

CONFERENCIAS Y COMUNICACIONES
DE LA JORNADA:

**“La fiscalidad al servicio
de la igualdad entre
hombres y mujeres como premisa
del Estado de bienestar en el
País Vasco”**

Director

Isaac Merino Jara

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario (UPV/EHU)



CONFERENCIAS Y COMUNICACIONES DE LA JORNADA

“La fiscalidad al servicio de la igualdad entre hombres y mujeres como premisa del Estado de bienestar en el País Vasco”

Director

Isaac Merino Jara

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario (UPV/EHU)

EHU/UPV, Facultad de Derecho,
Donostia-San Sebastián, 12 de mayo de 2011



Universidad
del País Vasco Euskal Herriko
Unibertsitatea

PRESENTACIÓN: “Estado de bienestar y política familiar”

Isaac Merino Jara

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario (UPV/EHU)

Básicamente, desde el final de la Segunda Guerra Mundial se ha producido la generalización del Estado del bienestar en los países que hoy integran la Unión Europea. En ese sentido, “uno de los rasgos sobresalientes de la economía española de la democracia es el fortísimo crecimiento experimentado por el gasto público, consecuencia, sobre todo, de la consolidación del Estado del Bienestar y de un esfuerzo inversor notable. Aumentan significativamente el gasto corriente, asociado a servicios públicos claves en la configuración del primero como la sanidad o la educación; las transferencias en forma de pensiones y seguro por desempleo; y la inversión en infraestructuras, para paliar las enormes carencias de la economía española en este sentido”¹.

La generalización del Estado del bienestar se ha traducido, entre otras cosas, en el desarrollo de diversos programas públicos de carácter social que se han concretado en una serie de prestaciones económicas que convencionalmente² se vienen agrupando en ocho categorías:

1. Asistencia sanitaria.
2. Prestaciones de invalidez
3. Pensiones de jubilación
4. Pensiones de viudedad y orfandad
5. Prestaciones familiares
6. Prestaciones por desempleo
7. Subvenciones a la vivienda

¹ S. LAGO PEÑAS, “El gasto público autonómico: evolución pasada y perspectivas de futuro”, *Cuadernos CC.EE. y EE.*, nº 49, 2005, pp. 34.

² Vide J.F. SANZ SANZ, D. ROMERO JORDAN y S. ALVAREZ GARCIA, **La protección de la familia en la Unión Europea. Análisis comparado de la simulación de reformas aplicadas a España**, Fundación BBVA, Bilbao, 2008, pags. 17 y 18.

8. Ayudas para evitar la exclusión social

Progresivamente se ha ido produciendo una aproximación de la evolución del gasto público español en su conjunto al comportamiento de la norma aunque aún existen diferencias –en algunos casos importantes- entre la cobertura de las necesidades públicas en España respecto a la norma europea, éstas van progresivamente mitigándose. No obstante, no hay que olvidar que funciones tan importantes -desde la perspectiva del estado de bienestar- como sanidad, educación, protección social y vivienda se sitúan significativamente por debajo de dicha norma, lo que estaría manifestando posibles deficiencias en la cobertura de esos gastos en España, situación ésta que podría estar apuntando las directrices a seguir en el futuro respecto a su ejecución³.

En el conjunto de los países de Europa Occidental, esta preocupación del Estado por la prestación de servicios sociales arranca a mediados de la década de los cuarenta del siglo pasado, aunque su desarrollo no ha sido uniforme en todos los países, al verse influido por los acontecimientos políticos y económicos particulares. Los avances de la macroeconomía, el clima social y político de la Segunda Guerra Mundial y los cambios en muchos de los estudios sobre la realidad social, fundamentaron ya las bases para legitimar la participación del Estado en la regulación de ciertos aspectos tanto económicos como sociales.

De este modo, se pretendía unificar las medidas dispersas en forma de asistencias sociales aisladas sustituyéndolas por un sistema global más amplio, pasándose de una sociedad en la que no se consideraba necesaria la intervención del Estado en la economía, a otra sociedad que legitima esa intervención y la considera imprescindible. Siguiendo a MARÍN MUÑOZ, podemos distinguir tres fases en el sistema de protección social: el primer período puede denominarse de *experimentación*, existiendo tan sólo unas instituciones que se encargaban de la caridad y de asistencia, cuyo objetivo era la asistencia a los pobres y a los enfermos, siendo ésta una asistencia privada o semiprivada de carácter a menudo religioso; el segundo período se denomina

³ N. RUEDA, B. BARRUSO, C. CALDERÓN, M^a HERRADOR, “El grado de cobertura del gasto público en España respecto a la UE-15”, **Documento de trabajo**, nº 328, Fundación de las Cajas de Ahorros, Madrid, 2007

de *consolidación*, apareciendo en este momento una protección obligatoria; y por último, la tercera etapa de la protección social es la *confirmación*, dónde se produce una generalización a través del nacimiento de la Seguridad Social⁴.

El fundamento del Estado de Bienestar radica pues en la intervención y en el principio de solidaridad, efectuándose el reparto de la riqueza a través de los sistemas de protección social, reparto que se consigue, entre otros modos, con el establecimiento de una política fiscal justa y equitativa, principios que se consagran en el artículo 31 de nuestra Constitución, en el que se establece la obligación de todos a contribuir con el sostenimiento de los gastos públicos, de acuerdo con su capacidad económica, mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad, que en ningún caso tendrá alcance confiscatorio.

Estamos asistiendo a un intenso debate sobre las dimensiones y prioridades del gasto público, dado las dimensiones de la crisis económica que estamos padeciendo. Ahora más que nunca, dado la escasez de recursos públicos, es el momento de hacer realidad, cosa que no se ha hecho, el mandato contenido en el artículo 31.2 CE que establece que “el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía”. Y en ese sentido, entre otros extremos debe tenerse en cuenta que “una descentralización eficiente del gasto público exige evitar duplicidades entre la Administración que cede las competencias y la que lo recibe. Evaluar el grado en el que se viola esta condición resulta más sencillo en un contexto estacionario o, cuando menos, sin cambios estructurales de relieve. Pero este no es el caso de España. Coincidir en el tiempo un proceso de descentralización y otro de convergencia hacia la norma europea en materia de gasto público. Prácticamente todas las funciones de gasto mostraban grandes carencias a principio de los años ochenta. Era, por tanto, razonable esperar un fuerte crecimiento en un corto lapso de tiempo, independientemente de la opción descentralizadora que se tomara”⁵.

⁴ “La política familiar y su objetivo demográfico”, **Boletín económico de ICE, Información Comercial Española**, núm. 2667, 2000, págs.11 y 12.

⁵ S. LAGO PEÑAS, “El gasto público autonómico: evolución pasada y perspectivas de futuro”, ob. cit. págs. 36-37

La igualdad entre mujeres y hombres es un valor fundamental de la Unión Europea (UE) y una condición esencial para lograr los objetivos de crecimiento y cohesión social. Así, el artículo 153 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) ampara que la Unión apoye y complete la acción de los Estados miembros, entre otros ámbitos en el de la igualdad entre hombres y mujeres por lo que respecta a las oportunidades en el mercado laboral y al trato en el trabajo. En similares términos se pronuncia el Título III de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea⁶, en el que, bajo la rúbrica de “Igualdad” se proclama que todas las personas son iguales ante la Ley y se prohíbe “toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo” (art.21.1), declaraciones que se concretan en el artículo 23 de la Carta, al proclamar que “la igualdad entre mujeres y hombres deberá garantizarse en todos los ámbitos, inclusive en materia de empleo, trabajo y retribución”, para a continuación propiciar la adopción de medidas a favor de su plena realización al proclamar que “el principio de igualdad no impide el mantenimiento o la adopción de medidas que supongan ventajas concretas en favor del sexo menos representado.”

Junto a la Carta de Derechos, la legislación europea cuenta con un considerable número de disposiciones sobre igualdad de género, entre las que se encuentran diversas disposiciones del Tratado y Directivas referentes a acceso al empleo, igualdad salarial, permiso de maternidad y paternidad, seguridad social y profesional, carga de la prueba en casos de discriminación y trabajo autónomo. En este ámbito, no cabe duda de la especial relevancia de la Directiva 2006/54/CE del Parlamento europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006 relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación, 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 parental⁷, y la Directiva 2010/41/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio de 2010, sobre la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejercen una actividad autónoma⁸.

⁶ (2010/C 83/02), publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea de 30 de marzo de 2010.

⁷ Concertado por BUSINESSEUROPE, la UEAPME, el CEEP y la CES. Con esta directiva se deroga la Directiva 96/34/CE.

⁸ Por la que se deroga la Directiva 86/613/CEE del Consejo (DO L 180 de 15.7.2010).

En nuestros días, la presencia cada vez mayor de la mujer en el mercado de trabajo y sus logros en la educación y formación son tendencias alentadoras. En España en particular, “los estudios sobre el empleo femenino demuestran que la educación de la mujer, el tiempo de empleo que ocupa, su itinerario laboral, el tipo de pareja que forma, la presencia de hijos pequeños y las ideas que tiene sobre el tipo ideal de familia determinan la permanencia de una mujer en el mercado laboral o su paso a realizar tareas domésticas en exclusiva”, en resumen “la expansión educativa ha cambiado profundamente las pautas ocupacionales de las mujeres españolas, pero además las mujeres con niveles educativos altos de comportan de forma diferente en una variada gama de relaciones familiares”⁹. No obstante, en muchos ámbitos persisten importantes disparidades entre hombres y mujeres, éstas siguen siendo mayoritarias en sectores laborales peor retribuidos y están infrarrepresentadas en puestos de responsabilidad.

Estas diferencias también tienen un impacto importante en los ingresos de por vida y en las pensiones de las mujeres. Tener un salario más bajo significa disponer de una pensión más baja, y esto genera un mayor riesgo de pobreza para mujeres mayores. Las diferencias salariales entre hombres y mujeres son la consecuencia de un nivel continuo de discriminación y de desigualdades en el mercado laboral que, en la práctica, afectan principalmente a las mujeres. Las diferencias salariales están ligadas a una serie de factores legales, sociales y económicos cuya importancia se extiende mucho más allá que el solo tema de igualdad salarial por un trabajo de igual valor.

No cabe duda de que aún en nuestros días la maternidad limita las tasas de empleo femenino, y en el hogar las mujeres siguen trabajando más horas, sin salario, que los hombres. Los roles asignados a los sexos siguen influyendo en decisiones individuales cruciales sobre cuestiones de educación, carrera profesional, organización del trabajo, familia y fertilidad. A su vez, estas decisiones tienen un impacto en la economía y la sociedad. Ejemplo de ello, son las altas tasas de inactividad y trabajo a tiempo parcial entre las mujeres provocadas por la falta de servicios de cuidado de niños y otras personas dependientes¹⁰.

⁹ T. JURADO, “Las nuevas familias españolas”, ob. cit. pág. 59

Las grandes diferencias existentes entre el número de hombres y mujeres que trabajan a tiempo parcial, es un claro indicador de las dificultades persistentes aun en nuestros días en la conciliación entre la vida familiar y profesional de la mujer.

En este contexto, han de considerarse verdaderos avances la adopción de medidas como las contenidas en la Directiva 2010/18/UE, por la que se aplica el Acuerdo marco revisado sobre el permiso parental.

El 11 de septiembre de 2008, las tres organizaciones europeas de interlocutores sociales intersectoriales de carácter general CES, CEEP y Business Europe (antes denominada UNICE) y la organización europea de interlocutores sociales intersectoriales representativa de una determinada categoría de empresas UEAPME comunicaron a la Comisión su deseo de iniciar negociaciones con objeto de revisar el Acuerdo marco sobre el permiso parental celebrado en 1995. El 18 de junio de 2009, estas organizaciones firmaron el Acuerdo marco revisado sobre el permiso parental («Acuerdo marco revisado») y dirigieron una solicitud conjunta a la Comisión para que esta presentase una propuesta de decisión del Consejo por la que se aplicase dicho Acuerdo marco revisado.

Los objetivos perseguidos con su aprobación, son “la mejora de la conciliación de la vida profesional, privada y familiar para los trabajadores con hijos y la igualdad entre hombres y mujeres por lo que respecta a las oportunidades en el mercado laboral y al trato en el trabajo en toda la Unión”¹¹. Para ello, se concede un derecho individual de permiso parental a los trabajadores, hombres o mujeres, por motivo de nacimiento o adopción de un hijo, para poder cuidarlo hasta una edad determinada, de hasta ocho años, y que deberán definir los Estados miembros o los interlocutores sociales. El

¹⁰ Como indica MANZANO SILVA “Carecer de estos servicios afecta especialmente a las mujeres, las cuales, por falta de posibilidades de conciliar la vida familiar y laboral, se ven obligadas, con más frecuencia que los hombres, a abandonar el mercado laboral o a recurrir a formas de organización del trabajo que no les permiten explotar plenamente sus capacidades. De este modo, la economía europea se halla privada de su potencial productivo, precisamente en un momento en el que debe hacer frente a retos económicos y demográficos.” (“Políticas de género en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas”, **Mujer y Derecho**, Junta de Extremadura, Mérida, 2011, pág. 102.)

¹¹ Vide el considerando número 16 de la Directiva 2010/18/UE del Consejo, de 18 de marzo.

permiso tendrá una duración mínima de cuatro meses y, a fin de promover la igualdad de oportunidades y la igualdad de trato entre hombres y mujeres, debe, en principio, concederse con carácter intransferible. Para fomentar un uso más igualitario del permiso por ambos progenitores, al menos uno de los cuatro meses será intransferible.

Las condiciones de acceso y las normas de aplicación del permiso parental se definirán por las leyes o convenios nacionales y los Estados miembros o podrán:

- a) decidir si se concede el permiso parental a tiempo completo o parcial, de manera fragmentada o conforme a un sistema de crédito de tiempo, teniendo en cuenta las necesidades tanto de los empresarios como de los trabajadores;
- b) subordinar el derecho al permiso parental a un período de trabajo o a una antigüedad, que no podrá ser superior a un año; al hacer uso de esta disposición, los Estados miembros o los interlocutores sociales velarán por que, en el caso de contratos sucesivos de duración determinada con el mismo empleador conforme a la definición de la Directiva 1999/70/CE del Consejo, sobre el trabajo de duración determinada, la suma de estos contratos se tenga en cuenta a la hora de calcular la antigüedad necesaria;
- c) definir las circunstancias en que se permite que un empleador, previa consulta conforme a la legislación, los convenios colectivos o los usos nacionales, posponga la concesión del permiso parental por razones justificables relacionadas con el funcionamiento de la organización; cualquier dificultad resultante de la aplicación de esta disposición deberá resolverse conforme a la legislación, a los convenios colectivos o a los usos nacionales;
- d) además de lo anterior, autorizar acuerdos particulares para responder a las necesidades de funcionamiento y organización de las pequeñas empresas.

La legislación nacional será la que fije los períodos de preaviso que debe dar al empleador el trabajador que ejerza su derecho a permiso parental, precisando el inicio y el final del período del permiso, y son los Estados miembros o los interlocutores sociales los que deben evaluar la necesidad de ajustar las condiciones de acceso y las

normas de aplicación del permiso parental a las necesidades de quienes tienen hijos con una discapacidad o una enfermedad de larga duración. Asimismo, para promover una mejor conciliación, deberán tomarse las medidas necesarias para velar por que los trabajadores, al reincorporarse del permiso parental, puedan pedir cambios en sus horarios o regímenes de trabajo durante un período determinado de tiempo.

Las medidas previstas en la Directiva, deben ser adoptadas por los parlamentos nacionales en el plazo máximo de dos años, que puede ser prorrogado uno más si concurriesen especiales dificultades para dar cumplimiento a dicha decisión. Del examen de sus disposiciones cabe extraer una evaluación muy positiva, al propiciar el mayor grado de implicación y responsabilidad del marido en el cuidado de los hijos, con la consideración de intransferible de parte del permiso paterno.

Esta Directiva es, como hemos indicado, un claro ejemplo del importante corpus legislativo contra la discriminación por razón del género que tiene la Unión europea, tanto en el ámbito laboral como en otros campos de la vida diaria. Si bien, para que pueda alcanzar su propósito, un marco jurídico efectivo requiere supervisión, ejecución, evaluación periódica y actualización, además de un diálogo continuo con las empresas, los interlocutores sociales, los organismos responsables de igualdad y los representantes de la sociedad civil. En este contexto, la Comisión ha puesto en marcha un estudio exhaustivo sobre el funcionamiento de los organismos de igualdad en los veintisiete Estados miembros, además de un estudio más general sobre el acceso a la justicia en este ámbito, y elabora continuos informes y dictámenes en los que se evalúa la trasposición de la normativa comunitaria en los ordenamientos nacionales¹².

De forma paralela a la igualdad de género, es perceptible el cambio de los tipos de hogares producido en España durante los tres últimas décadas, que se ha traducido, entre otras cosas, en “la reducción del número de miembros que compone los hogares españoles y la difusión de hogares unipersonales, de hogares sin hijos y de hogares monoparentales”, reducción que se explica por tres factores. “En primer lugar, por la

¹² Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones. Estrategia para la igualdad entre mujeres y hombres. 2010-2015 SEC (2010) 1079 SEC (2010) 1080, de 21 de septiembre de 2010, COM(2010) 491 final.

menor presencia de hijos debido a la intensa caída de la fecundidad. En segundo lugar, influye el aumento de la autonomía residencial de los ancianos que hace subir la tasa de hogares unipersonales y disminuir la tasa de hogares con otros parientes o de hogares extensos. La creciente autonomía residencial de los ancianos se debe al incremento del número de ancianos que cobran una pensión de jubilación pública y al aumento de las cantidades percibidas, es decir, a un aumento de la autonomía económica. En tercer lugar, está el aumento de las personas solas, separadas y divorciadas que forman hogares unipersonales y monoparentales. Los cambios biográficos de las nuevas mujeres españolas son en buena medida responsables del cambio morfológico de las familias españolas, ya que muchas mujeres con altos niveles educativos no se emparejan, se emparejan pero retrasan el tener hijos, y se separan o divorcian y pasan a vivir en parte en hogares unipersonales o monoparentales”¹³.

La formación familiar en España se caracteriza por un retraso en todas las transacciones a la edad adulta: transición familiar, transición económica y transición domiciliar. Igualmente se caracteriza por una creciente, aunque lenta, pluralización de los modos de emancipación juvenil, de emparejamiento y de formación familiar.¹⁴

Por lo demás “la alta velocidad del cambio familiar en España constituye una situación propia para el aumento de conflictos familiares y de ruptura de las uniones. Los antiguos modelos de organización familiar están puestos en duda, sobre todo las mujeres aspiran a proyectos personales individuales y a relaciones de parejas más igualitarias, mientras que los modelos nuevos de organización doméstica encuentran barreras de tipo práctico y de identidad. Las parejas tienen que aprender nuevas formas de convivencia sin que existan casi modelos a seguir. La ruptura familiar existía también antes del vertiginoso cambio familiar de las últimas décadas, pero éste la ha propiciado aún más”¹⁵.

Por último también se ha producido en España un cambio en el funcionamiento interno de las parejas (ahora las relaciones tienen a ser más igualitarias, lo cual tiene efectos sobre la división del trabajo doméstico y del cuidado de los niños. En ese

¹³ T. JURADO, “Las nuevas familias españolas”, ob. cit., pág. 71

¹⁴ T. JURADO, “Las nuevas familias españolas”, ob. cit. pág. 73

¹⁵ T. JURADO, “Las nuevas familias españolas”, ob. cit. pág. 76

sentido, se han producido durante los últimas décadas “cambios hacia una mayor igualdad de genero, cambios, eso si que se están producido de manera lenta y desigual. No se debe olvidar, por lo demás, que este cambio ha ido en paralelo a una reducción del trabajo doméstico y de crianza en muchas familias, debido a la reducción del número de hijos por mujer y al aumento del servicio doméstico, por lo que el trabajo a repartir entre los cónyuges se ha reducido en muchos casos y hay una creciente externalización del trabajo del hogar hacia otras mujeres ...El trabajo doméstico y el cuidado de los hijos se reparte de forma más igualitaria cuando la mujer trabaja fuera del hogar a tiempo completo y tiene unos ingreso similares o superiores a los marido. En algunos aspectos también parece influir la ideología del rol del hombre y el ambiente urbano del hogar. Cuando la mujer tiene ingresos bajos y gana menos que el marido, es más probable que abandone el mercado laboral después del permiso de maternidad, con lo cual reduce las posibilidades de una redistribución del trabajo doméstico dentro de su pareja.

Por lo tanto, el aumento de la igualdad de género dentro del hogar es la consecuencia de que las mujeres consigan buenas posiciones en la estructura ocupacional, que se emparejen con un hombre con un estatus profesional similar o inferior al suyo y que sigan una pauta de empleo simultánea. La disminución del número de hijos también parece una estrategia ampliamente difundida para poder simultanejar empleo y familia.

En cuanto al futuro, se puede vaticinar que la profundización o el estancamiento del cambio familiar en el interior de las parejas dependerá en gran medida de las estrategias de educación, empleo y emparejamiento que sigan las mujeres y de su labor de educación de los varones de su hogar. Es muy probable que aumenten las desigualdades entre las mujeres con buenos puestos de trabajo e ingresos, que pueden externalizar una parte del trabajo doméstico, y aquellas que se tienen que conformar con empleos mas duros, precarios y peor pagados y con la doble jornada. Aunque esto dependerá también de otros factores como las políticas públicas, el crecimiento económico y las evoluciones en el mercado laboral”¹⁶

¹⁶ T. JURADO, “Las nuevas familias españolas”, ob. cit. pág. 84

Hemos venido asistiendo durante el siglo XX a una serie de cambios demográficos muy importantes, por un lado, el crecimiento experimentado por la esperanza de vida de la ciudadanía, y, por otro, la disminución de la natalidad. La combinación de ambas circunstancias “ha generado familias más largas pero más estrechas, produciéndose la paradoja de que hoy en las familias coexisten más generaciones pero se convive menos que hace unas décadas, lo cual ha motivado, por si solo, un incremento notable de las situaciones de dependencia familiar, si a ello unimos las transformaciones socioeconómicas tales como la participación laboral femenina, los cambios en los modelos de familia, llegaremos fácilmente a la conclusión de los “costes invisibles” de la dependencia (los asumidos silenciosamente y resignadamente por las familias) tienen que hacerse visibles y por ello, deben promoverse acciones públicas para hacer frente a esas realidades¹⁷.

En este sentido, es perceptible que desde la década de los sesenta del siglo pasado “la mayor parte de los países europeos registran un incremento de las tasas de actividad de las mujeres y una reducción de las tasas de fecundidad, junto con un retraso de la edad de emancipación, el emparejamiento, el matrimonio y la maternidad. Aumentan al mismo tiempo el divorcio, las uniones de hecho, las parejas sin niños y el número de nacimientos fuera del matrimonio (...) La mención del cambio familiar en España, como en otros países europeos en las últimas décadas, remite directamente al protagonismo de las mujeres y a su vinculación al mercado laboral. En el contexto español, ese protagonismo se traduce en una incorporación muy rápida y relativamente reciente al mundo del trabajo remunerado. Tras una situación transitoria de convivencia entre las generaciones de mujeres mayores que desarrollaban su actividad en casa y las cohortes de mujeres más jóvenes insertas ya en el mercado de trabajo, la incorporación de las mujeres españolas al mundo laboral se considera actualmente una tendencia irreversible. Dicho de manera resumida, ha aumentado mucho el número de mujeres que trabajan, una gran cantidad de las que no trabajan querría tener un empleo y las mujeres, en general, valoran mucho el trabajo remunerado”¹⁸.

¹⁷ J.F. SANZ SANZ, D. ROMERO JORDAN y S. ALVAREZ GARCIA, **La protección de la familia en la Unión Europea**, ob. cit. pág. 21

¹⁸ C. TOBÍO, M.^a S. AGULLÓ TOMÁS, M.^a V. GÓMEZ, M.^a T. MARTÍN PALOMO, **El cuidado de las personas. Un reto para el siglo XXI**, Colección Estudios Sociales, núm. 28, Fundación la Caixa, Barcelona, pág. 35

El papel de la mujer ha cambiado, “en particular, su incorporación al mercado laboral, está dando lugar a un cambio progresivo en la forma modal de convivencia, desde el modelo de familia sustentada por un trabajador, el varón principalmente (*male-bread winner*), a otro en el que la mujer participa en tal sustento (*dual earner family*). Cuestión que se relaciona con las necesidades de cuidado de la población dependiente (infancia y mayores). Cuando menos, se trata de una situación que obliga a la familia —a sus miembros— a buscar alternativas a la provisión doméstica y femenina de servicios de cuidado, entre las que se puede contar la acción estatal”. Ello se traduce en que “junto a los tradicionales riesgos sociales que dieron sentido al surgimiento y a la extensión del estado del bienestar, las sociedades postindustriales dan lugar a nuevos riesgos en relación con esta «nueva familia». En concreto, los riesgos tradicionales se referían principalmente a la integración sociolaboral de los trabajadores, que, en relación con la familia, significaba, fundamentalmente, considerar el coste que para éstos tenían las cargas familiares). En este caso, la intervención estatal tiene como foco de atención la unidad familiar, y lo hace en la forma de política social, con el objetivo de procurar el bienestar de la familia; desarrollándose la acción pública a través de diversas políticas desde distintas áreas de intervención (ayudas económicas, vivienda, fiscalidad, etc.). Ya sea de una forma explícita a través de departamentos, políticas, programas o medidas en la forma de «política familiar» o «política de familia», ya sea como una «dimensión familiar» subyacente a la acción del estado del bienestar, la familia, como unidad sustentada por el trabajador, es entendida como espacio al que se debe procurar bienestar e integración social en su relación con el contexto social en el que se encuentra, y respecto al mercado, en particular. En cambio, los nuevos riesgos suponen, no sólo proveer los servicios necesarios para el bienestar de la unidad familiar, sino también la necesidad de atender a la provisión de servicios de bienestar que tradicionalmente desarrollaban en el seno de la propia familia y, en particular, aquellos que, centrados en la atención a los dependientes, provee tradicionalmente la mujer”¹⁹

¹⁹ M^a J. RODRÍGUEZ GARCÍA CLEMENTE y J. NAVARRO YÁÑEZ, “El esfuerzo público de desfamilización. Propuesta de medición y análisis descriptivo para la Unión Europea (1970-1999)”, *Papers*, núm. 90, 2008 pag. 61

CONFERENCIA: ESTADO DE BIENESTAR, FISCO E IGUALDAD DE GÉNERO

Mercedes Ruiz Garijo
Profesora Contratada Doctora
Universidad Rey Juan Carlos

Sumario

- I. INTRODUCCIÓN. ESTADO DE BIENESTAR Y MUJERES**
- II. ESTADO DE BIENESTAR, FISCO E IGUALDAD DE GÉNERO**
 - 1. INTRODUCCIÓN**
 - 2. INGRESOS PÚBLICOS Y COSTE ECONÓMICO DE LA DESIGUALDAD**
 - 3. ANÁLISIS DE LOS IMPUESTOS DESDE UNA PERSPECTIVA DEL GENDER**

MAINSTREAMING

- A. El tratamiento de la familia en los impuestos**
 - B. Efectos desincentivadores de algunos impuestos en el acceso de las mujeres al mercado laboral**
- III. A MODO DE CONCLUSIÓN**

CONFERENCIA: ESTADO DE BIENESTAR, FISCO E IGUALDAD DE GÉNERO

Mercedes Ruiz Garijo

Profesora Contratada Doctora

Universidad Rey Juan Carlos

I. INTRODUCCIÓN. ESTADO DE BIENESTAR Y MUJERES

Se afirma que la crisis económica amenaza la idea misma de bienestar. Pero quizás el auténtico problema está en que esta crisis del Estado de Bienestar está generando un discurso que trata de devolver a la familia y a otros lazos sociales (parentesco, amistad, vecindad o voluntariado) funciones que habían sido asumidas por el Estado. Y lo peor de todo es que estas responsabilidades recaen, de nuevo, básicamente en las mujeres.

En mi opinión, y como contradisco^rso, debemos defender que la propia crisis debe ser aprovechada para replantear la propia idea de bienestar. Es cierto que más que Estados de bienestar, en la actualidad tenemos regímenes de bienestar en tanto que el papel de las iniciativas asistenciales privadas (por ejemplo, las desarrolladas por las entidades del Tercer Sector) son cada vez más importantes. Pero también es importante el papel de las mujeres que representan un porcentaje altísimo de la población y que también han de ser partícipes activos en los nuevos regímenes de bienestar. En efecto, lo

realmente importante, desde una perspectiva de género es no perder de vista el papel de las mujeres en la propia idea de bienestar. Para indagar sobre este papel, debemos remontarnos a los orígenes del Estado de bienestar. En este sentido, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, el papel y funciones de los Estados experimentaron una importante transformación. El Estado de Derecho se transformaba en Estado Social de Derecho. El Estado del bienestar se fundaba sobre el reconocimiento de un conjunto de derechos sociales prestados a la población, principalmente en el ámbito de la sanidad y de la educación (justicia social) además de promover el pleno empleo.

Hace más de quince años, Esping Andersen clasificaba los Estados de bienestar en tres clases²⁰. En primer lugar, el modelo liberal (Gran Bretaña, Estados Unidos, Canadá, Irlanda, donde la protección pública de los riesgos sociales y el papel de la familia es residual. En estos Estados existe una voluntad explícita para que los riesgos derivados de enfermedades o accidentes laborales estén cubiertos directamente por el mercado. Sólo si el mercado falla, el Estado interviene (asistencia social de último recurso). En segundo término, según el citado autor estaba el régimen corporatista o conservador. Países como Alemania, Austria, Francia, Bélgica, Holanda o los países del sur de Europa se situaban en este segundo grupo. El nivel de intervención estatal se dirige a favor de ciertos grupos sociales preocupándose, especialmente, por los más desfavorecidos. En este sentido, se adoptan políticas públicas como el sistema de Seguridad Social. Este sistema, sin embargo, no es del todo universal. Es decir, solo tienen derecho a las prestaciones quienes hayan cotizado, quienes hayan trabajado. Quienes tengan dificultades de acceso al mercado de trabajo quedan, por tanto, expuestos a caer en la exclusión social o bajo el umbral de la pobreza. Por último, estaba el régimen socialdemócrata o redistributivo, que incluye a países como Suecia, Dinamarca y Finlandia. En ellos la cobertura de ciertos riesgos sociales se convierte en un derecho recogido en las respectivas Constituciones. Se accede a las prestaciones no por haber cotizado en un seguro privado o en un seguro público sino porque se considera que constituye un derecho fundamental de la ciudadanía. Estos regímenes sí tienen cobertura universal y se caracterizan por tener una presión fiscal elevada.

²⁰ The three worlds of welfare capitalism, 1990.

Como puede verse, esta triple clasificación se realizaba a partir de la forma en que se materializaban los derechos sociales de la ciudadanía, las necesidades y los efectos de las medidas sobre el mercado de trabajo y en función de la interacción entre Estado y mercado. Se trataba de un análisis basado en la perspectiva económica de las relaciones de producción. En este sentido, era fundamental el concepto de desmercantilización entendido como un proceso con alto contenido emancipatorio de la población.

La clasificación realizada por Esping Andersen, sin embargo, resulta insuficiente en la actualidad ya que no responde a todas las necesidades y a la realidad de las nuevas sociedades. Así, una de las críticas que se realizó a la triple clasificación de Estados de bienestar realizada por Andersen fue que no tenía en cuenta la dimensión de género (además de que la clasificación elaborada era demasiado restrictiva). En el mismo sentido, el proceso de emancipación – entendido como adquisición de derechos individuales - ha tenido efectos muy negativos en el caso de un gran número de mujeres ya que su desmercantilización en lugar de traducirse en su emancipación se ha traducido en todo lo contrario: la dependencia respecto al núcleo familiar como fuente de derechos de ciudadanía. Por tanto, el proceso emancipatorio de la mercantilización femenina se debe tomar con precaución ya que incluso la gran mayoría de mujeres que trabajan de forma remunerada llevan a cabo tareas de cuidado y atención, es decir, desarrollan el mismo rol de cuidadoras tanto en la esfera productiva como en la reproductiva. Además, la escasa participación de los hombres en las tareas del hogar-familia conduce a una contabilización del trabajo remunerado junto con el doméstico, con lo que prácticamente la totalidad de las mujeres deben soportar una agotadora “doble presencia”.

Por último, otra crítica realizada a la clasificación de los Estados de bienestar a la que hacemos referencia era que no daba entrada al papel de la familia, como agente encargado de la provisión de bienes y servicios y, también, como fuente de subordinación-dependencia y de dinámicas y relaciones que, en algunos casos, han supuesto y suponen una muralla para que determinadas políticas públicas resulten eficaces. En este sentido, se llegó a afirmar que la específica idiosincrasia de la familia

y de los sistemas de bienestar del sur de Europa (España o Italia, por ejemplo) permitiría hablar de un cuarto modelo diferenciado de los anteriores²¹.

En definitiva, la introducción del género hace zozobrar los conceptos básicos del modelo de análisis predominante en el estudio de sistemas de bienestar. Por ello, es necesario introducir la perspectiva de género en el análisis del Estado de bienestar de forma que el análisis ya no se centre únicamente en el vínculo Estado - mercado sino Estado-familia-género-mercado. En particular, la ciudadanía basada en la igualdad de género supone una división sexual del trabajo más igualitaria en el mercado de trabajo y respecto de los cuidados domésticos y del trabajo doméstico no remunerado. Igualmente, supone tener en cuenta los distintos modelos de familia existentes en la actualidad que han surgido como consecuencia de la crisis de lo que se pudiera denominar la “familia tradicional”, crisis en la que ha tenido mucho que ver el movimiento de reivindicación de derechos para las mujeres. En definitiva, la satisfacción de los derechos de las mujeres modifica sustancialmente la morfología del Estado de bienestar. Sin la perspectiva de género no se puede asumir ningún modelo de bienestar social.

II. ESTADO DE BIENESTAR, FISCO E IGUALDAD DE GÉNERO

1. INTRODUCCIÓN

La consideración de la mujer en la consolidación de nuevos regímenes de bienestar pone de relieve, también, la importancia del Fisco, como agente principal de las políticas públicas. Como señala PAZOS MORÁN, “la política fiscal es un instrumento crucial para avanzar hacia un modelo social y económico sostenible y justo.

²¹ Sobre este particular, véase a AÑÓN y MIRAVET quienes, en relación con este aspecto afirman lo siguiente: “uno de los frentes de crítica ha incidido en la excesiva estrechez del campo de análisis de la desmercantilización, demasiado centrado en la relación Estado-mercado, y en la necesidad de tomar en consideración las diversas instancias que intervienen como agentes provisores del bienestar, muy particularmente la familia. Desde esta óptica, se ha señalado que, aislada de las relaciones de producción y reproducción, la «desmercantilización» se revela incapaz de dar razón de las subordinaciones, desventajas y desigualdades asociadas al género, dependientes en realidad del binomio familiarización-desfamiliarización: el concepto de desmercantilización resulta inoperante en relación a los sujetos cuya actividad económica no está o sólo está parcialmente mercantilizada”. “Paradojas del familiarismo en el Estado del bienestar: mujeres y renta básica”. Cuadernos de Relaciones Laborales, núm. 23, 2005, página 102.

En particular, impuestos sobre la renta progresivos, servicios públicos y un sistema de transferencias personales convenientemente diseñado, constituyen las mejores armas de los Estado para luchar contra la desigualdad y la pobreza; así como la vía para proporcionar incentivos a comportamientos que mejoren el funcionamiento de la economía y de la organización social”²².

En definitiva, tanto los ingresos como los gastos públicos son herramientas importantes en la lucha contra la exclusión y las desigualdades de género propias de un Estado de bienestar.

A partir de estas premisas, quisiera reflexionar acerca de una serie de cuestiones. En primer lugar, desde la perspectiva de los ingresos públicos, es conveniente analizar el coste económico de la desigualdad de género. En segundo término, también desde la perspectiva de los ingresos públicos, analizar en qué medida algunas figuras impositivas en lugar de ser una forma de luchar contra las discriminaciones de género, las retroalimentan. Por último, ya desde la perspectiva del gasto Público, considero que la consecución del Estado de bienestar exige evaluar en qué medida el gasto público es un instrumento eficaz para remover las discriminaciones de género o, al igual que los ingresos públicos, contribuyen a perpetuarlas. Este tema, no obstante, se tratará en otro lugar de este trabajo.

2. INGRESOS PÚBLICOS Y COSTE ECONÓMICO DE LA DESIGUALDAD

Aun cuando pueda resultar un planteamiento excesivamente economicista no deja de ser una razón más, de peso, a favor de la igualdad de género, el hecho de que la desigualdad produce importantes costes para la economía de un país y, en consecuencia, para las cuentas públicas del Estado. En este sentido, como afirmaba la parlamentaria europea Fiorella Ghilardotti, una economía no puede ser competitiva si en los procesos productivos, comerciales y financieros no se dan en una sociedad estable y justa donde

²² “¿Afectan los impuestos a la (des)igualdad de Género? El caso del irpf español”. Documentos de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales, 2/2011.

los derechos, los recusos y las capacidades humanas son adecuadamente desarrolladas²³. En este sentido, las desigualdades de género se traducen en una merma de ingresos públicos lo cual, a su vez, se traduce en la imposibilidad de cubrir el gasto público de un país. En relación con el gasto público social, una merma de ingresos públicos suele traducirse en un recorte de dicho gasto, tal y como se ha puesto de manifiesto en los últimos años. El gasto social suele ser el primer tipo de gasto que los Estados deciden sacrificar en épocas de crisis.

Los fenómenos y las manifestaciones de la desigualdad de las mujeres pasan factura a la economía y a las cuentas públicas de un país. La no incorporación de la mujer al mercado laboral, la violencia de género o la invisibilización de determinados trabajos femeninos (pensemos en el trabajo doméstico e, incluso, en la prostitución) tienen una lectura económica. Pero aún hay más. En este sentido, en mi opinión, los costes económicos que son producidos por la desigualdad de género y, por tanto, repercuten en la cuenta de ingresos y gastos públicos de un país son diversos: a) costes laborales; b) costes sanitarios (enfermedades propias del género femenino); y c) costes sociales y educativos.

Voy a referirme a los primeros. Los costes laborales. Al día de hoy, las estadísticas demuestran que los datos referidos a la ocupación laboral, al desempleo, a la segregación laboral, a las diferencias salariales, al trabajo a tiempo parcial, al desempleo, a la pobreza, juegan en contra de las mujeres.

En efecto, los siguientes cuadros son ilustrativos sobre la afirmación que acabo de realizar.

²³ Relazione sul gender budgeting- la costruzione dei bilanci pubblici secondo la prospettiva di genere. Parlamento Europeo (2002/2198 (INI)).

OCUPACIÓN LABORAL

Tabla 2.10. Tasa de ocupación de 16 a 64 años según sexo y Comunidad Autónoma. 2009.

	Total	Mujeres	Hombres	M-H
Total Nacional	60,6	53,5	67,6	14,0
Baleares (Illes)	63,8	58,5	68,9	10,3
Cataluña	64,8	59,4	70,1	10,8
Madrid (Comunidad de)	67,0	61,2	72,9	11,7
Galicia	63,1	57,1	69,3	12,2
Asturias (Principado de)	59,0	52,9	65,3	12,4
Murcia (Región de)	58,2	51,6	64,3	12,7
Comunitat Valenciana	59,0	52,4	65,4	13,0
Euskadi	65,0	58,3	71,5	13,2
Canarias	53,6	46,7	60,2	13,6
Aragón	66,1	59,0	72,7	13,6
Cantabria	62,7	55,3	70,0	14,7
Navarra (Comunidad Foral de)	67,3	59,2	75,0	15,8
Rioja (La)	65,8	57,5	73,5	16,0
Andalucía	52,5	44,0	60,8	16,8
Castilla y León	62,1	52,6	71,2	18,6
Castilla - La Mancha	58,6	47,5	69,0	21,5
Extremadura	54,4	43,4	64,9	21,5
Melilla (Ciudad Autónoma de)	47,1	33,7	61,2	27,5
Ceuta (Ciudad Autónoma de)	52,4	37,2	66,6	29,4

Fuente: INE, EPA.

Tabla 2.11.Tasa de ocupación de la población de 16 y más años según sexo y países de la Unión Europea. 2009

EU 27	Mujeres	Hombres	H-M
	58,6	70,7	12,1
Lituania	60,7	59,5	-1,2
Letonia	60,9	61,0	0,1
Estonia	63,0	64,1	1,1
Finlandia	67,9	69,5	1,6
Suecia	70,2	74,2	4,0
Dinamarca	73,1	78,3	5,2
Eslavonia	63,8	71,0	7,2
Francia	60,1	68,5	8,4
Bulgaria	58,3	66,9	8,6
Irlanda	57,4	66,3	8,9
Alemania	66,2	75,6	9,4
Portugal	61,6	71,1	9,5
Reino Unido	65,0	74,8	9,8
Austria	66,4	76,9	10,5
Holanda	71,5	82,4	10,9
Bélgica	56,0	67,2	11,2
Hungría	49,9	61,1	11,2
Rumanía	52,0	65,2	13,2
Polonia	52,8	66,1	13,3
España	52,8	66,6	13,8
Euskadi	58,2	72,0	13,8
Eslavaquia	52,8	67,6	14,8
Chipre	62,5	77,6	15,1
Luxemburgo	57,0	73,2	16,2
República Checa	56,7	73,8	17,1
Italia	46,4	68,6	22,2
Grecia	48,9	73,5	24,6
Malta	37,7	71,5	33,8

Fuente: EUSTAT y EUROSTAT

Tabla 2.7. Tasa de ocupación de la población de 16 y más años por edad y sexo. 2009

	Total	Mujeres	Hombres	H-M
Total	51,0	43,9	58,6	14,7
16-24 años	24,7	23,9	25,4	1,5
25-34 años	77,9	76,5	79,2	2,7
35-44 años	81,6	74,1	88,8	14,7
45-54 años	75,4	65,2	85,9	20,7
55 y más años	17,4	11,5	24,7	13,2

Fuente: EUSTAT, PRA.

Tabla 2.9. Tasa de ocupación de la población de 16 y más años por número de hijos/as a su cargo y sexo. 2009

	Total	Mujeres	Hombres	H-M
Total	51,0	43,9	58,6	14,7
0	42,8	37,2	48,4	11,2
1	55,3	47,0	65,2	18,2
2 o más	71,4	59,9	83,6	23,7

Fuente: EUSTAT. PRA.

DESEMPELLO

Tabla 2.14. Tasa de paro de la población de 16 a 64 años por sexo y CCAA. 2009

	Total	Mujeres	Hombres	H-M
Total	18,0	18,4	17,7	-0,7
Murcia	20,7	18,8	22,1	3,3
Baleares	18,0	16,5	19,2	2,7
Cataluña	16,3	15,2	17,1	1,9
Aragón	12,8	12,5	13,0	0,5
Comunitat Valenciana	21,2	21,0	21,4	0,4
Madrid	14,0	14,0	14,1	0,2
Rioja	12,8	13,1	12,5	-0,5
Euskadi	11,0	11,5	10,7	-0,9
Cantabria	12,0	12,8	11,3	-1,5
Canarias	26,2	27,0	25,5	-1,5
Galicia	12,6	13,6	11,8	-1,8
Navarra	10,9	12,0	10,1	-1,9
Asturias	13,4	14,5	12,5	-1,9
Andalucía	25,4	27,1	24,1	-3,0
Castilla - La Mancha	18,8	21,4	17,1	-4,3
Castilla y León	13,8	16,5	11,8	-4,8
Extremadura	20,6	25,3	17,2	-8,0
Ceuta	18,9	28,2	12,9	-15,3
Melilla	24,2	33,6	17,6	-16,1

Fuente: INE. EPA. Nota: H-M: (tasa de hombres – tasa de mujeres)

SEGREGACIÓN LABORAL (datos referidos al País Vasco)

Tabla 2.26. Población de 16 y más años ocupada por rama de actividad y sexo. 2009.

	Mujeres			Hombres		
	abs.	%H	%V	abs.	%H	%V
TOTAL	417,3	44,8		514,7	55,2	
Agricultura (A)	3,9	29,8	0,9	9,2	70,2	1,8
Total Industria (B + C + D + E)	41,9	19,6	10,0	171,9	80,4	33,4
Industrias (2)	1,5	14,7	0,4	8,7	85,3	1,7
Industria manufacturera (C)	40,4	19,8	9,7	163,1	80,1	31,7
Construcción (F)	6,5	8,7	1,6	68,2	91,3	13,3
Comercio (1)	111,6	49,2	26,7	115,3	50,8	22,4
Inform. y comunicaciones (J)	9,9	37,4	2,4	16,6	62,6	3,2
Actividades financieras y de seguros (K)	10,9	47,8	2,6	11,9	52,2	2,3
Actividades inmobiliarias (L)	3,4	73,9	0,8	1,3	28,3	0,3
Actividades profesionales(3)	56,5	57,0	13,5	42,7	43,0	8,3
Administración Pública (4)	118,8	65,2	28,5	63,3	34,8	12,3
Activ. Artísticas (5)	54,1	79,1	13,0	14,3	20,9	2,8

Fuente: INE. EPA.

TRABAJO A TIEMPO PARCIAL (datos referidos al País Vasco)

Tabla 2.32. Personas asalariadas por sector, tipo de jornada y sexo. 2009.

	Total	Completa		Parcial	
		Total	% Mujeres	Total	% Mujeres
2005					
Asala. sector público	132,5	56,7	123,5	55,4	9,0
Asala. sector privado y cooperativistas	665,9	41,1	599,0	36,6	66,9
2006					
Asala. sector público	134,4	56,8	126,8	55,7	7,6
Asala sector privado y cooperativistas	680,3	42,2	617,9	37,7	62,5
2007					
Asala. sector público	136,3	59,8	128,2	58,4	8,1
Asala sector privado y cooperativistas	695,3	41,4	633,1	36,9	62,1
2008					
Asala. sector público	139,4	60,8	132,5	59,8	6,9
Asala sector privado y cooperativistas	705,2	41,9	640,3	37,3	64,9
2009					
Asala. sector público	145,6	60,1	138,2	58,9	7,4
Asala sector privado y cooperativistas	665,3	43,0	599,1	38,1	66,2

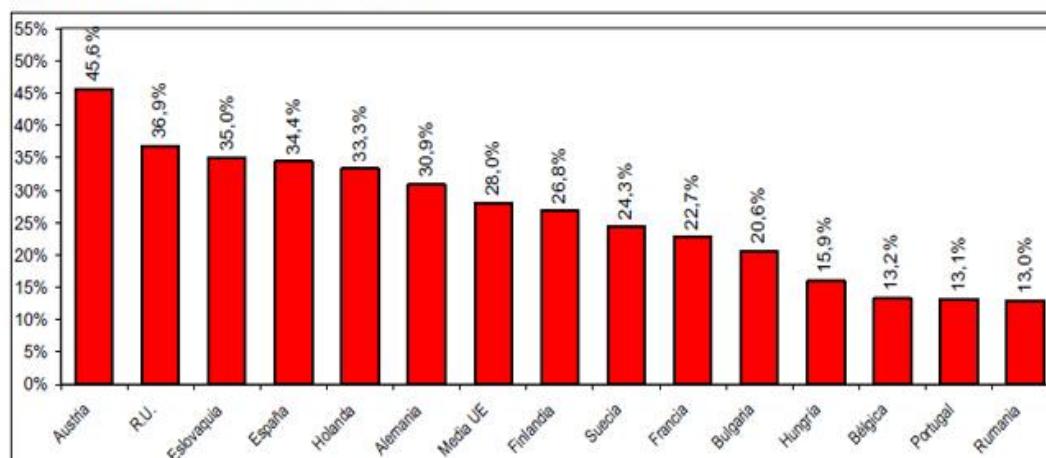
Fuente: EUSTAT. PRA. Nota: (Asala) personas asalariadas.

DIFERENCIAS SALARIALES

DIFERENCIA ENTRE LAS REMUNERACIONES

MEDIAS DE HOMBRES Y MUJERES EN 2008

Datos para asalariados de jornada completa



Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Salario por hora de las mujeres respecto al de los hombres, según tipo de jornada

	2004	2005	2006	2007
Total	80,2	81,2	81,2	80,9
Tiempo completo	81,7	81,8	84,2	83,3
Tiempo parcial	77,8	74,3	80,8	81,3
Duración indefinida	75,9	75,9	76,7	79,8
Duración determinada	89,8	92,9	94,9	90,7

Fuente: Encuesta de Estructura Salarial, INE

POBREZA

Tabla 2.61. Distribución y riesgo de pobreza según sexo en función de los ingresos individuales

	Distribución	Riesgo de pobreza
Mujeres	82,9	47,1
Hombres	17,1	10,7

Fuente: Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales. 2008

El desempleo femenino, la brecha salarial, la segregación laboral, el trabajo femenino a tiempo parcial o la feminización de la pobreza guardan relación, además, con las tasas de natalidad. En este sentido, los países de la OCDE con menores tasas de fecundidad tienden a ser también los que registran también menores tasas de actividad femenina y menores niveles educativos de las mujeres. Los países con más altas tasas de actividad femenina son también los que tienen mayores tasas de natalidad (Suecia, Noruega). A su vez, la reducción de las tasas de natalidad producen un envejecimiento de la población y, por consiguiente, un incremento de las tasas de dependencia:

Tasas de dependencia

Años	Mayores de 64 años	Menores de 16 años	Total (menores de 16 y mayores de 64 años)
2009	24,61	23,20	47,81
2019	29,47	25,75	55,22
2029	37,16	24,24	61,40
2039	49,29	25,48	74,77
2049	60,60	29,07	89,66

Fuente: Proyección de Población a Largo Plazo

Además, en materia de dependencia se está produciendo una feminización de los cuidados informales. En este sentido, tal y como se puso de manifiesto en el Libro Blanco de la Dependencia 2005 y en la Encuesta sobre Discapacidades, Autonomía personal y situaciones de Dependencia 2008 (del INE), los cuidados informales recaen, básicamente, en las mujeres que representan entre el 69-72%. El perfil de este tipo de mujer es además, el siguiente: mayor de 50 años, casada con hijos, con estudios primarios, sin ocupación laboral remunerada, con dedicación permanente al cuidado, que aprendió a cuidar por intuición, no recibe ninguna ayuda, cuida por razones morales, por abnegación y piensa que su labor está reconocida socialmente. El coste de esta situación para las mujeres cuidadoras se traduce en que su vida familiar y personal, laboral y económica se vea resentida. Realizan una actividad que ocupa la mayor parte de su tiempo, es irreconciliable casi siempre con otro trabajo remunerado y, en

consecuencia, es trabajo por el que no se cotiza a la Seguridad Social y por el que no se pagan impuestos lo cual encierra a las mujeres en un círculo vicioso de dependencia.

En efecto, esta misma situación (la feminización de la dependencia) se observa también del otro lado. El cuidado lo reciben básicamente las mujeres. Según los datos recogidos en el Libro Blanco, de los más de 3,84 millones de personas en situación de dependencia, por sexos, las enfermedades incapacitantes se concentran en mujeres: 2,30 millones frente a 1,55 de los varones. Las mujeres representan casi el 60% de las personas que necesitan cuidados.

Como último dato, el porcentaje de mujeres que no reciben apoyo de sus familiares es superior al de los hombres (un 6,3% frente a un 5%) con el agravante de que estas mujeres en muchos casos tampoco disponen de los recursos institucionales ya que muchas no han contado con un trabajo remunerado precisamente por dedicarse toda su vida al cuidado de los suyos lo que provoca que las pensiones sean más reducidas (el círculo vicioso de la feminización de los ciudadanos no formales).

3. ANÁLISIS DE LOS IMPUESTOS DESDE UNA PERSPECTIVA DEL GENDER MAINSTREAMING

Una última tarea o reflexión que debemos realizar es analizar en qué medida algunas figuras impositivas en lugar de ser una forma de luchar contra las discriminaciones de género, las retroalimentan. Introducimos aquí la perspectiva del Gender Mainstreaming, que fue introducida por la ONU como premisa para evitar la pobreza y el hambre, hacer frente a la exclusión social sufrida por las mujeres y lograr una globalización más justa para todos²⁴. En virtud de esta perspectiva o estrategia el ámbito de actuación es doble: por un lado deben detectarse las situaciones de desigualdad entre hombres y mujeres (diagnóstico) y por otro, deben diseñarse las políticas orientadas a la igualdad y al empoderamiento de la mujer (tratamiento). El análisis debe realizarse, además, de forma transversal en el sentido de que involucra a todos los actores sociales en la búsqueda de la igualdad de género.

²⁴ IV Conferencia Mundial de Mujeres de Beijing, 1995.

En nuestro ordenamiento jurídico resulta del mayor interés analizar el tratamiento de la familia por parte del legislador fiscal y en particular ver qué modelo de familia se prioriza. En segundo término, resulta conveniente prestar atención a los efectos que algunos impuestos tienen sobre la igualdad de género y en el acceso de la mujer al mercado. Por último, debemos también evaluar en qué medida las deducciones establecidas en los impuestos, a favor de la mujer, son o no eficaces.

A. El tratamiento de la familia en los impuestos

Si analizamos la fiscalidad desde la perspectiva del gender mainstreaming, observamos cómo en ella se toma en consideración a la familia como una unidad económica que, por sus peculiaridades y el tipo de relaciones que se dan, goza de una atenuación del gravamen exigido. Así, por citar algunos ejemplos, observamos cómo en el IRPF las unidades familiares pueden acogerse a un régimen de tributación conjunta. Este régimen se basa en un sistema de acumulación de rentas y en la aplicación de reducciones (por cónyuge y por descendientes) adicionales a las que corresponden en tributación individual. En aquellas unidades familiares en las que solamente uno de sus miembros trabaja, el régimen es muy beneficioso fiscalmente.

El concepto de unidad familiar a efectos de este particular régimen de tributación resulta también muy llamativo. En este sentido, se establecen dos modelos de familia:

1) Cónyuges no separados legalmente (parejas de hecho, en algunas CC.AA. como la del País Vasco) y:

a) Hijos menores, con excepción de los que, con el consentimiento de los padres, vivan independientes

b) Hijos mayores de edad incapacitados judicialmente sujetos a patria potestad.

2) En casos de separación legal o cuando no exista vínculo matrimonial (o pareja de hecho en el País Vasco) la integrada por el padre o la madre y todos los hijos que convivan con uno u otro.

A la luz de lo anterior, debemos plantearnos la siguiente pregunta: ¿dónde están el resto de modelos de familia existentes en España? ¿Acaso no satisfacen todas ellas las necesidades de un Estado de Bienestar? Sin duda, sí las satisfacen pero el legislador solamente parece pensar en la familia tradicional. El resto de familias, desde el punto de vista fiscal, no existe. Y esta ausencia de neutralidad, en nuestra opinión, influye notablemente en la igualdad de género.

Por seguir con los ejemplos de impuestos que toman en consideración a la familia pero con una absoluta falta de neutralidad, también nos podemos detener brevemente en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. En este impuesto, que grava las herencias y las donaciones, el parentesco juega como mecanismo de graduación de la cuota a ingresar. Conforme el heredero o el donatario pertenece a grados de parentesco más alejados del causante o del donante (y en función de su patrimonio preexistente) la cuantía del Impuesto se incrementa, en función de unos coeficientes que se aplican a la cuota²⁵. Algunas Comunidades Autónomas, como la de Madrid han bonificado el impuesto para los parientes más cercanos (los incluidos en el Grupo I y II) estableciendo una bonificación del 95% en la cuota (lo que se traduce en que prácticamente no se paga el impuesto).

Estos beneficios fiscales hacen que las personas peor tratadas en el Impuesto son los denominados “extraños”. Dentro de esta categoría está la pareja de hecho del causante o del donante o aquellas personas integrantes de familias reconstituidas o ensambladas o, en fin, cualquier otra unión afectiva en la que no existe ningún vínculo de sangre, de matrimonio o de adopción. Bien es cierto, sin embargo, que muchas

²⁵ Estos coeficientes son:

Patrimonio (euros)	Grupos de parentesco		
	I y II	III	IV
De 0 a 402.678,11 €	1,0000	1,5882	2,000
Hasta 2.007.038,43 €	1,0500	1,6676	2,100
Hasta 4.020.720,98 €	1,1000	1,7471	2,200
Más de 4.020.720,98 €	1,2000	1,9059	2,400

La definición de los grupos es la siguiente:

- Grupo I: descendientes y adoptados menores de veintiún años.
- Grupo II: descendientes y adoptados de veintiuno o más años.
- Grupo III: colaterales de segundo y tercer grado, ascendientes y descendientes por afinidad.
- Grupo IV: colaterales de cuarto grado, grados más distantes y extraños.

Comunidades Autónomas han equiparado el tratamiento de la pareja de hecho con la del cónyuge. Este es el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía (Ley 21/2001, de 27 de diciembre) o también la del País Vasco.

Otros ejemplos en los que los beneficios fiscales se establecen a favor de la familia tradicional los encontramos en el IRPF o en el ITPAJD en los que se declaran exentas (no tributan) las ganancias patrimoniales derivadas de las transmisiones que se ponen de manifiesto como consecuencia de la disolución de la sociedad de gananciales. No se dispensa este tratamiento fiscal beneficioso en el caso de separación de bienes.

Por último, volviendo al IRPF. Dos nuevos ejemplos de cómo el legislador no piensa en los otros modelos de familia (modelos en muchos casos ligados al movimiento de reconocimiento de derechos de las mujeres) son:

a) la exención en el IRPF de las anualidades por alimentos percibidas exclusivamente de los padres en virtud de decisión judicial. Este tipo de anualidades se satisfacen en el ámbito de un modelo de familia muy concreto. A partir de la terminología utilizada quedan fuera otros muchos modelos de familia.

b) las deducciones fiscales en el IRPF que tratan de favorecer la maternidad o la igualdad de género, en la mayoría de los casos se configuran como deducciones para la madre o por el nacimiento de un hijo (el conocido cheque-bebé). En el imaginario del legislador no parecen existir otras medidas que puedan coadyuvar la igualdad de género estableciendo, por ejemplo, deducciones a favor de los progenitores (y no padres o madres) o a favor también de la adopción.

En definitiva, vemos cómo el legislador fiscal no es neutro en la configuración de beneficios fiscales a favor de la familia. Estos se establecen únicamente para lo que se pudiera denominar como “familia tradicional”. Los “otros” modelos de familia no tienen representatividad alguna en materia fiscal salvo en algunas Comunidades Autónomas (como el País Vasco) donde los esfuerzos en esta materia son notables. Apostar por un único modelo de familia tiene costes desde el punto de vista de la igualdad entre hombres y mujeres:

B. Efectos desincentivadores de algunos impuestos en el acceso de las mujeres al mercado laboral

Para finalizar con el análisis de los impuestos desde una perspectiva del gender mainstreaming debemos hacer referencia también a cómo algunos impuestos suponen un desincentivo del acceso de las mujeres al mercado laboral. En particular, nos referimos al régimen de tributación conjunta en el IRPF.

Esta cuestión ya la hemos abordado en otro lugar²⁶. En el mismo sentido, la doctrina ha advertido de forma insistente sobre esta cuestión aludiendo al origen de esta figura²⁷. El propio legislador, en Exposición de Motivos de la Ley 35/2006 reconoció que “La política de no discriminación por razón de género y razones de simplificación de la gestión del impuesto podrían justificar su revisión. No obstante, se mantiene su tratamiento actual en el impuesto para evitar numerosos perjudicados en los matrimonios en los que alguno de sus miembros no puede acceder al mercado laboral, y por tanto obtiene rendimientos sólo uno de los cónyuges, como podrían ser los casos de determinados pensionistas con rentas de cuantía reducida, o de determinadas familias numerosas”.

En este sentido, debemos partir de que el régimen de tributación conjunta es un sistema que permite acumular las rentas de todos los miembros de la unidad familiar permitiendo también aplicar reducciones adicionales (por cónyuge y por descendiente). Este régimen es claramente beneficioso, como se ha dicho antes, para aquellas unidades

²⁶ RUIZ GARIJO, M. «Tributación conjunta y sesgos de género», Nueva Fiscalidad, núm. 7, 2006; y RUIZ GARIJO, M.: «Estado de bienestar, mujeres y política fiscal», Crónica Tributaria. Boletín de Actualidad, número 2, 2010.

²⁷ CARBAJO VASCO ha afirmado lo siguiente: “nuestra tributación conjunta, no lo olvidemos, fue creada (...) para proteger a un modelo de familia centrado en un marido generador de la mayor parte de las rentas y una mujer, cuyos ingresos o tenían un carácter marginal para el presupuesto familiar o directamente entraban en el mercado de trabajo sumergido y, en consecuencia, no se declaraban en el gravamen”. “La tributación conjunta en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la Igualdad de género. Algunas reflexiones”, en la obra colectiva *Política Fiscal y género*. Instituto de Estudios Fiscales, 2005. En el mismo sentido, puede verse a CUBERO TRUYO, A.M.: JIMÉNEZ NAVAS, M.M.: “El Tratamiento de la Mujer en el IRPF. Medidas de Discriminación Positiva y Medidas que Favorecen la Prolongación del Rol Tradicional”. *Estudios Financieros. Revista de Contabilidad y Tributación*. Núm. 322. 2010; y a PAZOS MORÁN, Mª.: “Género e Impuesto sobre la Renta (IRPF) en España”. Propuestas para una reforma” en la obra colectiva *Política fiscal y género*, Instituto de Estudios Fiscales, 2005, pág. 106.

familiares en las que solo uno de los miembros de la unidad familiar (normalmente uno de los cónyuges) percibe ingresos. También es beneficioso en aquellas unidades familiares en las que el segundo perceptor de las rentas obtiene ingresos muy reducidos. En contrapartida, el régimen es claramente perjudicial para aquellas unidades familiares en las que dos o más miembros perciben rentas ya que la acumulación de rentas tendrá como efecto la aplicación de un tipo progresivo que puede llegar a ser de más del cuarenta por ciento.

Si introducimos la perspectiva de género, con los datos económicos y laborales reproducidos anteriormente, nos encontramos con que el modelo de unidad familiar en el que solo uno de los cónyuges percibe ingresos es aquél que, al día de hoy, sigue sacrificando a la mujer. Es decir, modelos basados en el cónyuge masculino sustentador. El cónyuge que (sigo diciendo al día de hoy) permanece en el hogar es la mujer. Dicho de otro modo: el régimen de tributación conjunta beneficia a aquellos hogares en los que la mujer permanece en el hogar (ya que el trabajo doméstico no es valorado) y a aquellos hogares en los que la mujer se incorpora al mercado laboral pero con unos ingresos muy reducidos (o bien en la economía sumergida). En el caso de que la mujer decida incorporarse al mercado laboral de forma plena y reconocida, el sistema de tributación conjunta penalizará dicha incorporación ya que las rentas se acumularán a las del otro cónyuge y se aplicará el tipo progresivo.

Este régimen fiscal, de tributación conjunta, no resulta admisible desde una perspectiva de género pero tampoco lo es desde la perspectiva del Estado de bienestar que aquí analizamos. Sin la incorporación de la mujer al mercado laboral el Estado no crece en términos económicos. A menor crecimiento menor recaudación y menores recursos disponibles para atender al gasto público. Entonces debemos preguntarnos: ¿es esto el Estado de bienestar?.

En conclusión, creemos que el régimen de tributación conjunta debería suprimirse. Se debería generalizar la tributación individual como el régimen general de tributación. Con su supresión, además, el Estado vería aumentados los ingresos. No hay que olvidar que el régimen de tributación conjunta es un gasto fiscal. En concreto, el gasto fiscal en tributación conjunta fue de 2.042,70 millones para 2009; 1.824,83

millones de euros para 2010 y 1.605,74 millones de euros para 2011. Pues bien, el incremento de ingresos producido como consecuencia de su supresión podría ir destinado a servicios públicos a favor de la igualdad entre hombres y mujeres (guarderías públicas, por ejemplo).

III. A MODO DE CONCLUSIÓN

1. La configuración actual de nuevos regímenes de bienestar exige dar entrada a la perspectiva de género evitando situaciones discriminatorias. En la actualidad la discriminación la padecen las mujeres. Para que se pueda hablar de un auténtico bienestar en un país es necesario hacerlas partícipes y visibles en la economía y en la política de un país (empoderamiento).
2. Sin empoderamiento de las mujeres los Estados renuncian al bienestar, malgastan sus recursos humanos y son artífices de injusticias sociales y económicas.
3. Desde una perspectiva de gender mainstreaming es preciso analizar en qué medida los impuestos contribuyen a crear y a perpetuar situaciones de desigualdad. Este es el caso del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, o del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones en los que se fomentan determinados modelos de familia en detrimento de otros. Al respecto, habría que abogar por la neutralidad impositiva desde la perspectiva de género.
4. También desde la perspectiva de género, observamos cómo algunos impuestos penalizan el acceso de la mujer al mercado de trabajo. El régimen de tributación conjunta es un ejemplo de esta penalización. Es un régimen pensado para aquellas familias en las que existe solo un cónyuge sustentador. En la actualidad no tiene justificación y produce distorsiones desde el punto de vista de la igualdad de género.

**CONFERENCIA: “DEDUCCIONES AUTONÓMICAS A FAVOR DE LA
IGUALDAD DE GÉNERO”**

Dra. Elena Manzano Silva

Profesora de Derecho Financiero y Tributario

Universidad de Extremadura

I. Introducción

II. Deducciones autonómicas en clave de género

1. Para el fomento del autoempleo de mujeres emprendedoras
2. Por ayuda doméstica
3. Por gastos de guarderías
4. Por conciliación del trabajo con la vida familiar

**III. Una deducción en pro de la desigualdad: La deducción por la realización
por uno de los cónyuges de labores no remuneradas en el hogar.**

IV. Consideraciones finales

CONFERENCIA: “DEDUCCIONES AUTONÓMICAS A FAVOR DE LA IGUALDAD DE GÉNERO”

**Dra. Dña. Elena Manzano Silva
Profesora de Derecho Financiero y Tributario
Universidad de Extremadura**

I. Introducción

El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) es el principal tributo que toma en consideración el género en nuestro sistema tributario, tanto en la legislación estatal como en la autonómica, ya que, como es sabido, es un impuesto de titularidad estatal que se encuentra parcialmente cedido a las Comunidades Autónomas de régimen común.

Las competencias conferidas a las Comunidades Autónomas en el vigente modelo de financiación, regulado por la Ley 22/2009 de 18 de diciembre, pasan por la obtención del 50% de la recaudación producida en su territorio y por la regulación de aspectos esenciales del tributo.

Los legisladores autonómicos pueden determinar el importe del mínimo personal y familiar aplicable para el cálculo del gravamen autonómico, estableciendo incrementos o disminuciones en las cuantías correspondientes al mínimo del

contribuyente y a los mínimos por descendientes, ascendientes y discapacidad con el límite del 10 % para cada una de las cuantías, y deben regular la escala autonómica aplicable a la base liquidable general, cuya estructura será progresiva, y decimos deben y no pueden porque a diferencia de lo que sucedía con anterioridad, la Ley 22/2009 ordenó la reforma del artículo 74 de la Ley 35/2006 de 28 de noviembre, *del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio*, eliminando la supletoriedad de la escala estatal aplicable a la base liquidable general y remitiéndose en su lugar, a la aprobada por cada Comunidad Autónoma.

Las Comunidades Autónomas de Galicia²⁸, Aragón²⁹, Castilla-La Mancha³⁰, Canarias³¹, Illes Balears³² y Castilla y León³³, han decidido regular una tarifa que coincide con la fijada por el Estado para el ejercicio 2010, mientras que otras, como Cataluña³⁴, Andalucía³⁵, Principado de Asturias³⁶, Cantabria³⁷, Región de Murcia³⁸ y

²⁸ Ley de la Comunidad Autónoma de Galicia 14/2010, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales para el año 2011 y la Ley de la Comunidad Autónoma de Galicia 15/2010, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

²⁹ Ley de la Comunidad Autónoma de Aragón 12/2010, de 29 de diciembre, de Medidas Tributarias.

³⁰ Ley de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha 18/2010, de 29 de diciembre, por la que se aprueba la escala autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

³¹ Ley de la Comunidad Autónoma de Canarias 11/2010, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2011 y la Ley 1/2011, de 21 de enero, del Impuesto sobre las Labores del Tabaco y otras Medidas Tributarias.

³² Ley de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears 6/2010, de 17 de junio, por la que se adoptan medidas urgentes para la reducción del déficit público.

³³ Ley de la Comunidad de Castilla y León 19/2010, 22 de diciembre, de Medidas Financieras y de creación del ente público Agencia de Innovación y Financiación Empresarial.

³⁴ Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña 24/2010, de 22 de julio, de aprobación de la escala autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

³⁵ Decreto-Ley 4/2010, de 6 de julio, de medidas fiscales para la reducción del déficit público y para la sostenibilidad, el cual fue convalidado y tramitado como proyecto de ley aprobándose finalmente la Ley de la Comunidad Autónoma de Andalucía 11/2010, de 3 de diciembre.

³⁶ Ley del Principado de Asturias 5/2010, de 9 de julio, de medidas urgentes de contención del gasto y en materia tributaria para la reducción del déficit público y en la Ley del Principado de Asturias 13/2010, de 28 de diciembre, de Medidas Presupuestarias y Tributarias de acompañamiento a los Presupuestos Generales para 2011.

Extremadura³⁹ han establecido escalas en las que se incrementa el número de tramos en los que se prevén tipos incrementados. Por último, La Rioja⁴⁰, Madrid⁴¹ y Valencia⁴², han optado por reducir tipos de gravamen a los que va a ser gravada la renta de sus residentes.

Junto a la tarifa, como hemos adelantado, los parlamentos autonómicos pueden establecer diversas deducciones en la cuota íntegra autonómica por circunstancias personales y familiares, por inversiones no empresariales y por aplicación de renta, siempre que no supongan, directa o indirectamente, una minoración del gravamen efectivo de alguna o algunas categorías de renta. También podrán prever la aplicación de deducciones por subvenciones y ayudas públicas no exentas que se perciban de la propia Comunidad Autónoma, con excepción de las que afecten al desarrollo de actividades económicas o a las rentas que se integren en la base del ahorro.

Es en este ámbito en el que se incluyen diversas medidas con las que determinadas Comunidades Autónomas pretenden incorporar sesgos de género en el impuesto, medidas que deben ser consideradas como verdaderas modulaciones⁴³ del

³⁷ Ley de la Comunidad Autónoma de Cantabria 11/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y de Contenido Financiero.

³⁸ Ley de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia 4/2010, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales para el ejercicio 2011.

³⁹ Ley de la Comunidad Autónoma de Extremadura 18/2010, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales y la Ley de la Comunidad Autónoma de Extremadura 19/2010, de 28 de diciembre, de Medidas Tributarias y Administrativas.

⁴⁰ Ley de la Comunidad Autónoma de La Rioja 10/2010, de 16 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2011.

⁴¹ La Ley de la Comunidad de Madrid 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Racionalización del Sector Público. No obstante, con la finalidad de dotar de mayor claridad a la normativa autonómica e integrar en un texto único las disposiciones que afectan a los tributos cedidos por el Estado, la Comunidad de Madrid ha aprobado el Decreto Legislativo 1/2010, de 21 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales en materia de tributos cedidos por el Estado

⁴² Ley de la Comunitat Valenciana 16/2010, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat.

⁴³ VELARDE ARAMAYO, S, “La mujer ante el Derecho Financiero y Tributario a la luz de la Constitución europea”, Las mujeres en la Constitución Europea, FIGUERUELO, A; LÓPEZ DE LA VIEJA, T; BARRIOS, O; VELAYOS, C; y CARBAJO, J (Eds.), Universidad de Salamanca, Salamanca, 2005, pág.224.

principio de capacidad económica y que permiten gravar la renta disponible de la persona, impulsando el empleo femenino y teniendo en cuenta el importante esfuerzo económico que supone la maternidad, con las correspondientes dificultades de conciliación de la vida personal y profesional de la mujer.

II. Deducciones autonómicas en clave de género

En los últimos años han proliferado diversas deducciones con las que se pretende por un lado, fomentar el emprendimiento femenino, con independencia de las cargas y responsabilidades familiares, y por otro, asegurar que la maternidad no constituya un obstáculo a la plena realización profesional de la madre, introduciendo la posibilidad de que personal cualificado asuma el cuidado de los hijos durante la jornada laboral. A las indicadas sumaremos el estudio de dos deducciones valencianas muy dispares que parecen partir de un objetivo común, pero cuyas consecuencias, como veremos a continuación, son muy diferentes.

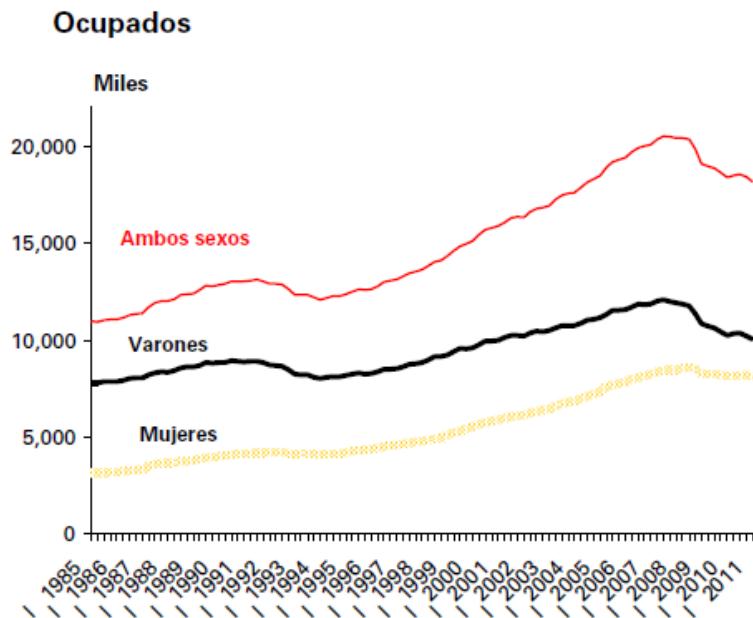
1. Para el fomento del autoempleo de mujeres emprendedoras

Las Comunidades Autónomas de Asturias, Castilla y León, Illes Balears y Extremadura prevén para el ejercicio 2011 un conjunto de medidas orientadas a mitigar la difícil situación por la que atraviesa el empleo femenino, mediante el reconocimiento de un beneficio fiscal determinado para aquellas mujeres que decidan ordenar por cuenta propia los factores de producción.

Datos objetivos justifican la adopción de medidas como ésta. Durante el primer trimestre del año 2011, el número de parados ha aumentado en 213.500 y se ha situado en 4.910.200, subiendo la tasa de paro 96 centésimas respecto del cuarto trimestre de 2010, hasta el 21,29%. Este incremento del desempleo afecta en mayor medida a las mujeres, con un total de 123.800 desempleadas más, que a los varones, con 89.800

nuevos desempleados, situando la tasa de actividad femenina en el 52,67% y la de paro en 21,94%, frente al 20,76% de paro registrado en la masculina⁴⁴.

La aproximación de ambos porcentajes no se debe a un repunte en el nivel de empleo femenino, sino a un considerable descenso del masculino, tal y como queda reflejado a continuación⁴⁵:



Diferencia que presenta la siguiente distribución por grupos de edad:

⁴⁴Datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística el 28 de abril de 2011, referentes a la última Encuesta de Población Activa, disponible en www.ine.es.

⁴⁵ Extraído de la Nota de Prensa publicada por el INE el 29 de abril de 2011, referida a la Encuesta de Población Activa (EPA) relativa al Primer trimestre de 2011.

6. Parados por sexo, grupo de edad y sector económico

AMBOS SEXOS	4,910.2	213.5	4.55	297.4	6.45
De 16 a 19 años	214.6	-3.0	-1.39	-16.8	-7.25
De 20 a 24 años	652.6	29.6	4.75	48.4	8.01
De 25 a 54 años	3,662.3	186.1	5.35	235.1	6.86
De 55 años y más	380.6	0.9	0.22	30.7	8.78
VARONES	2,635.0	89.8	3.53	81.3	3.18
De 16 a 19 años	122.7	0.5	0.40	-15.8	-11.42
De 20 a 24 años	359.2	12.7	3.68	17.0	4.97
De 25 a 54 años	1,923.3	85.6	4.66	58.3	3.13
De 55 años y más	229.8	-9.1	-3.79	21.8	10.47
MUJERES	2,275.2	123.8	5.75	216.1	10.50
De 16 a 19 años	91.9	-3.5	-3.68	-1.0	-1.03
De 20 a 24 años	293.4	16.8	6.09	31.4	11.98
De 25 a 54 años	1,739.1	100.5	6.14	176.8	11.31
De 55 años y más	150.8	9.9	7.03	8.9	6.30
TOTAL PARADOS	4,910.2	213.5	4.55	297.4	6.45
Agricultura	226.2	17.2	8.23	27.5	13.81
Industria	253.0	21.2	9.15	-49.6	-16.38
Construcción	442.4	3.3	0.75	-159.1	-26.45
Servicios	1,505.4	94.7	6.71	1.1	0.08
Perdieron su empleo hace más de 1 año	2,109.3	60.1	2.93	427.6	25.43
Buscan primer empleo	373.8	17.0	4.76	49.9	15.41

En este contexto y con la finalidad de combatir la brecha existente entre los niveles de empleo femenino y masculino, algunas Comunidades Autónomas han optado por favorecer, mediante el establecimiento de una deducción de diversa entidad en la cuota íntegra autonómica, el autoempleo de la mujer. Para ello se exige que ésta se encuentre dada de alta en el Censo de Empresarios, Profesionales y Retenedores⁴⁶ durante un plazo mínimo de un año y que se incluya en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) de la Seguridad Social. Las cantidades a deducir varían en atención a la Comunidad Autónoma de que se trate.

En Asturias, desde el 1 de enero de 2003, las mujeres emprendedoras de cualquier edad, pueden aplicar una deducción de 172 euros, en el período impositivo en el que se

⁴⁶ Mediante la presentación de los modelos 036 y 037 en la Delegación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) correspondiente al domicilio fiscal del titular de la declaración en el momento de su presentación o bien, en la Unidad de Gestión de Grandes Empresas de la Delegación Especial de la Agencia Tributaria correspondiente a su domicilio fiscal o en la Delegación Central de Grandes contribuyentes, según proceda en función de su adscripción. En atención a lo dispuesto en la Orden EHA/1274/2007, de 26 de abril, por la que se aprueban los modelos 036 de Declaración censal de alta, modificación y baja en el Censo de empresarios, profesionales y retenedores y 037 Declaración censal simplificada de alta, modificación y baja en el Censo de empresarios, profesionales y retenedores.

produzca el inicio de la actividad, entendiendo por tal la fecha del alta en el régimen especial de la Seguridad Social o en la mutualidad de previsión social correspondiente⁴⁷.

En Castilla y León, esta deducción se reconoce desde el 1 de enero de 2006 y se fija en 1020 euros, sin que, tampoco exista ningún límite de edad. Esta cantidad se multiplica hasta llegar a 2040 euros cuando el desarrollo de la actividad profesional o empresarial tenga lugar en núcleos rurales, condición que concurrirá siempre que se trate de un municipio de la Comunidad Autónoma que tenga una población inferior a 10.000 habitantes o a 3.000 si distan menos de 30 kilómetros de la capital de la Provincia. Al igual que en el supuesto anterior, la deducción se aplicará una sola vez y será en el período impositivo en el que se produzca el alta en el Censo de Empresarios, Profesionales y Retenedores por primera vez.

En Baleares, la deducción se fija en 300 euros y de ella se beneficiarán mujeres de cualquier edad que desarrollen su actividad económica de forma personal, habitual y directa, siempre que ésta constituya su principal fuente de renta a partir de la fecha del alta en el censo y los rendimientos generados no superen los 100.000 euros. Con las mismas condiciones y requisitos, se prevé en esta Comunidad Autónoma la aplicación de una deducción de 250 euros para los hombres, esta vez con un límite de edad, siempre que sean menores de 36 años.

Por último, *en Extremadura*, a partir del 1 de enero de 2011, las mujeres emprendedoras de cualquier edad, que causen alta en el censo por primera vez en el período impositivo y mantengan dicha situación de alta, como mínimo, durante un año podrán aplicarse una deducción en la cuota íntegra autonómica de 300 euros.

Como hemos indicado, algunas de estas Comunidades Autónomas prevén la aplicación de deducciones de menor entidad que las indicadas a favor de jóvenes,

⁴⁷ El artículo 11 de la Ley del Principado de Asturias 15/2002, de 27 de diciembre, de acompañamiento a los Presupuestos Generales para 2003, por la que se estableció por primera vez esta deducción precisa que “A efectos de la presente deducción, y con independencia de su situación de alta en el régimen especial de la Seguridad Social o en la mutualidad de previsión social correspondiente, no tendrán la consideración de trabajadores por cuenta propia o autónomos los autónomos colaboradores ni los socios de sociedades mercantiles de capital.”

menores de 35 ó 36 años, que se declaran incompatibles con las que acabamos de referir.

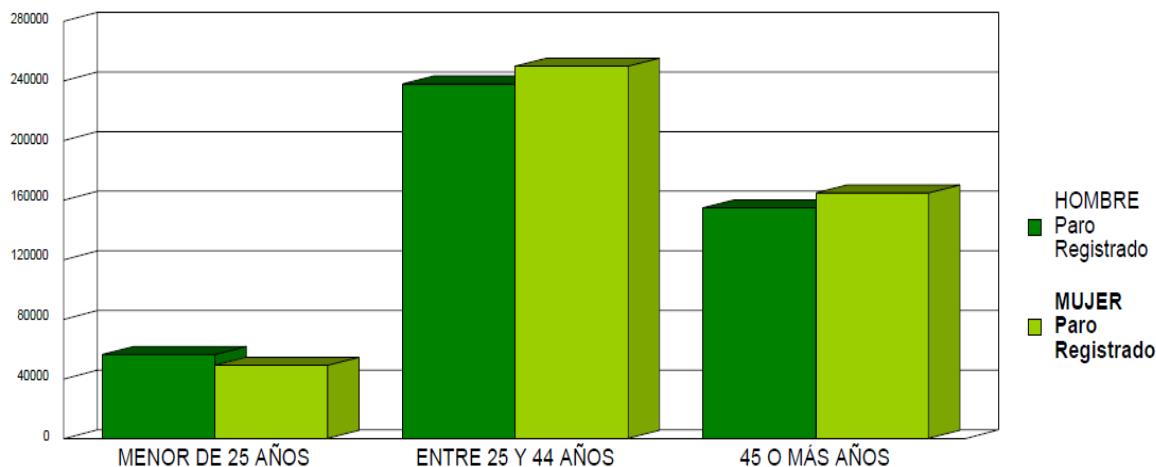
En otras regiones, como es el caso de Madrid, se incluye esta medida sin distinción de género, previendo una deducción de 1000 euros, para emprendedores menores de 35 años que causen alta en el censo después del 23 de febrero de 2010, y lo mantengan durante un plazo mínimo de un año.

Junto a las indicadas, existe un tercer grupo de Comunidades Autónomas en las que tras incorporar durante varios ejercicios una deducción por emprendimiento anclada en el género, en fechas recientes, han decidido eliminar ésta distinción. Así ha sucedido en Andalucía y Galicia.

En Andalucía, desde la entrada en vigor de la Ley 10/2002, de 21 de diciembre, por la que se aprueban normas en materia de tributos cedidos y otras medidas tributarias, administrativas y financieras, se regulaban dos deducciones para el fomento del autoempleo, la primera para jóvenes emprendedores de 35 años, cuyo importe se fijaba en 150 euros, y la segunda para mujeres emprendedoras, cualquiera que fuese su edad, por importe de 300 euros. Con la aprobación de la Ley 8/2010, de 14 de julio, de Medidas Tributarias de Reactivación Económica de la Comunidad Autónoma de Andalucía, “se extiende la deducción por autoempleo a todos los andaluces y andaluzas, sin límite de edad ni distinción de sexo, al mismo tiempo que se eleva el importe hasta 400 euros, con carácter general, y 600 euros para el caso de que los contribuyentes sean mayores de 45 años” (Exposición de Motivos de la Ley).

De este modo se invierte el sentir de las disposiciones anteriores en esa Comunidad en la que se premiaba el emprendimiento femenino y joven, para introducir una medida específica para personas mayores de 45 años, con una cuantía que, como puede comprobarse, duplica la máxima deducción prevista hasta el momento por este concepto.

Según datos publicados por el Servicio Andaluz de Empleo⁴⁸, en mayo de 2011 se registraron un total de 448.568 varones parados y 463.280 mujeres desempleadas, cuya distribución por edad y sexo se recoge en el siguiente gráfico:



Los datos estadísticos nos muestran un acercamiento entre las tasas de desempleo masculino y femenino que puede llegar a justificar la eliminación de la deducción a favor de mujeres emprendedoras por una de mayor cuantía aplicable a ambos性os.

Lo que con los mismos datos no llega a comprenderse, es que se fije una deducción mayor en atención a la edad del emprendedor y ésta se establezcan en una franja de edad -45 años- que no presenta el mayor nivel de desempleo ni en hombres ni mujeres, desempleo que alcanza sus valores máximos entre los 25 y 44 años de edad.

Como hemos adelantado, junto a Andalucía, Galicia también ha optado por sustituir una deducción que fomentaba el autoempleo femenino por otra que no efectúa ninguna distinción entre sexos.

Con la Ley 14/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2007, se introdujeron diversas medidas que reflejaban “el carácter social de la política del Gobierno, a través del impulso proporcionado a los programas dirigidos a la prestación de los servicios públicos sanitarios y al desarrollo de acciones destinadas a la cohesión social y a la igualdad, a la

⁴⁸ Disponibles en <http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo>.

atención a personas en situación de dependencia, o también, en una magnitud diferente pero igualmente significativa, a la propia mejora incorporada en el 2007 al tratamiento de la renta de integración social.” (Exposición de Motivos de la Ley). Entre ellas, el artículo 52.1 implantaba una deducción de 300 euros de la cuota íntegra autonómica del IRPF limitada a hombres menores de 35 años y aplicada a todas las mujeres, cualquiera que fuese su edad, que causasen alta en el censo de empresarios profesionales y retenedores por primera vez durante el periodo impositivo y mantuviesen dicha situación durante un año natural. La Ley 15/2010, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, modifica esta deducción extendiéndose el ámbito de aplicación a todos los contribuyentes, sin límite de edad ni distinción de sexo.

Redactadas en los términos que acabamos de exponer las distintas deducciones autonómicas, no está de más llamar la atención sobre la disparidad de cantidades que son consideradas un estímulo al emprendimiento por los diferentes legisladores autonómicos. De los 172 euros de Asturias, pasamos a los 300 euros de Baleares, Extremadura y Galicia, nos encontramos con los 400 ó 600 euros de Andalucía, y superamos las tres cifras al llegar a los 1.000 de Madrid, y 1.020 ó 2.040 de Castilla y León. De 172 euros a 2040, cuantías muy diferentes con las que se transmite como mínimo una ausencia de estudio de sus efectos y con las que se dificulta la justificación de las mismas con respecto a los objetivos perseguidos.

Otro aspecto a tener en cuenta es la posible limitación de la renta obtenida, como criterio de graduación de la capacidad económica del contribuyente y que puede incrementar el efecto de la deducción, premiando, únicamente a un determinado nivel de ingresos. Para dotar de cierta coherencia al ordenamiento autonómico respecto del estatal en el marco de una misma figura tributaria como es el IRPF, se propone que se tomen en cuenta los límites de renta establecidos por la Ley 35/2006 de 28 de noviembre, reguladora del impuesto, de 24.107,20 euros anuales en tributación individual (deducción por inversión y alquiler de vivienda habitual, artículo 68), o, en su caso, se tenga en cuenta el salario medio de cada Comunidad Autónoma para que, de este modo, guarde mayor coherencia con la situación económica real de la región.

Con arreglo a los últimos datos publicados por el INE, en 2008, la ganancia media anual por trabajador fue de 21.883,42 euros, salario que se distribuye por Comunidades Autónomas, en atención al sexo del trabajador, del siguiente modo:

Principales resultados por comunidades autónomas

	Salario bruto anual			Ratio Mujer/Hombre
	Total	Hombres	Mujeres	
TOTAL NACIONAL	21.883,42	24.203,33	18.910,62	78,1
Andalucía	20.138,56	22.108,57	17.298,33	78,2
Aragón	21.594,47	24.272,36	17.843,46	73,5
Asturias (Principado de)	21.805,67	24.306,27	18.452,09	75,9
Baleares (Illes)	20.388,09	22.253,73	18.159,78	81,6
Canarias	18.466,99	19.516,93	17.131,85	87,8
Cantabria	20.377,68	22.539,72	17.460,14	77,5
Castilla y León	20.218,21	22.117,28	17.573,56	79,5
Castilla-La Mancha	19.736,37	21.141,95	17.562,94	83,1
Cataluña	23.375,54	26.353,89	19.928,48	75,6
Comunitat Valenciana	19.793,62	22.039,14	16.929,69	76,8
Extremadura	18.264,90	19.390,41	16.623,40	85,7
Galicia	19.156,41	21.105,60	16.646,42	78,9
Madrid (Comunidad de)	25.269,61	28.228,42	21.787,75	77,2
Murcia (Región de)	18.911,75	21.174,93	16.020,20	75,7
Navarra (Comunidad Foral de)	23.342,74	26.635,75	19.212,76	72,1
País Vasco	25.547,13	28.264,00	21.766,07	77,0
Rioja (La)	20.674,16	22.549,68	18.364,20	81,4

En cualquier caso, las críticas vertidas no pretenden restar importancia a las deducciones estudiadas, al contrario, estas medidas deben ser consideradas medidas muy positivas en tanto en cuanto incentivan el emprendimiento femenino y su gran productividad.

2. Por ayuda doméstica

Junto a la promoción del emprendimiento femenino, la legislación tributaria puede contribuir al mantenimiento y promoción profesional de la mujer permitiéndole que una parte de los gastos en que incurre por el cuidado de sus hijos y la realización de tareas en el hogar sean deducibles de la cuota íntegra autonómica del IRPF.

La dificultad de conciliar la vida personal con la profesional, ante el cuidado de hijos o familiares dependientes, es una de las principales causas por las que la mujer

decide reducir su jornada u optar por un trabajo a tiempo parcial, como puede apreciarse a continuación⁴⁹:



Sólo el 1,4% de los varones, frente al 17,8% de las mujeres, afirma tener que cuidar de niños o adultos enfermos o en situación de dependencia como causa de reducción de su jornada laboral. Estos datos convierten las deducciones que vamos a estudiar a continuación en medidas tributarias en clave de género, aunque, a diferencia de la estudiada en el epígrafe anterior no tenga como destinatarias directas a las mujeres.

Conscientes de esta problemática, las Comunidades Autónomas de Galicia, Castilla y León, Andalucía y Extremadura, decidieron incluir en el elenco de

⁴⁹ Gráfico extraído de la publicación “Mujeres y hombres en España. 2011”, publicado por el INE y disponible en www.ine.es.

deducciones propias una destinada a cubrir parte de los gastos en que incurre una familia cuando tiene hijos a su cargo. Y nos referimos a hijos porque este es el requisito que establecen los distintos parlamentos autonómicos, sin que tenga cabida, el cuidado de otro tipo de familiares que requieran asistencia, limitación que debe ser criticada.

Al igual que sucedía en la deducción por emprendimiento, las cantidades fijadas son diversas, sin que, a priori pueda encontrarse una justificación para el establecimiento de una u otra. Pero esta vez, son fijadas de manera porcentual, sobre las cantidades satisfechas al trabajador doméstico contratado y se ven acompañadas de límites cuantitativos que establecen la cantidad máxima que se puede deducir.

De este modo, en Galicia, se puede deducir un 30% de las cantidades abonadas, con el límite de 200 euros, porcentaje que se repite en Castilla y León, pero limitado a 322 euros. En Andalucía, no se establece ningún límite y se reduce el porcentaje al 15 % del importe satisfecho por el contribuyente a la Seguridad Social correspondiente a la cotización anual de un empleado o empleada del hogar familiar. Por último, en Extremadura, se fusiona lo anterior estableciendo una deducción del 15% del importe satisfecho a la Seguridad Social, con el límite de 200 euros.

El primer requisito es pues que suscriba un contrato laboral con un trabajador doméstico y se le dé de alta en el régimen correspondiente de la Seguridad Social, este punto es común a las distintas deducciones establecidas, pero difieren en otros aspectos que pasamos a reseñar.

En Galicia, se requiere que la contratación esté motivada por el cuidado de niños menores de 3 años, haciendo coincidir el límite establecido con el fijado por el legislador estatal para la aplicación de la deducción por maternidad (artículo 81 de la Ley 35/2006 de 28 de noviembre). También es necesario que ambos padres realicen una actividad por cuenta propia o ajena, de las que derive la obtención de unas bases imponibles general y del ahorro -minorada en el importe de los mínimos personal y familiar- que no superen los 22.000 euros, en tributación individual y 31.000 euros, en tributación conjunta.

En Castilla y León, la contratación se produce por el cuidado de hijos menores de 4 años que den derecho a la aplicación del mínimo familiar. Ambos padres, deben realizar una actividad por cuenta ajena o propia que les proporcione una base imponible total, menos el mínimo personal y familiar, que no supere los 22.000 euros en tributación individual y 35.000 euros en conjunta.

En Andalucía, el cuidado debe destinarse a hijos que formen parte de la unidad familiar, y sin establecer límites de renta, se exige que los cónyuges o integrantes de la pareja de hecho, perciban rendimientos del trabajo o de actividades económicas.

Por último, en *Extremadura*, la deducción se refiere a hijos menores de edad, con excepción de los menores emancipados y los hijos mayores de edad incapacitados judicialmente, y se exige que el empleado esté dado de alta en la región en el régimen especial de la Seguridad Social de empleados de hogar fijos. Asimismo, es necesario que ambos cónyuges o integrantes de la pareja de hecho, inscrita en el Registro de Parejas de Hecho de la Comunidad Autónoma de Extremadura, o, en su caso, madres o padres de familia monoparentales, perciban rendimientos del trabajo o de actividades económicas, sin que se establezca ningún límite de renta.

Expuestas en los términos referidos las deducciones autonómicas por ayuda doméstica queremos llamar la atención sobre diversos aspectos.

En primer lugar, sobre la limitación de los cuidados a la atención de los hijos. En nuestro país, existen 3,85 millones de personas con discapacidad o que presentan alguna limitación⁵⁰, de los que el 67,2% presentan limitaciones para moverse o trasladar objetos, el 55,3% tienen problemas relacionados con las tareas domésticas y el 48,4% con las tareas del cuidado e higiene personal. Más de 2,5 millones de personas con discapacidad (el 71,4%) reciben algún tipo de ayuda técnica, personal, o ambas, siendo las mujeres las que proporcionalmente acceden a más ayudas: el 75,4% frente al 65,3% de los varones. Especialmente importante es el nivel de acceso a las ayudas del grupo que tiene un mayor grado de severidad, que está formado por 1,8 millones de personas

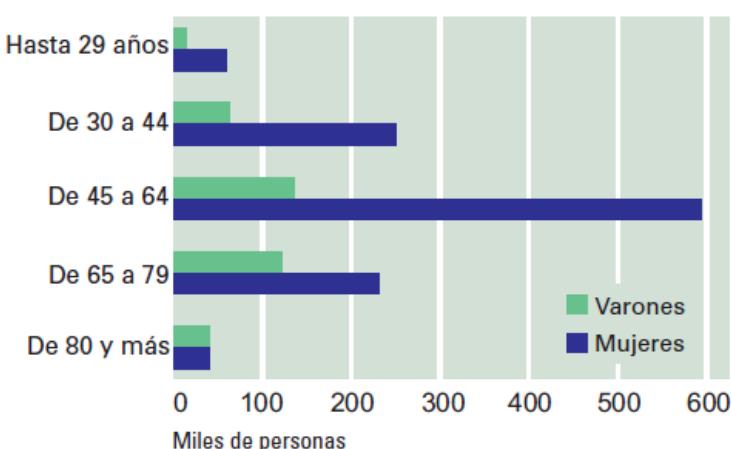
⁵⁰ Datos publicados en el Boletín Informativo del INE “Panorámica de la Discapacidad en España”, número 10, 2009, pág. 2.

que se ven limitadas totalmente para realizar alguna de sus actividades sin ayudas, y de las que el 11,1% no la recibe.

El perfil del cuidador principal es una mujer, normalmente una familiar, de entre 45 y 64 años, que reside en el mismo hogar que la persona a la que presta cuidados, como puede verse a continuación:

Perfil del cuidador principal*

Edad del cuidador



* Un cuidador puede dar asistencia a más de una persona

La abrumadora mayoría de mujeres frente a hombres al cuidado de familiares discapacitados, nos hace preguntarnos por la posibilidad de extender esta deducción a la contratación de personal cualificado para el cuidado de otros familiares que precisan asistencia, no solo de hijos, generando el mismo efecto que se persigue con su establecimiento: primero, permitir a la mujer que continúe o se inicie en el mercado laboral, y segundo, regularizar la situación de un sector en el que se registran los niveles más elevados de empleo no declarado o irregular.

En segundo lugar, debemos cuestionarnos la edad que deben tener los hijos. En Galicia son menores de 3 años, en Castilla y León de 4 años, en Andalucía son “hijos que formen parte de la unidad familiar”, lo que nos lleva a pensar que en aplicación de los criterios del impuesto, pueden ser hasta menores de 25 años y discapacitados cualquiera que sea su edad, siempre que convivan con el contribuyente y no tengan

rentas anuales, excluidas las exentas, superiores a 8.000 euros (artículo 58 de la Ley 35/2006 de 28 de noviembre); y en Extremadura son menores de edad no emancipados, por lo tanto hasta 18 años, y mayores de edad judicialmente incapacitados.

Como podemos comprobar las edades van de los 3 a los 25 años, y no coinciden en ninguna de las regiones que reconocen esta deducción. Si queremos conciliar la legislación autonómica con la estatal, lo más adecuado sería seguir el modelo gallego, y limitar la edad de los hijos a los 3 años, limitación que debería verse compensada con un incremento de las cuantías deducibles. De este modo, se conseguiría dotar de mayor efectividad a la medida, y entendemos, resultaría más adecuada a los fines que persigue, al ser esta franja de edad, la comprendida entre 0 y 3 años, en la que el hijo precisa de mayores cuidados y las actuales cantidades deducibles bastante limitadas. El margen de edad no debería ser exigido en aquellos casos en los que el hijo tuviese algún tipo de discapacidad.

En tercer lugar, consideramos que resulta fundamental la fijación de una renta máxima para el disfrute de las deducciones. Por ello, entendemos que son muy apropiadas las fijadas por Galicia y Castilla y León, de 22.000 euros en tributación individual y 31.000/35.000 en conjunta, cantidades que se asimilan al salario medio bruto nacional.

En cuarto lugar, entendemos apropiado que se establezca una duración mínima de la jornada laboral de los padres, para garantizar que efectivamente se desempeña un trabajo que dificulta el cuidado y la atención de los hijos y con el que se justifique la pérdida recaudatoria que el reconocimiento de la deducción supone. Recordemos que no se establecen límites mínimos de renta, únicamente máximos, ni se efectúa ninguna precisión respecto del trabajo a desempeñar, únicamente se exige que se preste.

Por último, entendemos que las referencias que realizan tanto el legislador andaluz como el extremeño a los modelos familiares, al referirse a cónyuge, pareja de hecho o familia monoparental no tendrían por qué introducirse si lo que se busca es que resulte aplicación a cualquier tipo de unidad familiar, lo que se consigue refiriéndose únicamente a padres que conviven con el hijo que da derecho a la deducción, y en el

caso de que no sea así, restringiéndose su aplicación a aquel progenitor con el que resida.

3. Por gastos de guarderías

Con la misma filosofía que la deducción anterior, las Comunidades Autónomas de Galicia, Castilla y León, Murcia, Canarias y Valencia, han optado por fomentar el ingreso de los hijos en guarderías especializadas.

Como veremos a continuación, estas deducciones tendrán en la práctica una escasa relevancia, al establecer límites a las cantidades que se pueden deducir que ni siquiera llegan a cubrir una sola de las mensualidades que deben pagar los progenitores, sobretodo, si tenemos en cuenta que el gasto medio en educación correspondiente a niños de cero a dos años es de 1.581 euros anuales⁵¹.

En Galicia, se cubre el 15% de las cantidades invertidas en guarderías para hijos menores de 3 años, con un límite de 200 euros. Al igual que sucedía con la deducción por trabajo doméstico, es necesario que ambos padres realicen una actividad por cuenta propia o ajena, de las que derive la obtención de unas bases imponibles general y del ahorro -minorada en el importe de los mínimos personal y familiar- que no superen los 22.000 euros, en tributación individual y 31.000 euros, en tributación conjunta.

En Castilla y León, se permite la deducción del 100% de los gastos en Escuelas, Centros y Guarderías infantiles inscritas en el registro de Centros para la conciliación familiar y laboral, con el límite máximo de 1.320 euros. En este caso, la edad de los hijos se eleva a los 4 años, y la base imponible máxima que pueden obtener los padres trabajadores en la correspondiente liquidación del IRPF es de 22.000 euros en tributación individual y 35.000 euros en conjunta.

En Murcia, volvemos al 15% de las cantidades satisfechas, pero esta vez con un máximo de 330 euros en tributación individual y de 660 euros en tributación conjunta.

⁵¹ Datos extraídos de la “Encuesta sobre gasto de los hogares en educación. (Módulo Piloto de la Encuesta de Presupuestos Familiares 2007)”, publicada por el INE el 23 de febrero de 2009 y disponible en www.ine.es.

La inscripción en la guardería debe ser de un hijo menor de 3 años, exigiéndose que ambos cónyuges sean trabajadores fuera del domicilio, por cuenta propia o ajena, y que la parte general de la base imponible menos el mínimo personal y familiar sea inferior a 19.360 euros en tributación individual o a 33.880 euros en conjunta y la base imponible del ahorro no supere los 1.202,02 euros. En familias monoparentales se aplican los límites de la conjunta, y para las numerosas se eleva el límite de la base imponible a 44.000 euros.

En Canarias, se mantiene el 15% de las cantidades satisfechas, pero con el límite de 400 euros, para los gastos generados por la matriculación de niños menores de 3 años, y se incluye una importante novedad que debe ser valorada positivamente y que se relaciona con una de las críticas que efectuábamos en el epígrafe anterior, y es que los contribuyentes, progenitores o tutores con quienes convivan, hayan trabajado al menos 900 horas fuera del domicilio en cómputo anual. Además, se establece un límite -un tanto desproporcionado si tenemos en cuenta que el salario medio de esta Comunidad se fija en 18.466,99 euros⁵²- de 60.000 euros en tributación individual o 72.000 euros en tributación conjunta, incluidas las exentas.

En Valencia, se permite la deducción del 15% de las cantidades invertidas en concepto de guarderías de hijos menores de 3 años, con el límite de 270 euros, siempre que la suma de la base liquidable general y del ahorro no supere 27.790 euros en tributación individual y 44.955 euros en conjunta.

Llegados a este punto, pueden adivinarse algunas de las críticas que podemos verter sobre la configuración de estas deducciones debido a la, en ocasiones similitud, en otras gran parecido, de estas deducciones con respecto a las estudiadas en el epígrafe anterior.

En primer lugar, reclamar nuevamente cierta homogeneidad entre los porcentajes, que van de un 15 a un 100%, a pesar de que su operatividad queda prácticamente

⁵² Dato extraído de la publicación “Mujeres y hombres en España. 2011”, publicado por el INE y disponible en www.ine.es.

anulada con los importantes límites que establecen las Comunidades Autónomas de Galicia, 300 euros, Murcia 330 ó 660, Canarias, 400 y Valencia 270 euros.

Frente a estas cantidades es muy positivo que en Castilla y León se permita la deducción de 1.320 euros y que se fije un porcentaje del 100%, siendo la única región que verdaderamente incluye una medida eficaz, en consonancia con los gastos medios en que incurre una familia por este concepto.

Consideramos que lo más adecuado sería establecer un límite máximo, fijado con arreglo a la media de 1581 euros anuales sin incluir ningún porcentaje, y permitiendo a los padres deducirse las cantidades efectivamente satisfechas dentro del margen establecido.

En segundo lugar, demandar una cierta homogeneidad en las limitaciones de renta, y tener en cuenta el acordado por el legislador estatal o los niveles medios de los salarios brutos regionales aludidos con anterioridad.

En tercer lugar, incluir un mínimo de horas de trabajo, de manera similar a cómo lo realiza el legislador canario, en las que se justifique la necesidad de inscribir al hijo en un centro de estas características.

Salvadas las consideraciones finales, ha quedado constatada la necesidad de introducir medidas fiscales como la estudiada al tiempo que destinar parte de los recursos públicos a la dotación de mayores plazas en centros públicos. Carecer de estos servicios afecta especialmente a las mujeres, las cuales, por falta de posibilidades de conciliar la vida familiar y laboral, se ven obligadas, con más frecuencia que los hombres, a abandonar el mercado laboral o a recurrir a formas de organización del trabajo que no les permiten explotar plenamente sus capacidades⁵³.

⁵³ Consciente de esta problemática, el Consejo Europeo instó a los Estados miembros con la finalidad de “suprimir los elementos que desincentivan la participación de la mano de obra femenina” a esforzarse en prestar para el año 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 llamados «objetivos de Barcelona», al ser esta la ciudad en que se suscribieron, formaban parte de la Estrategia Europea para el Crecimiento y el Empleo, y tienen por objetivo incrementar la tasa de empleo de los padres jóvenes, en particular las mujeres, y contribuir así a una

4. Por conciliación del trabajo con la vida familiar

A continuación, vamos a examinar dos deducciones establecidas en la Comunidad valenciana que parecen compartir finalidad, pero de consecuencias muy dispares, que en el segundo caso nos conducen incluso a sugerir la eliminación de la misma.

Desde el 1 de enero de 2007, las madres trabajadoras que residan en Valencia se pueden aplicar una deducción de 418 euros por cada hijo mayor de tres años y menor de cinco años, con el límite: las cotizaciones totales a la Seguridad Social devengadas en cada período impositivo. Esta deducción corresponde exclusivamente a la madre, salvo en un único supuesto, el de fallecimiento de ésta, en el que se permite que sea aplicada por el padre.

Redactada en los términos expuestos, no cabe duda de que presenta importantes paralelismos con la deducción por maternidad prevista en el artículo 81 de la, varias veces referida, Ley 35/2006 de 28 de noviembre, reguladora del IRPF. Podemos afirmar que la completa, al cubrir una franja de edad por esta no cubierta, la que va desde los 3 a los 5 años, pero eso sí, lo hace en menor proporción, 418 euros, frente a 1200 euros.

Como se recordará, la protección de la maternidad fue uno de los principales retos del legislador estatal cuando decidió reformar el IRPF para adaptarlo “a la cambiante realidad de la sociedad española y así fomentar el ahorro, la inversión y el empleo, atender en mayor medida las necesidades de las familias y de los discapacitados y hacer frente a los nuevos retos que plantean el envejecimiento de la población y la baja

mayor igualdad entre mujeres y hombres. Con fecha de 3 de octubre de 2008, la Comisión Europea emitió un Informe al Consejo, al Parlamento europeo, al Comité económico y Social europeo y al Comité de las Regiones sobre la “Consecución de los objetivos de Barcelona sobre las estructuras de cuidado de los niños en edad preescolar”, Bruselas, COM(2008) 638 final, en el que, entre otros aspectos, concluye que: “Seis años después de la adopción de los objetivos de Barcelona, cuando se acerca el plazo previsto de 2010, se observa que una mayoría de Estados miembros probablemente no conseguirá alcanzarlos. A pesar de los progresos logrados, aún es preciso hacer muchos esfuerzos para obtener unos niveles satisfactorios de disponibilidad, sobre todo en lo que respecta a los niños menores de tres años. Además, las estructuras de cuidado de los niños no siempre son asequibles, y sus horarios de apertura no siempre son compatibles con un empleo remunerado a tiempo completo, o con un empleo con horarios atípicos, lo cual obstaculiza la plena realización del potencial productivo de los padres, en particular de las mujeres.” (pag.9).

natalidad, todo ello con el cumplimiento de los compromisos previstos en el programa de estabilidad presupuestaria”⁵⁴ mediante la Ley 46/2002 de 18 de diciembre.

Para ello, y con la finalidad de compensar los costes sociales y laborales derivados de la maternidad, se estableció un nuevo supuesto de deducción en la cuota para las madres con hijos menores de tres años que trabajasen fuera del hogar, constituyendo una de las principales medidas fiscales enmarcada en una verdadera política de género de nuestro sistema impositivo.

Al igual que en la autonómica, pueden beneficiarse de la deducción por maternidad las mujeres con hijos menores de tres años que trabajen por cuenta propia o ajena, dadas de alta en el correspondiente régimen de la Seguridad Social o Mutualidad, y tengan derecho a la aplicación del mínimo por descendientes regulado en el artículo 58 de la Ley. La percepción de la deducción queda, como se deriva de la literalidad del precepto, ligada a la situación laboral de la madre trabajadora, de manera que si durante el tiempo de baja por maternidad finaliza su contrato de trabajo, no podrá continuar aplicando este beneficio, puesto que se exige la realización efectiva de una actividad por cuenta propia o ajena, y aunque se continúe percibiendo la prestación por maternidad o por incapacidad temporal, no existirá el derecho a aplicar la deducción una vez finalizada la relación profesional. A la misma conclusión llegaríamos si la madre se encontrase en situación de excedencia voluntaria, en la que no hay actividad por cuenta ajena ni obligación de cotizar, causando la baja en la Seguridad Social o Mutualidad correspondiente, o percibiendo una prestación o subsidio por desempleo.

En caso de que la madre sea despedida, y el despido sea posteriormente declarado improcedente, se mantendría el derecho a la deducción al concurrir cotizaciones durante el período y no ser voluntaria por parte de la trabajadora la falta de ejercicio de la actividad, como sucede en casos de incapacidad temporal por enfermedad común o en las licencias, permisos, o vacaciones derivados de la relación laboral.

⁵⁴ Vide el apartado I de la Exposición de Motivos de la referida Ley 46/2002, de 18 de diciembre, de reforma parcial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y por la que se modifican las Leyes de los Impuestos sobre Sociedades y sobre la Renta de no Residentes.

Mayores complejidades entrañan determinados supuestos especiales, en los que la realización de actividades no resulta del todo clara y fácilmente acreditable.

Así sucede con las mujeres que tienen la condición de familiares-colaboradores como cónyuges de titulares de una actividad económica y que se encuentran dadas de alta en el RETA. Por imperativo legal contenido en el artículo 3. b) del Real Decreto 2530/1970 de 20 de agosto, por el que se regula el régimen especial de la Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia o autónomos, se dispone la obligatoriedad de incluir en este régimen “al cónyuge y los parientes por consanguinidad o afinidad hasta el tercer grado inclusive de los trabajadores determinados en el número anterior que, de forma habitual, personal y directa, colaboren con ellos mediante la realización de trabajos en la actividad de que se trate, siempre que no tengan la condición de asalariados respecto a aquellos.”

El mismo tratamiento reciben las mujeres acogidas al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social (REA), al imponer el artículo 6 del Real Decreto 3772/1972, de 23 de diciembre, que se incluya en este régimen como trabajador por cuenta propia al cónyuge y parientes por consanguinidad y afinidad hasta el tercer grado inclusive del titular de la explotación agraria.

De la norma indicada, parece deducirse que se presume la existencia de una explotación agraria familiar de la que obtienen unos ingresos que son declarados exclusivamente por el titular de la explotación, pero en cuya obtención colaboran todos los miembros de la familia. Pese a ello, al igual que sucede con el primer supuesto enunciado, la AEAT, en fase de comprobación, ha retirado la deducción por maternidad, argumentando que si bien es cierto que estar dadas de alta en el RETA o en el REA permite presumir que se ejerce una actividad, esta presunción se ve desvirtuada por la inexistencia de contrato y de imputaciones de rendimientos derivados del ejercicio de estas actividades. Por ello, considera que, salvo que se acredite lo contrario con fehacientes medios de prueba, no se tendrá en tales supuestos, derecho a la deducción.

Llegados a este punto, es preciso llamar la atención sobre determinados aspectos⁵⁵. Hay que recordar que la afiliación a la Seguridad Social supone la existencia de una presunción de ejercicio de actividad, y que entre los requisitos exigidos por la normativa para tener derecho a la deducción, no figura la obtención efectiva de ingresos, sino, únicamente el ejercicio de una actividad por cuenta propia o ajena, por lo que no puede exigirse la percepción alguna de una remuneración concreta y determinada. Más aún cuando es la normativa específica la que determina la inclusión obligatoria de las cónyuges en los regímenes especiales referidos, y de la que, como sucede en el REA, se deriva que contribuyen activamente a la percepción de una renta familiar a causa de la explotación agraria común. Lo expuesto justifica que, como mínimo, deba ser cuestionada la argumentación de la AEAT fundamentada en la no declaración particular de rendimientos por parte de estas madres trabajadoras.

Junto a la realización de una actividad laboral o profesional en los términos referidos, se exige la convivencia efectiva con el menor en cuestión. De modo que, si por diversas causas, como por ejemplo la pérdida de la guardia y custodia, cesa esa convivencia, se perderá el derecho a la deducción. En el disfrute de la deducción se equipara la maternidad a la adopción o acogimiento de hijos, en cuyo caso, podrá aplicarse durante los tres años posteriores a la fecha de la inscripción de la adopción o del acogimiento en el Registro Civil, o de la correspondiente resolución judicial o administrativa que declare la misma.

Si la adopción se produce por un matrimonio, será la madre la que podrá disfrutar de la deducción. En el caso en que se proceda a la adopción por una sola persona, disfrutará de la deducción con independencia de su sexo. Si son dos personas del mismo sexo las que llevan a cabo la adopción, basta con que una de las dos cumpla los requisitos de ejercicio de actividad o de alta en la Seguridad Social para que tengan derecho a la deducción, independientemente de que quien cumpla estos requisitos sea hombre o mujer.

⁵⁵ SEGURA ALASTRUÉ, M, “Cuota diferencial”, **El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas**, GALAN RUIZ, J y GUTIÉRREZ LOUSA, M (Coords.), Thomson Reuters, Navarra, 2009, págs.929-930.

En caso de fallecimiento de la madre, o cuando la guarda y custodia se atribuya de forma exclusiva al padre, tendrá derecho a la práctica de la deducción pendiente, siendo éste el único supuesto en el que se reconoce al progenitor el derecho al beneficio fiscal, por tanto, en casos en los que, por ejemplo, la madre pierde su condición de trabajadora en activo por que se le declara una incapacidad permanente con grado de absoluta, el padre no tendría derecho a la deducción. (Consulta Vinculante de la D.G.T. V 1634-2007).

La deducción por maternidad es, como hemos indicado, de hasta 1.200 euros anuales por hijo menor de 3 años y se calcula de forma proporcional al número de meses en que se cumplan de forma simultánea los requisitos, incluido el mes de nacimiento y no computando el mes de cumplimiento de los 3 años, teniendo como límite para cada hijo el importe íntegro sin bonificaciones de las cotizaciones y cuotas totales a la Seguridad Social y Mutualidades devengadas en cada período impositivo con posterioridad al nacimiento o adopción. Esta deducción puede hacerse efectiva de dos maneras: a través de la inclusión de la deducción en la declaración anual del IRPF, o mediante el cobro anticipado de 100 euros por hijo cada mes en que se cumplan los requisitos.

En la normativa estatal, la deducción por maternidad es la principal, por no decir la única, medida con sesgo de género establecida en el impuesto. A nivel autonómico sólo se ha visto acompañada por la deducción valenciana a la que nos hemos referido, con la que se pretende cubrir una demanda que puede considerarse habitual tras el examen de la deducción estatal, cual es la prolongación de la edad del hijo a cargo establecida en los insuficientes 3 años de edad.

III. Una deducción en pro de la desigualdad: La deducción por la realización por uno de los cónyuges de labores no remuneradas en el hogar.

En este recorrido por las distintas deducciones autonómicas en clave de género, nos topamos con una deducción de dudosa operatividad en el ámbito que nos movemos y con la que difícilmente van a alcanzarse algunos de los objetivos pretendidos por medidas como las estudiadas hasta el momento. Nos estamos refiriendo a la deducción

de 153 euros, establecida en la Comunidad valenciana a partir del 1 de enero de 2000⁵⁶, por la realización por uno de los cónyuges de labores no remuneradas en el hogar, con la que, como su propio nombre indica, se premia el mantenimiento de uno de los cónyuges en el domicilio conyugal, sin la obtención de rendimiento alguno derivado de una posible relación laboral o profesional.

Como ha quedado expuesto, en primer lugar se exige que se trate de un matrimonio, y que los cónyuges tengan dos o más descendientes que den derecho a la correspondiente reducción en concepto de mínimo por descendientes, esto es, sean menores de 25 años, o en el caso de discapacitados con independencia de cuál sea su edad, siempre que conviva con el contribuyente y no tenga rentas anuales, excluidas las exentas, superiores a 8.000 euros, (artículo 58 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre).

En segundo lugar, se introduce un límite a las bases liquidables general y del ahorro de la unidad familiar, esto es que no supere la cantidad de 27.790 euros, y ninguno de los miembros de la unidad familiar obtenga ganancias patrimoniales, rendimientos íntegros del capital mobiliario o inmobiliario, que, en conjunto, superen los 357 euros, ni le sean imputadas rentas inmobiliarias.

Cumplidas las condiciones referidas, aquellas unidades familiares en las que uno de los cónyuges no trabaje verán deducida su cuota íntegra autonómica en 153 euros, sin efectuar nada más, y por el mantenimiento de una situación que, pese a no ser deseada en la mayoría de los casos, no debería bajo ninguna circunstancia potenciarse a través de medidas que pueden llegar a desincentivar la incorporación de la mujer al mercado laboral, como la indicada.

IV. Consideraciones finales

Salvadas las críticas y recomendaciones vertidas, caber concluir con una visión positiva de la fiscalidad autonómica de género, eso sí, con múltiples matices y precisiones.

⁵⁶ Con la entrada en vigor de la Ley 9/1999, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalidad Valenciana.

Como hemos comprobado la mayoría de estas medidas se centran en asegurar el mantenimiento de la mujer en el mercado laboral tras la maternidad, o en propiciar su incorporación con independencia de sus responsabilidades familiares.

El IRPF se convierte así en el pilar de la fiscalidad de género, en la que tímidamente se introducen otras figuras impositivas que también se encuentran cedidas a las Comunidades Autónomas.

Tal es el caso de Galicia, en la que la Ley 9/2008 de 28 de julio, de medidas tributarias en relación con el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, extendió una reducción del 95% prevista en el Impuesto sobre Donaciones a favor de hijos y descendientes siempre que fuesen menores de 35 años, a las mujeres víctimas de violencia de género, por las entregas de dinero realizadas con la finalidad de adquirir una vivienda habitual, cuando concurren los siguientes requisitos:

- Que el importe de la donación no podrá superar los 60.000 euros.
- Que las mujeres víctimas de violencia de género no sean titulares de otra vivienda.
- Que la suma de la base imponible total menos el mínimo personal y familiar a efectos del IRPF del donatario no sea superior a 30.000 euros.
- Que la donación se formalice en escritura pública en la que se exprese la voluntad de que el dinero donado se destine a la adquisición de la vivienda.

Reunidas las condiciones exigidas, el donatario deberá adquirir la vivienda en un plazo máximo de 6 meses siguientes a la donación.

Esta medida sirve de ejemplo para comprobar cómo el género puede introducirse en prácticamente todas las figuras de nuestro sistema tributario, debiendo examinarse con detenimiento y gran cautela en primer lugar la efectividad de la misma, y en segundo lugar las posibles consecuencias de su establecimiento, pequeñas tareas que pueden superarse fácilmente si se pone un poco de empeño en su cometido.

CONFERENCIA: GASTO PÚBLICO Y POLÍTICAS DE IGUALDAD

Manuel Lucas Durán

Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario

Universidad de Alcalá

SUMARIO: I. LA ADECUACIÓN DE LAS POLÍTICAS FISCALES A LA IGUALDAD DE GÉNERO. II. POLÍTICAS FISCALES DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS INGRESOS PÚBLICOS: ANÁLISIS DE GÉNERO DE LAS NORMAS TRIBUTARIAS. III. POLÍTICAS FISCALES DESDE LA PERSPECTIVA DEL GASTO PÚBLICO: MEDIDAS PRESUPUESTARIAS TENDENTES A LA IGUALDAD DE GÉNERO Y SU EVALUACIÓN. 1. Introducción. 2. Control inicial: los informes de impacto de género de los proyectos de normas. Especial referencia a los presupuestos de los entes públicos. 3. Control en la ejecución de los presupuestos y control final. IV. CONCLUSIONES.

CONFERENCIA: GASTO PÚBLICO Y POLÍTICAS DE IGUALDAD

Manuel Lucas Durán

Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario

Universidad de Alcalá

I. LA ADECUACIÓN DE LAS POLÍTICAS FISCALES A LA IGUALDAD DE GÉNERO

En tiempos recientes, en gran parte debido al fracaso de las políticas específicas tendentes a la igualdad (ya sea formal o material)⁵⁷ llevadas a cabo en un pasado y a la notable influencia de la Cuarta Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre la Mujer celebrada en Pekín en 1995, se ha considerado que la estrategia para combatir discriminaciones de género debe abordarse desde una perspectiva transversal en el ámbito de las políticas públicas. Dicha estrategia parte de una reflexión inicial: las políticas públicas no son neutrales sino que conllevan inercialmente un cierto sesgo de género que conlleva el mantenimiento de un *statu quo* injusto en las relaciones entre hombres y mujeres. Por ello resulta necesario evaluar las mismas desde una perspectiva de igualdad a fin de eliminar los elementos negativos que de ellas se deriven y potenciar, por el contrario, elementos positivos o tendentes a mejorar la situación de la

⁵⁷ Sobre las distintas perspectivas del principio de igualdad y sus interrelaciones, vid. GARRIDO GÓMEZ, M^a Isabel, *La igualdad en el contenido y en la aplicación de la ley*, Dykison, Madrid, 2009, págs. 19 y ss.

mujer respecto del hombre, habida cuenta de que la situación de partida de aquella en la mayoría de los contextos sociales no es la misma que la de este⁵⁸.

Y considerando que las políticas públicas requieren necesariamente de una dotación económica que las haga viables y que será reflejada en el presupuesto del ente público encargado de llevarlas a cabo (ya sea éste local, autonómico, estatal, supranacional o institucional), resulta necesario evaluar desde una perspectiva de género tales presupuestos públicos y, una vez identificadas determinadas inercias negativas, intentar eliminarlas y orientar referidas políticas públicas de gasto hacia una mayor igualdad entre hombres y mujeres.

Pero es preciso aclarar que los entes públicos no sólo realizan gastos, sino que también obtienen recursos (a través, fundamentalmente, de la institución básica del tributo) de las economías privadas y públicas para hacer frente a sus necesidades financieras. Y cabe decir más: la obtención de ingresos públicos también admite una dimensión de género en cuanto que puede actuar como un poderoso instrumento de ordenación de conductas (premiando unas, castigando otras) en pos de una igualdad efectiva⁵⁹.

Ahora bien, debe aclararse que no cualquier política pública ideada con la *intención* de lograr mayor igualdad entre mujeres y hombres, y que en el ámbito fiscal se desarrollaría básicamente a través de instrumentos presupuestarios y tributarios, puede considerarse sin más como adecuada desde una perspectiva de género. Así pues, podría ocurrir que la configuración deficiente de una determinada medida fiscal conlleve una perpetuación de la desigualdad femenina y la reproducción de modelos patriarcales que están en el origen de gran parte de las discriminaciones de todo tipo que afectan a la mujer. Por ello, en la medida en que las acciones públicas tiendan, por un

⁵⁸ Vid. PAZOS MORÁN, María, “Género, orientación del presupuesto público y eficiencia económica”, en AAVV., *Economía e igualdad de género: retos de la Hacienda Pública en el siglo XXI*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2008, pág. 278; en sentido similar vid. la misma autora en “Impacto de género de las políticas públicas”, *Documento del Instituto de Estudios Fiscales* nº 23/09, pág. 10.

⁵⁹ FERNÁNDEZ AMOR, José Antonio, “El poder tributario como instrumento para la igualdad: la extrafiscalidad y la perspectiva de género”, en HEIM, Daniela y BODELÓN GONZÁLEZ, M. Encarnación (Coords.), *Derecho, género e igualdad: cambios en las estructuras jurídicas androcéntricas*, Vol. 2, 2010.

lado, a la inserción de la mujer en el mercado de trabajo en igualdad de condiciones (promoción personal, jornada, calidad, retribución) con el hombre y, por otro lado, a la distribución paritaria de las tareas domésticas entre hombre y mujer, las mismas merecerán un juicio positivo⁶⁰. Del mismo modo, han de evaluarse favorablemente las políticas específicas de apoyo a la mujer en determinados ámbitos educativos, sanitarios o de asistencia social (violencia de género, etc.), todo lo cual tendrá una ineludible incidencia fiscal.

Sin embargo las políticas públicas que beneficien sin más a las mujeres a cargo de los presupuestos de los distintos entes territoriales o institucionales (v. gr. cómputo de años de dedicación al cuidado de los hijos a los efectos de la pensión de jubilación sin ningún otro condicionante, prestación pública o beneficios fiscales por el trabajo doméstico, etc.) pero que, por todo ello, tiendan a la conservación del *status quo* en el papel de las mujeres como cuidadoras de menores y dependientes y, por otro lado, como responsables de las tareas domésticas, no tienen por qué ser evaluadas de forma positiva sino que, probablemente, habrán de merecer un reproche desde la perspectiva de la igualdad de género.

Como se ha comentado, en el ámbito de las finanzas públicas existirían dos perspectivas posibles para evaluar e identificar sesgos de género negativos que convendría eliminar y, por otro lado, para proponer acciones positivas tendentes a la igualdad efectiva entre hombres y mujeres. Estas dos perspectivas se corresponden con las dos ámbitos propios de cualquier tipo de estudio financiero: por un lado conviene analizar los ingresos públicos (básicamente tributarios, entre los que se podrían encuadrar asimismo las cotizaciones sociales) en los cuales se pueden encontrar determinados sesgos negativos de género que han de ser removidos, pudiéndose asimismo inducir determinados sesgos positivos tendentes a una mayor igualdad efectiva; y, por otro lado, ha de analizarse la perspectiva de los gastos públicos en la medida en que ciertas políticas públicas pueden conllevar el mantenimiento de sesgos negativos de género y, por el contrario, determinadas acciones, prestaciones o

⁶⁰ Sobre este particular vid., además de la bibliografía citada, PAZOS MORÁN, María, en PAZOS MORÁN, María. (Dir.) y RODRÍGUEZ, Maribel. (Coord.), “Fiscalidad y equidad de género”, *Documento de trabajo de la Fundación Carolina* nº 43, 2010, pág. 9 y ss.

programas financiados con caudales públicos benefician mayores cotas de igualdad entre hombres y mujeres.

Es preciso indicar que en algunos casos las perspectivas de ingreso y de gasto públicos son hasta cierto punto intercambiables, dado que en términos económicos es equivalente acordar una subvención (por la vía del gasto público) y practicar una bonificación o deducción tributaria (por la vía del ingreso público). En este sentido, puede ocurrir que exista un cierto paralelismo entre medidas de uno y otro signo, entre beneficios fiscales y la actividad subvencional de la Administración en pos de la igualdad de género.

Ello no obstante, resulta preciso especificar que los incentivos tributarios pueden considerarse en muchos casos preferibles a las subvenciones públicas por varios motivos. En primer lugar, por la agilidad en la aplicación del beneficio, pues frente a solicitudes y procedimientos de concesión y pago que pueden prolongar en exceso el disfrute efectivo de la medida, la aplicación de un beneficio tributario suele tener una tramitación más ágil: por lo general se los aplica el propio contribuyente al elaborar su propia declaración-liquidación, conllevando la efectividad de un menor ingreso fiscal sin mediar siquiera una decisión administrativa y ello sin perjuicio de eventuales inspecciones tributarias que podrían sobrevenir con posterioridad; pero además si el beneficio fiscal está bien configurado puede conceder una gran seguridad jurídica a los beneficiarios y, lo que es acaso más importante, no produce efectos tributarios adversos pues mientras que una subvención será considerada por lo general una riqueza para quien la recibe, debiendo tributarse por su percepción, quien se beneficia de una exoneración fiscal no debe tributar por dicho beneficio económico.

Por todo lo anterior el presente trabajo se ha dividido en dos apartados: en primer lugar, se refiere a los beneficios tributarios incluidos en las leyes fiscales que persiguen una mayor igualdad entre mujeres y hombres; en segundo lugar se alude a los procedimientos de gasto público que se inician, lógicamente con la aprobación de los presupuestos de los distintos entes públicos pero que se continúan con la ejecución y control de los mismos.

II. POLÍTICAS FISCALES DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS INGRESOS PÚBLICOS: ANÁLISIS DE GÉNERO DE LAS NORMAS TRIBUTARIAS

Como ya se ha indicado previamente, un determinado beneficio fiscal es equivalente a una subvención, si bien el mecanismo que rodea a los primeros suele ser más ágil que los procedimientos subvencionales, lo cual en muchos casos hace preferibles aquellos a estos. Desde tal perspectiva, ambas figuras pueden considerarse como la expresión del gasto público de un determinado ente, esto es, de la dedicación de recursos públicos en pos de la igualdad. De hecho cabe recordar en este momento el art. 134 de nuestra Constitución a tenor del cual “Los Presupuestos Generales del Estado (...) incluirán la totalidad de gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos *se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado*” (cursivas añadidas), todo lo cual parece reforzar la postura seguida en este trabajo.

Bien es cierto que el servicio de la fiscalidad desde la perspectiva de los ingresos puede considerarse desde el beneficio tributario a determinadas conductas (lo que propiciará un mayor ingreso para las arcas públicas equivalente a una subvención) o bien acudiendo a un mayor gravamen de las conductas que se consideren contrarias a la igualdad entre hombre y mujer, medida que aun entendiéndose también integrada en el ámbito de la actividad financiera de los entes públicos –y por ello también en sus presupuestos- se aleja del objeto de este estudio y no va a ser abordada.

Pues bien, desde la perspectiva de los ingresos públicos, y concretamente en lo que respecta a los ingresos tributarios, el análisis de género requiere identificar los sesgos negativos que pueden significar un lastre para la plena igualdad entre mujeres y hombres a fin de hacerlos desaparecer y, por otro lado, estudiar las acciones positivas ya acometidas –o que puedan llevarse a cabo en un futuro- tendentes a la igualdad entre mujeres y hombres.

En el presente estudio nos vamos a referir principalmente a los beneficios fiscales incorporados en los impuestos que gravan la renta de las personas físicas (IRPF) y de las sociedades (Impuesto sobre Sociedades) al ser los más apropiados para este análisis

de género, y todo ello a pesar de que cabría también un análisis en el ámbito de la imposición indirecta (v. gr. El IVA sobre los productos de higiene íntima femenina o los servicios de cuidados a menores y personas de la tercera edad) que requiere un estudio en mayor profundidad que no puede acometerse en estas páginas.

Pues bien, en lo que respecta a los **sesgos negativos** de género en el ámbito de la imposición directa, la doctrina científica es unánime al considerar que el sistema de tributación conjunta en el IRPF⁶¹ perjudica la inserción de la mujer en el mercado de trabajo y ayuda a reproducir modelos de segregación de género en relación con el trabajo familiar, con las consecuentes derivas ya mencionadas⁶². Así pues, el régimen de tributación conjunta referida a dos personas entre las que existe un vínculo matrimonial (y en la que la unidad familiar declara en el IRPF acumulando rentas y reducciones, en lugar de hacerlo individualmente cada cónyuge), constituye una opción para el matrimonio que puede perjudicar seriamente la integración de la mujer en entornos laborales. En efecto, dos personas entre las que existe un vínculo matrimonial no tributarán conjuntamente en el IRPF a no ser que una de ellas no obtenga rentas o las que perciba tengan un carácter netamente marginal. En este último caso interesaría a la unidad familiar tributar conjuntamente, sumando las rentas de ambos cónyuges (dado que en uno de los casos, habitualmente mujer, las rentas son iguales o cercanas a cero, el conjunto de rentas será similar o idéntico al que resulta de la declaración individual del cónyuge trabajador, habitualmente de género masculino) y practicando una reducción adicional a tanto alzado de 3.400 euros.

⁶¹ Cfr. arts. 82-84 Ley 35/2006 del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

⁶² Vid, entre otros y además de la bibliografía ya citada, RUIZ GARIJO, Mercedes, "Tributación conjunta y sesgos de género", *Nueva Fiscalidad* nº 7/2006, pág. 9 y ss.; RUIZ GARIJO, Mercedes, "Estado de bienestar, mujeres y política fiscal", *Crónica Tributaria: Boletín de Actualidad* nº 2/2010, pág. 38 y ss.; GARCÍA CALVENTE, Yolanda y RUIZ GARIJO, Mercedes, "Reflexiones acerca de la introducción de la perspectiva de género en el sistema fiscal español: ¿modelo androcéntrico o modelo eficaz para alcanzar la igualdad de género?", en HEIM, Daniela y BODELÓN GONZÁLEZ, M. Encarnación (Coords.), *Derecho, género e igualdad: cambios en las estructuras jurídicas androcéntricas*, Vol. 1, 2010, pág. 93 y ss.; MANZANO SILVA, Elena, "Políticas de género en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas", en MANZANO SILVA, Elena y CRUZ MÁRQUEZ, Beatriz (Coords.), "Políticas de género en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas", *Mujer y Derecho*, Junta de Extremadura, 2010, pág. 101-111; CARBAJO VASCO, Domingo, "Impuestos y Género. Algunas reflexiones", *Crónica Tributaria* nº 132, 2009, pág. 83 y ss.; CUBERO TRUYO, Antonio y JIMÉNEZ NAVAS, María del Mar, "El tratamiento de la mujer en el IRPF. Medidas de discriminación positiva y medidas que favorecen la prolongación del rol tradicional", *Estudios financieros. Revista de contabilidad y tributación: comentarios, casos prácticos*, nº 322, 2010, pág. 92 y ss.

Así, en definitiva, al sumar rentas de ambos cónyuges (obteniendo una cantidad similar a las rentas del cónyuge que trabaja fuera de casa) y aumentar las reducciones en la base imponible de ambos esposos, el cónyuge cuyo trabajo es retribuido por el mercado obtiene un beneficio que en el caso declaración individual no disfrutaría: practicarse una reducción adicional que de otro modo no resultaría viable.

Asimismo, y en el ámbito de la normativa tributaria de las Comunidades Autónomas, deben destacarse también algunas medidas que no se consideran especialmente adecuadas para la realización de la igualdad de género, dado que tienen un carácter compensatorio y pudieran beneficiar el mantenimiento de una situación tradicional de reparto de cargas y trabajos en la familia, como ocurre por ejemplo en la deducción aprobada por la Comunidad Valenciana por la realización de labores no remuneradas en el hogar siempre que haya dos o más descendientes en la unidad familiar, beneficio fiscal que asciende a un total de 153 euros en la declaración conjunta del IRPF⁶³. La razón de dicha crítica, no hace falta incidir sobre ello, es el obstáculo o inercia que dicho beneficio fiscal puede ocasionar para el acceso al mercado laboral del cónyuge que realiza las labores domésticas antes mencionadas (y que como se ha comentado previamente suele ser una mujer) pues existe un desincentivo económico a tal circunstancia: en caso de ingresar en el mercado de trabajo el cónyuge inactivo, el que ya trabajaba experimentará un incremento apreciable en la tributación por IRPF, lo que sumado a los mayores gastos que tendrán la unidad familiar (contratación de limpieza y gestión doméstica, cuidadores para menores y dependientes, etc.) podría llegar a considerar despreciable el beneficio de un nuevo sueldo (el de la mujer que se incorpora al mundo laboral).

En cuanto a los **sesgos positivos** que existen en el ámbito de los ingresos tributarios, en los últimos años se han venido aprobando una serie de medidas a nivel estatal y autonómico⁶⁴. Tales medidas deben, no obstante, ponderarse adecuadamente

⁶³ Art. 4.1.i) de la Ley autonómica 13/1997, de 23 de diciembre, introducida por la Ley autonómica 9/1999, de 39 de diciembre y modificada posteriormente por en su cuantía por Ley autonómica 16/2008, de 22 de diciembre.

⁶⁴ Vid., entre otros, MANZANO SILVA, Elena, “La deducción por maternidad en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas”, en MANZANO SILVA, Elena y CRUZ MÁRQUEZ, Beatriz (Coords.), “Políticas de género en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas”, *Mujer y Derecho*, Junta de Extremadura, 2010, págs. 101-111, CUBERO TRUYO, Antonio y JIMÉNEZ NAVAS, María del Mar, “El

para evitar problemas de constitucionalidad, pues no en vano podrían atentar contra el principio de igualdad si no se encuentran debidamente justificadas. Así, las medidas fiscales que beneficien a las mujeres han de examinarse necesariamente desde la luz del principio de proporcionalidad acuñado por el Tribunal Constitucional español (vid. por todas la STC 207/1996) en el sentido de que la medida se conciba como *idónea* para producir los fines pretendidos, *necesaria* en el sentido de que no haya otra vía de conseguir el fin sino por medio de tal ruptura de la igualdad formal en pro de una mayor igualdad material y, finalmente, superare un juicio de *proporcionalidad en sentido estricto*, esto es, en virtud del cual se determine que el sacrificio de la igualdad que tal medida significa debe resultar proporcionado con los fines que se pretenden conseguir, pues no sería cabal producir un daño mayor al bien que se persigue lograr. En este sentido, se han criticado determinadas propuestas electorales preconizadas por algún partido político en las elecciones generales de 2008 que defendían una deducción de 1.000 euros en el IRPF por el mero hecho de ser mujer –y con independencia del nivel de renta, ocupación, condiciones personales, etc.- para de este modo compensar la eventual desigualdad salarial que pudiera producirse entre hombres y mujeres⁶⁵. Ciertamente, en tal supuesto la medida no resultaba idónea (puesto que se podría perpetuar la diferencia salarial entre hombres y mujeres habida cuenta del diferente trato fiscal que incitaría a los empleadores a contratar a mujeres con un salario menor); por otro lado, podría alegarse que no se trataba de una medida necesaria (toda vez que caben otras medidas para combatir las disparidades salariales de género); y, finalmente, dudosamente podría superar el juicio estricto de proporcionalidad habida cuenta de la injusticia que podría producirse al compararse dos situaciones idénticas (por ejemplo dos funcionarios sin cargas familiares que tienen el mismo nivel retributivo y la misma antigüedad,) a no ser por la diferencia del sexo del contribuyente.

Ello no obstante, el legislador estatal y los legisladores autonómicos han aprobado diversas medidas fiscales que constituyen acciones positivas –directas o indirectas, como se verá seguidamente- con un determinado sesgo de género y que han sido aplaudidas por la doctrina. En cualquier caso, el análisis de constitucionalidad desde la perspectiva del principio de proporcionalidad que acaba de considerarse

tratamiento de la mujer en el IRPF. Medidas de discriminación positiva y medidas que favorecen la prolongación del rol tradicional”, cit., págs. 74 y ss.

⁶⁵ Vid. PAZOS MORÁN, María, “¿Caballerosidad impositiva? ¡No, gracias!”, *El País* 18-2-2008.

constituye un límite jurídico bajo el prisma del cual toda medida de acción positiva (de naturaleza fiscal, en el ámbito que ahora analizamos) ha de ser enjuiciada.

Pues bien, en el ámbito de las acciones fiscales positivas de naturaleza directa ya acometidas baste recordar, en el *ámbito estatal*, la regulación del *Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas* (IRPF) que prevé una deducción por maternidad de 1.200 euros anuales (la cual podrá abonarse también a razón de 100 euros por mes) para las mujeres con actividad laboral, empresarial o profesional durante los 3 años siguientes al parto o adopción⁶⁶; en un sentido similar –aunque habiendo llevado más críticas– puede mencionarse la hoy desaparecida deducción por nacimiento o adopción (conocida como *cheque bebé*) que reconocía a las mujeres activas laboral, profesional o empresarialmente el derecho a una deducción de 2.500 euros en el IRPF por cada hijo nacido o adoptado⁶⁷.

En el ámbito de las acciones fiscales de naturaleza indirecta cabe recordar lo dispuesto también en el IRPF como medida que resulta acorde con la igualdad efectiva entre mujeres y hombres y referida a la renuncia expresa del legislador a considerar como rendimiento en especie los servicios de guardería que pongan a disposición de sus trabajadores las empresas⁶⁸. Y todo ello porque, habida cuenta de la actual división del trabajo familiar en clave género que aún subsiste en la sociedad española, tales medidas favorecen sin duda la integración de la mujer en ámbitos laborales, empresariales y profesionales⁶⁹. En el mismo sentido, es preciso indicar que nuestro ordenamiento jurídico prevé un trato fiscal favorable para las familias monoparentales (permitiendo un mínimo personal más elevado)⁷⁰, siendo así que la mayoría de tales familias están configuradas por una mujer y su prole, lo que viene a suponer una especial forma de protección fiscal a este tipo de unidades familiares.

⁶⁶ Art. 81 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

⁶⁷ Art. 81 bis de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, derogada para períodos impositivos iniciados con posterioridad al 1-1-2011 por el art. 6.1 del Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo.

⁶⁸ Art. 42.2. d) y g) de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

⁶⁹ En sentido similar, vid. CUBERO TRUYO, Antonio y JIMÉNEZ NAVAS, María del Mar, “El tratamiento de la mujer en el IRPF (...)", cit., *passim*.

⁷⁰ Vid. art. 82-84 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre del IRPF.

Pero no sólo en el ámbito del IRPF se han adoptado medidas tendentes a la igualdad efectiva entre hombres y mujeres. También el *Impuesto sobre Sociedades* (IS) ha recogido históricamente algunas medidas indirectas que caminaban en el sentido de la igualdad entre hombres y mujeres, como la deducción que incentivaba a las empresas a prestar el servicio de educación infantil a los hijos de sus trabajadores⁷¹, beneficio fiscal que tristemente ha sucumbido ante los reajustes ocurridos en los últimos años en nuestra economía y que, en la medida en que no exista una prestación pública de calidad que hiciera innecesaria la intervención privada que en tal beneficio fiscal se incentivaba, debería sin duda subsistir en nuestro sistema tributario.

Algunos autores han ido más lejos y han propuesto acciones positivas directas que aumenten el gravamen del IS a las empresas que se aparten de las políticas de igualdad de género y, por otro lado, reduzcan dicho gravamen para quienes demuestren un trato igual entre mujeres y hombres⁷².

En el **ámbito autonómico** también se han recogido una serie de medidas que pueden considerarse como directa o indirectamente adecuadas para lograr la igualdad de género, como las deducciones autonómicas para el fomento del autoempleo de mujeres emprendedoras⁷³, por disfrutar el permiso de paternidad⁷⁴, por gastos de guarderías⁷⁵, por cuidado de hijos menores⁷⁶ o para familias monoparentales⁷⁷.

⁷¹ Art. 38.6 del Real Decreto Legislativo 4/2004, de 5 de mayo, que aprueba al Texto Refundido del Impuesto sobre Sociedades, derogado a partir de 1-1-2011 de acuerdo con lo dispuesto en la disposición derogatoria 2º.2 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre.

⁷² Cfr. FERNÁNDEZ AMOR, José Antonio, “El poder tributario como instrumento para la igualdad (...)" cit., págs. 33 y 34.

⁷³ Vid. art. 8 del Decreto Legislativo autonómico 1/2008, de 25 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de Tributos cedidos por el Estado (según redacción por Ley autonómica 19/2010, de 22 de diciembre); art. 3.sexto de la Ley del Principado de Asturias 4/2009, de 29 de diciembre, de Medidas Administrativas y Tributarias de Acompañamiento a los Presupuestos Generales para 2010 (modificado en su cuantía por la Ley autonómica 13/2010, de 28 de diciembre); art. 3 de la Ley autonómica 19/2010, de 28 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas de la Comunidad Autónoma de Extremadura. En Andalucía tal figura se preveía en el art. 9 del Decreto Legislativo 1/2009, de 1 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de tributos cedidos, si bien ha sido derogada por el Decreto-Ley autonómico 1/2010 de 24 de marzo y se ha mantenido tal derogación en la Ley autonómica 8/2010 de 14 de julio.

⁷⁴ El art. 6 ter del Decreto Legislativo autonómico 1/2008, de 25 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de Tributos cedidos por el Estado (incorporado por Ley autonómica 19/2010, de 22 de diciembre), prevé una deducción máxima de 750 euros por disfrute del periodo de suspensión del contrato de trabajo o de interrupción de la actividad por paternidad o del permiso de paternidad; cuando el permiso no coincida con el máximo legal permitido la deducción será de 75 euros por semana completa.

III. POLÍTICAS FISCALES DESDE LA PERSPECTIVA DEL GASTO PÚBLICO: MEDIDAS PRESUPUESTARIAS TENDENTES A LA IGUALDAD DE GÉNERO Y SU EVALUACIÓN

1. INTRODUCCIÓN.

En otro orden cosas, es preciso recordar que para el desarrollo de cualesquiera políticas públicas es preciso contar con un presupuesto, que no es otra cosa que una previsión de ingresos y una serie de autorizaciones de gasto para un determinado ejercicio económico, normalmente anual.

Tal y como se ha referido más atrás, en los últimos años se ha constatado que las políticas públicas distan bastante de ser neutrales desde una perspectiva de género y, precisamente por ello, resulta preciso evaluarlas de forma transversal, a fin de determinar la existencia de inercias contrarias a la igualdad entre mujeres y hombres e intentar removerlas.

De hecho, resulta bastante lógico que siendo las mujeres aproximadamente la mitad de población de un determinado país, sean también destinatarias de al menos la mitad de los recursos generados en un Estado o incluso –si cabe– de mayores proporciones en la medida que necesiten políticas específicas de género que consuman determinados recursos. Sin embargo, las *políticas específicas* de género (ínfimas en

⁷⁵ Art. 12 del Texto Refundido aprobado Decreto Legislativo canario 1/2009, de 21 de abril; art. 1.3. de la Ley murciana 15/2002, de 23 de diciembre en la redacción dada por la Ley murciana 11/2007, de 27 de diciembre; art. 4.1.e) de la Ley valenciana 13/1997, de 23 de diciembre, introducido por la Ley valenciana 12/2004, de 27 de diciembre y cuantías actualizadas por la Ley valenciana 16/2008, de 22 de diciembre.

⁷⁶ Art. 15 del Texto Refundido aprobado por Decreto Legislativo andaluz 1/2009, de 1 de septiembre; art. 1.1.3 de la Ley gallega 14/2004, de 29 de diciembre; art. 6 del Decreto Legislativo autonómico 1/2008, de 25 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de Tributos cedidos por el Estado (incorporado por Ley autonómica 19/2010, de 22 de diciembre), prevé esta deducción para los supuestos en que ambos progenitores por motivos de trabajo, por cuenta propia o ajena, tengan que dejar a sus hijos menores al cuidado de una persona empleada de hogar o en guarderías o centros infantiles. Aunque no tiene un concreto sesgo de género, resulta evidente que tal beneficio fiscal facilitará la integración de las mujeres en el mercado laboral.

⁷⁷ Art. 13 del Texto Refundido aprobado por Decreto Legislativo andaluz 1/2009, de 1 de septiembre; art. 3.duodécima de la Ley asturiana 6/2008, de 30 de diciembre; art. 1 de la Ley catalana 7/2004, de 16 de julio; art. 6 de la Ley autonómica 19/2010, de 28 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

porcentaje de cualquier presupuesto público), aunque necesarias para incitar una mayor igualdad como medidas positivas para lograr el objetivo pretendido, no deben nublar la visión de quien pretende evaluar en el contexto en que ahora nos encontramos la actividad administrativa. Así pues, las *políticas generales*, mucho más sustanciosas en términos cuantitativos, también han de ser sometidas a una evaluación de género (políticas de acceso a la salud, educación, servicios sociales, de beneficios laborales, etc.), pues no en vano ocupan casi la totalidad de los gastos de un determinado ente público.

Ello resulta además exigido por nuestro ordenamiento jurídico –además de por las normas antes citadas- al más alto nivel: el art. 31.2 de la Constitución requiere una asignación equitativa de los gastos públicos, justicia que no se podrá lograr si el empleo de los fondos de la comunidad no se dirigen a una mayor participación de toda la población en las diversas tareas (laborales y domésticas) que ha de sobrellevar la sociedad en su conjunto⁷⁸.

2. CONTROL INICIAL: LOS INFORMES DE IMPACTO DE GÉNERO DE LOS PROYECTOS DE NORMAS. ESPECIAL REFERENCIA A LOS PRESUPUESTOS DE LOS ENTES PÚBLICOS

La Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, modificó la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno a fin de requerir en el proceso de elaboración de normas legales y reglamentarias en las que intervenga el gobierno del Estado un informe de impacto de género.

Por su parte, el art. 19 LO 3/2007 recoge: “Los proyectos de disposiciones de carácter general y los planes de especial relevancia económica, social, cultural y artística que se sometan a la aprobación del Consejo de Ministros deberán incorporar un

⁷⁸ Cfr. PERIS GARCÍA, P., “La perspectiva de género como exigencia de la elaboración de las normas reguladoras de la actividad financiera: especial referencia al gasto público”, en PIÑA GARRIDO, L., (Coord.), *IV Jornada Metodológica de Derecho Financiero y Tributario Jaime García Añoveros. La calidad de la producción normativa en España*, Instituto de Estudios Fiscales documento nº 30/09, *passim*.

informe sobre su impacto por razón de género”, regulación que ha sido colmada por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo.

Pues bien, se trata de una cuestión que ha tenido una relevancia que en absoluto podemos despreciar. Resulta preciso indicar que en los primeros años de vigencia de la medida tanto los entes públicos que debían aplicarla como los órganos judiciales garantes de su cumplimiento han reflejado su poca formación en cuanto a las políticas de género al entender que la exigencia legal antes indicada se cumplía con el mero de hecho formal de incluir un informe de impacto de género que indicaba sencillamente que el proyecto de norma carecía de impacto de género⁷⁹ (aun cuando como hemos indicado todo acción pública tiene una perspectiva de este tenor).

Al respecto resulta oportuno traer a colación la guía para la evaluación del impacto en función del género de la Comisión Europea, en la que se recogen el siguiente ejemplo: “Al estudiar un sector aparentemente neutro, como el de los transportes, un examen más atento pone de manifiesto diferencias sustanciales entre mujeres y hombres en cuanto a las modalidades de utilización y acceso a los medios de transporte públicos y privados. Las mujeres tienen acceso a un coche particular con menos frecuencia que los hombres, y utilizan más los transportes públicos. En consecuencia, tienen mucho que ganar con mejoras relativas a la disponibilidad y el coste de los transportes públicos. Estas desigualdades tienen implicaciones en cuanto a la participación de las mujeres y de los hombres, respectivamente, entre los distintos grupos objetivo del sector del transporte, y se ven influidas por el desequilibrio existente entre hombres y mujeres en los niveles de responsabilidad de este sector. Estas desigualdades reflejan diferencias entre los dos sexos en la distribución de los recursos (por ejemplo, un coche particular) y refuerzan las desigualdades existentes relativas a las dificultades de tiempo (en la medida en que un coche privado representa un ahorro de tiempo). El proceso de decisión en la familia sobre la utilización de un recurso limitado, como el coche familiar, puede estar influido por normas y valores sociales en

⁷⁹ Cfr. SAN 20-5-2010 (JUR\2010\202351)

cuanto a la importancia relativa que se concede a las necesidades del marido y de la mujer, respectivamente”⁸⁰.

Ello no obstante, determinadas normas aprobadas por distintos entes públicos han sido declaradas nulas por obviar *absolutamente* un informe de impacto de género⁸¹, si bien el mayor problema se ha planteado en relación con los presupuestos de ingresos y gastos de los entes públicos y, en particular, respecto de los Presupuestos Generales del Estado.

Así pues, la doctrina había discutido si el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado debían incorporar un informe de impacto de género o no, dado que el art. 37 de la Ley 47/2003 no lo exige, habiéndose defendido que la supletoriedad del Derecho Administrativo y del Derecho Común contemplada en el art. 4 de la citada ley era suficiente para integrar dicha laguna⁸². Sin embargo tales consideraciones dejaron de ser reflexiones doctrinales al impugnarse el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2008 (primeros aprobados a Las Cortes después de aprobada la Ley de Igualdad) por no haber incluido el referido informe de impacto de género, lo cual dio lugar a la SAN de 28-4-2010 la cual indicó que el procedimiento legislativo (y prelegislativo) no está sometido a control de Derecho Administrativo⁸³, todo lo cual relegaba a papel mojado la exigencia de un informe de impacto de género para toda medida legislativa, y ello a pesar de que los Presupuestos Generales del Estado de los años siguientes y hasta la actualidad sí han incorporado el respectivo informe de impacto si bien desde una perspectiva al parecer graciable y no exigible.

⁸⁰ *Guía para la evaluación del impacto en función del género de la Comisión Europea*, Bruselas, 1997. Se recoge, incluso, un segundo ejemplo que puede ayudar a ilustrar la idea que venimos defendiendo, con el siguiente tenor: “Cuando se regulan el tiempo de trabajo o los derechos y dificultades asociados con el trabajo a tiempo parcial, hay que tener en cuenta las diferencias entre hombres y mujeres por lo que respecta al tiempo consagrado a un trabajo remunerado y a otro no remunerado. La gran mayoría de quienes trabajan a tiempo parcial son mujeres. Las mujeres dedican por término medio dos tercios de su tiempo de trabajo a actividades no remuneradas; los hombres solamente un tercio. Estas son diferencias que afectan a la participación de hombres y mujeres (nivel de actividad económica) y a la distribución de los recursos (tiempo, ingresos, carrera profesional). Las normas y los valores contribuyen a que se llegue a opciones sexistas para la educación y la carrera, así como a la distribución de las tareas y responsabilidades en la economía doméstica. Las diferencias de derechos de los trabajadores a tiempo completo y a tiempo parcial tendrán repercusiones diferentes en las mujeres y en los hombres”.

⁸¹ Vid. a título de ejemplo la STSJ Valencia de 15-12-2009 (RJCA\2010\357) así como la SAN de 18-2-2010 (RJCA\2010\234).

⁸² Cfr. PERIS GARCÍA, P., “La perspectiva de género como exigencia de la elaboración de las normas reguladoras de la actividad financiera: especial referencia al gasto público”, cit., pág. 292.

⁸³ Cfr. JUR\2010\153283.

En concreto, la disposición adicional segunda del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo, se refiere a esta cuestión indicando que el anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado incorporará exclusivamente lo dispuesto en el art. 37.2 LGP, si bien “anualmente, en la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda por la que se dictan normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, se incluirán las oportunas instrucciones para la evaluación del impacto de género”.

No obstante lo anterior, entendemos que unos Presupuestos Generales del Estado que sistemáticamente no incluyeran informes de impacto de género difícilmente podrían entenderse como manifestación de un gasto equitativo (art. 31.2 de nuestra Constitución), con lo que en el extremo podría solicitarse el planteamiento de una cuestión de constitucionalidad.

La cuestión que acabamos de referir no sólo se ha desarrollado en el ámbito estatal, sino también en otros entes territoriales como en determinadas autonomías⁸⁴ y algunos entes locales⁸⁵ con mayor sensibilidad respecto de las cuestiones de género.

⁸⁴ Vid. el Decreto autonómico 93/2004, de 9 de marzo, de la Comunidad Autónoma Andaluza por el que se regula el informe de evaluación de impacto de género en los proyectos de ley y reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno, el Decreto canario 145/2010, de 11 de octubre, por el que se crea la la Comisión de Impacto de Género en los Presupuestos, como corolario de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres; asimismo pueden destacarse recientemente la Ley 8/2011, de 23 de marzo, de Igualdad entre Mujeres y Hombres y contra la Violencia de Género en Extremadura, que prevé la creación por reglamento de una Comisión de Impacto de Género en los Presupuestos (integrada en la Consejería competente en materia de Presupuestos, con la participación del Instituto de la Mujer de Extremadura) como órgano interdepartamental que tendrá como objetivo la elaboración de un informe en el que se evalúe el impacto de género en el anteproyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Extremadura; y también puede considerarse la también reciente Ley del Principado de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, para la igualdad de mujeres y hombres y la erradicación de la violencia de género, que prevé en su art. 4 la incorporación de informe de impacto de género en la tramitación de los proyectos de ley, de los proyectos de decreto y de los planes de especial relevancia económica, social, artística y cultural que se sometan a la aprobación del Consejo de Gobierno, en la forma que se establezca reglamentariamente.

En este sentido deben destacarse algunas iniciativas interesantes: vid. JUBERO, Yolanda; LARRAÑAGA, Mertxe Y MARTÍNEZ, Mª José, *Iniciativas locales para avanzar en la igualdad. la experiencia de Bilbao*, 2007, disponible en http://www.hegoa.ehu.es/congreso/bilbo/komu/4_Mujeres/8_Yolan-Mert%20M-Jo.pdf, el *Plan de mejoras para implantar un análisis del presupuesto sensible al género en la diputación provincial de Córdoba*, 2008 disponible en http://cv.inap.es/c/document_library/get_file?uuid=adbbe306-b661-44c2-8b0f-12536618fe60&groupId=16829 o la *Guía para incorporar la perspectiva de género en los presupuestos de las entidades locales*, Colección Plan Transversal de Género, nº 3, 2010,

Debe recordarse que los presupuestos de los distintos entes públicos son en puridad normas jurídicas de habilitación de gasto, aprobadas por los respectivos órganos. Sin embargo, de la normativa estatal referida a las haciendas territoriales (autonómicas y locales) no incluye ninguna referencia a la necesidad de tomar en consideración en ámbitos presupuestarios las cuestiones de género, aspecto que posiblemente podría incorporarse sin violentar la autonomía financiera de comunidades autónomas (art. 156 de la Constitución) y entes locales (art. 142 de la Constitución), habida cuenta del título competencial que confiere el art. 149.1.1^a de dicha Norma Suprema.

Pues bien, en la medida que, en el sentido antes referido al hablar de la vertiente de los ingresos derivados la actividad financiera de los entes públicos, los gastos públicos dirijan sus esfuerzos a reforzar la igualdad entre hombre y mujer, nuestra sociedad podrá superar estereotipos pasados que oprimen y someten a la mitad de la población. Así pues, deben considerarse no sólo políticas concretas de apoyo a mujeres maltratadas, de fomento de mujeres emprendedoras o financiación de permisos por nacimiento y adopción iguales e intransferibles, como se ha referido mínimas en porcentaje de los gastos públicos totales, sino también políticas generales de enseñanza para lograr una paridad género, servicios públicos de calidad para atender a niños y dependientes que permitan una mejor inserción laboral de mujeres, etc.

En particular, y en lo que respecta a las CCAA, algunas de ellas han manifestado claramente el requerimiento de un informe de impacto de género en sus respectivos presupuestos. Así, es preciso destacar el art. 8 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía y Decreto autonómico 93/2004, de 9 de marzo, de la Comunidad Autónoma Andaluza por el que se regula el informe de evaluación de impacto de género en los proyectos de ley y reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno; el Decreto canario 145/2010, de 11 de octubre, por el que se crea la Comisión de Impacto de Género en los Presupuestos, como corolario de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres; La Ley 8/2011, de 23 de marzo, de Igualdad entre Mujeres y Hombres y contra la Violencia de Género en Extremadura, que prevé la creación por reglamento de una Comisión de

disponible en
http://www.dipgra.es/documentos/destacados/libro_presupuestos_con_portada_incluida.pdf
(todos ellos consultados el 1-4-2011).

Impacto de Género en los Presupuestos (integrada en la Consejería competente en materia de Presupuestos, con la participación del Instituto de la Mujer de Extremadura) como órgano interdepartamental que tendrá como objetivo la elaboración de un informe en el que se evalúe el impacto de género en el anteproyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Extremadura; o el art. 9 Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de igualdad entre mujeres y hombres de Castilla-La Mancha (informe de impacto de género al anteproyecto de ley de presupuestos).

Por otro lado, otras CCAA han recogido de forma más difusa este requerimiento, al incluirlo en normas generales que exigen el informe de impacto para las “disposiciones generales”, sin especificar nada respecto de sus propios presupuestos de ingresos y gastos: art. 7 Ley 7/2004, de 16 de julio, gallega para la igualdad de mujeres y hombres; art. 4 Ley del Principado de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, para la igualdad de mujeres y hombres y la erradicación de la violencia de género, que prevé en su art. 4 la incorporación de un informe de impacto de género en la tramitación de los proyectos de ley, de los proyectos de decreto y de los planes de especial relevancia económica, social, artística y cultural que se sometan a la aprobación del Consejo de Gobierno, en la forma que se establezca reglamentariamente; art. 19 de la Ley Vasca 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres y art. artículo 57.1 de la Ley Vasca 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno; o Ley 1/2011, de 1 de marzo, de evaluación del impacto de género en Castilla y León.

En cualquier caso, es preciso aquí reproducir los problemas que plantea el control administrativo de la aprobación de normas con rango de ley (como sería el caso de los presupuestos de las comunidades autónomas) y las soluciones también apuntadas previamente en cuanto a la operatividad en tal caso del art. 31.2 de nuestra Constitución.

Por último, es preciso indicar que el Real Decreto Legislativo 2/2004 que aprueba el Texto Refundido de Haciendas Locales no hace referencia en sus artículos 162 y siguientes (referidos al presupuesto y gasto público) a la necesidad de emisión de informes de impacto de género respecto de los presupuestos de los entes locales. Ello puede considerarse sin duda una falla de nuestro ordenamiento que deberá ser colmada en la reforma que se pretende realizar próximamente de dicha norma. Por otro lado, las

normas antes referidas en el ámbito estatal sólo hacen referencia a la normativa aprobada en el seno del Consejo de Ministros, con lo que podría dudarse con razón de la eficacia de las mismas en relación con las haciendas locales, por mucho que la LOI tenga ciertamente una vocación de generalidad. Por ello, convendría de nuevo acudir al tan citado art. 31.1 de nuestra Constitución para exigir de las ordenanzas que aprueben los presupuestos locales la necesaria evaluación del impacto de género so pena de nulidad de tales ordenanzas por contravenir dicho precepto, habida cuenta, además, de que las ordenanzas que aprueban los presupuestos de los entes locales tienen rango administrativo y, consecuentemente, sí pueden ser impugnadas ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

3. CONTROL EN LA EJECUCIÓN DE LOS PRESUPUESTOS Y CONTROL FINAL

En lo que respecta a la ejecución de los presupuestos y de otras leyes de gasto también deben tomarse en consideración el impacto de género que ello puede provocar. Será una medida que habrán de tomar los oportunos gestores y habrá de ser controlado por los interventores que fiscalicen el gasto, si bien es cierto que hasta el momento pocas disposiciones específicas existen en este ámbito que puedan tomarse en cuenta.

Así por ejemplo, podrían citarse los artículos 33 a 34 de la LOI a nivel estatal que de forma muy débil han pretendido incluir un análisis de género en la contratación pública y actividad subvencional⁸⁶. Sin duda tal posición ha sido superada por algunas

⁸⁶ Así, el art. 33 LO 3/2007 recoge: “Las Administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, a través de sus órganos de contratación y, en relación con la ejecución de los contratos que celebren, podrán establecer condiciones especiales con el fin de promover la igualdad entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo, de acuerdo con lo establecido en la legislación de contratos del sector público”; por su parte, el art. 34 LO 3/2007 indica: “1. Anualmente, el Consejo de Ministros, a la vista de la evolución e impacto de las políticas de igualdad en el mercado laboral, determinará los contratos de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos que obligatoriamente deberán incluir entre sus condiciones de ejecución medidas tendentes a promover la igualdad efectiva entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo, conforme a lo previsto en la legislación de contratos del sector público.

En el Acuerdo a que se refiere el párrafo anterior podrán establecerse, en su caso, las características de las condiciones que deban incluirse en los pliegos atendiendo a la naturaleza de los contratos y al sector de actividad donde se generen las prestaciones. 2. Los órganos de contratación podrán establecer en los pliegos de cláusulas administrativas particulares la preferencia en la adjudicación de los contratos de las proposiciones presentadas por aquellas empresas que, en el momento de acreditar su solvencia técnica o profesional, cumplan con las directrices del apartado anterior, siempre que estas

comunidades autónomas en las que se exige con mayor contundencia tal justicia de género en determinados gastos públicos⁸⁷.

Los supuestos antes enunciados son sólo ejemplos para ilustrar la idea que viene desarrollándose. Es preciso sin duda en los años venideros un estudio en profundidad de los controles en la ejecución del presupuesto que conlleven mayores dosis de justicia de género en la ejecución de los gastos públicos, todo lo cual debe quedar reflejado normativamente.

Adicionalmente, se indica que el control realizado a posteriori por el Tribunal de Cuentas y los órganos autonómicos equivalentes no han venido incluyendo una evaluación de género en cuanto al gasto público realizado. Es otra de las reformas que posiblemente hayan de acometerse en los próximos años para lograr mayores dosis de igualdad en el uso que se realice de los recursos públicos.

IV. CONCLUSIONES

En definitiva, los presupuestos públicos y las leyes de gasto público deben en primer lugar contar con informes que evalúen el impacto de género de los mismos para

proposiciones iguales en sus términos a las más ventajosas desde el punto de vista de los criterios objetivos que sirvan de base a la adjudicación y respetando, en todo caso, la prelación establecida en el apartado primero de la disposición adicional octava del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio”; y, asimismo, el art. 35 LO 3/2007 recoge: “Las Administraciones públicas, en los planes estratégicos de subvenciones que adopten en el ejercicio de sus competencias, determinarán los ámbitos en que, por razón de la existencia de una situación de desigualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, las bases reguladoras de las correspondientes subvenciones puedan incluir la valoración de actuaciones de efectiva consecución de la igualdad por parte de las entidades solicitantes. A estos efectos podrán valorarse, entre otras, las medidas de conciliación de la vida personal, laboral y familiar, de responsabilidad social de la empresa, o la obtención del distintivo empresarial en materia de igualdad regulado en el Capítulo IV del Título IV de la presente Ley”.

⁸⁷ Cfr. el art. 20 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres, a cuyo tenor: “1. En función de la evaluación de impacto realizada, en el proyecto de norma o acto administrativo se han de incluir medidas dirigidas a neutralizar su posible impacto negativo en la situación de las mujeres y hombres considerados como colectivo, así como a reducir o eliminar las desigualdades detectadas y a promover la igualdad de sexos. 2. Sin perjuicio de otras medidas que se consideren oportunas, las administraciones públicas vascas, en la normativa que regula las subvenciones y en los supuestos en que así lo permita la legislación de contratos, incluirán entre los criterios de adjudicación uno que valore la integración de la perspectiva de género en la oferta presentada y en el proyecto o actividad subvencionada. En los mismos supuestos, entre los criterios de valoración de la capacidad técnica de los candidatos o licitadores y, en su caso, entre los requisitos que deberán reunir los beneficiarios de subvenciones, valorarán la trayectoria de los mismos en el desarrollo de políticas o actuaciones dirigidas a la igualdad de mujeres y hombres”.

evitar ciertos sesgos negativos de género que inercialmente pueden producirse. Asimismo, en la ejecución presupuestaria debe tenerse en cuenta la dimensión de género obligando a quien ejecuta los presupuestos a tener en cuenta la mayor integración en todos los sentidos de la mujer para acercar posiciones con el estado que actualmente tiene el hombre en la sociedad.

Ello debe hacerse desde una perspectiva general (evaluación de género en todos los procedimientos de gasto) pero también recogiendo algunas medidas específicas que habrán de evaluarse desde la óptica del principio constitucional de proporcionalidad para buscando la mayor igualdad entre mujeres y hombres no posterguen a estos sin razones objetivas que justifiquen la medida. Tales medidas específicas pueden adoptarse desde una perspectiva de beneficios fiscales en el ingreso (en relación con los tributos y las cotizaciones sociales).

Particularmente se podrían contemplar, desde la perspectiva de los ingresos públicos las siguientes medidas:

1. Aumento de **beneficios fiscales en el IRPF** (estatales y autonómicas) que incentivan una mayor ocupación de la mujer bien por medio de acciones positivas directas (como beneficios fiscales por mujer trabajadora, empresaria o profesional), bien a través de medidas indirectas como los beneficios fiscales en relación con los gastos ocasionados por cuidados de la prole y las personas dependientes en el ámbito familiar cuando se tenga un trabajo remunerado y mejorando la tributación de las familias monoparentales, habitualmente regidas por mujeres. En este sentido, uno de los mayores filones de crecimiento futuro de tales beneficios fiscales está en las propias comunidades autónomas en la medida en que éstas sean progresivamente conscientes del valor de tales incentivos tributarios.

2. Reformas en el **Impuesto sobre Sociedades** para facilitar la compaginación de la vida familiar y profesional. En este sentido se estima imprescindible la reinstauración de la desaparecida deducción por servicios de guardería para los hijos de los empleados en la medida en que no exista una prestación pública de calidad para tales atenciones, medida que podría ser complementada transitoriamente (y con un ámbito temporal bien

definido en la norma) por algún tipo de beneficio fiscal para las empresas cuyo único objetivo sea la prestación de servicios de guardería (en las edades no obligatorias de escolarización) y de actividades extraescolares para menores o bien de atención a personas mayores y con discapacidad. Con ellos se podría permitir la liberación de un gran número de personas (en su mayoría mujeres) ocupadas habitualmente al cuidado de este sector de la población, alcanzando cuotas más igualitarias. Asimismo se podría instaurar algún tipo de deducción en la cuota del Impuesto sobre Sociedades que beneficiara la incorporación de mujeres de mediana edad y que llevan tiempo desvinculadas del ámbito laboral, al igual que existe una deducción similar por contratación de personas con discapacidad que ha demostrado una notable eficacia para los objetivos de integración propuestos. En otro orden de cosas, podrían instrumentarse beneficios fiscales en el citado impuesto sobre sociedades para las empresas que consigan en su seno objetivos de igualdad de género. En este sentido, podrían instrumentarse beneficios fiscales en el ámbito del Impuesto sobre Sociedades para las empresas que tengan el distintivo de igualdad previsto en el art. 50 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, y desarrollado por el Real Decreto 1615/2009, de 26 de octubre, sobre el distintivo “Igualdad en la Empresa”. Tales medidas se podrían extender igualmente al ámbito de las cotizaciones sociales a la Seguridad Social.

3. Emprender nuevas vías de estudio para identificar sesgos positivos o negativos en la normativa de **imposición indirecta**. Así pues, habría de iniciarse nuevos estudios, hasta ahora poco desarrollados, que planteen las posibilidades de instrumentar la imposición indirecta como una vía para conseguir la efectiva igualdad entre hombres y mujeres.

En lo que respecta al ámbito presupuestario, podrían destacarse las siguientes medidas:

1. Mayor **evaluación de las políticas generales de gasto** desde la perspectiva del impacto de género que las mismas pueden tener. A nivel estatal dicha evaluación viene requerida por la Ley 30/2003, de 13 de octubre y por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio. Sin embargo no en todas las comunidades autónomas ni en la generalidad de los entes locales se exige dicha evaluación, pues en el marco de la normativa estatal

reguladora de las haciendas territoriales no existen preceptos específicos que así lo requieran, con lo que tales políticas de igualdad en el ámbito del gasto público quedaría relegado a la voluntad de autorregulación de los citados entes. En este sentido, sería muy recomendable que la normativa estatal que regula el marco de las haciendas autonómicas (básicamente, la LOFCA) y locales (en esencia, la Ley de Haciendas Locales) incluyera alguna exigencia de emisión de un informe de impacto de género, lo cual no tiene que considerarse necesariamente como inconstitucional en cuanto que restrictivo de la autonomía financiera autonómica o local sobre todo habida cuenta de la dicción del art. 31.2 de nuestra Constitución, que exige que el gasto público sea equitativo y el tenor del art. 149.1.1º de nuestra Norma Suprema.

2. Aumento de **dotaciones presupuestarias para servicios públicos de cuidado de menores y dependientes**, a fin de permitir una mayor actividad laboral de las mujeres. Esta cuestión debería ser una de los principales capítulos de los informes de impacto de género de los distintos entes territoriales e institucionales, pues parece configurarse como una de las cuestiones más importantes para lograr una plena integración de la mujer en el mundo del trabajo asalariado y de los emprendedores.

3. Aprobación de **permisos de paternidad retribuidos iguales e intransferibles**, financiados por el sector público. Se trata de otra de las cuestiones de más importancia a la hora de acabar con el estigma de las mujeres en el ámbito laboral. Además, ello conllevaría una mayor concienciación social en relación con la asunción de las labores domésticas en la pareja.

4. **Otras medidas presupuestarias** con sesgo de género en relación con políticas específicas: formación de mujeres desempleadas, estímulo con servicios de asesoramiento y subvenciones de mujeres emprendedoras y financiación de otras políticas a favor de la mujer. En tanto no se hayan adoptado medidas tributarias desde la perspectiva del ingreso en dicho ámbito y, en todo caso, como complemento de tales medidas, resulta importante que el sector público invierta en igualdad ya sea formando e informando a la sociedad en su conjunto o bien apoyando al colectivo de mujeres para que logre una mayor integración social y laboral.

5. Adicionalmente a todo lo indicado con anterioridad, podrían contemplarse **medidas incentivadoras desde la Seguridad Social** para el reingreso de mujeres que han estado apartadas del mercado laboral como, por ejemplo, la contabilización de los años dedicados al cuidado de hijos y dependientes para el cálculo de pensiones de jubilación.

COMUNICACIÓN: Aplicación del principio de igualdad de retribución en los sistemas de previsión social legales y profesionales en relación con el fomento de la jubilación anticipada.

Sofía Arana Landín.

Profesora Titular de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU)

Carlos García Bengoechea.

Interventor Territorial de la Seguridad Social en Gipuzkoa.

Irune Suberbiola,

Profesora de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU)

Sumario:

I Regulación de la Unión Europea.

II Principios de igualdad de trato y de retribución en relación con los sistemas de previsión social voluntaria y obligatoria.

III Normativa española sobre aplicación del principio de igualdad de remuneración en materia de jubilación anticipada

IV A modo de conclusión.

COMUNICACIÓN: Aplicación del principio de igualdad de retribución en los sistemas de previsión social legales y profesionales en relación con el fomento de la jubilación anticipada.

Sofía Arana Landín.

Profesora Titular de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU)

Carlos García Bengoechea.

Interventor Territorial de la Seguridad Social en Gipuzkoa.

Irune Suberbiola,

Profesora de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU)

Resumen:

Hoy en día contamos con profusa literatura sobre la aplicación del principio de igualdad de trato en los ámbitos laboral y social, pero quizás menos, comparativamente hablando, en lo que a la aplicación del principio de igualdad de retribución atañe.

En el ámbito de las prestaciones sociales es preciso discernir, en cuanto a la efectividad de este principio, entre lo que en España denominamos el nivel básico o contributivo y el profesional.

La incidencia del principio de igualdad de retribución en el ámbito de las prestaciones económicas incardinadas en el nivel profesional es mayor que la relativa al nivel contributivo. Esto es así dada la trascendencia de lo que la doctrina ha venido a denominar el “asunto Barber”.

A su estudio y al de sus consecuencias sobre los niveles de protección citados dedicamos este artículo.

Señalamos también que las consideraciones efectuadas sobre la legislación española hay que entenderlas referidas a la normativa en vigor a 12/05/2011.

I Regulación de la Unión Europea.

Considerando la normativa europea en materia de seguridad social dividida en tres pilares:

- Regímenes legales de seguridad social
- Regímenes de seguridad social profesionales
- Regímenes de seguros privados

Hemos de indicar que el objeto del presente análisis se va a centrar en los dos primeros en relación con la aplicación del principio de igualdad de trato con carácter general y del de igualdad de retribución con carácter particular.

La definición de estos tres pilares y su determinación concreta no obedece a una decisión legislativa particular sino más bien al propósito de los analistas de agrupar la legislación sobre la materia en grupos homogéneos que permitan diferenciar la normativa en atención al carácter público o privado de los regímenes dependiendo de la relación jurídica de los asegurados con la entidad aseguradora, al tipo de previsión social de que se trate, obligatoria o voluntaria y al carácter de las prestaciones otorgadas según sean contributivas o no.

Como referencia a la estructura del sistema de protección social de nuestro país y en relación con el contenido de la Constitución y la Ley General de la Seguridad Social, hemos de añadir un cuarto pilar a los tres ya mencionados que sería el indicado en la exposición de motivos de la Ley 39/2006 de 14 de diciembre de promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia con el objeto, configuración y prestaciones incluidos en la propia Ley⁸⁸.

Vamos a distinguir la normativa europea referida a la aplicación de los principios de igualdad de trato y de igual retribución a los dos primeros pilares.

⁸⁸ En realidad, la configuración del sistema español de protección social, atendiendo a lo que dispuso al efecto el artículo 41 de la Constitución española de 1978, se divide en un nivel básico o no contributivo, de carácter público y universal, un nivel contributivo o profesional y un tercer nivel de carácter complementario, voluntario, financiado por las aportaciones de los partícipes.

La Directiva del Consejo 76/207 de 9 de febrero de 1976 referida a la aplicación del principio de igualdad de trato de hombres y mujeres en cuanto al acceso al empleo, formación profesional y promoción y condiciones laborales estableció en el artículo 1.2 que el Consejo debería adoptar las medidas legales oportunas que aseguraran la aplicación del principio de igualdad de trato en las materias que la propia Directiva recogía, lo que se materializó a través de la aprobación por el propio Consejo de la Directiva 79/7 de 19 de diciembre de 1978 sobre la progresiva aplicación del principio de igualdad de trato para hombres y mujeres en materia de seguridad social.

La Directiva 79/7 limita su ámbito personal a las personas incluidas en los regímenes legales de Seguridad Social y a la asistencia social.

Define además el ámbito de aplicación material excluyendo prestaciones de supervivencia y familiares y circunscribiendo éste por tanto a la protección de las contingencias derivadas de enfermedad, incapacidad, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, desempleo y riesgos derivados de la vejez.

Establece la prohibición de discriminación por razón de sexo (directa e indirecta) en lo que concierne a:

- El campo de aplicación personal de los regímenes legales y las condiciones de acceso
- La obligación de cotizar y el cálculo de las cotizaciones.
- El cálculo de las prestaciones y las condiciones que determinan la duración y el mantenimiento del derecho a una prestación.

Especifica, en fin, la parte del ámbito de aplicación de la propia Directiva que los Estados Miembros pueden excluir (artículo 7), entre las que mencionaremos sin ánimo de exhaustividad y en función del objeto esencial de nuestro estudio, la determinación de la edad de acceso a las pensiones de vejez.

El artículo 3.3 indicaba la necesidad de trasladar las previsiones legales contenidas en la normativa citada al segundo pilar, esto es, a la seguridad social de los regímenes profesionales definiendo su contenido, alcance y modalidades de aplicación.

Para ello fue aprobada la Directiva 86/378 del Consejo europeo de 24 de julio de 1986 sobre la aplicación del principio de igualdad de trato para hombres y mujeres en los regímenes profesionales de Seguridad Social.

Hay que reseñar que esta Directiva define en su artículo 2 lo que debemos entender por regímenes profesionales de Seguridad Social y enumera en el artículo 6 las disposiciones legales contrarias al principio de igualdad de trato tanto de forma directa como indirecta citando expresamente en el apartado f) la posibilidad de fijar diferentes edades de jubilación.

Ello sin perjuicio del matiz añadido por el artículo 9 que permite diferir la aplicación obligatoria del principio de igualdad de trato en relación con la determinación de la edad de acceso a las pensiones de vejez o de jubilación hasta la fecha en que tal igualdad es aplicable en los regímenes legales o es requerida por una Directiva.

Posteriormente a la entrada en vigor de la Directiva 86/378 y a raíz de la Sentencia de 17 de mayo de 1990 (asunto 262/88: Barber contra Guardian Royal Exchange Assurance Group) el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas reconoció que todas las formas de pensión reconocida por regímenes profesionales constituyen un elemento de retribución que caen dentro del contenido del artículo 119 del Tratado⁸⁹.

La Sentencia citada aclara, además, que tal consideración se puede hacer respecto de las prestaciones derivadas de lo dispuesto en los regímenes profesionales, pero no de los legales. En otras palabras, por aplicación del asunto Barber, a las prestaciones

⁸⁹ Los dos primeros apartados de este artículo establecían que hombres y mujeres debían recibir igual remuneración por el mismo trabajo y definían el término retribución como el salario o sueldo normal de base o mínimo y cualesquiera otras gratificaciones satisfechas directa o indirectamente en dinero o en especie, por el empresario al trabajador en razón de la relación de trabajo.

concedidas por los regímenes profesionales les es de aplicación el principio de igualdad de retribución por el mismo trabajo mientras que a las derivadas de los regímenes legales no⁹⁰.

El Tribunal estimó que era contrario al principio de igualdad de retribución imponer una condición de edad en un régimen profesional de seguridad social que difería según el sexo incluso si esta diferencia se basaba en otra ya existente en un régimen legal. Es decir, que fijar diferentes edades de jubilación en razón del sexo de los beneficiarios en regímenes de seguridad social a los que les es de aplicación el principio de igualdad de retribución es, en principio, contrario al citado principio⁹¹.

Con independencia de los efectos de la “Sentencia Barber”, y su retroactividad, otros pronunciamientos del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas hicieron aconsejable al legislador enmendar el texto de la Directiva 86/378 recogiendo e integrando en el nuevo texto las modificaciones realizadas al anterior por la jurisprudencia del citado Tribunal. Entre las modificaciones más importantes podemos destacar las siguientes:

- La discriminación entre hombres y mujeres en los regímenes profesionales está prohibida en general y no solo respecto del establecimiento de la edad que da derecho a la pensión o cuando ésta se ofrece como compensación por jubilación obligatoria⁹².

⁹⁰ En este caso se dilucidaba la posibilidad de establecer distintas edades de acceso (según el sexo del potencial beneficiario) a complementos de prestación abonados a un trabajador que cesa en su empleo. Estos complementos se abonaban por el empleador (si se cumplían determinados requisitos) desde los 50 años para las mujeres y los 55 para los hombres, hasta que se llegaba a la edad de 57 o 62 respectivamente, momento en el que se entendía cumplido el requisito de edad para tener derecho a la pensión de jubilación del régimen profesional que complementaba la del régimen legal a la que se llegaba a los 60 años para las mujeres y los 65 para los hombres. El señor Barber cesó en su empleo a los 52 años y bajo las condiciones reseñadas quedaba claro que una mujer en sus circunstancias habría obtenido mayores prestaciones.

⁹¹ La Sentencia trata también de la transitoriedad de su aplicación, restringiéndola a aquellos trabajadores que hubieran iniciado procedimientos legales previos a la fecha en que se dictó. Y ello en base al mencionado artículo 9 de la directiva 86/378 sobre diferimiento de la aplicación obligatoria del principio de igualdad de trato en relación con la determinación de la edad de jubilación.

⁹² Asunto C-110/91

• La exclusión de trabajadores por razón de la naturaleza de su contrato del acceso a regímenes de seguridad social sectoriales o de empresa, puede constituir discriminación indirecta contra las mujeres.

• Sin embargo, no es contrario al principio de igualdad de remuneración calcular una pensión compensatoria de jubilación anticipada por motivos de salud hasta la edad de jubilación fijada en el correspondiente régimen legal, al que las mujeres acceden con 60 años y los hombres con 65, aunque del cálculo resultante se derive que la pensión compensatoria resulta más baja para las mujeres que para los hombres siendo esta diferencia igual a la pensión a la que tiene derecho la mujer en el correspondiente régimen legal entre los 60 y los 65 años⁹³.

• Las contribuciones de trabajadores y trabajadoras a regímenes de pensiones de prestación definida han de ser las mismas en tanto en cuanto están dentro del campo de aplicación del artículo 119 del Tratado. No ocurre lo mismo, sin embargo, con las aportaciones de los empresarios a los regímenes de prestaciones definidas financiados por capitalización en función de factores actuariales que difieren según el sexo, pues tales aportaciones no se pueden incluir en el mencionado artículo⁹⁴.

• Tampoco los beneficios adicionales derivados de cotizaciones abonadas por los empleados de manera voluntaria que, en consecuencia, no entran dentro del alcance del artículo 119⁹⁵.

Terminaremos con este repaso legal haciendo mención a la Directiva de refundición 2006/54 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006 sobre la aplicación del principio de igualdad de trato y de oportunidades de hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación.

Con esta Directiva se pretendió refundir en un solo texto las Directivas cuyo contenido hemos repasado en materia de igualdad de trato y de retribución (76/207 y

⁹³ Asunto C-132/92

⁹⁴ Asuntos C-152/91 y C-200/91

⁹⁵ Asunto C 200/91. Esta disposición se introdujo en la Directiva como excepción en el artículo 2.e)

86/378) y que, como hemos visto, habían sido sustancialmente enmendadas en base fundamentalmente a la doctrina jurisprudencial sobre la materia además de otras Directivas como la 75/117 sobre la aproximación de las leyes de los Estados Miembros en relación con la aplicación del principio de igualdad de remuneración y la 97/80 sobre la carga de la prueba en relación a la discriminación por sexo. La razón última de esta refundición de acuerdo con la exposición de motivos de la norma es reforzar la claridad e incluir en su articulado los más recientes pronunciamientos del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

En lo que a nuestro trabajo respecta, y sin ánimo de ser exhaustivos, destacaremos brevemente los contenidos fundamentales de esta Directiva de refundición, teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

1. Refuerza y clarifica el contenido del artículo 141 del Tratado sobre el principio de igualdad de oportunidades y de trato en asuntos de empleo y ocupación en el que se ha de incluir el principio de igual retribución por el mismo trabajo o trabajo del mismo valor⁹⁶.
2. En relación con la definición de mismo trabajo o trabajo de igual valor, introduce el principio de “situación comparable” en relación con la naturaleza del trabajo y las condiciones de formación y empleo.
3. Adopta medidas necesarias para asegurar la implementación del principio de igualdad de trato en los regímenes profesionales de seguridad social y para definir más claramente su alcance.
4. Especifica los criterios necesarios que ha de cumplir un régimen legal de seguridad social para que le sea aplicable el principio de igualdad de remuneración.

⁹⁶ Los artículos 117 a 120 del Tratado habían sido reemplazados por los artículos 136 a 143 desde el 1 de mayo de 1999, cuando el tratado de Amsterdam entró en vigor. El artículo 141.1 y primer subapartado del 141.2 son idénticos al primer y segundo párrafos del 119.

5. Recoge, en fin, las disposiciones legales existentes en materia de aportaciones de trabajadores y trabajadoras a regímenes de pensiones definidas (incluidos en el artículo 141) y cotizaciones de empresarios a regímenes de prestaciones definidas financiados por capitalización que no han de estar incluidos en cuanto a la posibilidad de discriminación dentro del citado artículo cuando la posible desigualdad es debida al uso de factores actariales que varían dependiendo del sexo.

6. Refuerza sustancialmente, entre otras, las disposiciones relativas a la conciliación de la vida familiar y laboral de las mujeres (materia en la que no entraremos).

En realidad, y en referencia al punto 4 de los que acabamos de indicar, hay que decir que la Directiva recoge dos sentencias del Tribunal Superior de Justicia Europeo (en adelante TSJE) en las que trata del asunto esencial de a qué tipo de prestaciones de entre las incluidas en los dos primeros pilares les es de aplicación el principio de igual retribución tal y como lo enuncia el artículo 141 del Tratado.

El alto Tribunal llega a la conclusión de que no solo las prestaciones otorgadas por los regímenes profesionales han de respetar tal principio, sino que la igualdad de retribución en cuanto a los efectos de una posible discriminación por su incumplimiento es predictable también respecto de los regímenes legales de seguridad social si éstos cumplen con la condición de que las prestaciones abonadas por un régimen legal determinado a un beneficiario lo son por razón de su relación laboral con el empleador, lo que se cumple si reúne los tres criterios siguientes:

- El régimen de pensiones incluye a una categoría particular de trabajadores.
- Las prestaciones están directamente relacionadas con el período de servicio
- Las prestaciones se calculan en referencia al salario final del trabajador.

Esta conclusión (incluida en el artículo 7.2. alcance material), la obtiene el legislador por aplicación directa de los asuntos C-7/93 (Beune) y C-351/00 (Pirkko

Niemi) que hacen referencia a los tres criterios citados. En particular el último implica que el principio de igualdad de retribución sea de aplicación al régimen legal de los funcionarios públicos al concurrir en ellos, en opinión del TSJE, dichos criterios.

II Principios de igualdad de trato y de retribución en relación con los sistemas de previsión social voluntaria y obligatoria.

Como ampliación, explicación, detalle o complemento del contenido de la información que hemos ofrecido hasta ahora hemos de añadir lo siguiente:

I. El artículo 7 apartado 1 letra a) de la Directiva 1979/7 establece la facultad que tienen los Estados Miembros de excluir de su ámbito de aplicación la fijación de la edad de jubilación para la concesión de las pensiones de vejez y jubilación, y las consecuencias que pueden derivarse de ellas para otras prestaciones. Hay que aclarar sin embargo, que la jurisprudencia del TJE dispone que:

a. Esta excepción debe interpretarse de manera restrictiva limitándose su ámbito a las discriminaciones que estén objetiva y necesariamente vinculadas a la diferencia en cuanto a la edad de jubilación (asunto C-172/02). De ello se puede deducir que el legislador comunitario pretendía autorizar a los estados miembros a mantener temporalmente, para las jubilaciones, las ventajas concedidas a las mujeres para que modificaran progresivamente sus sistemas de pensiones sin perturbar el equilibrio financiero de estos sistemas.

b. La fijación de una edad diferente en función del sexo en una normativa sobre prestaciones distintas de las vejez y jubilación, solo puede justificarse si dicha desigualdad es objetivamente necesaria para evitar que se ponga en peligro el equilibrio financiero del sistema o para garantizar la coherencia entre el régimen de las pensiones de jubilación y el de las demás prestaciones (asunto C-303/02 Peter Haackert)⁹⁷.

⁹⁷ Se trata de una prestación concedida por la Seguridad Social Austríaca denominada jubilación anticipada por desempleo, que fijaba distintas edades de acceso dependiendo del sexo del solicitante. El acceso a la prestación se fijaba con tres años y medio de anterioridad a la edad de jubilación ordinaria tanto para mujeres como para hombres y en razón de la dificultad que encontrarían ciertos colectivos para obtener un empleo a esa edad. Dado que la diferencia en cuanto a la edad de acceso por sexo coincide con la existente para la jubilación ordinaria, el Tribunal estimó que esta discriminación era objetivamente

II. Constituye discriminación indirecta por razón de sexo y es contrario por tanto al principio de igualdad de retribución por el mismo trabajo o trabajo del mismo valor el hecho de que un régimen profesional de seguridad social requiera para el acceso a sus prestaciones cumplir un requisito que cumplen mayoritariamente los trabajadores masculinos siempre que esta medida no esté justificada objetivamente en razones que nada tengan que ver con discriminación basada en sexo. Así ocurre en el asunto C-50/96 (Lilly Schroder) en el que una medida aparentemente neutral como excluir de un suplemento de pensión a aquellos trabajadores a tiempo parcial que trabajan menos de 18 horas a la semana se convierte en discriminatoria toda vez que los datos estadísticos muestran que aproximadamente el 95% de los trabajadores afectados por esta exclusión son mujeres.

III. Es contrario al artículo 141 del Tratado usar factores que varían dependiendo del sexo para calcular el número de años adicionales de servicio que es necesario acreditar para obtener una pensión en base a que los valores actuariales son más altos para las mujeres que para los hombres. Dado que el equilibrio financiero del sistema se puede obtener a través de tablas actuariales unisex, no hay justificación en un posible desequilibrio financiero para una actuación discriminatoria (asunto C-227/04 Lindorfer, cálculo del equivalente actuarial para acreditar períodos en un régimen legal de seguridad social de los funcionarios al servicio de la Unión Europea).

III Normativa española sobre aplicación del principio de igualdad de remuneración en materia de jubilación anticipada

Brevemente vamos a describir las diferentes situaciones por las que actualmente se puede acceder a la jubilación anticipada aplicando la Ley General de Seguridad Social española (aprobada por Real Decreto Legislativo 1/994 de 20 de junio, en adelante LGSS).

Clasificaremos las diferentes posibilidades de acceso a la jubilación anticipada en nuestra legislación en los siguientes grupos:

necesaria para asegurar la coherencia entre la pensión de jubilación anticipada por desempleo y la de jubilación ordinaria.

A partir de los 60 años por la vía del derecho transitorio:

- ⊕ Con carácter general, para ser acreedor a este tipo de pensión es necesario haber sido mutualista, es decir, haber cotizado a cualquier mutualidad de trabajadores por cuenta ajena con anterioridad a 01 de enero de 1967. Es de aplicación a aquellos casos en que la pensión se reconoce por el Régimen General, el de la Minería del Carbón o el Régimen Especial del Mar para los trabajadores por cuenta ajena y permite la jubilación anticipada a partir de los 60 años si bien con aplicación de un coeficiente reductor en el porcentaje que hubiese correspondido a la pensión.

A partir de los 61 años en aplicación del artículo 161bis de la LGSS:

- ⊕ En este caso, la jubilación anticipada se puede conseguir a partir de los 61 años sin que sea necesario haber sido mutualista, pero se exigirá un requisito adicional de período mínimo de cotización (un mínimo de 30 años de cotización efectiva) y el porcentaje se reducirá por la aplicación de un coeficiente que va desde el 8% al 6% por año que falte hasta alcanzar la edad ordinaria de jubilación en función del número total de años cotizados.

Para ciertos discapacitados en grado igual o superior al 45%:

- ⊕ A partir de los 58 años sin coeficiente reductor.

Por aplicación de coeficientes reductores de la edad:

- ⊕ Minería del carbón
- ⊕ Estatuto minero
- ⊕ Ferroviarios
- ⊕ Trabajadores aéreos
- ⊕ Trabajadores del mar
- ⊕ Bomberos
- ⊕ Miembros del cuerpo de la Ertzaintza
- ⊕ Con discapacidad igual o superior al 65%

 A estos colectivos se les aplica una bonificación por tiempo trabajado en tareas consideradas como especialmente penosas o peligrosas resultando con ello rebajada la edad de jubilación en un determinado número de años dependiendo del colectivo sin que se aplique reducción en el porcentaje aplicable a la base reguladora, pues los años de bonificación se consideran cotizados a estos efectos. Así, por ejemplo, en el régimen del mar y agotando el número de años de bonificación máximo un trabajador puede jubilarse a los 55 años con la pensión que le hubiera resultado de haber trabajado hasta los 65.

En razón de la actividad desempeñada, con o sin coeficiente reductor de un 8% por año anticipado y, en función del tiempo acreditado en la actividad, desde los 55 o 60 años a los artistas y profesionales taurinos.

Por fin, describimos brevemente el colectivo que más nos interesa que es el constituido por aquellos que se jubilan anticipadamente a partir de los 64 o 61 años de edad (con carácter general) acogiéndose a la posibilidad de jubilación anticipada como medida de fomento de empleo a través de la jubilación especial a los 64 años o la jubilación parcial. Dado el número relativo de jubilaciones parciales con contrato de relevo en relación con las anticipadas a los 64 años y su consiguiente contrato de sustitución, nos centramos en las parciales antes de los 65 años, de las que brevemente mencionaremos las características que más nos interesan:

- Ha de tratarse de trabajadores por cuenta ajena a tiempo completo con una antigüedad en la empresa de 6 años anteriores a la jubilación parcial. Los años de antigüedad han de ser consecutivos y sin interrupción.
- Con carácter simultáneo se ha de celebrar un contrato de relevo en los términos previstos en el artículo 12.7 del Estatuto de los Trabajadores.
- La edad ha de ser de 61 años⁹⁸ o, con determinados requisitos, 60.

⁹⁸ Con aplicación de un período transitorio para los mayores de 60 pero menores de 61 conforme a lo estipulado en este sentido por la disposición derogatoria única del RD Ley 8/2010 de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

- La reducción de la jornada de trabajo debe estar comprendida entre un mínimo de un 25 por ciento y un máximo del 75 por ciento (o del 85% con determinados requisitos).

- La empresa deberá celebrar simultáneamente un contrato de relevo con un trabajador en situación de desempleo o que tenga concertado con la empresa un contrato de duración determinada, con objeto de sustituir la jornada de trabajo dejada vacante por el trabajador que se jubila parcialmente.

Una vez cumplidos estos requisitos y los demás que señala la norma, el trabajador se jubila parcialmente, pasando a desarrollar la jornada a tiempo parcial que le corresponda dependiendo de los términos establecidos para su jubilación y la jornada que deja de trabajar, al menos, es ocupada por el trabajador relevista.

La legislación española relativa al principio de igualdad de retribución hay que buscarla en primer lugar en el enunciado general del principio de igualdad de la Constitución española y con carácter más particular, en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres⁹⁹.

IV A modo de conclusión.

Básicamente lo que hemos querido investigar es la posible existencia de elementos de discriminación en relación con el sexo en las distintas formas de acceso a la jubilación anticipada, en aplicación de las normas expuestas y la jurisprudencia revisada, tanto en lo que se refiere a la seguridad social profesional como a la derivada de los regímenes legales.

En lo que respecta a los regímenes legales de seguridad social incluidos en la LGSS, y una vez expuestas las distintas vías de acceso, creemos que no existen diferencias de acceso a la jubilación anticipada por edad en relación con el sexo del

⁹⁹ Otra mención clara se puede encontrar en el artículo 28 del RD Leg1/1995 (Estatuto de los Trabajadores)

beneficiario ni por tanto posibilidad de discriminación, al menos, directa, si bien cabría hacer alguna precisión en este sentido.

En efecto, como hemos visto, para el acceso a la jubilación parcial se requiere, entre otros requisitos, que el beneficiario de la pensión tenga un contrato a tiempo completo y una antigüedad de 6 años en la empresa, impidiendo por tanto que los trabajadores a tiempo parcial y, en general, los afectados por la temporalidad en la contratación puedan devengar este tipo de pensión.

El problema reside en que, incluso en la edad a la que se tiene derecho a este tipo de prestación, los contratos a tiempo parcial son más frecuentes entre las mujeres que entre los hombres y la temporalidad les afecta más a ellas que a ellos¹⁰⁰, lo que nos podría llevar a considerar la posible existencia de una discriminación indirecta.

Esta hipótesis habría que rechazarla por lo siguiente:

Jurisprudencialmente es discriminación indirecta que un régimen profesional o uno legal al que le sea de aplicación el principio de igualdad de retribución requiera para el acceso a sus prestaciones cumplir un requisito que cumplen mayoritariamente los trabajadores masculinos siempre que esta medida no esté justificada objetivamente en razones que nada tengan que ver con discriminación basada en sexo. Pero en nuestro caso, no hablamos de uno de estos regímenes, no se puede concluir que estadísticamente¹⁰¹ se perjudique mayoritariamente a las mujeres frente a los hombres y además se podría argumentar que la medida está basada en el fomento del empleo¹⁰².

En relación con las diferentes edades de acceso a la jubilación también se podría argüir que para ciertos colectivos en los que está prevista una rebaja importante, de hasta 10 años como hemos visto, esta bonificación afecta mayoritariamente a los hombres que son los que están afiliados al régimen en un porcentaje estadísticamente muy mayoritario (por ejemplo el Régimen Especial de los Trabajadores del Mar).

¹⁰⁰ Ver en este sentido el trabajo “Trayectorias de afiliación y bases de cotización según género” www.seg-social.es. Premios FIPROS 2008.

¹⁰¹ En el sentido expresado, por ejemplo, en los asuntos C-4/02 y C-5/02.

¹⁰² Lo cual podría ser muy discutible.

Aquí las pegas para considerar la posible existencia de una discriminación indirecta estarían en la jurisprudencia de los tribunales españoles que consideran que la pertenencia a un régimen no se puede tomar como discriminación, en que la razón de la rebaja cobra su sentido en relación con el ejercicio de una actividad especialmente penosa y en la reiterada dificultad de poder interpretar que las prestaciones y la edad de jubilación en los regímenes legales constituyen retribución a la hora de invocar el principio de igualdad de retribución.

En cuanto a las disposiciones que se recogen en los convenios colectivos, en relación con la jubilación anticipada y la parcial, la conclusión a la que hay que llegar es que el fomento convencional (a través de premios, complementos...) es escaso y tiene fundamentalmente una finalidad de empleo y restructuración de plantilla más que puramente de protección social¹⁰³.

Así, en cuanto a los complementos a los trabajadores que se jubilan anticipadamente estos se externalizan en su mayoría a través de aportaciones a planes de pensiones de prestación definida, aportación definida o mixtos.

Sin embargo, no podemos apreciar, en principio, elementos discriminatorios en relación con el principio de igualdad de retribución por los mismos motivos ya expuestos para los regímenes legales. Ello sin perjuicio de cláusulas específicas de convenios concretos en que ello pueda ser identificable.

En todo y en relación con el asunto C-227/04 (Lindorfer) cabría preguntarse si cabría una derogación implícita del artículo 9.1.h de la Directiva de refundición y las implicaciones que se derivarían en relación con la redacción del artículo 71 y la DT quinta de la LO 3/2007 para la igualdad efectiva de hombres y mujeres.

¹⁰³ Ver en este sentido “Las mejoras voluntarias en la negociación colectiva actual” www.seg-social.es premios FIPROS 2006.

Comunicación: LA TRIBUTACIÓN CONJUNTA EN EL IRPF: UN ANÁLISIS DESDE LA POLÍTICA DE NO DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE GÉNERO¹⁰⁴

José Luis Burlada Echeveste.

Inés María Burlada Echeveste.

Universidad del País Vasco.

RESUMEN: Cada vez hay más voces que reclaman que la política de no discriminación por razón de género justifica la revisión del modelo de tributación conjunta, pues ésta desincentiva el acceso al mercado laboral del cónyuge dependiente.

PALABRAS CLAVE: Igualdad de género, tributación conjunta, splitting, reducciones.

La tributación conjunta en el IRPF, que parte históricamente de un modelo de familia en el que existía un perceptor de rentas único o principal, el marido, y, en su caso, otra perceptora secundaria, la mujer, resulta contraria a la política de igualdad de género¹⁰⁵. Lo reconoce el propio Preámbulo de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, al señalar que “En esta consideración de las circunstancias personales y familiares cabe efectuar una mención a la opción por la tributación conjunta. *La política de no discriminación por razón de género y razones de simplificación de la gestión del impuesto podrían justificar su revisión.* No obstante, se mantiene su tratamiento actual en el impuesto para *evitar numerosos perjudicados* en los matrimonios en los que alguno de sus miembros no puede acceder al mercado laboral, y por tanto obtiene rendimientos sólo uno de los

¹⁰⁴ Este trabajo se enmarca en la jornada “La fiscalidad al servicio de la igualdad entre hombres y mujeres como premisa del estado del bienestar en el País Vasco”, celebrada en la Facultad de Derecho de Donostia el día 12 de mayo de 2011.

¹⁰⁵ CARBAJO VASCO, D., “La tributación conjunta en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la igualdad de género. Algunas reflexiones”, en *Política fiscal y género* (VV. AA., dirección: PAZOS MORÁN), ed. IEF, 2005, pág. 92.

cónyuges, como podrían ser los casos de determinados pensionistas con rentas de cuantía reducida, o de determinadas familias numerosas”.

La tributación conjunta surgió con la Ley 18/1991, de 6 de junio, del IRPF, con la finalidad de proteger un modelo de familia en la que el esposo generaba la mayor parte o la totalidad de las rentas, y la esposa no tenía ingresos, o estos eran residuales o simplemente provenían del mercado sumergido y no se declaraban. Con anterioridad, la Ley del IRPF de 1978 establecía, con carácter obligatorio, el gravamen conjunto de todos los miembros integrantes de una unidad familiar, acumulando sus rentas, con un notable incremento de la progresividad para las familias con varios perceptores de rentas¹⁰⁶. La STC 45/1989, de 20 de febrero, declaró incompatible con la Constitución esta acumulación obligatoria de rentas¹⁰⁷. Con el sistema de tributación conjunta introducido en 1991 se trató de mitigar el brusco cambio desde un modelo de tributación conjunta obligatoria a un sistema de imposición individual. El legislador optó por un modelo de tributación individual, descartando otras soluciones como el *splitting* o el cociente familiar¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Incide sobre esta cuestión SIMÓN ACOSTA (*El Nuevo Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, ed. Aranzadi, 1999, pág. 21): “la carencia más importante de la reforma de 1978 fue la tributación acumulada de las rentas obtenidas por la familia (principalmente por el matrimonio) (...) la acumulación o concentración de la renta en una sola base imponible provoca una subida de cuotas, por ser más alto el tipo de gravamen aplicable. Esa concentración se producía, según la Ley de 1978, en el seno de la familia, pues el matrimonio y la filiación obligaban a tributar conjuntamente a las personas integradas en unidades familiares. El sistema de tributación familiar conjunta, que pudo ser favorable a la familia en una época en que la mujer no trabajaba fuera de casa y las uniones de hecho eran prácticamente inexistentes, producía una grave discriminación en contra del matrimonio. El legislador se negó a corregirla por causa del coste que, en términos de recaudación, se iba a derivar del reconocimiento del derecho a tributar individualmente. La Hacienda Pública se negó a renunciar al exceso de tributación que injustamente pesaba sobre los matrimonios”.

¹⁰⁷ Ante el razonamiento jurídico del Abogado del Estado de que la tributación separada de los cónyuges se traduciría en una grave “desperecuación” desfavorable para aquellas familias en las que uno solo de los cónyuges obtenía rentas, la STC 45/1989 mantuvo que “arranca del incierto supuesto de que la única alternativa posible al sistema de la pura y simple acumulación de rentas (...) es la declaración separada de los cónyuges. Una cosa es la acumulación de rentas para aplicar al resultado de la adición el tipo que corresponda y otra, bien distinta, la consideración conjunta de ambas rentas con las que se opera después para imputarles a los cónyuges (como ocurre con el sistema más simple de *splitting*) o a todos los miembros de la unidad (según el sistema de cociente familiar) a fin de aplicar el tipo que corresponda al resultado de esta imputación. En particular no se percibe cómo podría perjudicar a la mayor parte de los hogares (aquellos en los que toda la renta es obtenida por uno solo de los cónyuges), la división por dos de la renta única, con la consiguiente disminución del tipo efectivamente aplicable”. Esta afirmación, a juicio de la Comisión para el Estudio y Propuesta de Medidas para la Reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas de 1998 (*Informe para la Reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, ed. IEF, febrero 1998, pág. 93), supone que “Los sistemas de *splitting* y cociente familiar son aceptables constitucionalmente”.

¹⁰⁸ En el *Informe para la Reforma del IRPF*, de febrero de 1998, se apunta que para corregir los efectos de la acumulación en la tributación conjunta se pueden emplear cuatro sistemas básicos: las tarifas

Con el paso del tiempo, a medida que la mujer se ha ido incorporando al mercado de trabajo, el número de familias que se beneficiaban de la tributación conjunta ha ido reduciéndose¹⁰⁹. Además, la Ley del IRPF de 1998 suprimió el beneficio fiscal más importante de este régimen: la tarifa propia con *splitting* hasta los dos millones de pesetas. Este beneficio respondía, por una parte, a factores ideológicos, pues trató de

múltiples, las deducciones variables en cuota por razón de acumulación de renta, el cociente familiar y, finalmente, el sistema de promedio simple o *splitting*, en su doble versión de pleno y atenuado; analizando, seguidamente, cada uno de ellos. La solución de la tarifa múltiple parte del hecho de que la única solución completa posible sería aplicar tantas tarifas distintas como combinaciones sean posibles de la proporción en que se distribuyan los ingresos entre los cónyuges. La hipótesis más plausible es que ambos cónyuges sean perceptores de renta porque incluso en los matrimonios en que uno de los cónyuges no trabaja, casi siempre habrá alguna fuente de rendimientos de titularidad común dentro del matrimonio -depósitos bancarios, valores o similares- o se dará el caso de que, incluso el cónyuge más pobre, ostente la titularidad de alguna fuente de renta por pequeña que sea. La tarifa múltiple conduciría a una tarifa de gravamen para aquellas unidades familiares en que, por ejemplo, un perceptor aporta el 1% de los ingresos y otro el 99%; otra tarifa diferente para cuando un perceptor aporta el 2% y el otro el 98% y así sucesivamente.

El sistema de deducción variable en la cuota consiste en aplicar la tarifa de la declaración individual o separada a la renta global de la declaración conjunta y deducir de la cuota obtenida el exceso de gravamen originado por la acumulación. El cálculo de ese exceso de gravamen toma en consideración no sólo el volumen de la renta conjunta, sino también la proporción en que cada cónyuge contribuye a su generación, mediante la oportuna función matemática. Este sistema, como el anterior, pretende configurar un procedimiento de tributación conjunta cuyo resultado equivale a la suma de las cuotas calculadas individualmente.

El procedimiento de cociente familiar se ha utilizado en Francia para resolver simultáneamente el problema de la acumulación de rentas en la tributación conjunta y el de las deducciones por personas dependientes. Consiste en aplicar la tarifa de la declaración individual o separada a la renta conjunta de la unidad familiar, pero dividiendo previamente esa renta por dos en caso de un matrimonio sin hijos dependientes, por 2,5 en caso de un matrimonio con un hijo dependiente y por 3 para el matrimonio con dos hijos dependientes. Una vez calculada la cuota, ésta se multiplica por el mismo factor que ha servido de divisor anteriormente, determinándose así la cantidad debida inicialmente por el impuesto.

El sistema de “splitting” consiste en promediar los ingresos de ambos perceptores y aplicar a ese promedio la tarifa de la declaración separada, multiplicando posteriormente por dos la cuota resultante. Esta solución se llama “sistema de promedio simple de renta” o “splitting pleno”. La Comisión señaló como ventajas del *splitting* su sencillez, el incentivo a las declaraciones conjuntas, su acomodo al régimen económico matrimonial de gananciales y la disminución de las cargas fiscales de las familias en las que los cónyuges perciben rentas muy desiguales o solo uno de ellos es perceptor de rentas. Y como inconvenientes que el efecto en costes se reparte de manera desigual, afectando a la progresividad del sistema porque beneficia más a los matrimonios con rentas más altas, tratando igual a familias distintas, “pues no tendrá la misma disponibilidad de renta una familia en la que exista un solo perceptor, por ejemplo de 4 millones, que una familia en la que cada perceptor gane 2 millones, ya que en la primera el cónyuge sin renta podrá dedicar su tiempo al hogar ahorrando otros gastos”, añadiendo que “el “splitting” puro puede desincentivar la participación laboral de la mujer o el marido en el mercado de trabajo, ya que su primera peseta ganada irá al tipo marginal de la mitad de la renta de su cónyuge” (la cursiva es nuestra).

En cualquier caso, la Comisión, tras defender la pervivencia de un sistema de tributación separada y otro de tributación familiar conjunta, no llegó a pronunciarse sobre cuál debería ser el procedimiento más adecuado para resolver los problemas que la acumulación de rentas origina en la aplicación de una tarifa progresiva, pues cualquiera de las soluciones tiene argumentos a favor o en contra.

¹⁰⁹ Aunque el número de declarantes por esta modalidad ha ido mermando, todavía sigue siendo importante. Así, por ejemplo, de las declaraciones presentadas en el año 2003, el 32,30% fueron conjuntas. Las mujeres siguen siendo el segundo cónyuge sin ingresos en la inmensa mayoría de los casos (por ejemplo, en el año 2007, el 90,12%).

contrarrestar la corriente que, inspirada en el modelo alemán¹¹⁰ y favorable al matrimonio, pedía la aplicación del sistema *splitting* para las rentas familiares¹¹¹. Según esta corriente, la Constitución española defendería fiscalmente el modelo de familia clásico, matrimonio con un solo o principal productor de rentas: el marido. Por otra parte, desde un punto de vista económico, razones de equidad aconsejaban la tributación conjunta al favorecerse las rentas del trabajo en las escalas más bajas, reduciendo al 50% la base gravable¹¹².

En la actualidad, las ventajas fiscales de la tributación conjunta son muy reducidas¹¹³, presentando el grave inconveniente de que todos los miembros de la

¹¹⁰ Señala GUSTAFSSON (“Impacto de género de los impuestos sobre la renta. Desincentivos al trabajo de las mujeres casadas producidos por la tributación conjunta”, en *Política fiscal y género*, ob. cit., págs. 66-67) que “El sistema de tributación *splitting* alemán considera justo que los impuestos sobre las rentas de la familia sean iguales, independientemente de que los hayan obtenido ambos esposos o no. La Constitución alemana protege al perceptor de renta masculino declarando que el hombre debe poder mantener a su familia. Presta, pues, apoyo al sistema de división de rentas y a la deducción transferible en concepto de la esposa dependiente (...) un soltero con una renta de 100 pagará menos impuestos cuando se case y pase a ser el sostén masculino de la familia. (...) se computa el impuesto como si él y su esposa hubieran percibido cada uno la mitad de la renta”.

¹¹¹ Así se defendió en un informe (publicado como *La reforma fiscal y los problemas de la Hacienda Pública española*, ed. cívitas, 1990, págs. 78 a 84) elaborado por un equipo de Catedráticos de Hacienda Pública dirigido por FUENTES QUINTANA y al que se sumaron muchos Profesores de Universidad de la disciplina. A juicio de estos Profesores, “con tarifas progresivas, la declaración conjunta exige de algún mecanismo que haga que la tributación de los cónyuges no supere a la que les correspondería si permanecieran solteros. Más aún, incluso si ese mecanismo puede originar que la tributación conjunta de la familia fuese menor que la que soportaría un soltero, esta discriminación sería plenamente admisible, dado el mandato constitucional de protección a la familia. Por último, el sistema que se elija debería eliminar también la discriminación a las familias en régimen de gananciales con un único ganador de rentas”.

Estos Profesores abogaron por la implantación del sistema *splitting*: “se deberían valorar como esenciales los requerimientos de la sencillez y considerar como más apropiado el esquema del *splitting* o partición en dos de las rentas familiares en una declaración conjunta a efectos de calcular la cuota tributaria. En el referido sistema, la renta familiar conjunta se divide por dos a efectos de la aplicación de la tarifa y, una vez obtenida la cuota correspondiente, ésta última se multiplica por dos para obtener la cantidad conjunta debida por el Impuesto. El sistema de *splitting*, o partición, tiene la enorme virtud de su sencillez relativa, y permite verdaderamente el respeto al precepto constitucional que obliga a que todos contribuyan al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica. Por otra parte, al favorecer a la familia, da cumplimiento también al precepto constitucional que obliga a proteger a esta institución”.

Y como propuestas concretas para la reforma del IRPF se señalaban las siguientes: “a) Permitir la declaración separada para todos aquellos matrimonios que voluntariamente opten por este sistema. b) Aplicar el sistema de *splitting* o de partición de rentas a todos aquellos matrimonios que presenten declaración conjunta, cualquiera que sea la proporción en que cada cónyuge contribuya a la obtención de la renta familiar”.

¹¹² CARBAJO VASCO, D., “La tributación conjunta...”, ob. cit., pág. 93.

¹¹³ La Comisión para la Reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en su *Informe para la Reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, de 3 de abril de 2002 (publicado en la página de Internet del IEF), recuerda que desde la década de 1970 se ha venido produciendo un abandono progresivo de los sistemas de tributación conjunta en la mayor parte de los países del entorno, pues así sucedió en Austria en 1973, en Bélgica en 1990, en Dinamarca en 1970, en Finlandia en 1976, en

unidad familiar quedan, conjunta y solidariamente sujetos al pago de la deuda tributaria, con independencia del régimen económico matrimonial, sin perjuicio del derecho a prorratear entre sí el importe de la deuda, según la parte de la renta sujeta imputable a cada uno de ellos¹¹⁴. La ventaja fiscal más relevante es que existe una reducción por declaración conjunta que se aplica sobre la base imponible de la unidad familiar. La unidad familiar puede ser de dos tipos: a) Unidad familiar biparental, formada por los cónyuges no separados legalmente -en el País Vasco también por las parejas de hecho- y, si los hubiere, los hijos menores (con excepción de los que, con el consentimiento de los padres, vivan independientes de estos) y los hijos mayores de edad incapacitados judicialmente sujetos a patria potestad prorrogada o rehabilitada; b) Unidad familiar monoparental: en los casos de separación *legal*, o cuando no existiera vínculo matrimonial (en el País Vasco, también pareja de hecho), la formada por el padre o la madre y los hijos menores de edad o mayores de edad incapacitados judicialmente y sujetos a patria potestad prorrogada o rehabilitada (por ejemplo, padre o madre solteros, viudos, divorciados o separados legalmente, que conviven con hijos menores de edad o mayores judicialmente incapacitados)¹¹⁵.

Las medidas tributarias que suponen hacer más gravosa la tributación de los ingresos del segundo perceptor, en la mayor parte de los casos las mujeres casadas, van en contra de la igualdad de género porque desincentivan el acceso al mercado de trabajo¹¹⁶. El obstáculo que presenta la tributación conjunta para el acceso al mercado laboral es muy claro en el caso típico de la mujer que empieza a trabajar fuera de casa con un

Grecia en 1978, en Italia en 1977, en los Países Bajos en 1973, en Suecia en 1971 y en el Reino Unido en 1972.

¹¹⁴ El Profesor SIMÓN ACOSTA (*El Nuevo...*, ob. cit., pág. 284) -téngase presente que este ilustre autor fue miembro de la Comisión que elaboró el Informe para la reforma del IRPF, de febrero de 1998, cuyas propuestas fueron acogidas en la Ley del IRPF de 1998- entiende que con este régimen de responsabilidad el principio constitucional de capacidad económica queda salvaguardado: “Si se admite... que la opción por este régimen tributario afecta a todos los miembros de la familia, obtengan renta o no la obtengan, puede suceder que una persona sin renta se vea obligada a pagar el tributo. El principio constitucional de capacidad económica queda salvaguardado por dos motivos: En primer lugar, porque el régimen de tributación familiar sólo se aplica a quien opta voluntariamente por él. Y, en segundo término, porque quien se vea obligado al pago del tributo en virtud de su responsabilidad solidaria, tiene acción de repetición contra los demás miembros de la unidad familiar en la proporción que corresponda a cada uno”.

¹¹⁵ En el Estado, para la unidad familiar biparental la reducción es de 3.400 euros, para la monoparental, de 2.150 euros. En el País Vasco, la base imponible general se reduce en el primer caso en 4.033 euros, en el segundo en 3.503 euros.

¹¹⁶ CARBAJO VASCO, D, “La tributación conjunta...”, ob. cit., pág. 94.

contrato a tiempo parcial¹¹⁷ y, por tanto, con un salario reducido. Un ejemplo resultará clarificador. Pensemos en un contribuyente casado y sin hijos, con ingresos brutos anuales de 26.846 euros, planteando dos hipótesis: 1) la mujer no trabaja fuera de casa; 2) la mujer trabaja a tiempo parcial, ganando 3.606 euros brutos al año. En el segundo caso, haciendo la declaración conjunta se produce un importante incremento de cuota en el IRPF: de pagar una cuota de 3.453 euros se pasa a pagar una cuota de 4.405 euros. El trabajo de la mujer que empieza a trabajar fuera de casa soporta un tipo impositivo efectivo muy alto: 32,8%¹¹⁸.

En definitiva, la declaración conjunta introduce un importante sesgo de género en el sistema fiscal porque favorece fiscalmente a las familias que siguen el modelo tradicional de sustentador principal y esposa dependiente¹¹⁹. De ahí que autores como CARBAJO VASCO aboguen por la supresión del régimen de tributación conjunta al haber transcurrido ya veinte años de adaptación¹²⁰.

¹¹⁷ Señala GUSTAFSSON (“Impacto de género...”, ob. cit., pág. 68) que la Administración alemana reconoce la existencia de descuentos al trabajo a tiempo parcial del segundo perceptor y que, por ello, introdujo la posibilidad de un trabajo marginal exento del impuesto. Así, a partir de abril de 1999 se estableció que toda persona que percibiese una cantidad inferior a 630 marcos mensuales, trabajando menos de 15 horas semanales, estaría exenta de pagar el impuesto, con la ventaja adicional de tener que pagar cotizaciones reducidas a la Seguridad Social.

¹¹⁸ Los ejemplos, referidos a la normativa estatal, han sido tomados de CASTRO GARCÍA y MEDIALDEA GARCÍA: “La (des)igualdad de género en el sistema de impuestos y prestaciones de España”, en *Fiscalidad y equidad de género* (VV. AA., dirección: PAZOS MORÁN), Fundación Carolina, 2010, págs. 127 y ss.

¹¹⁹ CASTRO GARCÍA, C., y MEDIALDEA GARCÍA, B., “La (des)igualdad de género...”, ob. cit., pág. 125.

¹²⁰ “La tributación conjunta...”, ob. cit., pág. 93, quien añade: “Si, evidentemente, la justificación de la equidad, centrada en la tarifa especial vigente durante el período 1991-1999, ha desaparecido, ¿qué razón, constitucionalmente válida, puede argüirse a favor de un sistema de tributación cuya normativa dificulta, siquiera levemente, el acceso de la mujer al mercado de trabajo, va en contra de lo dispuesto en la normativa europea y las necesidades de nuestro mercado laboral? Nuestra reducida participación de la mujer en el mercado de trabajo no puede, de ninguna manera, verse entorpecida por sistemas de fiscalidad que, además de atacar a la equidad, pueden ser contrarios al acceso de las mujeres a la actividad económica”.

COMUNICACIÓN: Vista parcial sobre la Igualdad de género y fiscalidad en la CAV

Dra. Susana Serrano Gazteluurrutia
Prof. Derecho Financiero y Tributario
Euskal Herriko Univertsitartea-Universidad del País Vasco

1.INTRODUCCIÓN. 2. DATOS ESTADISTICOS CAV y JUSTIFICACIÓN DEL TEMA. 3. IGUALDAD DE GÉNERO Y FISCALIDAD. 4. FISCALIDAD DE GÉNERO EN LA CAV. 5. CONCLUSION. 6. BIBLIOGRAFÍA.

Dra. Susana Serrano Gazteluurrutia
Prof. Derecho Financiero y Tributario
Euskal Herriko Univertsitartea-Universidad del País Vasco

INTRODUCCIÓN

Cuando me propusieron que preparase una comunicación para esta jornada de igualdad de género y fiscalidad, reconozco que sentí cierta reticencia, por desconocimiento del tema. Busqué información, webs oficiales... y los iba guardando en una carpeta. Leía el material de vez en cuando (y ahora, por hacer la gracia, debería añadir que entre biberones y cambio de pañales, y aunque sonará a chiste no se aleja demasiado de la realidad...). Pero no me decidía a comenzar nada, no sabía cómo enfocarlo, cómo no ser reiterativa. La solución surgió de la manera más inesperada, y con esto querría comenzar; le dije a mi hija de tres años que era igual que sus hermanos, y muy ofendida me respondió que ella no quería hacer pis de pie, porque se iba a mojar...

Lo que puede parecer un chiste, no lo es. Con una respuesta tan evidente, la niña dejó patente una obviedad que a veces, en pos de esa igualdad entre géneros, olvidamos. Creo que no se trata de igualar a unas con otros, sino de que las inevitables diferencias innatas no supongan un detrimiento para las mujeres. Que la diferencia no sea sinónimo de desventaja. Que cuando mi niña quiera hacer pis, tenga las mismas facilidades que sus hermanos. O que cuando yo me quiera ir a un Congreso, el padre de las criaturas tenga la posibilidad de “compatibilizar” la vida familiar y laboral, pudiendo entrar diez minutos más tarde en el trabajo y saliendo media hora antes¹²¹. Son ejemplos tontos,

¹²¹ Es lo que se conoce como *equidad de género*, la capacidad de ser equitativo, justo y correcto en el trato de mujeres y hombres según sus necesidades respectivas. La equidad de género se refiere a la

pero reales. Y creo que evidencian algunos de los diferentes aspectos de la cuestión. La impresión general es que las políticas públicas se han centrado en medidas que giran en torno a las mujeres (profesionales, trabajadoras, madres, cuidadoras...). Y no es que no deba ser así, sino que quizás (solo quizás, como idea) es hora de ir un poco más allá en esa paridad y empezar a aplicar esas medidas (ya sean ayudas, incentivos, etc.) también a los hombres. Junto a las hoy por hoy imprescindibles guarderías, ayudas domésticas, beneficios fiscales es necesario flexibilizar horarios tanto a hombres como a mujeres. Y si para hacerlo posible hay que incentivar (fiscalmente) a las empresas, ajustar calendarios escolares y laborales, ampliar horarios de atención médica primaria... El ámbito de acción, y de estudio, es amplio.

DATOS ESTADÍSTICOS CAV y JUSTIFICACIÓN DEL TEMA

Las últimas estadísticas disponibles sobre la Comunidad Autónoma de Euskadi (Eustat, 31.12.2009) recogen que hay 2.169.038 personas empadronadas en ella. Por sexos, son 1.109.297 mujeres (51,14 %) y 1.059.741 hombres (48,85%). La tendencia en cuanto a sexos es similar en los tres Territorios Históricos¹²². Sin ánimo de adentrarnos en excesivos datos estadísticos, recogemos tan solo que el peso demográfico de mujeres y hombres ha sido siempre parejo (51 % mujeres, 49% hombres). Otro dato significativo deducible de las cifras es que, por grupos de edad, la proporción de mujeres en el conjunto de la CAV es inferior a la de los hombres hasta los 45 años y a partir de esta edad la tendencia es la opuesta; es decir, a mayor edad

justicia necesaria para ofrecer el acceso y el control de recursos a mujeres y hombres por parte del gobierno, de las instituciones educativas y de la sociedad en su conjunto.

¹²² Fuente: Eustat

		Mujeres				Hombres	
2009	Total	Abs.	%	Abs.	%		
		Abs.	%	Abs.	%		
A lava-Araba	17.016	158.800	50,09	158.216	49,90		
B izkiaia	151.704	593.923	51,56	557.781	48,43		
G ipuzkoa	00.318	356.574	50,91	343.744	49,08		
C AV	169.038	1.109.297	51,14	1.059.741	48,85		

2009	Total	Mujeres		Hombres	
		Abs.	Abs.	%	Abs.
Total	2.172.175	1.109.763	51,1	1.062.412	48,9
0-15 años	298.513	145.192	48,6	153.321	51,4
16-44 años	866.936	422.063	48,7	444.873	51,3
45-64 años	597.189	303.739	50,9	293.450	49,1
65 años y mas	409.537	238.769	58,3	170.768	41,7

mayor proporción de mujeres. La distancia aumenta a partir de los 65 años, donde las mujeres pasan a ser el 58,3% de la población frente al 41,7% de los hombres.

Por tanto, una conclusión rápida nos lleva a resumir las estadísticas de forma muy simple: de la población total, al menos la mitad son mujeres y subiendo por la pirámide su número aumenta. En consecuencia, al menos la mitad de todo corresponde a las mujeres: educación, sanidad, empleo, nivel de vida, calidad de vida... En teoría. Y aquí cabe dejar planteado si efectivamente los recursos destinados a esa población se adecuan a sus necesidades o “están hechos a la medida de los hombres”.

Porque la realidad es que, estadísticamente hablando, en cuanto a educación se refiere son más las mujeres (por encima de la media europea) que los hombres que superan al menos los estudios secundarios (CAV 2010: 76.4% hombres / 81.6% mujeres), tendencia mantenida a lo largo del tiempo¹²³, aunque este mayor nivel académico no se refleja totalmente en una mayor “neutralidad” de los trabajos o las remuneraciones en general.

Llevamos algunos años ya inmersos en políticas de igualdad de género en (casi) todos los ámbitos sociales, con incidencia en la esfera tanto pública como privada de las personas. No se trata solo de una moda, o de hacer algo políticamente correcto, sino de paliar una disfunción de la propia sociedad, donde la mitad de la población parecía invisible a efectos activos. Se habla de empoderamiento como un proceso multidimensional que, a su vez, va incorporando los resultados del mismo. El empoderamiento se manifiesta como una redistribución del poder, como un mecanismo de igualación¹²⁴. Como señala MARTÍN, “empowerment, en inglés, significa tener la capacidad de hacer algo, es decir se trata de tener poder para, y no poder sobre. Y aunque el poder sobre y el poder para puedan resultar equivalentes en algunas ocasiones, en otras sin embargo son conceptos completamente distintos e incluso contrarios. Empoderar, el poder para, supone que alguien, individuo o grupo, tiene una serie de capacidades que en principio le permiten asumir la responsabilidad sobre su propio futuro. El individuo o grupo se vuelve agente, es decir tiene la capacidad para

¹²³ Fuente: Eustat

¹²⁴ SRILATHA BATLIWALA, “El significado del empoderamiento de las mujeres: nuevos conceptos desde la acción”, en LEÓN, Magdalena: *Poder y empoderamiento de las mujeres*, T/M Editores, Santa Fe de Bogotá, 1997, p. 193.

On line, http://www.amdh.org.mx/mujeres3/biblioteca/Doc_basicos/5_biblioteca_virtual/3_d_h_mujeres/14/10.pdf. Sobre el empoderamiento, *vid.* también, entre otros, HEGOA: *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Clara Murguialday, Karlos Pérez de Armiño y Marlen Eizagirre: “Empoderamiento”, en <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/86>.

afrontar, influir e incluso intentar generar su futuro de acuerdo con su voluntad y anhelos. Y ésta es otra característica fundamental: el empoderamiento es una capacidad, que no pasa de ser un mero potencial hasta que no se pone en acción. La capacidad para existe, en el momento en que se ejecuta; hasta entonces es simple potencial. Por eso en el caso del empoderamiento igual de crítico que la capacidad para actuar, es la voluntad de hacerlo. Y la voluntad, la elección de pasar del potencial a la acción, implica necesariamente una decisión responsable del individuo. Es por ello por lo que se podría definir el poder sobre como un potencial de autoridad sobre otros mientras que el poder para lo es de la responsabilidad personal”¹²⁵.

Esta materialización de la presencia femenina en todos los ámbitos, en paridad con los conciudadanos masculinos, es una cruzada transversal adoptada en todas las instancias políticas internas (Estado, Comunidades Autónomas, Entes locales) e internacionales (Unión Europea, ONU, etc.). No entraremos ahora en recopilar todas las normas, de todo rango, dirigidas a encauzar este planteamiento¹²⁶. Tan solo recalcar que se trata de un esfuerzo común y generalizado. Y no es cuestión solo de igualdad, quizá teñido de cierto feminismo (al menos, sí potenciado por estos movimientos), sino que la cuestión va más allá y enraíza con la misma estructura de nuestra sociedad, que indudablemente está cambiando y debe actualizar sus roles hasta ahora inmutables. Hoy en día se habla de “la crisis del modelo clásico de familia (padre y madre casados de por vida, con dos性os diferentes y un número de hijos medio elevado, donde el padre trabajaba fuera del hogar y la madre se ocupaba de “sus labores”), sustituido por estructuras diferentes, diversas y en constante evolución (monoparentales, parejas de hecho, parejas del mismo sexo, divorciados, etc.), donde, incluso, el sexo puede alterarse a lo largo de la vida de las personas (transexualidad) y, sin duda, por un creciente individualismo en el plano cultural, económico y social, agudizado por el empuje de las nuevas formas de comunicarse que traen consigo las llamadas “tecnologías de la información y las comunicaciones”, las omnipresentes TIC”¹²⁷.

¹²⁵ MARTÍN, I., “Empoderamiento para la innovación social”, *on line*, http://www.empodera.org/pdf/Ignacio_Martin_Art.pdf.

¹²⁶ Por ejemplo, *vid.* Comisión de las Comunidades Europeas: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Oportunidades, acceso y solidaridad: hacia una nueva visión social para la Europa del siglo XXI*, COM (2007) 726 final, Bruselas, 20.11.2007, p. 6.

¹²⁷ CARBAJO VASCO, D., “Impuestos y género. Algunas reflexiones”, Ponencia presentada en el Congreso Internacional *Presupuestación Pública Responsable con la Igualdad de Género*, 9-10 Junio, 2008, Bilbao. *On line*: http://www.generoypresupuestos.net/pdfs/Domingo_Carbajo_sp.pdf.

Por tanto, tenemos una sociedad (occidental) que ha sacado a la luz pública a la mitad hasta entonces “sin relevancia”; las mujeres ya no se quedan (solo) en casa, ocupan su espacio en la vida cotidiana, en los ámbitos públicos y laborales. Con mayor o menor dificultad, con mayor o menor aceptación, con mayor o menor relevancia, con mayor o menor reconocimiento, con mayor o menor salario (normalmente menor).

A esa “duplicación” del espacio público y laboral, algunos atribuyen la crisis económica, el paro, la baja tasa de natalidad, el incremento de inmigración, los problemas de los niños que “crecen solos”... Evidentemente, algunos de estos achaques pueden ser una consecuencia directa de la emancipación de las mujeres, como es el dato, objetivo, de la baja tasa de natalidad, o al menos, de la bajada de la misma.

Admitido el presupuesto de hecho de la incorporación femenina a la vida profesional y laboral, aceptado como normal, en la realidad nos encontramos con que compatibilizar vida familiar (hijos) con labora/profesional no es fácil, el día tiene 24 horas para todos. La cuestión demográfica (mayor longevidad de los ciudadanos, menor tasa de natalidad) se está tratando de reconducir con ayudas al nacimiento de hijos, y tanto el Estado como las distintas Comunidades Autónomas conceden una serie de prestaciones con las que compensar las dificultades económicas que pueden surgir en una familia cuando ésta tiene uno o más hijos.

Estas prestaciones contemplan un amplio abanico de posibilidades:

- prestaciones económicas por nacimiento o adopción de hijos.
- prestaciones económicas por nacimiento o adopción de hijos en los supuestos de familias numerosas, monoparentales y madres con discapacidad.
- asignación económica por hijo o acogido menor de 18 años, o hijo con discapacidad.
- subsidio por maternidad, subsidios por paternidad, así como por riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia.
- prestación no económica por excedencia para el cuidado de cada hijo, de menor acogido o de otros familiares.

Tomemos como ejemplo el primer tipo, las ayudas directas que se perciben por hijo nacido, es decir, prestaciones económicas que se conceden a las familias cuando se produce el nacimiento o adopción de un hijo, de varios, y para los supuestos de familias numerosas, monoparentales y madres con discapacidad, que se reciben en un único pago, una vez solicitadas. La bondad de estas ayudas es que son compatibles con

otras¹²⁸, y no están sujetas a IRPF¹²⁹. Solo pueden pedir esta ayuda directa uno de los progenitores (padre o madre, indistintamente), cuando viven juntos. Si no hubiese acuerdo, o no se dijera quién la va a solicitar, se le concede a la madre. Cuando los progenitores no conviven (por diversos motivos como la nulidad, separación judicial o divorcio), será el padre o la madre que tenga a su cargo a los hijos quien deba solicitar la ayuda para beneficiarse de la misma. Respecto a las cuantías de estas ayudas, el importe mínimo a nivel estatal era de 2500 € por cada hijo nacido o adoptado, aunque recordemos que este llamado “cheque bebé” desapareció el 1 de enero de 2011.

Todas las Comunidades Autónomas desarrollan básicamente de cuatro tipos de ayudas a las familias: ayudas directas (una cantidad fija por nacimiento o adopción); desgravaciones fiscales; ayudas indirectas (guarderías, material escolar...) y ayudas a familias con bajos ingresos o en situaciones de exclusión social que se otorgan en función de las rentas. En todos los casos, como es lógico las adopciones están equiparadas a los nacimientos¹³⁰.

En lo que nos afecta, en la CAV el Decreto 255/2006 de 19 de diciembre regula las ayudas económicas a las familias con hijos e hijas. Así, para el primer bebé se conceden en función de las rentas de los progenitores. A partir del segundo, 1.100 euros el primer año y 400 al siguiente. A partir del tercer hijo y sucesivos, 1.100 euros los cinco primeros años y otras dos anualidades de 400. En caso de adopción la ayuda es de 1.100 euros en un solo pago.

¹²⁸ I.e. las que se pueden percibir en los supuestos de familias numerosas, monoparentales y madres con discapacidad, el subsidio especial de maternidad, adopción o acogimiento múltiple, las asignaciones económicas por hijo menor acogido a cargo y las concedidas por una administración local o autonómica. Evidentemente no son acumulables y compatibles con ayudas análogas que conceden otros regímenes públicos de protección social, puesto que en caso de tener derecho a ambas, se tiene que elegir entre una u otra (i.e., estatales y autonómicas).

¹²⁹ Art. 8.13 *in fine*: “Igualmente estarán exentas las demás prestaciones públicas por nacimiento, parto múltiple, adopción, adopción múltiple, hijos a cargo y orfandad. También estarán exentas las prestaciones públicas por maternidad percibidas de las Comunidades Autónomas o entidades locales”.

¹³⁰ En el Decreto 255/2006, de 19 de diciembre por el que se regulan las ayudas económicas a las familias con hijos e hijas se pretende apoyar a todo tipo de unidad familiar, tratando de evitar cualquier forma de discriminación por la composición o el tipo de relación de pareja. Para ello, se utiliza una definición amplia de *unidad familiar* así como de los conceptos de *padre* y de *madre*, que aparecen más vinculados al ejercicio de las funciones que les son propias que al mero hecho biológico. Así, a efectos del presente Decreto, la unidad familiar de la persona solicitante estará formada por ella misma, su cónyuge o pareja de hecho actual, si la tuviere, y los hijos e hijas de ambos o de cualquiera de los dos, lo sean por naturaleza o adopción, así como cualquier menor en acogimiento familiar pre adoptivo, siempre que convivan en el mismo hogar que el solicitante. Más aún, dado que a menudo y por distintos motivos los componentes de una pareja pueden aparecer empadronados en hogares distintos, a la hora de decidir si el cónyuge o pareja de la persona solicitante forma parte de la misma unidad familiar que el solicitante, se prioriza sobre el empadronamiento la existencia y el mantenimiento del vínculo conyugal, el registro como pareja de hecho o que comparten la custodia de un hijo o hija común.

Esta línea de ayudas en pro de la natalidad se complementa con las correspondientes a la conciliación de la vida familiar y laboral¹³¹. No entramos en esta línea, ni tampoco en la comparativa de lo que se hace en otros Estados a nuestro alrededor¹³².

IGUALDAD DE GÉNERO Y FISCALIDAD

Entre otros, uno de los medios analizados, reglamentados y seguidos para conseguir esa igualdad/paridad entre géneros es el ámbito tributario, más aún, la política fiscal (los impuestos) como manera de compensar las desigualdades existentes¹³³.

¹³¹ Regulada en el Decreto 177/2010 (BOPV N 129/2010), por el que se regulan las ayudas para la conciliación de la vida familiar y laboral, en el que se mejoran y amplían las ayudas económicas directas para quienes ven disminuidos sus ingresos por conciliar su vida familiar y laboral manteniendo las líneas de actuación preexistentes en el anterior decreto 118/2007.

Inicialmente, en Euskadi la ayuda era de 2.400€ para la mujer y de 3.000€ para el hombre. Pero al constatar que eran las mujeres quienes están más por la labor de sacrificar su vida laboral en pro de la familia, y debido al desfase que había entre el número de solicitudes de hombres y mujeres que se avenían a conciliar el trabajo y la familia, finalmente se optó por igualar la ayuda. Así, actualmente uno de los cónyuges puede solicitar una subvención para compensar la reducción laboral que actualmente es de 3.000€ anuales. Con todo, en la CAV aún sigue habiendo un 6% de solicitudes de reducción de la jornada laboral por parte de los hombres, frente al 94% de las solicitudes de las mujeres para conciliar el trabajo y la familia.

¹³² Vid. i.e., CASTRO GARCÍA, C. y PAZOS MORÁN, M. (2008): «Los permisos parentales: una crítica feminista de las tendencias actuales en Europa», en María Pazos Morán (ed.), *Economía e igualdad de género: retos de la hacienda pública del siglo XXI*, Instituto de Estudios Fiscales; CASTRO GARCÍA, Carmen (2008): «Estado de bienestar, políticas públicas e igualdad de género», en http://singenerodedudas.com/file_download/31/DEA_CCastro.pdf; de la misma, (2009): «Relación entre mercado de trabajo, políticas públicas e igualdad de género», en: <http://www.upo.es/congresos/export/sites/congresos/economiafeminista/documen>tos/Area2/CarmenCastro_IIEcoFeminista.pdf. También (2009): «Economía Sostenible: no sin igualdad de género», en Revista *Emakunde*, nº 77, *¿Cómo afecta la crisis económica a las mujeres?*: http://www.emakunde.de.euskadi.net/u72-publicaciones/contenidos/informacion/sen_revista/es_emakunde/de/adjuntos/Emakunde77.pdf; Así mismo, vid. PAZOS MORÁN, M. (2005): «Género e Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Propuestas de reforma», en María Pazos Morán (ed.), *Política fiscal y género*, Instituto de Estudios Fiscales. En <http://www.ief.es/investigacion/temas/Genero/FiscalidadGenero.pdf>. También de PAZOS MORÁN (2006): «Impuestos y prestaciones: ¿Cómo tener en cuenta a las mujeres?», en María Jesús Vara (ed.), *Estudios de género y economía*, Akal. Una versión en <http://www.ief.es/investigacion/temas/Genero/Econom%C3%A9tica%20def.pdf>.

De la misma (2008): *Economía e igualdad de género: retos de la hacienda pública del siglo XXI*, Instituto de Estudios Fiscales, http://www.ief.es/Investigacion/TemasGenero/Libro_Genero.pdf; THOURSIE, A. (2008): «El modelo de familia de dos sustentadores con un permiso parental prolongado, lecciones de Suecia», en María Pazos Morán (ed.), *Economía e igualdad de género: retos de la hacienda pública del siglo XXI*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales; VILLOTA GIL-ESCOÍN, P. y FERRARI, I. (2004): «Reflexiones sobre el IRPF desde la perspectiva de género: la discriminación fiscal del/de la segundo/a perceptor/a», Colección Investigaciones, nº. 9, Instituto de Estudios Fiscales.

¹³³ Otro campo estudiado desde la perspectiva de género es el Presupuestario. Vid. al respecto, entre otros, VILLOTA, P. de: “Impacto de la política fiscal en la igualdad de género, estructura impositiva, gastos e ingresos”, comunicación en el Congreso “El desafío del desarrollo humano. Propuestas locales para otra globalización”, organizado por HEGOA (Instituto de Estudios sobre

CARBAJO recoge que si los sistemas tributarios no pueden permanecer al margen de los cambios que se producen en los entornos sociales, económicos, tecnológicos, políticos, etc., resulta evidente que la estructura, los parámetros esenciales de los impuestos, han de construirse desde la “individualización” de los derechos y de las obligaciones (de las cuales participan, lógicamente, los tributos) de los ciudadanos, ello, es especialmente verdad en lo que se refiere al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el cual, por su propia definición y naturaleza, ha de centrarse en la capacidad económica de la persona y su contribuyente es la persona física, aislada de toda relación colectiva, art. 8 de la Ley 35/2006¹³⁴.

En esta línea, son muchos los trabajos realizados a nivel estatal, autonómico o territorial, ahondando en las diversas materias de este campo¹³⁵, quedando aún mucho por investigar y, sobre todo, por llevar a la práctica. Como señalábamos anteriormente, uno de estos frentes por donde se ha abordado la igualdad es el fiscal. Autores como PAZOS MORÁN creen firmemente en la importancia de este ámbito, y abogan por el análisis de la política fiscal desde la perspectiva de género. Porque entiende que la política fiscal es un instrumento crucial para avanzar hacia un modelo social y económico sostenible y justo. Señala en particular que impuestos sobre la renta progresivos, servicios públicos y un sistema de transferencias personales convenientemente diseñado, constituyen las mejores armas de los Estados para luchar contra la desigualdad y la pobreza, así como la vía para proporcionar incentivos a comportamientos que mejoren el funcionamiento de la economía y de la organización social. Existe una fuerte correlación a escala mundial entre el grado de implantación de

Desarrollo y Cooperación Internacional), celebrado en Bilbao, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, EHU-UPV, los días 8, 9 y 10 de febrero de 2007. *On line*, http://www.hegoa.ehu.es/congreso/bilbo/komu/4_Mujeres/5_Paloma-de-Villota.pdf.

¹³⁴ CARBAJO VASCO, D., *Op. Cit.*

¹³⁵ Entre otros, *vid.* SALSIDUA, A.: “Modernización de la Administración Pública y Presupuestos con enfoque de género”, *Congreso Internacional sobre Presupuestación Pública Responsable con la Igualdad de Género*, Palacio Euskalduna de Bilbao, 9 y 10 de Junio 2008. *On line*, http://www.generoypresupuestos.net/ca_progra_ma.html; PAZOS MORÁN, M., *Impacto de género de las políticas públicas*, Instituto de Estudios Fiscales, Ponencia presentada en el Congreso Internacional Presupuestación Pública Responsable con la Igualdad de Género, 9-10 Junio, 2008, Bilbao. En el mismo, MARTÍNEZ AGUAYO, C., “Experiencia de incorporación de la perspectiva de género en los presupuestos de Andalucía”, así como BETTIO, F. y ROSELLI, A., “Aprendiendo de los presupuestos con enfoque de género de las pequeñas administraciones. Proyecto BIG COSE en la provincia de Siena, Italia”, y también HECTOR, S., “Presupuesto con enfoque de Género en la Unión Europea” y LOZANO PEÑA, A.V., “Presupuestos Públicos Responsables con la Igualdad de Género”,

KLATZER, E., “La integración del Presupuesto con enfoque de género y el Presupuesto basado en el rendimiento/resultados”.

los sistemas fiscales democráticos, por un lado, y los índices de desarrollo, igualdad y cohesión social, por otro¹³⁶.

Aceptando la fiscalidad como instrumento válido en ese quehacer general de las políticas de igualdad de género, está aún por determinar su eficacia. No por el instrumento en sí, sino porque se refleja en cantidades que en la mayoría de los casos aún no se han ajustado, y más todavía, está creando grandes desigualdades en su tratamiento dependiendo de la residencia de los pretendidamente beneficiados¹³⁷. Por ejemplo, en el caso del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, en el Estado este tributo tiene participación autonómica, en el sentido de que las respectivas Comunidades Autónomas sujetas al régimen común o general tienen cedida la capacidad normativa limitada y un porcentaje de la recaudación. Así, existen unos importes del mínimo personal y familiar aplicable para el cálculo del gravamen autonómico, y a estos efectos, las Comunidades Autónomas pueden establecer incrementos o disminuciones en las cuantías correspondientes al mínimo del contribuyente y a los mínimos por descendientes, ascendientes y discapacidad con el límite del 10 % para cada una de las cuantías. Como decimos, las Comunidades Autónomas tienen aquí cierto margen de discrecionalidad, por lo que cabe resaltar que la escala autonómica de la base liquidable general es diferente entre ellas. Algunas CC.AA regulan una escala que coincide con la fijada por el Estado con carácter supletorio para 2010¹³⁸, otras CC.AA. regulan escalas en las que se incrementa el número de tramos y en las que, para los nuevos tramos de base liquidable, se prevén tipos incrementados¹³⁹, y finalmente hay CC.AA. que regulan su propia escala autonómica con tipos inferiores¹⁴⁰.

En cuanto a las competencias normativas autonómicas, se suelen recoger deducciones en la cuota íntegra autonómica por (entre otras, y ciñéndonos solo a medias

¹³⁶ PAZOS MORÁN, M., “Introducción. Políticas fiscales y equidad de género”, en María Pazos Morán (dir.), *Fiscalidad y equidad de género*, Fundación CarolinaCealci, Documento de Trabajo nº 43, 2010, en <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/documentos/trabajo/Documents/DT43.pdf>, p. 11.

¹³⁷ Vid., por ejemplo, RUÍZ GARIJO, M., “Estado de bienestar, fisco e igualdad de género”, en *Jornada Fiscalidad al Servicio de la Igualdad entre hombres y mujeres como premisa del Estado de Bienestar en el País Vasco*, San Sebastián, 12 de mayo de 2011.

¹³⁸ Galicia, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias, Baleares y Castilla y León.

¹³⁹ Cataluña, Andalucía, Asturias, Cantabria, Murcia y Extremadura.

¹⁴⁰ La Rioja, Valencia y Madrid.

fiscales desde una perspectiva de género) circunstancias personales y familiares, siempre que no supongan, directa o indirectamente, una minoración del gravamen efectivo de alguna o algunas categorías de renta, así como subvenciones y ayudas públicas no exentas que se perciban de la Comunidad Autónoma, con excepción de las que afecten al desarrollo de actividades económicas o a las rentas que se integren en la base del ahorro. Recordemos que estas deducciones se aplican sobre la cuota íntegra autonómica, y que la cuota líquida autonómica en ningún caso podrá ser negativa, por lo que si la suma de las deducciones arrojara una cantidad superior a la parte autonómica de la cuota, ésta última será igual a cero.

Como hemos dejado ya señalado, las deducciones serán (entre otras) por nacimiento, por acogimiento o adopción de menores (y ancianos), por adopciones internacionales, por cuidado de personas dependientes y por familia numerosa. A todo ello se unen, también a nivel autonómico, distintas medidas “de género”, no propiamente fiscales, para incentivar el trabajo (remunerado, o no doméstico o solo doméstico, se entiende) de las mujeres. Aunque, como señala MANZANO SILVA, en muchos casos las ayudas desincentivan el trabajo no-doméstico de las mujeres¹⁴¹.

FISCALIDAD DE GÉNERO EN LA CAV

Una de las primeras cuestiones a tener en cuenta es que en materia fiscal y tributaria cada uno de los Territorios Históricos que conforman actualmente la Comunidad Autónoma del País Vasco tienen competencia para regularla (bien es cierto que respetando cierto principios respecto al Estado, y también respecto a la CAV, en los cuales son entraremos ahora). Aunque necesario es señalar también las similitudes entre las tres legislaciones.

Por tanto, cada uno de los Territorios Históricos de Álava-Araba, Bizkaia y Gipuzkoa tiene la competencia para regular sus impuestos y adoptar las medidas fiscales que estimen oportuno. También en cuestiones de igualdad de género, y cómo reflejarla en la legislación tributaria correspondiente.

¹⁴¹ Vid. MANZANO SILVA, E., “Deducciones autonómicas a favor de la igualdad de género”, en Jornada Fiscalidad al Servicio de la Igualdad entre hombres y mujeres como premisa del Estado de Bienestar en el País Vasco, San Sebastián, 12 de mayo de 2011.

Uno de los impuestos más emblemáticos en estas cuestiones suele ser el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que como bien sabemos es un tributo de carácter personal y directo que grava, según los principios de igualdad, generalidad y progresividad, la renta de las personas físicas de acuerdo con su naturaleza y sus circunstancias personales y familiares.

Así, en Bizkaia, por ejemplo, en cuanto a “aliviar” la carga familiar de los hijos (¿para incentivar la tasa de natalidad?), la Norma Foral 6/2006, de 29 de diciembre, reguladora del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas¹⁴² recoge determinadas medidas, que resumidas son:

- Entre las deducciones de la cuota líquida, las correspondientes a los hijos e hijas¹⁴³.
- Considera rentas exentas las prestaciones públicas por nacimiento, parto múltiple, adopción, adopción múltiple, hijos a cargo y orfandad¹⁴⁴.
- No se consideran rendimiento de trabajo en especie la utilización de bienes destinados por las empresas o empleadores a los servicios sociales y culturales del personal empleado, cuando estos se materializan en prestaciones a sus hijos¹⁴⁵.
- Además, tienen la consideración de gasto deducible las primas de seguro de enfermedad satisfechas por el contribuyente en la parte correspondiente a su propia cobertura y a la de su cónyuge, pareja de hecho o hijos menores de treinta años que convivan con él¹⁴⁶.

¹⁴² BOB 30 diciembre.

¹⁴³ Título VII, dedicado a la cuota líquida, la deducción por descendientes, que se mantiene en cuanto a su estructura y concepto, si bien los importes se elevan, sobre todo el correspondiente al tercer hijo. La deducción por abono de anualidades por alimentos a los hijos también continúa, con el mismo porcentaje de incentivo fiscal, modificándose la técnica de cálculo del límite de la deducción y, en lugar de fijar una cuantía determinada para cada hijo, se establece una remisión al 30% de la deducción por descendientes, de manera que en la medida que aumente esta última también aumentará, de manera automática, el límite de la deducción por anualidades por alimentos a los hijos.

¹⁴⁴ Art. 9, apdo 13 NF 6/2006, IRPFB.

¹⁴⁵ Art. 17.2 b) NF 6/2006, IRPFB: No tendrán la consideración de rendimiento de trabajo en especie: La utilización de bienes destinados a los servicios sociales y culturales del personal empleado. Tendrán esta consideración, entre otros, los espacios y locales, debidamente homologados por la Administración pública competente, destinados por las empresas o empleadores a prestar el servicio de primer ciclo de educación infantil a los hijos de sus trabajadores, así como la contratación de este servicio con terceros debidamente autorizados o las fórmulas indirectas de prestación del mismo cuya cuantía no supere la cantidad que reglamentariamente se determine.

Igualmente, en el apdo. h) la prestación del servicio de educación preescolar, infantil, primaria, secundaria obligatoria, bachillerato y formación profesional por centros educativos autorizados, a los hijos de sus empleados, con carácter gratuito o por precio inferior al normal de mercado.

¹⁴⁶ Art. 27, 4º NF 6/2006, IRPFB

- Son deducibles determinadas cantidades por hijo.

En cuanto a estas deducciones por hijo, cabe destacar las cuantías. Así, por cada descendiente que conviva con el contribuyente se practicará una deducción, en función del número de hijos:

- 558 euros anuales por el primero,
- 691 euros anuales por el segundo,
- 1.168 euros anuales por el tercero,
- 1.380 euros anuales por el cuarto,
- 1.804 euros anuales por el quinto y por cada uno de los sucesivos descendientes.

Y por cada descendiente menor de seis años que conviva con el contribuyente, además de esta deducción, se practicará una deducción complementaria de 319 euros anuales¹⁴⁷.

En un cálculo rápido, a efectos fiscales en Bizkaia ser justo-justo familia numerosa (tres hijos, no cuatro como antes) tiene una compensación de 2417 € (en declaración conjunta, la mitad en la separada). Puede parecer mucho, pero para ponerlo en contexto, habría que tener en cuenta la ligera lista de gastos enumerada antes, según la cual las deducciones por hijos que acabamos de calcular apenas alcanza para los recibos de 4 meses de colegio concertado, por ejemplo. Por algo se empieza, pero queda mucho camino que recorrer, sobre todo si lo comparamos con situaciones similares en Estados vecinos, aún sin salir de la Unión Europea¹⁴⁸.

Tomemos algunos ejemplos: en Alemania tiene derecho a ayudas familiares y a ayudas de educación por sus hijos. Se abonan ayudas familiares por todos los hijos hasta los dieciocho años cumplidos¹⁴⁹. Además, Las ayudas familiares ascienden a 154 EUR al mes para los tres primeros hijos y a 179 EUR por cada hijo adicional. En

¹⁴⁷ Art. 81 F 6/2006, IRPFB

¹⁴⁸ Pueden verse los datos en http://ec.europa.eu/index_es.htm

¹⁴⁹ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=93&langId=en>. Disposiciones comunitarias en materia de Seguridad Social

Austria, los nacionales que residen o se encuentran habitualmente en Austria¹⁵⁰ tienen derecho a las ayudas familiares por hijos, que se abonan hasta la mayoría de edad del hijo, hasta como máximo los veintiséis años para los hijos inscritos en una escuela técnica, que siguen una formación profesional o una formación continua en el marco de su oficio; no obstante, se abonan ayudas familiares hasta los veintisiete años si el interesado padece una discapacidad grave o ha efectuado un servicio civil o militar o ha tenido un hijo o está embarazada el día en que cumple veintiséis años; sin límite de edad para los hijos afectados por una invalidez probablemente definitiva, debida a una discapacidad que se ha producido antes de los veintiún años o durante una formación profesional posterior pero, en cualquier caso, antes de tener veintisiete años. Sólo se conceden ayudas familiares previa solicitud, y el pago puede realizarse con efecto retroactivo de hasta cinco años¹⁵¹. En el Reino Unido, a su vez, las ayudas familiares son prestaciones económicas a las que tiene derecho si tiene a su cargo uno o más hijos menores de dieciséis años, o menores de veinte años si estudian a tiempo completo (salvo estudios universitarios u otro tipo de enseñanza superior) o una formación concertada no remunerada. No es necesario pagar ninguna cotización uno de los progenitores y el hijo deben residir en el Reino Unido y disponer del derecho de residencia en el Reino Unido y residir en el mismo efectivamente¹⁵². En Francia las Cajas de Prestaciones Familiares abonan las prestaciones familiares a toda la población (excepto a los nacionales pertenecientes al régimen agrícola, que recibe sus prestaciones de las cajas de la mutualidad social agrícola), y éstas se conceden a partir del segundo hijo a cargo; no obstante, se pueden conceder asimismo determinadas prestaciones, como la prestación de acogida de un niño pequeño, el subsidio para alojamiento, subsidio por reanudación del curso escolar, el subsidio para educación especial, el subsidio para el sostenimiento familiar y el subsidio de progenitor soltero por un solo hijo.

Como vemos, el panorama es muy amplio y diverso, y parece que aún nadie ha dado con la clave de la solución.

¹⁵⁰ Quedan asimilados a los nacionales austriacos las personas sujetas a las disposiciones comunitarias.

¹⁵¹ http://ec.europa.eu/index_es.htm

¹⁵² <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=93&langId=en>. Disposiciones comunitarias en materia de Seguridad Social.

CONCLUSION

Recogí de internet un artículo de M^a Carmen Gallastegui que me dio qué pensar. Se titulaba “el privilegio de crear vida”, y ya de por sí resultaba llamativo¹⁵³. Al acabar de leerlo, con el repaso de las situaciones de desventaja de las mujeres que recoge, me quedó la impresión de que seguimos sin superar la caza de brujas medieval. Los eclesiásticos perseguían a las mujeres que se ocupaban de la salud (especialmente de las mujeres, niños y ancianos, como parte de su cometido en la vida), acusándolas de brujería (y competencia desleal a los médicos), queriendo apartarlas así no solo del ejercicio de una profesión, sino de limitarles el poder en cuanto a “gestoras” de la salud de sus allegados. Pero, hasta la fecha, no han conseguido apropiarse del privilegio de crear vida, el ser “gestantes” (por mucho que lo quieran vender como una maldición bíblica, por aquello del *parirás con dolor...*). Aunque venga perviviendo, a través de los siglos, el pago por ese privilegio, que no es otro que la exclusión de la vida profesional, del poder público, de la independencia económica. Aún hoy son necesarias medidas de empoderamiento. Y eso que, técnica y científicamente, no hay mayor poder que crear vida.

Cierto es que, como recoge la columnista, proliferan los hombres (jóvenes) paseando a bebés, cambiándoles los pañales, jugando con ellos, haciendo la compra, etc., y su pálpito es cierto en cuanto a que “si alguien va a quedarse sin hacer un viaje de trabajo que le vendría bien para su promoción o sin llegar a casa tarde por asistir a una reunión ese alguien será la mujer. Y no porque no pueda, ni porque a su pareja le parezca mal, sino porque algo en su subconsciente le dirá que "prefiere" quedarse en casa con sus hijos mientras sean pequeños”. La pregunta es por qué se debe renunciar a esa tendencia natural a ocuparse de los más débiles (ya sean niños, mayores o discapacitados), y no se ponen medios para compatibilizar ambas facetas de la vida de la sociedad. Que es a lo que deben (a)tender las instituciones públicas.

Como decíamos anteriormente, medidas se están tomando, no hay duda, y se dedica mucho esfuerzo y dinero a ello, pero aún está por cuantificar la eficacia de las mismas. Evidentemente son, hoy por hoy, necesarias, pero probablemente resulta ineludible un reajuste tanto de cantidades como de situaciones a tener en cuenta. Porque

¹⁵³ GALLASTEGUI, M^aC., “El privilegio de crear vida”, *El País*, 13/02/2011

las cantidades señaladas en puntos anteriores resultan irrisorias, parece que quien las fija no se ha dado una vuelta por cualquier supermercado para ver cuánto cuesta un paquete de pañales, o la leche infantil, las papillas; o los colegios (en un concertado tres niños de edades entre los 4 meses y los 5 años salen a 600 €/mes), la ropa¹⁵⁴... Con trabajos normales y sueldos en la media, solo si los dos progenitores (o pareja, o cualquiera que sea la situación familiar) tienen nomina estable se sustenta una familia “normal” (no entremos ya en discapacidades, enfermedades etc). En este panorama, a las medidas fiscales apuntadas deben ser si o si complementadas con otras de otra índole (¿incentivando a las empresas colaboradoras? ¿racionalización de los horarios escolares/laborales? ¿coincidencia vacaciones escolares/laborales?...) para que la tan traída y llevada conciliación de la vida familiar y laboral tanto para mujeres como para hombres sea real, y no una mera ficción que encubre situaciones donde las familias deben tirar de familiares y amigos para poder abarcar tanto al cuidado y atención de sus hijos como a sus deberes laborales. Parafraseando a Pazos Morán, si la política fiscal es un instrumento crucial para avanzar hacia un modelo social y económico sostenible y justo, debe complementarse con el resto de instrumentos de la orquesta (horarios,

Si no, todos los esfuerzos hasta la fecha estarán siendo en vano. La solución debe ser transversal, global, generalizada y no solo “generizada”.

BIBLIOGRAFÍA

BETTIO, F. y ROSELLI, A., “Aprendiendo de los presupuestos con enfoque de género de las pequeñas administraciones. Proyecto BIG COSE en la provincia de Siena, Italia”, Ponencia presentada en el *Congreso Internacional Presupuestación Pública Responsable con la Igualdad de Género*, 9-10 Junio, 2008, Bilbao.

CARBAJO VASCO, D., “Impuestos y género. Algunas reflexiones”, Ponencia presentada en el Congreso Internacional *Presupuestación Pública Responsable con la Igualdad de Género*, 9-10 Junio, 2008, Bilbao. On line: http://www.generoypresupuestos.net/pdfs/Do mingo_Carbajo_sp.pdf.

CASTRO GARCÍA, C. y PAZOS MORÁN, M. (2008): «Los permisos parentales: una crítica feminista de las tendencias actuales en Europa», en María Pazos

¹⁵⁴ Quizá los tipos de IVA también deberían revisarse, en este sentido, porque tal cual están ahora contribuir al crecimiento demográfico, con la mayoría de productos al tipo normal, es un lujo.

Morán (ed.), *Economía e igualdad de género: retos de la hacienda pública del siglo XXI*, Instituto de Estudios Fiscales.

CASTRO GARCÍA, C. (2009): «Relación entre mercado de trabajo, políticas públicas e igualdad de género», en:

http://www.upo.es/congresos/export/sites/congresos/economafeminista/documentos/Area2/CarmenCastro_III_EcoFeminista.pdf.

CASTRO GARCÍA, C. (2009): «Economía Sostenible: no sin igualdad de género», en Revista *Emakunde*, nº 77, *¿Cómo afecta la crisis económica a las mujeres?*: http://www.emakunde.euskadi.net/u72-publicac/es/contenidos/información/sen_revista/es_emakunde/adjuntos/Emakund e77.pdf.

Comisión de las Comunidades Europeas: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Oportunidades, acceso y solidaridad: hacia una nueva visión social para la Europa del siglo XXI*, COM (2007) 726 final, Bruselas, 20.11.2007.

Decreto 177/2010 (BOPV N 129/2010), por el que se regulan las ayudas para la conciliación de la vida familiar y laboral.

Decreto 255/2006, de 19 de diciembre por el que se regulan las ayudas económicas a las familias con hijos e hijas.

CASTRO GARCÍA, C. (2008): «Estado de bienestar, políticas públicas e igualdad de género», en http://singenerodededudas.com/file_download/31/DEA_CCastro.pdf.

Eustat

GALLASTEGUI, MªC., “El privilegio de crear vida”, *El País*, 13/02/2011

HEGOA: *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Clara Murguialday, Karlos Pérez de Armiño y Marlen Eizagirre: “Empoderamiento”, en <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/86>.

MANZANO SILVA, E., “Deducciones autonómicas a favor de la igualdad de género”, en Jornada Fiscalidad al Servicio de la Igualdad entre hombres y mujeres como premisa del Estado de Bienestar en el País Vasco, San Sebastián, 12 de mayo de 2011.

MARTÍN, I.: “Empoderamiento para la innovación social”, *on line*, http://www.empodera.org/pdf/Ignacio_Martin_Art.pdf.

MARTÍNEZ AGUAYO, C., “Experiencia de incorporación de la perspectiva de género en los presupuestos de Andalucía”, Ponencia presentada en el *Congreso*

Internacional Presupuestación Pública Responsable con la Igualdad de Género, 9-10 Junio, 2008, Bilbao.

Norma Foral 6/2006, de 29 de diciembre, reguladora del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Bizkaia.

PAZOS MORÁN, M., “Introducción. Políticas fiscales y equidad de género”, en María Pazos Morán (dir.), *Fiscalidad y equidad de género*, Fundación CarolinaCealci, Documento de Trabajo nº 43, 2010, en [http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/documentos/trabajo/Documents/ DT43.pdf](http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/documentos/trabajo/Documents/DT43.pdf).

PAZOS MORÁN (2008): *Economía e igualdad de género: retos de la hacienda pública del siglo XXI*, Instituto de Estudios Fiscales,
http://www.ief.es/Investigacion/Temas/Genero/Libro_Genero.pdf.

PAZOS MORÁN, M., *Impacto de género de las políticas públicas*, *Instituto de Estudios Fiscales*, Ponencia presentada en el Congreso Internacional Presupuestación Pública Responsable con la Igualdad de Género, 9-10 Junio, 2008, Bilbao

PAZOS MORÁN (2006): «Impuestos y prestaciones: ¿Cómo tener en cuenta a las mujeres?», en María Jesús Vara (ed.), Estudios de género y economía, Akal. Una versión en <http://www.ief.es/investigacion/temas/Genero/Econom%C3%ADA%20cr%C3%ADtica%2006%20def.pdf>.

PAZOS MORÁN, M. (2005): «Género e Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Propuestas de reforma», en María Pazos Morán (ed.), Política fiscal y género, Instituto de Estudios Fiscales. En
<http://www.ief.es/investigacion/temas/Genero/FiscalidadGenero.pdf>

RUÍZ GARIJO, M., “Estado de bienestar, fisco e igualdad de género”, en Jornada Fiscalidad al Servicio de la Igualdad entre hombres y mujeres como premisa del Estado de Bienestar en el País Vasco, San Sebastián, 12 de mayo de 2011.

SALSIDUA, A.: “Modernización de la Administración Pública y Presupuestos con enfoque de género”, *Congreso Internacional sobre Presupuestación Pública Responsable con la Igualdad de Género*, Palacio Euskalduna de Bilbao, 9 y 10 de Junio 2008. *On line*, http://www.generoypresupuestos.net/ca_programa.html

SRILATHA BATLIWALA, “El significado del empoderamiento de las mujeres: nuevos conceptos desde la acción”, en LEÓN, Magdalena: *Poder y empoderamiento de las mujeres*, T/M Editores, Santa Fe de Bogotá, 1997, p. 193.

On line,

http://www.amdh.org.mx/mujeres3/biblioteca/Doc_basicos/5_biblioteca_virtual/3_d_h_mujeres/14/10.pdf.

THOURSIE, A. (2008): «El modelo de familia de dos sustentadores con un permiso parental prolongado, lecciones de Suecia», en María Pazos Morán (ed.), *Economía e igualdad de género: retos de la hacienda pública del siglo XXI*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

UNIÓN EUROPEA (http://ec.europa.eu/index_es.htm, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=93&langId=en>)

VILLOTA GIL-ESCOÍN, P. y FERRARI, I. (2004): «Reflexiones sobre el IRPF desde la perspectiva de género: la discriminación fiscal del/de la segundo/a perceptor/a», Colección Investigaciones, nº. 9, Instituto de Estudios Fiscales.

VILLOTA, P. de: “Impacto de la política fiscal en la igualdad de género, estructura impositiva, gastos e ingresos”, comunicación en el Congreso “El desafío del desarrollo humano. Propuestas locales para otra globalización”, organizado por HEGOA (Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional), celebrado en Bilbao, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, EHU-UPV, los días 8, 9 y 10 de febrero de 2007.

http://www.hegoa.ehu.es/congreso/bilbo/komu/4_Mujeres/5_Paloma-de-Villota.pdf