demográfica que las pensionistas contributivas.

Otra de las particularidades previstas en la regulación de este nuevo complemento es que no se aplica a los supuestos de acceso anticipado a la jubilación por voluntad de la interesada ni en los de jubilación parcial jubilación anticipada voluntaria, ni a las jubilaciones parciales, aunque en este último caso sí se reconocerá cuando la jubilada parcial deje de serlo y acceda a la jubilación completa ordinaria, una vez cumplida la edad de jubilación.

Por todo lo expuesto, se ha planteado la posibilidad de valorar la adecuación de este complemento a las disposiciones establecidas por el Derecho de la UE y, concretamente, por la *Directiva 79/7/CEE, de 19 de diciembre de 1978 relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trabajo entre hombres y mujeres en materia de Seguridad Social*, así como a la jurisprudencia del TJUE (caso *Griesmar* de 29 de noviembre de 2001 y asunto *Leone* de 17 de julio de 2014).

## 5. A modo de conclusión: breves reflexiones sobre otras posibles actuaciones para combatir la brecha de género en la Seguridad Social

El conjunto de mecanismos y medidas de acción positiva previstos en nuestro ordenamiento permite poner de manifiesto la voluntad del legislador por combatir la brecha de género en el Sistema de Seguridad Social y fomentar la generación de derechos propios por parte de las mujeres compensando así una mayor dedicación al trabajo no retribuido de los cuidados que les dificulta, en muchos casos, desarrollar sus propias carreras de seguro o las aboca a pensiones insuficientes.

No obstante, parece razonable concluir que el abanico de medidas articuladas hasta el momento es insuficiente para paliar los efectos que el ejercicio del derecho de conciliación puede dejar en la carrera de seguro de la persona trabajadora. En este sentido, junto a la importancia de la generalización de los mecanismos reparadores de la carrera de seguro del trabajador/a, se concibe imprescindible que el sistema de protección social desempeñe un papel activo en la política de conciliación (Grau y Rodríguez, 2015: 52 y 53), articulando derechos que —complementados con las correspondientes prestaciones familiares tanto en el nivel contributivo como en el no contributivo— permitan al trabajador atender adecuadamente sus obligaciones familiares y personales. Al mismo

tiempo, deben perfeccionarse los mecanismos de conciliación —reducciones y adaptaciones de la jornada, horarios flexibles, etc.— que posibiliten el equilibrio trabajo-familia sin tener que renunciar a estar «presentes» en el mercado de trabajo.

Junto a las medidas de gestión flexible del tiempo de trabajo en el panorama actual en el que el sistema de horarios de nuestro país es totalmente disfuncional se arbitra como imprescindible lograr una racionalización real de horarios laborales que repercuta en la productividad, siendo necesario la realización de campañas de sensibilización, la involucración de los agentes sociales, etc. (Mercader y De la Puebla, 2016: 802-806). Y ello en consonancia con la demanda de la Asociación para la Racionalización de los Horarios Españoles (ARHOE) que indica que el problema endémico de las relaciones laborales en nuestro país son los horarios anormalmente dilatados y la elevada exigencia de presentismo y que su abordaje y solución favorecería la igualdad entre hombres y mujeres.

Asimismo, es de crucial importancia visibilizar y dar valor al trabajo no remunerado de los cuidados que se realiza en los hogares. La configuración en términos jurídicos del trabajo doméstico en el hogar y su valoración económica permitiría superar la situación de tradicional dependencia de la mujer respecto al varón, al tiempo que se superarían la división tradicional roles asociados al género (Rodríguez-Piñero, 2004: 117 y 118).

A pesar de que hasta el momento el trabajo en el propio hogar no ha tenido ninguna consideración jurídica a efecto de generar prestaciones sociales, se ha apuntado «*la posibilidad de reconocerle cierta cobertura a efectos de Seguridad Social, o de propiciar su transformación directa en trabajo productivo mediante su externalización*» (Grau y Rodríguez, 2015: 107), recuperando así el objetivo —en su día abandonado— de la Disposición adicional primera de la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social, que pretendía incorporar a la Seguridad Social a las mujeres que «*trabajen al cuidado de su propio hogar y no estén amparados por otras prestaciones contributivas*». También en este punto cabe hacer mención a la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, contenedora de medidas que pretendían la conciliación del cuidado de estas personas con el desarrollo de la actividad laboral, y en el caso de los cuidadores no profesionales de personas en situación de dependencia, que no se perjudicase su acceso a las pensiones estableciendo una cotización por parte de la Administración General del Estado a través del oportuno convenio entre la persona cuidadora y la Tesorería General de la Seguridad Social.

Tampoco puede dejar de advertirse el protagonismo de las medidas de concienciación y sensibilización como detonante de la necesaria transformación social en el reparto de las responsabilidades de cuidado y de las tareas domésticas.

Este tipo de medidas son fundamentales para superar los estereotipos tradicionales de género —y el modelo tradicional de división sexual del trabajo— y para seguir avanzando hacia una sociedad igualitaria en términos de género y alcanzar mayores dosis de corresponsabilidad en materia de conciliación.

Finalmente, y en consonancia con las obligaciones dimanantes de la corresponsabilidad social en materia de conciliación, es urgente reforzar la accesibilidad y la calidad de la red de servicios públicos de atención a menores y familiares enfermos o dependientes con el fin de que las personas con deberes de cuidado no se alejen de manera absoluta del mercado de trabajo, al tiempo que se contribuya a la socialización de la función de cuidados.

## 6. Bibliografía

- ALBIOL MONTESINOS, Ignacio (2007): «Suspensiones y excedencias», en ALBIOL MONTESINOS, Ignacio; ALFONSO MELLADO, Carlos Luis.; BLASCO LAHOZ, José Francisco, *Los aspectos laborales de la Ley de Igualdad*, Valencia, Tirant lo Blanch, 100-120.
- BALLESTER PASTOR, María Amparo (2010): «Conciliación laboral y familiar en la Unión Europea: rémoras, avances y nuevas líneas de tendencia en el ámbito de la corresponsabilidad», *Revista de Derecho Social*, 51, 43-46.
- BALLESTER PASTOR, María Amparo (2011): «Reformas en materia de protección social e impacto de género: un estudio crítico», *Temas Laborales*, 112, 51-90.
- BALLESTER PASTOR, María Amparo (2012): «Conciliación y corresponsabilidad en las últimas reformas laborales y de seguridad social», disponible en <http://www.iuslabor.org/wp-content/plugins/download-monitor/download.php?id=173>
- BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ, Ignasi (2008): «La suspensión de la relación de trabajo por maternidad y por paternidad a la luz de la LO 3/2007», *Relaciones Laborales*, 1, 305-324.
- CABEZA PEREIRO, Jaime (2010a): «Conciliación de vida privada y laboral», *Tribuna Laboral*, 103, 45-65.
- CABEZA PEREIRO, Jaime (2010b): «¿En qué debe cambiar el derecho español para adaptarse al acuerdo marco revisado sobre el permiso parental?», *Aranzadi Social*, núm. 6, Estudio (BIB 2010/1242), edición online no paginada.
- CASTRO GARCÍA, Carmen y PAZOS MORÁN, María (2012): «Permisos por nacimiento e igualdad de género: ¿cómo diseñar los permisos de maternidad, paternidad y parentales para conseguir un comportamiento corresponsable?», *Papeles de trabajo*, Instituto de Estudios Fiscales, 9, 1-55.
- CES-ESPAÑA: *Informe 01/2011, Tercer informe sobre la situación de las mujeres en la realidad sociolaboral española*, Madrid.
- CHACARTEGUI JÁVEGA, Consuelo (2006): «Tiempo de trabajo, racionalidad horaria y género: un análisis en el contexto europeo», *Relaciones Laborales*, 2, 1201-1123.
- COMISIÓN EUROPEA (2013): *The Gender Gap in Pensions in the European Union*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA (2014): *Cómo combatir la brecha salarial entre hombres y mujeres en la Unión Europea*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2015): *Conclusiones del Consejo sobre Igualdad de oportunidades de ingresos para las mujeres y hombres: cerrando la brecha de género en las pensiones*, 19 de junio de 2015 [SOC 371, GENDER 7, PENS 4].
- CUESTA LÓPEZ, Víctor (2011): «Derechos de conciliación de la vida personal, familiar y profesional: fundamentos constitucionales y avances normativos en el ámbito de la Unión Europea», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 6, 331-376.
- DANS ÁLVAREZ DE SOTOMAYOR, Lucía (2015): «El impacto de los incentivos económicos a la contratación y a la actividad autónoma en la sostenibilidad del Sistema Español de Seguridad Social», *Documentación laboral*, 103, 173-193.
- EIGE (2017): Gender Equality Index 2017: Measuring gender equality in the European Union 2005-2015, Oficina de publicaciones de la UE, disponible en <http://eige.europa.eu/rdc/eige-publications/gender-equality-index-2017-measuring-gender-equality-european-union-2005-2015-report>
- ELBORGH-WOYTEK, Katrin; NEWIAK, Monique; KOCHHAR, Kalpana; FABRIZIO, Stefania; KPODAR, Kangni; WINGENDER, Philippe; CLEMENTS, Benedict y SCHWARTZ, Gerd (2013): *Las mujeres, el trabajo y la economía: Beneficios macroeconómicos de la equidad de género*, Fondo Monetario Internacional.
- EUROFOUND (2016): *The gender employment gap: challenges and solutions*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la UE.
- FERNANDEZ-LOZANO, Irina (2017): «If you dare to ask: self-perceived possibilities of Spanish fathers to reduce work hours», *Community, Work & Family*, DOI: 10.1080/13668803.2017.1365692
- FLAQUER, Lluís y ESCOBEDO, Anna (2014): «Licencias parentales y política social de la paternidad en España», *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 32 (1), 69-99.
- GALA DURÁN, Carolina (2017): «El permiso por paternidad: un balance tras casi diez años después de su implantación», *Revista de Trabajo y Seguridad Social. Centro de estudios Financieros*, 406, 57-94.
- GALLEGO LOSADA, Rocío (2016): «El complemento de maternidad: una medida discutible para cerrar la brecha de género en las pensiones», *Revista de Trabajo y Seguridad Social. Centro de Estudios Financieros*, 403, 19-54.
- GRAU PINEDA, Carmen y RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Sarai (2015): *Conciliación y Seguridad Social. La brecha de género en el Sistema de Pensiones*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- JEFFERSON, Therese (2009): «Women and Retirement Pensions: A research review», *Journal of Feminist Economics*, 15 (4), 115-145.
- LEWIS, Jane; KNIJN, Trudie; MARTIN, Claude y OSTNER, Ilona. (2008): «Patterns and developments in work/family recognition policies for parents in France, Germany, the Netherlands and the UK in the 2000s», *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 15, 261-286.
- LOUSADA AROCHENA, José Fernando (2008): *Permiso de paternidad y conciliación masculina*, Albacete, Bomarzo.
- LOUSADA AROCHENA, José Fernando (2011a): «La individualización de los derechos de conciliación. Una asignatura pendiente», *Themis, Revista Jurídica de Igualdad de Género*, 9, 5-10.
- LOUSADA AROCHENA, José Fernando (2011b): «La incidencia sobre la excedencia para el cuidado de hijos/as del nuevo Acuerdo Marco (revisado) sobre el Permiso Parental», *Aequalitas*, 28, 6-13.
- MARTÍNEZ YÁÑEZ, Nora María (2011): «El principio de corresponsabilidad en las políticas autonómicas de conciliación», en CABEZA PEREIRO, Jaime y FERNÁNDEZ DOCAMPO,

- Belén (dirs.): *Conciliación de la vida familiar y laboral y corresponsabilidad entre sexos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 245 a 269.
- MERCADER UGUINA, Jesús Rafael, y DE LA PUEBLA PINILLA, Ana (2016): «Capítulo XVI. Políticas de Preservación y de Reparto del Empleo (I)» en MONEREO PÉREZ, José Luis, FERNÁNDEZ BERNAT, José Antonio y LÓPEZ INSÚA, Belén (dirs. y coords.): *Las Políticas Activas de Empleo: Configuración y Estudio de su Regulación Jurídica e Institucional*, Navarra, Thomson Reuters Aranzadi, 793-811.
- MESS (2013): *La situación de las mujeres en el mercado de trabajo 2012*, Secretaría de Estado de Empleo, marzo 2013.
- OCDE (2013): *Cerrando las brechas de género: es hora de actuar*, CIEDESS.
- OECD (2016): *Parental leave: where are the fathers?* París, OECD Publishing.
- OIT (2016): *Women at work. Trends 2016*, Ginebra, International Labour Office.
- RAMOS MARTÍN, Nuria Elena y BLÁZQUEZ CUESTA, Maite (2007): «Contrato de trabajo a tiempo parcial en los Países bajos: ¿sólo para mujeres?», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 66, 143-159.
- RAMOS QUINTANA, Margarita Isabel (2013): «La nueva Ley reguladora del factor de sostenibilidad del sistema de Seguridad Social: impacto y consecuencias sobre las mujeres», *Revista de Derecho Social*, 64, 237-250.
- RODRÍGUEZ CARDO, Antonio (2016a): «El nuevo complemento por maternidad en las pensiones contributivas del sistema de seguridad social: puntos críticos (I)», *Trabajo y Derecho. Nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, 16, 106-114.
- RODRÍGUEZ CARDO, Antonio (2016b): «El nuevo complemento por maternidad en las pensiones contributivas del sistema de seguridad social: puntos críticos (II)», *Trabajo y Derecho. Nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, 17, 91-100.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Sarai (2016a): *Tiempo de trabajo y vida privada*, Comares, Granada.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Sarai (2016b): «Desigualdad de género y sistema de pensiones: estrategias y mecanismos para su erradicación», *Crisis y desigualdad. Alternativas Sindicales II Congreso de Trabajo Economía y Sociedad, Actas del Congreso*, Fundación 1.º de Mayo, Colección Cuadernos 43, Madrid, 611-627.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Sarai (2016c): «Nueva hoja de ruta de la UE para conciliar de manera más eficaz la vida laboral y la vida privada», *Revista Trabajo y Derecho*, 15, 84-87.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Sarai (2010): «La corresponsabilidad como eje de las políticas públicas de conciliación de la vida familiar y laboral. Marcos comparados autonómicos», *Revista de Trabajo y Seguridad Social. Centro de Estudios Financieros*, 333, 59-108.
- RODRÍGUEZ PIÑERO Y BRAVO FERRER, Miguel (2004): «El informe sobre el impacto por razón de género en la elaboración de las disposiciones normativas», *Relaciones Laborales*, 10, 117-128.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Emma (2010): *Instituciones de conciliación de trabajo con el cuidado de familiares*, Albacete, Bomarzo.
- RODRÍGUEZ SANZ DE GALDEANO, Beatriz (2013): *El Derecho del Trabajo ante la feminización de la pobreza*, Albacete, Bomarzo.
- TINIOS, Platon; Bettio, Francesca y Betti, Gianni (2015): *Men, women and pensions*, Luxemburgo, Oficina de Publicación de la Unión Europea.
- TORTUERO PLAZA, José Luis (2006): «Conciliación, género y empleo: reflexiones desde el Sistema de la Seguridad Social», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 1, 113-130.