

**DISCRIMINACIÓN, MARGINACIÓN,
EXCLUSIÓN SOCIAL EN GALICIA**

**INFORME EXTRAORDINARIO DEL VALEDOR DO
POBO**

Noviembre de 1998

SUMARIO

PRESENTACIÓN

INTRODUCCIÓN GENERAL Y METODOLOGÍA

CAPÍTULO 1

La pobreza como causa fundamental de marginación y de exclusión social

CAPÍTULO 2

El desempleo como factor más determinante de la pobreza, la marginación y la exclusión social

CAPÍTULO 3

La discriminación de la mujer en el ámbito laboral

CAPÍTULO 4

Algunos colectivos especialmente discriminados y excluidos

CAPÍTULO 5

Conclusiones y recomendaciones

ANEXO

Texto de las encuestas que se enviaron y lista de los colectivos e instituciones a los que se les dirigieron

ÍNDICE GENERAL

PRESENTACIÓN

Excmo. Sr. Presidente, Señorías:

La elaboración del presente informe especial fue decidida por el Valedor do Pobo con motivo de haber sido 1997 declarado, por la Unión Europea, Año Europeo contra el Racismo, la Xenofobia, el Antisemitismo y demás formas de discriminación. Así lo anunciamos a los Sres. Diputados con motivo de presentar aquel año nuestro informe ordinario en el Parlamento.

El título, y sobre todo el contenido, hubo que adaptarlo a la situación gallega. Así, no nos parece que hoy se den fenómenos considerables de antisemitismo en Galicia. De ahí que prescindiremos de ese aspecto.

Por temperamento y por historia, Galicia es mayoritariamente una sociedad más inclinada a la tolerancia que a la discriminación. Sin embargo también es evidente que a veces tienen lugar brotes de xenofobia, de racismo, de discriminación, o de simple rechazo de las diferencias. Diferencias que pueden ser de origen genético, de diferencias culturales o sencillamente de intereses contrapuestos. Que pueden ser tan legítimas unas como las otras, y todas ellas protegidas por la Constitución; pero usadas demasiadas veces con tal carga de prejuicios e intolerancia que dejan a los demás excluidos.

Estas exclusiones pueden tener lugar tanto por parte de las instituciones (con leyes injustas o aplicación torticera de las mismas); como por parte de la misma sociedad (familiares, vecinos, escuela, vivienda, trabajo, sanidad...)

Cuanto más se profundiza en el estudio de los capítulos 1.1 y 9.2 de la Constitución y se comparan su contenido con la situación efectiva de nuestra sociedad, más consciente se hace uno de cuanto queda aún por hacer para que el espíritu y la letra de la Constitución impregnen la vida de nuestra sociedad. En el capítulo 1.1 de la Constitución se proclama que “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como **valores superiores** de su ordenamiento jurídico **la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político**”. Y en el artículo 9.2 se refiere al papel activo y beligerante que les corresponde a las instituciones públicas en orden a orientar a la sociedad española hasta el cumplimiento de estos ideales. Lo expresa así: “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad e igualdad del individuo y de los grupos en que se integra **sean reales y efectivas**; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”. Y podríamos también añadir el artículo 14, en el que se prohíbe toda discriminación “por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquiera otra condición o circunstancia personal o social”.

Basta vivir un poco con los ojos abiertos a la realidad social de Galicia - ya que a Galicia nos estamos refiriendo en este informe- para darnos cuenta de lo lejos que esta realidad se encuentra para alcanzar el horizonte ideal que la Constitución nos propone.

Las formas de la discriminación y, en general, el mundo de la discriminación son mucho más amplias de lo que a simple vista solemos darnos cuenta. Unas veces están más a la vista y otras revisten formas sutiles o incluso se ven obligados a permanecer en una cierta clandestinidad. Pronto hemos ido dándonos cuenta de que el informe tenía que renunciar a la pretensión de ser exhaustivo.

Al final, optamos por estudiar las causas más directas de marginación y de las discriminaciones, así como aquellas que acaban por producir verdadera exclusión social. Y

referirnos de forma expresa a algunos colectivos que sufren más directamente formas de discriminación y marginación.

Así, en el primer capítulo identificamos **la pobreza** como causa fundamental de marginación y de exclusión. En el segundo capítulo, afirmamos documentalmente que el desempleo o falta de trabajo es hoy el factor más directo de la pobreza, que a su vez genera marginación y exclusión. El capítulo tercero está dedicado a la discriminación de la mujer en el ámbito laboral. En el ámbito laboral no solo del trabajo asalariado, sino también en la discriminación práctica que se ejerce sobre la mujer asalariada cuando, al llegar a casa, se le sigue descargando sobre sus espaldas la gran mayoría de los trabajos no remunerados: cuidado de los enfermos, de los viejos, de los niños y del hogar en general. Describimos más específicamente en el capítulo cuarto algunos colectivos sociales que siguen estando especialmente discriminados y/ o excluidos. Entre los colectivos claramente discriminados nos referimos sobre todo a las personas de la etnia gitana, y a los homosexuales. Entre los grupos socialmente excluidos nos referimos específicamente a los itinerantes sin techo, a los inmigrantes ilegales o sin documentación, y a los mendigos.

En el informe incluimos también una serie de recomendaciones y sugerencias a las Administraciones públicas que pensamos podrían serle útiles para afrontar los problemas relacionados con la discriminación, la marginación y la exclusión social. En una palabra para construir una sociedad más justa, más digna de vivir en ella, más legitimada y defendible para las próximas generaciones.

O Valedor do Pobo

José Cora Rodríguez

INTRODUCCIÓN GENERAL Y METODOLOGÍA

Cuando el Consejo de la Unión Europea decidió declarar a 1997 Año Europeo contra el Racismo, la Xenofobia y el Antisemitismo, el Valedor do Pobo consideró esto unha ocasión adecuada para abrir un informe extraordinario al respecto sobre la situación en la Comunidad Autónoma. Un informe que en cualquier caso debería ser enfocado conforme a la realidad social de Galicia. Así, a simple vista no parecía existir problemas de antisemitismo en la Galicia de hoy. Pero tanto por una parte de las quejas que recibimos en la institución como por la observación a fondo de nuestra realidad social, era evidente que sí existen en nuestra Comunidad problemas de discriminación y exclusión en diversas formas. Y que existen colectivos en nuestra sociedad especialmente vulnerables a estas formas de marginación y exclusión social.

De ahí que ya al presentar al Parlamento, en los primeros meses de 1997 nuestro informe anual correspondiente a 1996 anunciásemos nuestra intención de emprender este informe extraordinario. Aquel propósito anunciado entonces es lo que hoy cumplimos dando cuenta de él al Parlamento con el presente informe. Informe que hace el número 3 de los extraordinarios o especiales elaborados por el Valedor do Pobo al amparo de lo previsto en los artículos 13 y 36 de la Ley por la que se rige nuestra institución. (Luego de que en 1994 presentásemos el informe especial SER VELLO EN GALICIA, sobre la situación de los ancianos, y en 1996 el titulado LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA EN GALICIA).

Al tratar de establecer una metodología para elaborar este informe, uno de los primeros pasos que dimos fue hacer dos encuestas. Una la enviamos a instituciones públicas o privadas, que se relacionan habitualmente con el mundo de la marginación y se

supone que buscan soluciones para ayudar a las personas que la padecen a integrarse socialmente. Otra encuesta la dirigimos a colectivos sociales a los que o bien se les atribuye una mayor vulnerabilidad y probabilidad de sufrir la marginación, así como a aquellos que por obligación moral (familiares) o por opción cívica (voluntariado) prestan ayuda a los marginados.

El texto de ambas encuestas, así como la lista de instituciones o colectivos a los que les fueron enviadas, figuran en el apéndice de este informe.

La gran mayoría de las instituciones y colectivos a los que le enviamos la respectiva encuesta nos contestaron con diligencia, en no pocos casos remitiéndonos documentación y reflexiones inestimables acerca de los problemas que cada uno de ellos trae entre manos. Se lo agradecemos muy vivamente. Algunos no nos contestaron, o bien lo hicieron de forma provisional anunciando el posterior envío de respuestas más elaboradas que finalmente no llegaron a nuestra institución. O porque obtuvimos por otros conductos información que acabamos por considerar suficiente o porque la elaboración del informe tampoco podría esperar indefinidamente, no les reiteramos nuestra petición de informes. Por lo demás algunos no tenían obligación legal de contestarnos y otros ni siquiera tenían sede social o un teléfono conocido a través del que pudiésemos verificar si habían recibido la encuesta. Tampoco se nos escapa que, sobre todo en ciertos grupos de voluntariado, a veces abunda más la generosidad y la buena voluntad que los medios materiales y técnicos o la eficiente organización.

Al repasar toda la documentación recibida, así como la que hemos podido obtener de fuentes diversas, lo primero que comprobamos es que la pobreza sigue siendo el factor más decisivo de marginación y exclusión social. De ahí que decidiéramos dedicar al tema de la pobreza el primer y gran capítulo de este informe; y que podríamos considerar como causa principal y fundante de la mayoría de las marginaciones y exclusiones sociales.

Dedicamos otro capítulo al paro o falta de empleos en Galicia, como factor más decisivo hoy del aumento del número de pobres. Sobre todo en la familias afectadas por el paro de larga duración, aquellas en que ninguno de sus miembros tienen trabajo, y los jóvenes que no acaban de encontrar su primer empleo.

Otro capítulo nuclear de este informe va dedicado a la discriminación de las mujeres en al ámbito laboral. Y, vamos dejando sentado a través del informe el deber constitucional de los poderes públicos de ocuparse de forma activa y eficiente de la lucha contra la pobreza y la marginación social (art. 9.2 de la Constitución). Prestamos concretamente atención a la forma en la que se viene aplicando la Ley 9/1991 de medidas básicas para una urgente reforma de la misma (RISGA).

Ante la imposibilidad de abarcarlo todo, nos limitamos a hacer alusión, a veces con un cierto detenimiento, a los colectivos concretos más marginados y hasta excluidos de la sociedad gallega. Como pueden ser muchas personas de la étnia gitana; los discapacitados, los mendigos; los de orientación natural minoritaria (homosexuales, zurdos,...) los afectados por las nuevas enfermedades (enfermos mentales, aquejados del mal de Alzheimer, demencia senil, sida, ludópatas....).

Terminamos con un apéndice con el texto de las encuestas y los colectivos a los que se las enviamos.

CAPÍTULO 1

LA POBREZA COMO CAUSA FUNDAMENTAL DE LA MARGINACIÓN Y DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL

1. INTRODUCCIÓN A ESTE CAPÍTULO

Lo primero que comprobamos al elaborar este informe es que la pobreza sigue siendo el factor más decisivo de marginación y exclusión social. El hecho de ser pobre marca a las personas mucho más profundamente de lo que se suelen dar cuenta los que nunca lo fueron. Sobre todo las personas que nacieron en situaciones de extrema pobreza y luego, por las circunstancias tan adversas que rodearon su vida, nunca pudieron salir de la pobreza. El ser pobre determina o condiciona todos los aspectos básicos de la vida. Determina la vivienda e influye en la convivencia familiar, condiciona decisivamente el grado de enseñanza y formación al que se puede acceder; determina en gran medida las relaciones sociales que se pueden cultivar; merma las posibilidades de defensa de los propios derechos y de participación social para hacerlos valer; reduce sustancialmente los niveles de información, tan decisivos para moverse en la sociedad de hoy; provoca incluso que, muchas veces, los más pobres dentro de los pobres, queden marginados hasta de los servicios sociales teóricamente previstos para atenderlos. Delimita la calidad de la alimentación, la forma de vestir y de cuidar la salud. Y, en general el rango social que las demás personas le reconocen al que vive en la pobreza.

Incluso cuando la marginación y exclusión social se deben directamente a otras causas distintas de la pobreza (discapacidades de diferente orden, enfermedades, accidentes, adiciones diversas que “enganchan” y convierten en esclavos a las personas; pertenecer a una minoría étnica, racial o de cualquier otro orden a priori mal vista por los prejuicios de las mayorías...), incluso en esos casos no es lo mismo hacer frente a esas situaciones adversas desde la pobreza que desde la holgura económica.

En la sociedad exacerbadamente consumista en la que vivimos, en la que tantas veces se valora a los individuos más por lo que tienen que por lo que son, el nacer en la pobreza y no lograr superarla tiende a mermar de tal forma la propia autoestima que

degrada la dignidad de las personas. Las personas sumergidas en esta sima e impotentes para salir de ella no es extraño que lleguen a asumir como natural su propia marginación y así ni se propongan participar en un programa de reinserción social.

1.1. LA POBREZA EXTREMA COMO AGRESIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS.

La pobreza, sobre todo la pobreza extrema, constituye una verdadera agresión a los derechos humanos. Sobre todo en este tiempo en que la humanidad cuenta con los suficientes medios económicos, técnicos y científicos como para erradicar del planeta tierra el hambre, el analfabetismo, las enfermedades curables. No hacerlo mientras se derrocha en cosas superfluas, constituye hoy una innegable afrenta a la dignidad de las personas.

Es hora de proclamar esto, cuando se cumplen los 50 años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (10 de diciembre de 1948). Por esta declaración, la comunidad internacional se comprometió a proteger tanto los derechos civiles y políticos como los derechos económicos, sociales y culturales de todos los individuos y los pueblos del mundo. Declaración que fue complementada con la de 1986 sobre el derecho de todos los pueblos al desarrollo.

Los derechos humanos, de las personas y los pueblos, constituyen un todo indivisible. Esto tendió a olvidarse sobre todo en tiempos de la guerra fría, en que los dos bloques enfrentados tendieron a contraponer polémicamente los que denominaron derechos “reales” (sobre todo los de tipo económico-social) con los derechos “formales” (libertad de creencia y opinión, de voto....) Una vez superada aquella polémica ideológica, más bien propia de la guerra fría, hoy no cabe duda de que el compromiso con los derechos humanos

tiene que ser global e indivisible. Y que los derechos civiles y políticos cobran su sentido más genuino cuando sirven de cauce para la conquista de mayores niveles de igualdad económica y cultural. Y, por lo tanto, mejores formas de convivencia y solidaridad entre los seres humanos.

Hoy somos conscientes de que poco importa el derecho legal a la libre expresión si uno no ha podido aprender a leer y escribir correctamente. O poco importa tener reconocido el derecho al voto, si uno no tiene posibilidades de informarse suficientemente sobre los programas de los diversos partidos.

El mismo derecho a la vida, por decisivo que parezca, queda sumamente limitado y ensombrecido para aquellas personas que carecen de alimentación, atención médica o servicios higiénico-sanitarios indispensables. Y la misma libertad física poco se puede disfrutar cuando se está aprisionado por la extrema pobreza y la ignorancia invencible.

Y las mismas leyes de protección y servicios sociales tampoco llegan con frecuencia a las personas y las familias que más las necesitan, si no van acompañadas de campañas suficientemente divulgativas para dar a conocer las prestaciones que ofrecen y la forma de acceder a ellas.

1.2. CONCEPTO ACTUAL DE POBREZA

El concepto de pobreza -de lo que es ser pobre- está formado por una mezcla de elementos objetivos y subjetivos. Es además un concepto relativo. Un individuo -o familia -es pobre en comparación con los demás de su propia comunidad. Galicia se puede considerar pobre con respecto a Suiza o a la media regional de la Unión Europea; pero rica en comparación con la situación de no pocos países iberoamericanos, asiáticos o africanos.

Aún no hace muchas décadas el prototipo de pobre *-és un pobre-* era el que se veía obligado a recorrer periódicamente las aldeas, llamando de puerta en puerta, en solicitud de una limosna; un puñado de grano o de patatas, unha taza de caldo, alguna moneda, un jergón o pajar donde pasar la noche; a veces tratando de despertar la compasión humana invocando convencionalmente la mediación divina (“una caridad por amor de Dios”). Es el pobre que Curros Enríquez describió en un bello y desolador poema caminando al caer la tarde apoyado en “un pau de sanguíño”, sin otra compañía que el “crou, crou” de algún sapo. También se reconocía como “pobres” a los vecinos de la aldea que, por tener muy pocas tierras o no poder ya trabajarlas, no alcanzaban para producir lo imprescindible para el autoconsumo y soportaban épocas de hambre.

Hoy, puede ser el anciano -de la ciudad o del campo- que se quedó descolgado de la Seguridad Social; el parado de larga duración; un matrimonio de pequeños labradores con edades al rededor de los 60 años; una madre, soltera o separada, con hijos a su cargo y sin empleo; los miembros de una familia en la que nadie tiene un trabajo remunerado; el jóven, quizás con estudios, que lleva varios años buscando su primer empleo sin conseguirlo aún; un drogadicto, preso recién liberado o enfermo mental dado de alta y sin familia que lo acoja....

1.2.1. ¿Galicia es pobre, o es rica?

Antes de referirnos a los pobres de Galicia, quizás no esté demás comenzar por responder a esta pregunta: ¿Galicia, globalmente considerada, es pobre o es rica?. Y como los conceptos de pobreza y de riqueza suelen ser relativos, lo más adecuado parece comparar la riqueza de Galicia con la media de España, de la que forma parte, y con la media de la Europa comunitaria a la que, por geografía y voluntad política mayoritaria, también pertenecemos.

Si tomamos como referencia al conjunto del mundo (uno de los puntos de referencia ya inevitable a nivel de la conciencia de hoy), no podemos olvidar el hecho de que Galicia forma parte de Europa; y que la Unión Europea es una de las áreas más desarrolladas, prósperas y cultas de la Tierra. En base a estos datos formamos parte del llamado, primer mundo, en muchos aspectos el mundo privilegiado.

Pero si nuestro punto de referencia se circunscribe al conjunto de la Unión Europea y, dentro de ella, a la España de las autonomías, entonces el nivel de riqueza de Galicia queda ya bastante más relativizado.

Nos vamos a fijar aquí en dos datos que consideramos significativos al respecto: la renta media por habitante, y el nivel relativo de desarrollo. Todo eso, en relación en primer lugar con el conjunto de España y de cada una de sus comunidades autónomas, y en segundo lugar con la media de la Unión Europea.

Si nos atenemos a la renta media por habitante del año 1996, la media española equivalía al 76,2 % de la media de la U.E. Entre las comunidades autónomas de España, sólo Andalucía, Extremadura y Murcia quedaban por detrás de Galicia, entre las que más la superaban, se destacaban Baleares (la única que superaba la media europea), Madrid y Cataluña.

Si en vez de la renta por habitante tomamos como punto de referencia la renta familiar bruta disponible de España, la media de Galicia en 1996 equivalía al 94,45 % de la media española.

Si este mismo concepto queremos compararlo con la renta familiar disponible en el conjunto de la Unión Europea deberíamos utilizar datos de 1995, últimos de los que disponemos a la hora de redactar este informe. Pues bien, la renta familiar disponible de

España equivalía en ese año al 76,20% de la media europea; y la de Galicia por separado era del 63,19% de la media europea. Este es el nivel de convergencia de nuestro desarrollo económico dentro de la Comunidad Europea.

En resumen podríamos concluir que Galicia es hoy relativamente rica si se compara con el conjunto del mundo; pero es menos rica o relativamente pobre si la comparación se establece sólo dentro del mundo rico. (Fuentes de datos: BBV, EUROSTAT y Fundación FIES; citados por el Informe 1996 del Consello Galego de Relacións Laborais, pags. 31, 37 y 39).

1.2.2. En Europa, en España, en Galicia

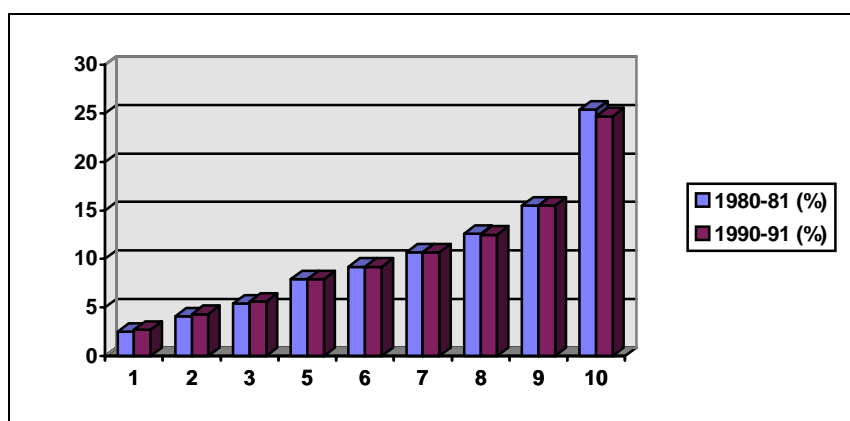
Desde hace tiempo, en toda la Europa occidental, de la que los españoles formamos parte, así como en la mayoría de los países desarrollados se fueron elaborando toda una serie de estudios que nos permitieron consolidar un concepto de lo que es ser pobre. Al menos de lo que se considera ser pobre para los efectos de reconocerle de algún modo que el conjunto de la sociedad les debe prestar ayuda para superar esta situación.

En una primera aproximación a este concepto, se observa en primer lugar las desigualdades en la distribución de la renta, considerándose pobres a los que menos renta reciben. Así, se computa el conjunto de la riqueza globalmente producida en un año determinado en el país de que se trate; se divide los hogares del país en diez partes iguales o *decilas*; y se le asigna a cada decila de hogares la parte de la renta nacional que de hecho recibió. El resultado gráfico es un cuadro de hogares ordenados de menos a más; de los que su visión nos dará un grado de desigualdad de una decila a otra en cuanto a la parte que obtienen de la llamada renta nacional. Es lo que por ejemplo hace para el conjunto del Estado el Consejo Económico y Social en su informe “La pobreza y la exclusión social en España”. Reproducimos a continuación este cuadro y lo comentamos brevemente: (Vid.

“La pobreza y la exclusión social en España”, página 5. Colección Informes - Número 8.
 Edit. por el propio CES).

CUADRO 1
INGRESO MEDIO POR HOGAR SEGÚN DECILAS, 1981-1991
 (en decilas de ingresos)

Decilas de ingresos	1980-81 (%)	1990-91 (%)
1	2,5	2,7
2	4,1	4,3
3	5,4	5,6
4	6,7	6,8
5	7,9	7,9
6	9,2	9,2
7	10,7	10,7
8	12,6	12,5
9	15,5	15,5
10	25,4	24,7



Fuente: INE. Encuesta de Presupuestos Familiares: Desigualdad y Pobreza en España. Madrid, 1996.

En este cuadro observamos con cierta aproximación el grado de desigualdad con el que se distribuía la renta nacional de España durante la década de 1980-81 a la de 1990-91. Vemos por ejemplo que, a pesar de tener acortado ligeramente las diferencias durante esa década, la distancia entre la decila de hogares más pobres y la de hogares más ricos iba en 1990-91 del 2,7% al 24,7% de la renta. Por supuesto, las diferencias existen también dentro de cada decila de hogares. De manera que si hiciésemos un gráfico que dividiese los hogares en centilas en vez de decilas, las diferencias entre el 1% de hogares que, reciben menos renta y el 1% que recibiesen más serían aún muchísimo mayores. No conviene olvidar esto, aunque a efectos prácticos para este informe vamos a seguir utilizando los documentos hoy más habituales en los estudios económico-sociales.

En su II Programa de Lucha contra la Pobreza la Unión Europea define a la *pobreza* como “aquella persona, familia o grupo en los que sus recursos -materiales, culturales y sociales- son tan limitados que los excluyen del mínimo nivel de vida aceptable en los Estados miembros en los que viven”. Con eso establecía un concepto teórico de pobreza oficial para el conjunto de los países integrados en la Comunidad Europea, pero dejando en manos de cada país la responsabilidad de establecer sus propios parámetros para medir la pobreza según el nivel concreto de renta y demás.

Según esto, el informe del Consello Económico y Social ya mencionado distingue entre *pobreza moderada* y *pobreza severa*. Establecen que se encuentra bajo el umbral de pobreza moderada aquellos hogares en los que sus ingresos y gastos están entre el 50 por ciento y el 25 por ciento del hogar medio del país. Entre estos hogares distingue a su vez dos estadios: los que oscilan entre el 25 y el 40 por cien, y los que se mueven entre el 40 y el 50 por cien. Los hogares que sufren grados de pobreza severa son aquellos que en los gastos e ingresos están por debajo del 25 por cien, es decir, que no alcanzan ni la cuarta parte de la media nacional.

No obstante, los analistas sociales tienden a considerar más fiable el nivel de pobreza medido a partir de los gastos por hogar que los ingresos declarados; y valoran como más significativa la pobreza atribuida a los hogares que a los individuos.

1.2.3. Pobreza y exclusión social

Por lo demás hoy, en toda Europa incluido nuestro país, la noción de pobreza tiende cada vez más a ser sustituida por la de *exclusión social*. Se considera que este concepto de exclusión social es más esclarecedor sobre las causas y los efectos de la pobreza. Pero resulta así mismo más práctico desde el punto de vista de las ayudas y servicios que la comunidad debe prestar a los que sufren la exclusión para que puedan volver a participar en los intercambios, derechos y comportamientos que constituyen la integración social.

Se considera que la exclusión social de no pocas personas y hogares es consecuencia directa de los cambios estructurales que se vienen produciendo en las economías y sociedades de hoy. Entre estos factores generadores de exclusión se mencionan los siguientes:

- Las mutaciones industriales, que dejan a muchas personas sin trabajo y sin que se vislumbre la sustitución de los empleos destruidos por otros nuevos en cantidad suficiente.

- Evolución del sistema de valores, como la solidaridad y la relación entre cohesión y tolerancia.

- Cambios en las estructuras familiares, sociales y de participación.

- Nuevos fenómenos migratorios, con sus consecuencias de mestizaje cultural acelerado.

- La dualidad social de conjunto, generada por un sistema que es capaz de producir al mismo tiempo mayor cantidad de riqueza y mayor número de pobres.

Sobre todo es fácilmente perceptible el empleo como vehículo de integración social, y el desempleo de larga duración como fenómeno de exclusión. Lo mismo podríamos decir de la posesión de un domicilio fijo o la exclusión del mercado de la vivienda. Todo eso relacionado con las posibilidades de adaptación a los cambios que proporciona una buena formación básica, así como una salud y edad adecuadas, pero de las que quedan privadas las personas sin estudios, de edades relativamente avanzadas o de salud precaria.

Entre los colectivos especialmente vulnerables a la exclusión son fácilmente observables determinadas minorías étnicas y culturales, como en España buena parte de los gitanos; los inmigrantes recientes sobre todo si carecen de documentación; las familias monoparentales, las personas afectadas por minusvalías en sus diversas formas; los que sufren los nuevos tipos de enfermedades, como el sida o la demencia senil; los atrapados bajo los efectos de las toxicomanías; la población reclusa o ex-reclusa; las entregadas a la práctica de la prostitución.

Pobreza y exclusión social son realidades con frecuencia relacionadas, pero no siempre.

1.3. TIPOLOGÍAS DE LA POBREZA EN RELACIÓN CON SU ORIGEN.

El “Informe sobre la pobreza en Galicia” editado por la Xunta, en su capítulo 7 trata de establecer los que llama “itinerarios de la exclusión social”. Para eso seleccionó un grupo de familias que previamente fueran detectadas bajo el umbral de la pobreza relativa. De la información recibida en entrevistas con 75 de estas familias, los autores del informe llegaron a establecer tres tipos de “itinerarios” en relación con la pobreza y la exclusión social.

En el primer tipo de itinerario recoge aquellas familias que nacieron en la pobreza, y nunca lograron salir de ella. Son 21 familias, lo que constituye el 28% del total de la muestra. En el segundo tipo, se encuentran 35 familias (47% de la muestra), en los que su origen es pobre o muy precaria; pero que en algún momento lograran obtener un cierto desahogo económico, acabando finalmente, por caer de nuevo en la precariedad. Y en el tercer tipo sitúa a 19 familias (25%), en los que su origen no es pobre pero que pasando el tiempo, cayeron en la pobreza. Resumimos aquí por separado algunas de las notas que caracterizan a las diversas tipologías de pobres.

1.3.1. Los pobres “de siempre”.

En esta primera tipología, caracterizada por haber nacido pobre y vivido permanentemente en la pobreza, una amplia mayoría se caracterizan en primer lugar por ser familias numerosas (media de cinco hijos). Proporción que se acrecienta hasta los dos tercios en el caso de las familias de étnia gitana. Y en la mayoría, el cabeza de familia era mujer, varias madres solteras. Dos de estas familias eran inmigrantes de origen portugués. En su origen, la actividad predominante de 13 de estas familias era la agricultura, dividiéndose entre jornaleros o labradores sin tierras propias y cultivadores de pequeñas parcelas para la economía de autoconsumo. Algunos intentaron superar esta pobreza buscando trabajo en la construcción, pero vieron truncada su esperanza por enfermedad, abandono del cabeza de familia o la precariedad misma del trabajo.

Otra característica es el bajísimo nivel cultural. De hecho, 11 de estos cabezas de familia eran analfabetos totales, y otros 8 leen y escriben con dificultad. Lo que no puede sorprender a nadie, si 15 (del total de 21) tuvieron que ponerse a trabajar antes de los 10 años.

De estas 21 familias, 16 intentaron superar la situación de pobreza emigrando alguno de sus miembros. Pero tampoco en la emigración tuvieron el éxito suficiente como para poder sacar de la pobreza al conjunto de la familia.

Las familias de este primer grupo pasaron también, por supuesto, por altos y bajos, mejorando ligeramente o empeorando aún más su situación. Pero siempre, como dice expresivamente el citado informe oficial, sin conseguir “emerger del pozo de la pobreza”. Los puntos de inflexión que más frecuentemente frustraron sus intentos de superar la pobreza vinieron dados por factores como la enfermedad, la invalidez o la muerte. En estos casos, llegar a percibir una pequeña pensión de invalidez o una pensión no contributiva, supuso un alivio considerable.

1.3.2. Los que salieron de la pobreza, pero luego recayeron en ella.

El segundo tipo de pobreza en relación con su origen, está constituido por aquellas familias que habían nacido en la pobreza, lograron salir de ella, pero luego se vieron abocados de nuevo a recaer en la pobreza y la exclusión social. A este grupo pertenecen 35 de las 75 familias estudiadas.

En este grupo de familias, tiende a disminuir el porcentaje de las numerosas. Y aunque la mayoría aún fueron numerosas en su familia de origen, luego este hecho se reproduce menos en las familias de la nueva generación. Si en las familias de origen la media de hijos era de 5,2, en las familias jóvenes es de 2,5. Entre las familias de este

segundo grupo no existe ningunha de la etnia gitana. Sí hay tres familias de origen portugués con muchos hijos, y en las que dos cabezas de familia eran hijos de madres solteras.

En este grupo de familias, el trabajo agrario tiende a combinarse con otro tipo de ocupación, como la construcción. En 24 de los 35 casos, el cabeza de familia o algún otro miembro emigró (Sudamérica, países europeos, dentro de España) en un intento por mejorar su suerte. Es precisamente la consecución o pérdida del trabajo ajeno a la agricultura, o la mejor o peor suerte tenida en la emigración, lo que condiciona las salidas del círculo de la pobreza o las recaídas en él. También, la forma en que con frecuencia invirtieron el dinero ganado en la emigración: construir su propia casa, adquirir algunas tierras o vacas más. A menudo, su falta de formación económica les impidió conectar con las grandes corrientes de la historia y fueron desbordados por fuerzas muy superiores a ellos (lograron aumentar el número de vacas o la cantidad de tierras; pero no influir en los precios de la leche, los piensos o las patatas. Gastaron en hacer una casa mejor, pero en un pueblo alejado de los puetos de trabajo y los colegios para sus hijos). Por lo demás, en este grupo solo 2 cabezas de familia eran analfabetos totales, y 19 tenían estudios primarios. De los 35 cabezas de familia, 23 habían comenzado a trabajar antes de los 10 años. Aunque lograron períodos de una cierta holgura económica, no consiguieron remontar de forma estable la situación de pobreza.

Esta situación de pobreza en la que recayeron se encuentra hoy aliviada (que no superada) por las prestaciones sociales (pensiones de vejez, de viudez, de invalidez, prestaciones de paro) que perciben unos u otros miembros de estas familias. Por el contrario, se encuentran agravadas por la necesidad de seguir ayudando a los hijos ya mayores que no tienen trabajo o cayeron en la drogadicción.

1.3.3. Los que no nacieron pobres, pero cayeron en la pobreza.

Finalmente, el tercer grupo está constituido por aquellas familias que, no habiendo nacido en la pobreza, fueron cayendo en ella a través de su itinerario biográfico. Lo forman 19 de las 75 familias estudiadas.

En las familias de origen de este grupo prevalece así mismo el carácter de numerosas (12 de las 19), que desciende a 5 en las de segunda generación. Solían ser en su origen familias de artesanos, pequeños comerciantes u otros oficios, aunque la actividad agrícola pudiese coexistir como complementaria. Vivían un poco mejor que la mayoría y en su medio no eran considerados pobres.

Lo que generalmente produjo la caída en la pobreza fue la desestructuración familiar causada, en algún momento, por la muerte o abandono del padre, así como por las consecuencias de la Guerra Civil.

Entre los cabezas de familia de este grupo ninguno era analfabeto, teniendo 10 los estudios primarios y 5 el graduado escolar. Entre sus hijos, 7 cursaron la enseñanza media y 3 la superior. En 8 casos el cabeza de familia llegó a emigrar junto con otros miembros de la familia. El objetivo que se proponían era, fundamentalmente, ganar dinero y luego regresar a Galicia. En algunos prevalece el afán de *“poder darles cultura a los hijos”*.

Hoy, ya venidos a menos, el marido suele trabajar en lo que puede y cuando puede; y la mujer también trabaja o trabajó en el servicio doméstico, la limpieza, la costura, etcétera. Es la falta de un trabajo permanente (solo 3 lo tienen) la principal causa de que se encuentren en la pobreza. En una parte de los casos hay que tener también en

cuenta que, al tratarse de emigrantes retornados que no cotizaron a la Seguridad Social, sólo perciben pensiones de jubilación de muy escasa cuantía o de las no contributivas.

En algunos de los casos de familias más jóvenes pero ya independientes, están siendo ayudados por padres y suegros, con frecuencia pensionistas o con algunos ahorros. Su situación real de pobreza queda así en cierto modo camuflada o vivida de forma vergonzante.

1.4. - POBREZA RURAL Y POBREZA URBANA

El ya mencionado Informe de la Xunta distingue así mismo dos modalidades o tipos de pobreza y exclusión en Galicia, según el “ámbito socio-territorial” en el que los pobres las sufren. Y en este aspecto considera importante diferenciar la “pobreza rural” y la “pobreza urbana”

El presente informe del Valedor do Pobo se quiere centrar en las situaciones de discriminación, marginación y exclusión social tal como se dan en la sociedad gallega. La pobreza nos interesa en cuanto constituye el más importante factor de marginación y exclusión, en una sociedad en que la mayoría de sus miembros viven en una situación holgada o al menos desahogada. Lo fundamental, por lo tanto, es el hecho de ser pobre. Pero reconocemos también, por otra parte, que aquí en Galicia, el hecho de ser pobre reviste modalidades diferentes en diversos aspectos, según que se pertenezca al mundo rural o al urbano. Empezando porque el pobre de una pequeña aldea es, para bien y para mal, reconocido por todos como pobre. Mientras en el anonimato de la ciudad, al ciudadano corriente siempre le puede quedar la duda de si quien le tiende la mano en solicitud de una limosna es un pobre verdadero o es otra cosa.

Las características sociodemográficas y niveles de pobreza de los cabezas de familia pobres en Galicia, tanto en el ámbito rural como en el urbano, quedan resumidas en el mencionado Informe de la Xunta en el siguiente cuadro, que reproducimos a continuación numerado como cuadro 2.

Cuadro 2

ÍNDICES DE POBREZA SEGUN DIFERENTES CARACTERÍSTICAS DEL CABEZA DE FAMILIA ÁMBITOS RURAL Y URBANO (1993)		
SEXO	RURAL	URBANO
Hombre	17,8	9,5
Mujer	15,3	16,7
EDAD		
Hasta 24 años		
De 25 a 49 años	17,5	8,0
De 50 a 64 años	26,5	15,0
65 y más	7,8	10,3
ESTADO CIVIL		
Casado	17,4	10,5
Soltero	15,4	7,1
Viudo	19,5	17,1
NIVEL DE INSTRUCCIÓN		
Analfabeto	19,6	22,6
Est. Primarios	16,6	15,4
Graduado Escolar	4,8	6,3
TOTAL	17,4	10,9

Fuente: Fuente Tabla 93, página 307

El primer dato que resalta en este cuadro es que, si en el mundo rural los cabezas de familia pobres son hombres en mayor proporción que mujeres, en el mundo urbano sucede todo lo contrario: es mucho mayor la proporción de cabezas de familia pobres que son mujeres con respecto a las de hombres. Es decir, la afirmación de que la pobreza se está *feminizando* responde mucho más a la realidad urbana que a la rural.

Si nos atenemos a la edad de los cabeza de familia pobres, vemos que su porcentaje se dispara entre los 50 y los 65 en el campo (25,6 por ciento de pobres, frente a un 15 por ciento en la ciudad). Y que, por el contrario, a partir de los 65 años (la edad habitual de la jubilación), la proporción de pobres pasa a ser sensiblemente mayor en la ciudad que en el campo.

1.4.1. La jubilación tiene repercusiones muy diferentes

Este dato es sumamente significativo, y no hace sinó venir a corroborar lo que cualquier buen conocedor de nuestra sociedad observó por sí mismo en múltiples ocasiones: la situación enormemente distinta que en Galicia tiene el hecho de jubilarse o estar próximo a hacerlo, según que se trate del mundo rural o del urbano. Significación que está directamente relacionada con el nivel y calidad de vida, y con las posibilidades de caer en la pobreza o salir de ella.

En el mundo urbano, la gran mayoría de la gente trabaja por cuenta ajena, y ya se sabe que la mayoría de las pensiones suelen ser inferiores al salario que se estaba percibiendo antes de jubilarse. De ahí que muchas personas, sobre todo las de pensiones más bajas, al jubilarse se acercan más a los niveles de pobreza o caen en ellos. Una pequeña pensión, o incluso dos, suele resultar muy escasa para pagar el alquiler de la casa, gastos de comunidad, alimentación y demás; no digamos si a esto se añade que hai que seguir ayudando a algún hijo sin trabajo.

Pues bien, en el mundo rural suele suceder todo lo contrario. Lo angustioso suele ser la prejubilación. Los años, 60 y 64 sobre todo, en los que el hombre y la mujer pequeños campesinos autónomos tienen que estar haciendo toda clase de esfuerzos para abonar sus cotizaciones a la Seguridad Social. Unas cotizaciones que ascienden en la rama agraria a unas 40.000 pesetas mensuales, y que corren totalmente por su cuenta al figurar como autopatronos. Supuestos empresarios de unas unidades de producción que apenas cubren el autoconsumo pero casi no producen dinero contante y sonante. A veces es la ayuda de algún hijo emigrante o de algún abuelo pensionista la que viene a aliviarles la carga de los pagos. Otras veces solo pueden cotizar por uno de los miembros de la pareja, quedándose el otro en espera de afiliarse a la S.S. cuando el de mayor edad comience a cobrar. En no pocos casos, uno se queda descolgado, sin otra esperanza que lo que puedan percibir como complemento del cónyuge a cargo o por viudez.

La suerte de estos pequeños campesinos, que son muchos miles, cambia totalmente desde el día que se jubilan; sobre todo si logran ambos cobrar su propia pensión. Dejar de tener que pagar, y empezar a cobrar. La jubilación significa para ellos quizás empezar a sentirse económicamente independientes por primera vez en la vida. El cambio de situación es para ellos verdaderamente sustancial y cualitativo; la jubilación cobra realmente su sentido etimológico: *júbilo, jubileo*. Sobre todo mientras la salud les acompañe. Pues además de unos ingresos seguros, pueden continuar viviendo en su propio medio; seguir haciendo algunos trabajillos en sus parcelas, pero ya sin la presión de la estricta necesidad; ayudar incluso a alguna hija sin trabajo o nieta con capacidad para los estudios.

En relación con la caída en la pobreza o la salida de ella, lo que más netamente diferencia al mundo rural y al urbano es, probablemente, esta diferencia de repercusiones que en uno u otro tiene el hecho de jubilarse.

1.4.2. Otros aspectos diferenciadores

La vivencia de la pobreza impuesta (otra cosa sería la pobreza personalmente elegida como opción de vida), tiene también otros aspectos diferenciadores según que se padezca en el mundo rural o en el urbano. Enumeramos aquí algunos:

Sobre todo en ciertas zonas rurales especialmente aisladas o singularmente agrestes (altas montañas de Lugo u Ourense), es difícil evitar el presentimiento de que se pertenece a un mundo en extinción. Las viviendas, o cerradas ya y vacías u ocupadas casi exclusivamente por ancianos. Nacimientos ya no hay y cada defunción es un nuevo recordatorio de que “aquí, en siete o en diez años más, ya no queda nadie”. Entre los totalmente solos y con mucha edad, se va aceptando terminar en una residencia de ancianos, si se logra conseguir plaza. Las fincas quedan yermas. Los caminos ya no se arreglan. Aunque gracias a la pensión y la huerta propia, ya no falta la comida, sobrevive sin horizontes. Apenas hay posibilidades de contacto social. Es un mundo arrumbado, ajeno al otro mundo en plena transformación, al que a su paso ya hace tiempo que no se puede ir. Además de personal y familiar, la pobreza aquí es también ambiental, común, resignada e imposible siquiera de soñar con superarse.

En el mundo urbano, por el contrario, ser pobre frente a un mundo de abundancia y opulencia, al menos aparente. El pobre habita en viviendas malas. En la ciudad, la solidaridad de los vecinos es menos probable, al desconocerse unos a otros. La soledad individual es más frecuente, sobre todo entre los ancianos viudos o separados. El paro o el trabajo temporal, sobre todo si es sufrido por el cabeza de familia, es la causa más común

de caída en la pobreza. Las pensiones bajas o no contributivas resultan totalmente insuficientes para llegar a fin de mes, sobre todo si buena parte de ellas se va en pagar el alquiler de la vivienda, como sucede frecuentemente en el mundo urbano. El paro juvenil, la drogadicción, el caso de las madres solteras o las separadas con hijos a su cargo, son otros tantos sectores problemáticos que constituyen a veces causa directa y otras son también consecuencia de la pobreza en el mundo urbano.

En cierto modo quizás podríamos resumir esta diferenciación entre pobreza rural y pobreza urbana de la forma siguiente. El núcleo duro de los pobres del medio rural está formado por trabajadores tan pobres que el producto de su trabajo los deja excluidos a la hora de competir en el mercado. Algo parecido a lo que los anglosajones llaman *working poor*. Y el núcleo duro de la pobreza en el mundo urbano se caracteriza por la falta de trabajo y sus consecuencias: drogadicción que arrastra hacia el delito como lucha por la supervivencia....

1.5. PARA LA CUANTIFICACIÓN DE LA POBREZA EN GALICIA.

¿Cuántos son realmente los pobres en Galicia? ¿Cuántos viven en necesidad severa u extrema y que, por lo tanto, la sociedad se debe ocupar de ayudarlos?.

En el conjunto de Europa (la UE a la que pertenecemos) existen diversos baremos ya comunmente aceptados para medir la pobreza y sus diversos niveles. Según estos baremos, se suele distinguir en primer lugar entre niveles de *pobreza relativa* y niveles de *pobreza severa*. La *pobreza relativa* afectaría a aquellos cuya renta es inferior al 50% de la renta media del conjunto del país donde viven. Y la *pobreza severa* a los que perciben menos del 25% de la renta media. Es decir, que sumando el conjunto de la riqueza producida por un país (PIB) en un año determinado y efectuando la operación matemática de dividirla por igual entre el conjunto de sus habitantes, obtendríamos la renta media o

renta *per cápita* de ese país. Pero esa sería la distribución estadística o matemática. Luego hay que atender a la distribución efectiva. Es decir, cuanto percibió realmente cada habitante o grupo de habitantes. Pues la distribución real nunca será igualitaria, sino ampliamente desigual. Pues bien, decimos que están bajo el umbral de *pobreza relativa* aquellos habitantes que percibieron menos de la mitad (50%) de la renta media del conjunto. Y que están en situación de *pobreza severa* los que percibieron menos de la cuarta parte (25%) de la media.

Para afinar más este concepto de pobreza, no tenemos más que ir aumentando el número de tramos de población a analizar. De ahí que se tienda a dividir la población en *decilas*, como ya observamos en otra parte de este informe. Allí observamos cómo las desigualdades entre los tramos inferiores y los tramos supremos de la escala se multiplican en la distribución real de la renta.

Pero para los efectos de lo que en este punto queremos aclarar basta, el ejemplo siguiente. Si la renta medida de un país fuese por ejemplo de 50.000 pesetas mensuales, consideraríamos que viven en esa pobreza relativa los habitantes que percibiesen menos de las 25.000 pesetas mensuales y bajo pobreza severa los que perciben menos de las 12.500.

Un matiz importante a tener en cuenta es que, hasta lo de ahora, la mayor parte de las estadísticas miden el Producto Interior Bruto (PIB) y su distribución a escala del conjunto de España, no de cada comunidad autónoma, por separado. De ahí que al tratar de cuantificar concretamente los pobres de Galicia, nos encontramos muy escasos en cuanto a estadísticas actualizadas; y que los cálculos que se hacen para intentar deducir las cifras gallegas es difícil verificar hasta qué punto fueron rigurosamente contrastados.

De ahí que, al tratar de cuantificar la pobreza en Galicia, en este informe del Valedor do Pobo hayamos optado por elaborar un cuadro propio, partiendo de los datos

que nos ofrecen diversas fuentes y criterios. Los analistas sociales conceden mayor fiabilidad a la cuantificación de la pobreza por el número de hogares que por el de personas. Pero aquí ofrecemos tanto el número de hogares pobres como el de las personas, calculando que el hogar medio de Galicia es de 3,58 miembros según el Consello Económico y Social de Galicia.

Cuadro 3. Número de hogares y de personas pobres en Galicia.

Escala e %	Nº de hogares	Nº de personas
La escala del conjunto de España (16,9%)	131.864	472.073
La escala de Galicia (13,8%)	107.676	385.480
Bajo límites legales de subsistencia, calculados en 1993. (2,4%)	18.726	57.039
Bajo límites legales de subsistencia, calculados por el CES en 1997 (5,1%)	40.000	143.200
Según informe de Caritas de Galicia (junio de 1998) (con escala europea: por debajo del 50% de la renta media); y por debajo del 25% para la pobreza severa	19,9% del total de los hogares = 150.000	595.000 (22% del total de habitantes) en pobreza relativa. 136.540 en pobreza severa

* Elaboración propia a partir de las diversas fuentes y criterios.

1.5.1. Explicación del cuadro

En este cuadro ofrecemos, en la columna de la izquierda los porcentajes de pobres que hay en Galicia, según diversos criterios y escalas con que fueron evaluados. En la columna segunda los traducimos a número de hogares pobres, y en la tercera columna el número de personas que sufrirían pobreza según la fuente que los evalúa y el criterio que utiliza.

Los tres primeros porcentajes están tomados del ya mencionado “Informe sobre la pobreza en Galicia” editado por la Dirección General de Servicios Sociales de la Xunta, y se refieren al año 1993. Ofrece primero el porcentaje de pobres (16,9%) relativos que corresponderían a Galicia si se miden en relación con la renta media de España en su conjunto del año 1991. Luego ofrece el porcentaje de pobres (13,8%), pero calculándolos por lo que sería la renta media de Galicia del mismo año. En tercer lugar ofrece el porcentaje de los gallegos que en 1993 estarían bajo el umbral de lo que este informe llama pobreza severa y que también se podría calificar de *extrema pobreza* (2,4%). Pues el criterio europeo antes enunciado (que perciban menos del 25% de la renta media), está corregido según el concepto legal establecido en Galicia para los que se encuentran en umbrales inferiores a las rentas consideradas mínimas o de subsistencia y que, como tales, tendrían derecho a reclamar ayudas de los Servicios Sociales de la Xunta.

En el cuarto porcentaje (5,1%), así como los números de hogares y personas pobres que ofrecemos en las columnas segunda y tercera, deducimos los diversos datos ofrecidos por el Consello Económico y Social de Galicia. Según este informe del CES gallego, hecho público en abril de 1997, en Galicia existirían un total de 780.266 hogares, con una media de 3,58 personas por hogar, lo que arrojaría un total de 2.793.352 personas. Y una recomendación que hace a la Xunta para centrar sus esfuerzos en la lucha contra la exclusión social, calculando en unos 40.000 hogares (5,1%) los que se encuentran inmersos en la extrema pobreza. Lo que nos daría las 143.200 personas que ofrecemos en la parte inferior de la tercera columna. Por lo demás, el mismo Informe del CES estima que en el conjunto de España existen “entre 6 y 8 millones de pobres (entre 13% y 18% de la población), según los distintos estudios, a pesar de que las tasas disminuyeron entre 1980 y 1990”.

Otra evaluación, estadísticamente muy fiable aunque matizando que está hecha tomando como base la distribución de la renta per cápita del conjunto de España (no la de

Galicia por separado, que se calcula al rededor de un 7 por ciento inferior), es la que nos ofrece el Consello Económico y Social titulado “La pobreza y la exclusión social en España” y hecho público en marzo de 1997. Al distribuirlos por comunidades autónomas la pobreza y la exclusión social correspondiente a 1990-91, este informe distingue cuatro tramos de pobreza. Pues bien, para esas fechas, a Galicia se le asignan los siguientes porcentajes y número de pobres. El total de “población pobre” lo que percibe menos del 50 por ciento de la renta media (calculada a escala española), lo evalúa en un 23,6% equivalente a unos 628.000 gallegos. Bajo el nombre de “pobreza moderada” distingue dos tramos: a los que perciben unha renta que va del 40 por cien al 25 por cien de la renta media se les asigna un porcentaje de 9,2 por cien de la población equivalente a 252.000 gallegos. Por último, establece en 78.000 personas las que en Galicia vivirían en situación de “pobreza severa” o extrema pobreza, lo que en el porcentaje vendría a dar el 2,9% del total.

Por su parte, un informe dado a la prensa en la primera quincena de junio de 1998 y elaborado por Cáritas Nacional Fundación Foessa* distingue cuatro niveles. Recoge en primer lugar un porcentaje de pobreza relativa, en la España de hoy. Sufren pobreza relativa los que perciben mensualmente menos del 50% de la renta media nacional, es decir menos de 44.000 pesetas por persona y mes. Asegura que en esta situación existen 8.509.000 personas, aproximadamente un 20 por cien de la población. Según este criterio, en Galicia habría 576.000 personas en pobreza relativa, de un total de 2.800.000 habitantes. En la provincia de Ourense (similarmante a otras provincias que limitan con Portugal este nivel de pobreza relativa alcanza al 32,2 por cien de toda la población.

El informe de Cáritas cualifica luego como pobreza *moderada* la que afecta a aquellas personas cuyos ingresos mensuales oscilan entre 22.500 y las 31.500 pesetas al mes.

* “Las condiciones de vida de la población pobre en España”, Fundación Foessa y Caritas. Junio de 1998

La pobreza *extrema* es calificada la de aquellas personas a las que sus ingresos mensuales son inferiores a las 12.000 pesetas. En esta situación se encuentran el 5,6% de toda la población gallega, lo que equivaldría a unas 166.800 personas.

Este informe de Cáritas-foessa localiza la mayor proporción de estos pobres entre los jóvenes de menos de 25 años, la mayor parte urbanos, a diferencia de antes que se localizaban entre los ancianos del campo. También llama la atención sobre el hecho de que, en general, las familias más pobres son más numerosas que las del resto de la población.

Como evaluación también complementaria, podríamos mencionar la que en septiembre de 1997 fue presentada a la prensa en Santiago por la Secretaría de Relaciones Institucionales y Acción Social del sindicato CC.OO. Nos hacemos eco de ella, aunque no sabemos el método y escala (si estatal o gallega) con que fue elaborada.

Según esta evaluación sindical, en Galicia son 442.407 las personas que viven bajo el nivel de pobreza relativa o moderada, entendiendo todas las que perciben menos de 44.255 pesetas mensuales. En porcentaje, serían el 19,9% de la población.

1.5.2. Conclusión valorativa

Por nuestra parte somos conscientes de que tal variedad de fuentes, escalas, terminologías, fechas de las estadísticas y tramos de pobreza que se distinguen, se puede prestar a un poco de confusión. Pero preferimos ofrecer las diversas cifras y evaluaciones manejadas por los expertos, y dejar que cada uno deduzca de ellas su propia cuantificación. En último término, la pobreza no deja de ser un concepto relativamente escurridizo. Es siempre una realidad material y, al mismo tiempo, una apreciación social.

Para los efectos prácticos, depende también mucho del objetivo que pretendemos al tratar de cuantificarla.

Si optamos por hacer una cuantificación a partir del baremo máximo, podemos quedarnos con las más de 470.000 personas que si nos daban en 1993, o las más de 440.000 que CC.OO exponía en 1997. Si preferimos fijar nuestra atención en los resultados del baremo mínimo el número de hogares y personas que viven en la exclusión social y muy próximo a ella, entonces nos acogeríamos a la cifra de 40.000 hogares que nos daba en 1997 el Informe del Consello Económico y Social (CES) de Galicia. De este dato deducimos que se trataría del 5,1% de todos los hogares gallegos y que equivalen a 143.200 personas viviendo en la extrema pobreza.

Desde el punto de vista de la lucha contra la pobreza en cuanto factor principal de marginación y discriminación en Galicia (materia del presente informe), parece que la conclusión debe ser doble. Los objetivos máximos solo se pueden conseguir progresivamente, mejorando las políticas de redistribución económica para ir disminuyendo las desigualdades. Si nos marcamos el objetivo de erradicar la miseria y reinsertar a los socialmente excluidos, cuantitativamente es un objetivo más modesto pero en realidad constituye un objetivo más urgente ya que está al nivel de lucha directa en defensa de los derechos humanos. Se inscribe en un horizonte plenamente constitucional. Alcanzarlo constituiría el gran desafío que se deberían proponerse unos Servicios Sociales dignos de este nombre.

1.6. LA PROTECCIÓN SOCIAL FRENTE A LA POBREZA SEVERA EN GALICIA.

En nuestro tiempo, fueron surgiendo en los diversos países sistemas de protección social contra la pobreza, la discriminación y la exclusión. Responden a la idea humanitaria de que aquellos individuos o grupos que, por las causas que sean, son víctimas de la extrema pobreza y la exclusión deben ser ayudados por la sociedad y el Estado para superarlas.

1.6.1 Documentos de la ONU y objetivos de la Unión Europea

Es en esta línea que la Organización de las Naciones Unidas promulgó para todo el mundo su Declaración Universal de los derechos humanos, seguida luego de la declaración sobre el progreso y el desarrollo social y el pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales, ratificados por España. Más recientemente (marzo de 1995), en su cumbre mundial de Copenhague, la misma ONU aprobó un decálogo de compromisos para luchar por el desarrollo social de los pueblos.

A nivel práctico de realizaciones promovidas por los Estados, hay que citar como pioneros los sistemas de protección social puestos en marcha en países como Dinamarca, Gran Bretaña, Holanda, entre otros.

En cuanto a la antes llamada CE y actualmente Unión Europea, de la que formamos parte, hay que mencionar la Carta Social Europea, el Código Europeo de Seguridad Social, la Convención Europea de Seguridad Social, el Fondo de Desarrollo Social del Consejo de Europa; así como las diversas directrices y recomendaciones en que se enfoca la lucha contra la pobreza y la exclusión social a partir de una concepción estructural y multifactorial. A partir de 1975 se fueron poniendo en marcha tres programas quinquenales europeos de lucha contra la pobreza; y desde 1990 funciona el “Observatorio

de políticas nacionales de lucha contra la exclusión social”. Ultimamente, la Unión Europea se marcó como objetivo que, en cada uno de los países que formamos parte de ella, se reconozca a todos los ciudadanos el derecho a obtener unos recursos económicos mínimos con que poder subsistir. Considera que alrededor de 53 millones de personas en el conjunto de los países comunitarios están bajo el umbral de la pobreza, y que en la mayoría de este porcentaje de población ronda el 15%.

1.6.2. Heterogéneo mosaico de sistemas de inserción en el Estado español de las autonomías.

En el actual Estado español de las autonomías, las competencias en materia de asistencia social están traspasados a las Comunidades Autónomas. Por otra parte, estas competencias fueron transfiriéndose al nivel autonómico sin que antes se estableciese a nivel del Estado un modelo normativo y organizativo que sirviese de punto básico al desarrollo de los servicios sociales en las diversas comunidades. Esto posibilitó, y aún forzó, a cada comunidad autónoma a desarrollar su propia normativa y establecer sus propios planes de lucha contra la pobreza y la exclusión. El resultado fue hasta lo de ahora la configuración de un verdadero mosaico de sistemas de inserción social dentro del Estado español. Mosaico que el Informe del CES (gallego) resume así: “17 regulaciones diferentes, con distintos requisitos de acceso, distintas prestaciones, distintas cuantías y distintas obligaciones”. Lo que, como no podría ser menos, “dio como resultado un sistema de salarios sociales absolutamente heterogéneo que no ayuda a establecer situaciones parejas entre los posibles beneficiarios de las prestaciones, a pesar de que las necesidades a cubrir sean prácticamente idénticas”*

Los diversos sistemas parten de la idea de que aquellos hogares o personas que no alcancen un mínimo de rentas deben ser ayudadas para superar el umbral de la pobreza

severa. Sin embargo, al organizar su propio sistema de ayudas hay comunidades que no establecen estas ayudas como un verdadero derecho subjetivo, y otras que hacen depender su concesión de las disponibilidades presupuestarias.

En la mayoría de las comunidades autónomas se fue estableciendo dos tipos de ayudas para luchar contra la pobreza severa y la exclusión. Un tipo de ayudas, llamado de garantía de rentas mínimas o también “salario social”, destinado a asegurar a los hogares más pobres un mínimo de ingresos fijos que se considera imprescindible para cubrir las necesidades básicas de la vida. Este tipo de ayudas son fijas, y periódicamente revisables si cambia la situación económica del que las recibe. El otro tipo está constituido por ayudas de emergencia, concedidas esporádicamente para hacer frente a alguna necesidad excepcional, pagar el alquiler de una vivienda para evitar un desahucio, comprar unas gafas, adquirir una silla de ruedas, etcétera.

En el reconocimiento de ambos tipos de ayudas y ponerlas en marcha, fue pionero sobre todo el País Vasco, desde el año 1989 que comenzó a implantarlas.

1.6.3. Legalidad teórica y aplicación práctica del sistema gallego de inserción social.

Desde el punto de vista teórico-legal, Galicia es una de las dos comunidades autónomas que, junto con el País Vasco, estableció las ayudas de inserción social como un derecho subjetivo, exigible ante los tribunales. Luego veremos hasta qué punto esta generosa concepción se hace o no efectiva en la práctica.

* “Informe “La Pobreza y la Exclusión Social en Galicia”, pag. 45- Consello Económico y Social de Galicia, abril de 1997.

Pues, por lo de pronto, nos encontramos ya con un gran contraste entre el porcentaje de gastos que Galicia viene destinando a hacer efectiva la reinserción y los que invierte el País Vasco. Si tomamos como término de comparación el dinero gastado en garantía de rentas mínimas durante el año 1993 (último del que pudimos disponer de los datos de todas las CC.AA), vemos que Galicia con sus poco más de 540 millones solo gastaba el 2,6% del que invertía el conjunto de España. Por el contrario el País Vasco, con sus 4.270 millones, alcanzaba el 20,6% de todo lo que invertía España entera. Es obvio que esa abismal diferencia no estaba en proporción ni con las diferencias del PIB, ni con la de la población, ni con cualquier otro factor que no fuese la voluntad política. En este tiempo de configuración del Estado de las autonomías, tanto la normativa legal como las acciones prácticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social viene siendo impulsada desde diversos niveles. Pues aunque las competencias sobre servicios sociales se traspasaban a las Comunidades Autónomas, éstas necesitaban un tiempo para ir generando su propia normativa y organización. De ahí que, inevitablemente, tuvieron que funcionar durante un tiempo respondiendo a impulsos e iniciativas no siempre bien coordinadas. Esto no podía menos de dejar sentir sus efectos también en Galicia.

1.6.4. A nivel estatal

Con motivo de crearse en 1988 el Ministerio de Asuntos Sociales, surgió también en el mismo año el proyecto de poner en marcha el Plan Concertado para el Desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales. Se pretendía con él articular una Red Pública de Servicios Sociales, en coordinación entre los tres niveles de Administración: central, autonómica y local. Este Plan quedaría con el tiempo truncado, llegando incluso a desaparecer el Ministerio como tal.

En el año 1993, este Plan suponía un poco más de 41.545 millones de pesetas de fondos estatales, distribuidos entre las diversas Comunidades Autónomas. De este dinero,

Galicia recibía alrededor de 3.073 millones, y ocupaba por el volumen de dinero el sexto lugar entre las quince CC.AA. Al contrario, en el esfuerzo autónomo que cada Comunidad efectuaba en gastos sociales ese mismo año, medido en pesetas, la Galicia autónoma sólo dedicaba una media de 1.126 pesetas por persona, ocupando el lugar undécimo entre el conjunto de CC.AA. Es decir, desde la Administración central se trataba bastante mejor a nuestros propios pobres que desde la Administración autonómica*

1.6.5 Análisis de la Ley 9/1991, de Medidas Básicas para la Inserción Social (RISGA) y de su aplicación de hecho.

El 2 de octubre de 1991 era promulgada en Galicia la Ley de Medidas Básicas para la Inserción Social (RISGA). En sí misma, hay que calificar esta Ley como una propuesta valiosa, orientada a luchar contra la extrema pobreza y la exclusión social. Es nuestra ley de “salario social” o de garantía de ingresos mínimos de subsistencia, y al mismo tiempo preveía un plan de inserción social para aquellos hogares que estuviesen por debajo de ese nivel de subsistencia. Preveía así mismo unas “ayudas para situaciones de emergencia social”, que se podrían prestar a aquellas personas y hogares que atravesasen por situaciones puntuales de necesidad especialmente urgente. Si el “salario social” tendía a completar unos ingresos mínimos periódicos para aquellos que no los alcanzasen por sí mismos, las “ayudas de emergencia” estaban destinadas a paliar situaciones extremas transitorias: evitar un desahucio por imposibilidad de pagar los atrasos de la vivienda, comprar una silla de ruedas a un inválido, arreglos elementales en una vivienda. Objetivos que quedaban adecuadamente así en el artículo 1 de la Ley *“la presente ley tiene por objeto la creación y el desarrollo de un conjunto coordinado de medidas orientadas a la lucha contra la pobreza en la comunidad autónoma de Galicia y a la reinserción social y/o laboral de las personas afectadas por las diferentes formas de exclusión y marginación social”*.

* Vide el Informe del Consello Económico y Social “La pobreza y la exclusión Social en España”, páginas

Los objetivos generales anunciados por esta Ley aparecen a simple vista como de lo más razonable y justo. Pero luego, a través del articulado general y, sobre todo, de la aplicación práctica que se vino haciendo de esta ley, el cumplimiento de estos objetivos vino quedando excesivamente limitado.

En primer lugar, Galicia es la comunidad autónoma que más tiempo exige de empadronamiento anterior para poder optar a estas ayudas, “cinco años por lo menos” (art. 9). Todas las leyes de reinserción de las demás comunidades autónomas exigen mucho meno tiempo. La Ley de Castilla-La Mancha ni siquiera señala plazo. El País Vasco, Madrid, Aragón, Valencia y Canarias, entre otras, exigen sólo un año de anterioridad en el empadronamiento. Asturias y Baleares exigen dos años. Es claro que al exigir como mínimo cinco años de residencia efectiva y empadronamiento, aumentados en el caso de los extranjeros con el tiempo que les llevase conseguir el permiso de residencia en España, quedaban ya excluidos de las ayudas de la RISGA tanto la gran mayoría de los inmigrantes como los que viniesen para Galicia de otras partes de España.

Por otra parte (art. 8) excluye también de los derechos a estas ayudas a aquellas personas que por muy grave que sea sua necesidad, no tuviesen ejercitado su derecho a recibir alimentos de aquellos familiares que legalmente tengan el deber de prestárselos. Y lo peor es que la Administración gallega no asume en esta ley ningunha obligación (como lo hace por ejemplo la ley de Cataluña) en cuanto a ejercitar esta acción reclamatoria respecto de los familiares obligados. La consecuencia de eso es que los miembros más pobres y menos informados de las familias mal avenidas o escasamente responsables quedan en la práctica excluidos también de estas ayudas. Nada extraño puede así resultarnos el hecho de que, de todas las solicitudes de ayudas desestimadas durante el año 1995 (último del que disponemos de datos), el 25% fueran desestimadas por existir

familiares que se supone que están obligados a ayudar; y otro 4% fueron negadas por no tener ejercitado antes las acciones (se supone que ante estos familiares).*

Otro aspecto cuando menos extraño de la ley gallega, es que al calcular la cuantía de las ayudas en función del tamaño de los hogares, discrimina de hecho a las familias numerosas. Y quién primero lo señaló fue el “Informe sobre la pobreza en Galicia, editado por la propia Xunta (pags. 246-247).

Discriminados, señala este informe oficial, por el método que la RISGA eligió para determinar la cuantía de las ayudas. Según prevé el artículo 12 de la Ley, la cuantía global de la ayuda que se concede a un hogar está determinada, de una parte por un “subsidio básico” al cabeza del hogar, y de otra parte un “complemento variables, en función del número de miembros del hogar”. El subsidio básico se establece en una cantidad “equivalente al importe mensual de la pensión no contributiva individual”. El complemento variable se fija en función del número de miembros del hogar, pero con una determinante limitación: que “en ningún caso la suma de los importes anteriores podrá superar el salario mínimo interprofesional

A estos datos hay que añadir la realidad comprobada de que, hoy por hoy, el tamaño medio o número de miembros de los hogares pobres es mayor que el de los hogares no pobres.

Apliquemos esta normativa de la RISGA a casos concretos, que sin duda serán frecuentes entre los hogares perceptores de las ayudas de la RISGA. Si la pensión individual no contributiva estuviese fijada, por ejemplo en 34.000 pesetas mensuales, esa es la cantidad que la RISGA daría a una persona pobre de entre 25 y 65 años que viviese sola en su hogar (hogar unipersonal) y no tuviese otros ingresos. Pero si un hogar en

* Vde “Informe sobre la Pobreza y la Exclusión Social en Galicia”, páginas 50-51, (publicado por el

pobreza severa estuviese formado por nueve personas (madre abandonada con 8 hijos menores, pongamos por caso) y el salario mínimo interprofesional está fijado en 68.000 pesetas, esa sería la cantidad máxima de la ayuda que la RISGA le daría. Es decir, cuanto mayor sea el número de personas de un hogar bajo el umbral de la pobreza severa, menos ayuda le correspondería a cada una de esas personas según el método legal establecido por la RISGA. Y eso en tiempos en que alegremente se gasta tanta retórica vacía sobre la necesidad de ayudar a la natalidad y a la familia.

1.6.6. Compromisos de forma que nunca se llevaron a cabo.

La ley gallega des Medidas Básicas para la Inserción Social estaba concebida como un conjunto de medidas de lucha contra la pobreza y la exclusión social. Idealmente, su finalidad última debiera ser la integración social de las familias socialmente excluidas en nuestra Comunidad Autónoma. Las medidas previstas para este fin eran de tres tipos:

- a) La renta de Integración Social Gallega (RISGA)
- b) Ayudas de Emergencia Social
- c) Programas de Desarrollo Social Comunitario.

Pero de hecho, las extremas limitaciones contenidas en el mismo texto de la ley, así como la forma en que se vino aplicando, pusieron muy pronto de manifiesto que esta ley no podría cumplir sus objetivos excepto que fuese reformada a fondo. Esta conciencia de la necesaria reforma legal fue pronto aparentemente asumida por las más altas instancias de la Xunta de Galicia. Y así, en octubre de 1992, a sólo un año de la promulgación de la ley, el Presidente de la Xunta de Galicia junto con los secretarios

generales de los tres sindicatos CC.OO de Galicia, UGT-Galicia y CIG, firmaron un acuerdo que en su punto 3.1.3, titulado precisamente *Modificaciones de la Ley de Medidas Básicas para la Inserción Social*, se decía textualmente:

La Consellería de Trabajo y Servicios Sociales se compromete a proponer la modificación de la Ley de Medidas Básicas para la Inserción Social dentro del 1º trimestre de 1993 en los siguientes aspectos: flexibilización del requisito del empadronamiento y residencia efectiva, límite de recursos, elevación de la cuantía correspondiente al complemento de inserción, así como otras donde se considere necesario, para una mejor adecuación de la norma al fin propuesto. Así mismo se tendrá en cuenta la situación y necesidades que formulen la rehabilitación de los toxicómanos, y las personas con adultos incapacitados a su cargo.

En todo caso, antes de proceder a su modificación se llevará a cabo una reunión específica sobre la materia con los representantes de los agentes sociales en el ámbito de la Mesa Autonómica de la RISGA”.

En los meses siguientes a la firma de este acuerdo y coincidiendo con las reuniones de trabajo de la Mesa Autonómica de la RISGA, la Consellería de Trabajo fue suprimida pasando los Servicios Sociales a integrarse en la Consellería de Sanidad.

En el mes de julio de 1993, los trabajos de la Mesa Gallega de la RISGA para la modificación de la Ley 9/1991 concluían con un acuerdo conjunto. Tenemos que recordar que en esta Mesa estaban representados los sindicatos (CC.OO, UGT y CIG), la Confederación de Empresarios de Galicia y la Dirección General de Servicios Sociales de la Consellería de Sanidad y Servicios Sociales.

Pero desde julio de 1993 hasta febrero de 1996, la Consellería de Sanidad y Servicios Sociales no hizo nada por llevar a cabo las modificaciones aprobadas en la Mesa

Autonómica de la RISGA; y eso, a pesar de las persistentes reclamaciones de los Sindicatos y otros agentes sociales. Sólo en la sesión del Consello Gallego de Servicios Sociales el titular de la Consellería, ante una pregunta del representante de CC.OO terminó reconociendo la necesidad de modificar la RISGA y se comprometió a proponer su inmediata tramitación parlamentaria. Reconocimiento que volvería a renovar verbalmente el titular que le sucedió en la Consellería, en la sesión del Consello Galego de Servicios Sociais de diciembre de 1996.

El 27 de febrero de 1997, la Secretaría de Política Institucional y Acción social del sindicato CC.OO de Galicia acude al Valedor do Pobo. Confiesan su frustración e impotencia por la situación, y piden que esta Institución intervenga para desbloquearla. Expresan literalmente que la aplicación que se viene haciendo de esta Ley durante los cinco años que lleva en vigor “está agrediendo claramente su propio espíritu, su propio fin”. Eso da lugar a la apertura de la Q/139/97. En la tramitación de esta queja, el Valedor do Pobo se dirige al Conselleiro de Sanidade y Servicios Sociales, expresando su propio apoyo a la modificación de la ley en los términos acordados hace años por la Mesa Autonómica de la RISGA, y sugiere que se remita con urgencia al Parlamento (4 de abril de 1997). El Conselleiro contesta (19 de mayo de 1997) que el Consello de la Xunta aprobó el proxecto de modificación da la ley en su sesión del día 2 de mayo, y que pronto se remitiría al Parlamento.

El proyecto de modificación de la Ley 9/1991 llega por fin al Parlamento; pero su texto acabaría una vez más decayendo al disolverse la Cámara por convocatoria de las elecciones autonómicas de 19 de octubre de 1997.

1.6.7. Cuántos, de hecho, vienen recibiendo las ayudas

Como vemos, la misma ley contenía tal número de limitaciones, exclusiones y disuasiones para acogerse a ella que muy pronto fue objeto de quejas y críticas de diverso calado. Entre las críticas institucionales señalamos aquí las que le vino haciendo la Secretaría de Política Institucional del Sindicato CC.OO de Galicia. Y en fecha más cercana a nosotros la del mismo Consello Económico y Social de Galicia, en el ya mencionado informe.

Del informe del Consello Económico y Social, tomamos el siguiente cuadro de beneficiarios de las ayudas RISGA, en el conjunto de Galicia y por provincias, desde el año 1992 hasta el 1995 incluido.*

Cuadro 4 .- RISGA. Beneficiarios por provincias 1992-1995

	1992	1993	1994	1995
A Coruña	237	635	1.323	1.600
Lugo	88	159	283	294
Ourense	86	190	349	415
Pontevedra	148	492	803	1.128
Total	559	1.476	2.758	3.437
Población	2.740.800	2.785.900	2.812.900	2.825.000
% Beneficiarios	0,0204%	0,0530%	0,0980%	0,1217%
	1992	1993	1994	1995
A Coruña	0,008647%	0,022793%	0,047033%	0,056637%
Lugo	0,003211%	0,005707%	0,010061%	0,010407%
Ourense	0,003138%	0,006820%	0,012407%	0,014690%
Pontevedra	0,005400%	0,017660%	0,028547%	0,039929%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Servicios Sociales. 1996

Si nos fijamos un poco en él, es un cuadro que habla elocuentemente por sí mismo. Y lo primero que dice es esto: sólo porcentajes casi insignificantes de la población gallega llegaron a ser beneficiarios de estas ayudas de inserción. Sólo un 0,02 % de la población llegaron a beneficiarse en 1992; que aumentaron al 0,05% en 1993, al 0,09% en 1994; y al 0,012% en 1995. Y distribuidos por provincias, los porcentajes fueron

sistemáticamente mucho más bajos en las provincias interiores y predominantemente rurales que en los de la costa, más urbanas y se supone que mejor informadas.

Sin negarle valor a la ley como un primer paso y un reconocimiento oficial de la obligación de los poderes públicos de luchar contra la pobreza y la exclusión social, sin embargo su aplicación hay que calificarla de fracaso sin paliativos. Pues la abrumadora mayoría de los hogares que deberían tener derecho a beneficiarse de ella, de hecho no llegaron a acceder a sus beneficios.

El mismo informe del Consello Económico y Social evalúa en un 4,76%, unos cuarenta mil hogares, los que en Galicia están por debajo del nivel legal de pobreza severa según la misma RISGA. Y eso pensando sólo en los hogares socialmente excluidos, es decir, los más pobres. (¿Qué sucedió para que la inmensa mayoría de estos “posibles beneficiarios de la RISGA” ni siquiera llegasen a solicitarlo?. Sobre esta cuestión crucial intentaremos ir haciendo luz un poco más adelante de nuestro informe.

1.6.8. Mientras tanto, el número de excluidos seguía creciendo sin parar.

Y mientras la Ley de Reinserción Social se aplicaba como con cuentagotas, el número de los excluidos seguía creciendo sin parar entre los segmentos de población afectados por la pobreza severa. En los años 92-93, como efecto principalmente de la crisis económica. Pero también, después, porque el sistema demostró, en Galicia y en todas partes, que es capaz de aumentar al mismo tiempo el volumen global de la riqueza y el número de pobres y excluidos sociales. Y porque los Servicios Sociales no están dotados de los medios suficientes - medios legales, personales y económicos-; ni funcionan dentro de un verdadero plan estratégico de lucha contra la pobreza y la exclusión social.

* Páginas 85-101.

Los excluidos crecen, en parte porque la misma ley los excluye de su ayuda como ya vimos: los que aún no han cumplido los cinco años de residencia y empadronamiento en Galicia; los inmigrantes clandestinos sin papeles; los que no han podido ponerse a vivir en un hogar independiente o ni siquiera tienen hogar (los “sin techo”); los que tienen familiares que teóricamente estarían obligados a atenderlos...

Pero también siguió creciendo el número de excluidos por el inexorable paso del tiempo. Porque el tiempo hace a los ancianos más viejos, más inválidos y más solos, y las plazas en residencias y demás servicios para ellos no crecen en la misma proporción. (Galicia es la comunidad autónoma de toda España que cuenta con menor número de plazas en residencia en proporción al número de ancianos). Porque el número de parados aumentó, y el tiempo convierte a muchos de ellos en parados crónicos o de larga duración. Porque los jóvenes en paro aumentan a un ritmo tan dramático como desmoralizante y, sobre todo si pertenecen a las clases más modestas, ya ni pueden recibir ayuda eficaz de sus familias ni tampoco ponerse a vivir en hogar independiente para adquirir derecho legal a las ayudas de la RISGA.

Y también porque son muchos los factores de diverso orden que conspiran para que los excluidos sociales sigan siendo excluidos; porque no tienen siquiera conciencia de que fueron excluidos (autoconsiderándose “pobres” a secas, o víctimas del “destino” o de la desgracia: algo “natural”, de lo que no se atreverían a culpar a nadie). Una mezcla de resignación, sensación de impotencia, falta de información elemental, les dificulta creer que nadie, en alguna oficina, en alguna parte, se preocupe realmente por ellos.

Los medios de comunicación social por su parte, de vez en cuando se hacían eco de las investigaciones de los expertos, según los cuales en Galicia hay al rededor de 450.000 pobres, 270.000 pobres, 145.000 pobres, según los baremos que se utilicen para contarlos. Estos estudios son a veces producidos por las organizaciones no

gubernamentales, y otras veces financiados por la misma Administración. En ocasiones son estudios muy serios y rigurosos; pero hasta lo de ahora no fueron utilizados para articular una verdadera política integral de la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

Y mientras tanto la sociedad, de la que su buena voluntad mayoritaria no nos cabe la menor duda, se debate entre el desconcierto y la impotencia. Muchas personas quisieran ayudar en algo, lo que dependa de ellas; pero no saben bien como hacerlo. Unos tienen la sensación de que ya se pagan demasiados impuestos, y que deberían ser las Administraciones públicas las que resolviesen estos problemas. Otros, imbuidos de valores - o contravalores- que se pusieron en boga -la “competitividad” asociada al “caiga quien caiga”- se refugian en los insolidarios y falsos tópicos de siempre: “el que no trabaja es porque no quiere”; “bastante tengo con preocuparme de lo mio”; “si está metido en la droga es problema suyo”, etcétera. Incluso a los dispuestos a colaborar, cuando alguien llama a su puerta o les tiende la mano en la calle en solicitud de ayuda, tienden a asaltarlos con la consabida pregunta de si será un “pobre de verdad” o un drogadicto (sin reparar tampoco en que pueden ser las dos cosas: no son excluyentes).

Por nuestra parte, tanto por intuición como por el contenido de ciertas quejas que recibíamos en el Valedor do Pobo, ya en el informe anual al Parlamento correspondiente a 1992 (epígrafe 4.6.3.) formulábamos la siguiente recomendación a la Dirección General de Servicios Sociales, entonces integrada en la Consellería de Trabajo:

“ Que se estudie la posibilidad de dar prioridad, en el trabajo de los asistentes sociales, a efectuar antes de nada un censo de marginados (personas o colectivos) que existan en cada municipio; de forma que se les pueda informar de las ayudas o prestaciones a las que tengan derecho en cada caso e iniciar los trámites de oficio cuando sea necesario.

Que se agilicen en cuanto sea posible los trámites de las solicitudes de prestaciones y servicios sociales, para su concesión o denegación en cada caso”.

Como ninguna respuesta oficial habíamos recibido a esta recomendación, y las quejas que seguíamos recibiendo no constataban que los problemas que la habían motivado continuaban igual, le reiteramos esta misma recomendación dos años más tarde. Entonces nos contestó que esas responsabilidades eran ya de incumbencia de los municipios. Unos municipios, añadíamos nosotros, que en muchos casos carecían de medios suficientes y de personal preparado.

1.7. POR UNA VERDADERA POLÍTICA DE LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL

Hoy, todos los que quieren abordar en serio el problema de la pobreza y la exclusión coinciden en que, para eso, es necesario establecer una verdadera política integral sobre estos problemas. Al menos a nivel de exposición teórica, las mismas Administraciones públicas parecen coincidir en esta necesidad.

El Ministerio de Asuntos Sociales mientras existió (1988-1996), anunció el primer proyecto de Plan Concertado para el Desarrollo de Prestaciones Sociales. La idea nuclear de este proyecto era establecer una Red Pública de Servicios Sociales en coordinación con las diversas Administraciones.

La ley gallega de Medidas Básicas para la Inserción Social (Ley 9/1991, de 2 de octubre) preveía (Título III) la elaboración de un Plan Extratético de lucha contra la Exclusión Social. Y anunciaba la creación en la Xunta de una Comisión Interdepartamental

de Lucha contra la Exclusión Social. Comisión que sólo terminaría constituyéndose tres años y medio más tarde, el 20 de marzo de 1995.

Los informes institucionales sobre la pobreza y la exclusión, tanto el estatal del Consejo Económico y Social como el autonómico del Consello Económico e Social, ambos de 1997, siguen insistiendo en la imprescindible necesidad de contar con estos planes integrales y tomarlos como pautas de actuación.

En las XII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo, celebradas en Sevilla del 1 ó 3 de octubre de 1997, los Comisionados parlamentarios tuvimos éste como uno de los temas centrales. Concretamente, fue el Sindic de Greuges de Catalunya el que desarrolló la ponencia “La Exclusión en el Marco de un Estado Social”. Una vez expuesta y admitida por todos, la doctrina de esta ponencia pasó a ser doctrina común de los Comisionados Parlamentarios. Por su claridad de ideas y espíritu constructivo, incluimos en este informe algunos de sus pasajes integrándolas en una reflexión desde nuestra realidad gallega. Reflexión que vamos a centrar sobre todo en la lucha contra la exclusión social y la voluntad política de reinsertar a los excluidos sociales. Ya que la pobreza es un término más general y relativo, más relacionado directamente con la política de distribución de las rentas; y si pretendemos alcanzarlo todo corremos el peligro de no centrarnos en nada. Diríamos que la lucha por disminuir los niveles de pobreza relativa está más relacionada con la lucha por una disminución de las desigualdades. Pero la lucha por la reinsertación de los más pobres y los excluidos entronca más directamente con el combate por la dignidad de la persona y los derechos humanos.

1.7.1. Como tiende a actuar y como debería actuar la Administración.

Por Administración entendemos aquí al conjunto de poderes públicos actuando en los diversos niveles: central, autonómico y local. Y por supuesto, más allá de las siglas o partidos políticos que en cada caso puedan configurar la mayoría gobernante. Pues es a ellos a los que se refiere la Constitución (artículo 9.2) cuando dice:

“Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y más de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

“Promover las” condiciones para una libertad e igualdad efectivas. *“Remover los”* obstáculos que se oponen a ellas. Facilitar la *“participación de todos los ciudadanos”*. E ahí todo lo contrario de la exclusión social. Pero la exclusión social existe, y en el caso de Galicia impide a docenas de millares de ciudadanos a participar en la “vida política, económica, cultural y social”. ¿Cómo se produce este fracaso tan rotundo de la Administración en cumplir este deber constitucional respecto a tan elevado número de ciudadanos?. Es lo que aquí intenta analizar el Valedor do Pobo, siguiendo en buena parte la metodología que el Síndic de Greuges nos presentó en Sevilla al conjunto de los Comisionados Parlamentarios.

1.7.2. Cómo tiende a actuar la Administración

En su actuación más habitual, y en cuanto gestora del interés general, lo primero que hace la Administración es definir lo que ella considera que es el interés público o general. Lo define a través de la normativa legal, el establecimiento de las prioridades presupuestarias y demás. Esta definición del interés general se inscribe, necesariamente, dentro del modelo económico y político que se adoptó. Lleva pues implícita siempre una

propuesta social y de convivencia, y va a condicionar también a aquellas personas o grupos en los que su interés particular no se corresponde con el interés general así definido.

Ante esta actuación de la Administración viene la respuesta de los ciudadanos y aquí podemos distinguir dos grupos:

a) Los ciudadanos que tienen conciencia de tales. Conocen sus derechos y deberes. Saben los cauces para defender sus intereses en el caso de discrepancia con la Administración: reclamación ante la Administración, recursos ante el contencioso-administrativo, presentación de quejas ante el Valedor do Pobo y demás.

b) Los ciudadanos que no tienen conciencia de serlo. No tienen conciencia de pertenecer a una sociedad organizada, con unas reglas de juego a través de las que pueden participar directa o indirectamente en su gestión, a cuyas prestaciones pueden acogerse como un verdadero derecho. Viven o sobreviven al margen, por una mezcla de razones objetivas y subjetivas: precariedad económica extrema, falta de escolarización, minusvalías, carencia de documentación, sentirse diferentes y no integrables dentro de lo que la mayoría estadística tiende a considerar como “normal”, miedo a las represiones de diverso orden; carencia de información imprescindible.

Este segundo grupo de ciudadanos no acostumbra a acceder a las prestaciones que la Administración tiene establecidas para ellos, a pesar de ser los que más las necesitan. El primer deber de la Administración es aquí **detectarlos**, enterarse de sus **verdaderas necesidades** y tratar de **darles respuestas adecuadas**. Pues ellos por sí mismos no entrarían a nutrir la demanda de servicios; pero su sola existencia constituye la **demanda tácita** y la evidencia de que los procedimientos de la Administración deben cambiar. Son los excluidos del sistema, y su número tiende a aumentar con las crisis y transformaciones del sistema mismo (crisis económicas; introducción de nuevas tecnologías y saberes;

destrucción de los puestos de trabajo y supervivencia tradicionales, migraciones, refugiados, minorías étnicas...).

Muchos de los ciudadanos de este segundo grupo acostumbran a quedar fuera de los servicios sociales de la Administración, incluso de aquellos que teóricamente estarían destinados a ayudar a los más necesitados. Bien porque la Administración **les exige tales condiciones que ellos no pueden cumplir** (como vimos con la misma Ley de Medidas Básicas para la Inserción). Bien porque, voluntaria o inconscientemente desconoce **las verdaderas necesidades** de estos ciudadanos y ni siquiera cuantos son. O porque destina unos **presupuestos demasiado bajos** a dar satisfacción a estas necesidades cuyo volumen comienza por ignorarse, con lo cual buena parte de estas solicitudes de ayudas se deniegan con el único razonamiento de que **ya está agotado el presupuesto**.

Pero hay dos factores básicos que son los que pueden desnaturalizar más sustancialmente el proceder de la Administración en cuanto prestadora de servicios sociales para los más débiles y excluidos.

Lo primero es que la Administración no acabe de concebir los servicios sociales como un **verdadero derecho de los ciudadanos**, especialmente necesitados; ni por lo tanto, como generadores de un **verdadero deber de prestarlos por parte de la Administración**.

En el fondo y en la práctica, la Administración sigue manteniendo en su proceder los elementos básicos de la antigua beneficencia, quizás no de una forma consciente o expresa, pero si como concepción y actitud latentes. Y esto pese a la terminante claridad con la que la Constitución proclama los llamados **derechos sociales**. Derechos cuyo cumplimiento es lo que configura a España como un verdadero “*Estado social*” (artículo 1 de la Constitución).

Otro de los factores a los que aludimos como desnaturalizadores del Estado social es que la Administración acostumbra a partir del supuesto de que las leyes y normativa sociales llegan al conocimiento de los ciudadanos por el simple hecho de ser publicadas en los Boletines oficiales y por el eco que puedan tener a través de la prensa. Supuesto que resulta especialmente falso cuando se trata de ciudadanos en buena parte analfabetos (totales o funcionales), con bajo o nulo poder adquisitivo, con conocimiento muy insuficiente de nuestro idioma, quizás sin contacto con un asistente social que les informe o les tramite las ayudas disponibles. Actúa así la Administración pretendiendo desconocer una verdad que hoy resulta obvia: que **la mayor pobreza es la ignorancia y la falta de información elemental**, así como la **falta de acogimiento en el sistema** (“exclusión”).

Pero si es totalmente insuficiente el esfuerzo informativo que la Administración realiza hacia los ciudadanos destinatarios de los servicios sociales, la política informativa que lleva a cabo hacia la sociedad en general suele adolecer de **sesgada y propagandística**. Tiende a **anunciar a bombo y platillo lo que hace y silenciar lo que queda por hacer**. Anunciar repetidamente que se construye o inaugura una residencia de ancianos, y silenciar que Galicia sigue siendo en España la comunidad autónoma con menos plazas en residencias en proporción al número de ancianos que tiene. Airear en forma triunfalista una ligerísima disminución del paro, aunque sea claramente estacional, y pasar como sobre ascuas cuando la Encuesta de Población Activa (EPA) nos muestra trimestre tras trimestre que el paro estructural sigue aumentando. Lo mismo con la apertura de algún centro de rehabilitación de drogodependientes, de acogimiento para menores o mujeres maltratadas, etc.

1.7.3. Cómo debería proceder la Administración.

La forma en la que la Administración **debiera proceder** ya quedó indirectamente sugerida al menos en parte, al describir como tiende de hecho a actuar. No obstante, debemos aquí referirnos a esto más directamente. Algunos de los pasos que, a juicio del Valedor do Pobo, debería dar para configurar una verdadera política integral de lucha contra la pobreza, y sobre todo contra la exclusión social, son los siguientes.

a) La primera obligación que la Administración debería asumir es la de **conocer a fondo la realidad de pobreza severa y la exclusión social**, concibiendo como un **deber constitucional** el de arbitrar las medidas necesarias para erradicarlas. Medidas que se resumen en legislación adecuada y presupuestos suficientes con establecimiento de prioridades justas. Destinar el personal suficiente (equipos de estudios; asistentes sociales y demás) a trabajar en este campo. Asignarles como **primera prioridad la de detectar y mantener al día un censo de los mismos**.

En realidad, hoy no podemos decir que la Administración ignore globalmente éstas realidades. Entre unos organismos y otros, efectuaron ya los estudios generales suficientes. Nosotros mismos los venimos utilizando en este informe. Lo que no se ha dado hasta ahora es la elaboración de un plan de respuestas adecuado.

b) Para articular un sistema justo y eficaz de los servicios sociales, parece conveniente que el legislador comenzase por definir cuales son los **servicios esenciales o imprescindibles** que es obligado asegurar a todos los ciudadanos. Lo que definiría de una parte aquellos servicios que la Administración tiene obligación de proporcionar gratuitamente a aquellos ciudadanos que no pueden adquirirlos por si mismos. Sólo centrando sus esfuerzos y prioridades en prestar estos servicios definidos como esenciales o imprescindibles, podrá luego decidir también qué medios puede destinar a otros servicios no tan imprescindibles o aquellos cuya prestación debe ser encomendada a la iniciativa privada.

De forma que, si es cierto que en Galicia tenemos unos 40.000 hogares (al rededor de unas 150.000 personas) que son víctimas de la exclusión social, en ellos deberían volcarse con absoluta prioridad los esfuerzos de este Plan Integral para erradicarla.

c) La Administración debiera considerar obligación suya la de **divulgar y dar a conocer, tanto la realidad de la pobreza y la exclusión como los servicios sociales necesarios para hacerles frente**. Y esto en dos direcciones: **hacia los excluidos**, a los que hay que prestarles ayuda para una vivienda digna de personas y para su reinserción social; y **hacia los ciudadanos en general**, para formar y mantener su conciencia de que, sobre todo a través de los impuestos, es obligación de todos colaborar en esta tarea.

Si la Administración gasta el dinero en campañas para educar en el respeto a las leyes de tráfico, para cumplir con el pagos de los impuestos, para prevenir contra el sida o vacunar a la población contra la gripe, ¿cómo podrá sorprender a nadie que se gaste dinero en dar a conocer las situaciones de mayor pobreza y exclusión y mentalizar sobre las ayudas para hacerlos frente?

d) En relación con el apartado anterior, consideramos que la Administración debiera cambiar sustancialmente su política informativa. Luchar contra la pobreza y la exclusión (comenzando por su causa principal: la falta de trabajo) constituye una verdadera tarea del Estado. Quizás la primera gran tarea que el Estado debiera plantearse en un verdadero *“Estado social y democrático de derecho”*. Como todo problema de Estado, para ser eficazmente abordado se necesita contar con un amplio consenso social (de los partidos políticos, las familias, el voluntariado, los contribuyentes en general...). Pero esta corresponsabilización general, **se consigue con una información transparente y exenta de arrogancia**, y se pone en peligro cada vez que la Administración intenta utilizarla partidísticamente. Si esto acostumbra a aplicarse a problemas como la lucha contra el

terrorismo, la política exterior en cuanto sus tareas básicas, y hasta fue lo que hizo posible el llamado “*Pacto de Toledo*” sobre las pensiones, también cabe aplicarlo a la lucha contra la pobreza severa y a la exclusión social.

e) Estos y otros cambios necesarios en el proceder de la Administración, deberían llevar ésta a redefinir el interés general y, por lo tanto, traducirse también en el establecimiento de las prioridades presupuestarias. Aportaría elementos para una redefinición del que hoy se viene denominando “*Estado de bienestar*”, equivalente aproximadamente al que en nuestra Constitución se define como “*Estado social*” y a reformular el papel que en el mismo le corresponde tanto a la iniciativa pública como a la privada. Y en este aspecto parece que tal redefinición debería ir más hacia una variación del orden de prioridades por parte de la Administración que a un aumento del tamaño mismo del Estado. Pues puede resultar perfectamente compatible un tamaño más modesto del Estado (si esto se considera deseable) con un orden de prioridades diferente y más justo por parte de la Administración. En otras palabras, un orden de prioridades distinto y más justo no tiene por que significar necesariamente un mayor gasto del Estado.

Como ejemplo de esto que decimos, los analistas sociales observan hoy que los ciudadanos más pobres y con menos estudios (con los que el Estado gastó menos en su día en educación) son los que hoy consumen proporcionalmente más servicios sanitarios (en hospitales, medicinas y demás). Parte por lo tanto de lo que hoy se gasta en Sanidad pública podría ahorrarse invirtiendo más en su día en educación (*) (*Vide “La pobreza y la Exclusión Social en España” (CES), páginas 22-23*). Y el ejemplo de otros Estados (algunos de los EE.UU., pongamos por caso), nos indican que aquellos que menos invierten en prevención y reinserción social, son luego los que más se ven obligados a invertir en policía y cárceles.

1.7.4 Propuestas de nivel estatal vistas desde Galicia

El tantas veces citado informe del Consejo Económico y Social, establece en su capítulo IV (*) (*Páginas 85-94*) una especie de lo que considera líneas básicas de un plan integral para erradicar la pobreza y la exclusión. Al tratarse de una visión para el conjunto de España, estas propuestas afectarían por supuesto a Galicia. Las consideramos interesantes, tanto en aquellos aspectos que compartimos sin reservas como en aquellos otros que, desde una perspectiva gallega, consideramos conveniente matizar.

Y comenzamos por decir que una de las cosas que compartimos sin reserva alguna son los objetivos proclamados para toda política integral contra la pobreza y la exclusión: *“Dotar a la sociedad de aquellos mecanismos que favorezcan la integración social de la población excluída, incorporándola a los circuitos de educación, trabajo, vivienda y salud básicos para cualquier persona, evitando que se produzcan grietas que deterioren las relaciones sociales e impidan la integración y aportación de todos al bien común”*.

De esto, pasamos a comentar algunas de las propuestas concretas.

1.7.4.1. Plan General. Ley Básica marco de los Servicios Sociales

El Consejo Económico y Social menciona en primer lugar la conveniencia de elaborar a nivel estatal un *Plan General de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social*. Y como marco legal del mismo, comenzando tal vez por promulgar una *Ley Básica Marco de Servicios Sociales*, también estatal.

Desde Galicia, esta propuesta puede verse, de una parte como conveniente si se pusiese en práctica antes de que las competencias sobre servicios sociales fuesen traspasados a las comunidades autónomas y éstas promulgasen ya sus propias

legislaciones. Pero parece muy difícil de llevar a la práctica ahora, cuando cada comunidad ha ido abriéndose su propio camino en política social.

Por otra parte, Galicia es una de las comunidades autónomas con nivel de desarrollo económico inferior a la media española. Una comunidad de la que una parte considerable de su población activa se ve obligada a trabajar en otras comunidades más desarrolladas, y que sin embargo muchos vuelven a Galicia después de la jubilación, cuando más necesidad tienen de servicios sanitarios y sociales. En este sentido, Galicia tiene la necesidad y el derecho de recibir la solidaridad del conjunto del Estado para desarrollar sus servicios sociales. Es por lo tanto una de las que más pueden sufrir de la falta de articulación de una red estatal de servicios sociales asegurados al conjunto de los españoles.

Creemos sin embargo que, en el punto al que han llegado las cosas, ésta iniciativa estatal sólo podría llevarse a cabo previo consenso de todas las Comunidades Autónomas. Pues cualesquiera fórmula que intentase incorporarse desde “arriba” suscitaría probablemente todo tipo de recelos y resistencias, de un modo semejante al que un día sucedió con la LOAPA.

De ahí que en esta línea, nos parezca más realista el camino que también se propone en este informe del Consejo Económico y Social y que viene formulado como sigue:

“El CES considera necesario promover en el seno de la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales, un acuerdo entre todas las Comunidades Autónomas, para establecer unos estándares mínimos en servicios sociales que todos los gobiernos autónomos se comprometan a respetar, asegurando una cobertura básica común para todos los españoles”.

1.7.4.2. Necesidad de mejorar los estudios y estadísticas sobre la pobreza severa y la exclusión.

Hacemos nuestra sin reservas la apreciación que hace el informe del CES, sobre la necesidad de mejorar y estar siempre actualizando la información estadística sobre la pobreza. Critica que la información estadística actual adolezca de falta de periodicidad y carencia de ciertas variables que son esenciales para adoptar políticas concretas adecuadas. La Encuesta de Presupuestos Familiares, principal fuente estadística disponible, es de periodicidad decenal. Así, la última disponible es del año 1990-1991. Por otra parte, esta EPF se centra en la línea de la pobreza relativa, las de los que no alcanzan el 50 por cien de la renta media y que, por lo tanto, constituyen los menos pobres entre los pobres. No ofrece información sobre la pobreza severa (menos del 25 por cien) ni sobre los verdaderos excluidos sociales. Tampoco se tiene en cuenta en esta encuesta las diferencias en cuanto a niveles de precios entre las distintas comunidades autónomas, necesarias para establecer la distribución territorial de la pobreza. Finalmente, al ser una encuesta que se realiza en los hogares, no tiene en cuenta a las personas sin hogar (los “sin techo”) como son una parte considerable de los “excluidos sociales”.

De ahí que hagamos nuestras algunas de la líneas que el CES propone para mejorar la información de la Encuesta de Presupuestos Familiares, y añadamos algunas por nuestra parte.

Creemos que la periodicidad de la EDF debería ser por lo menos quinquenal; y que como complemento, se realicen encuestas periódicas sobre las personas sin hogar.

Pero consideramos además que debería incorporarse el análisis de la pobreza severa o personas que están por debajo del 25 por cien de la renta media; y que, tratando

de afinar más hacia los excluidos, se analizasen los niveles de pobreza por decilas (dividiendo la población en diez partes iguales y determinando la proporción de la renta que realmente percibe cada una de estas decilas, con atención especial hacia el 10 por ciento inferior).

Los datos así obtenidos deben ser suficientemente divulgados, en orden a formar tanto la conciencia de sus derechos por parte de los más necesitados como la conciencia de la sociedad en general como contribuyente.

1.7.4.3. Sobre el empleo como elemento básico para la integración social

Compartimos plenamente con el *Consejo Económico y Social* la idea de que el empleo, sobre todo el empleo regular, es “*el elemento básico para la integración social*”. En relación con la importancia que se le concede al trabajo para evitar la exclusión social o salir de ella, nos hacemos eco aquí de algunas medidas que el informe del CES propone:

“Optimizar las posibilidades de empleo existentes dirigidas al heterogéneo colectivo de personas en situación de paro de larga duración, mayores de 45 años, mujeres subrepresentadas, etc.”. Añadimos por nuestra parte a los jóvenes que ya no estudian y llevan más de un año buscando empleo; o de los agricultores que tuvieron que cerrar sus minifundistas explotaciones por imposibilidad de competir en el mercado.

Propone asimismo el CES estatal que se incluya “a los beneficiarios o titulares de rentas mínimas de reinserción como uno de los colectivos beneficiarios de las medidas de fomento del empleo”. Y que para esto, se suavice durante un plazo determinado la incompatibilidad actual entre ser perceptor de rentas mínimas y estar trabajando; que se establezca un sistema de descuento parcial y progresivo de estos ingresos de rentas mínimas. Pues la retirada brusca y total de las ayudas de rentas mínimas por el hecho de

encontrar un trabajo, pueden resultar desincentivadoras de la búsqueda de empleo y permanencia en el mismo.

También propone que se establezca una “regulación legal de las Empresas de Inserción Social”, o empresas que tienen por objeto la integración laboral de las personas afectadas por la marginación (discapacitados, desarraigados sociales, ex-presidarios, ex-drogadictos....).

Por nuestra parte, en el capítulo de éste informe dedicado específicamente al desempleo como causa fundamental de pobreza y exclusión, nos detendremos más a fondo sobre este problema.

1.7.4.4. Red de servicios sociales básicos; derecho a la percepción de rentas mínimas.

El informe del Consejo Económico y Social considera necesario, entre otras medidas, las siguientes:

“Generalizar la red de servicios sociales básicos dedicados a ofrecer orientación e información a los ciudadanos sobre el acceso a recursos, a prestar ayuda a domicilio, a proporcionar recursos de alojamiento y convivencia, a desarrollar programas de prevención e inserción social, a abrir foros y espacios para la participación social e impulsar la acción del voluntariado”.

Esta red de servicios sociales básicos deberá estar dotada de los recursos adecuados, tanto materiales como humanos, y financieros. Entre los servicios que debe prestar están los centros de acogida temporal para personas en situación de grave conflicto convivencial o carentes de medio familiar adecuado, albergues temporales para

transeúntes, etc.. . Deben tener acceso a estos servicios “todos los ciudadanos que los necesiten, con independencia de su lugar de residencia”.

Dado que existen varios niveles de protección, el informe del CES propone “establecer redes informáticas” y que sus datos permitan pasar de unos niveles a otros a los usuarios que dejan de reunir las condiciones reglamentarias exigidas en algún nivel pero siguen teniendo grave necesidad. Y dar al personal dedicado a estos servicios una formación continua que les capacite para informar a los usuarios sobre los distintos tipos e recursos existentes, no solo sobre aquel en el que prestan sus servicios.

La tramitación de las diversas prestaciones y pensiones no contributivas debe ser simplificada, de forma que el que deja de percibir una pase automáticamente a percibir otra a la que tenga derecho.

Los beneficiarios de las rentas mínimas de cada Comunidad Autónoma deben ser inscritos en el Registro de Prestaciones Sociales Públicas (creado por Real Decreto 397/1996) al objeto de facilitar el reconocimiento y control de las prestaciones.

El CES considera indiscutible que percibir unos ingresos mínimos es un derecho inseparable del derecho a la inserción social. De ahí que el establecimiento de esta cuantía de rentas mínimas debería venir, de una parte de la fijación de una cantidad mínima garantizada para todos los españoles necesitados, y de otra por las mejoras complementarias que determine cada Comunidad Autónoma basada en su propio nivel de desarrollo, renta per capita, coste de la vida en su propio territorio, etc.

Entre los aspectos en los que deben mejorarse las condiciones para la percepción de éstas rentas mínimas garantizadas, el Consejo Económico y Social señala:

“La desaparición de los requisitos de residencia previa y de previa existencia de hogar independiente”, así como de las limitaciones por edad a los menores de 25 años sin cargas familiares cuando se trate de personas jóvenes desligadas del ámbito familiar”.

Otra cuestión que señala y que supondría una modificación muy importante para Galicia, se refiere a las ayudas adicionales para las personas que conviven con el titular del hogar. Propone que para determinar estas ayudas adicionales “debería seguirse el modelo de las pensiones no contributivas o los basados en consideraciones perceptuales, siguiendo las escalas de equivalencia”.

El modelo de las pensiones no contributivas abona el 170 por cien de estas pensiones cuando coinciden dos beneficiarios en la misma unidad convivencial. Y en cuanto al modelo de las escalas de equivalencia, el Informe del CES cita por ejemplo el caso de Alemania, donde si la unidad receptora consta de dos personas adultas, se le da un 80 por cien más que si es una sola persona; para un hijo de entre 14 y 18 años, se le asigna un 90 por cien más; para un hijo de entre 7 y 14 años, un 65 por cien; y por cada hijo menor de 7 años, un 50 por cien.

En cuanto a la Ley Gallega de Medidas Básicas para la Inserción Social (RISGA), exponemos en otro lugar de este informe la grave discriminación que impone a las familias y hogares pobres más numerosos. Discriminación que viene impuesta en el artículo 12 de la misma, al señalar como tope máximo de ayudas para todo el hogar, (por muy numeroso que éste sea) que no sobrepase nunca el salario mínimo interprofesional.

“Otra posible alternativa”, sigue proponiendo el informe del CES, “consistirá en suavizar el sistema de incompatibilidades referidas a otras prestaciones o ingresos, en el caso de aquellas personas que conviven en el mismo hogar, en muchos casos por ausencia de posibilidades de disfrute de vivienda propia, con familiares a cargo y percibiendo unas

rentas mínimas y otras pensiones asistenciales de escasa entidad. No se deberían limitar las incompatibilidades en el caso de que hubiese familia a cargo”.

1.8. CARACTERÍSTICAS QUE DEBERÍA CUMPLIR UN SISTEMA DE RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN SOCIAL.

Exponemos aquí algunas ideas y propuestas para mejorar el sistema gallego de renta mínima de inserción social. Parte de ellas están tomadas del mencionado informe del Consejo Económico y Social de Galicia.

1.8.1. Concepción básica y objetivos.

La concepción básica de éste sistema de inserción social sólo puede partir del pleno reconocimiento de que la inserción es **un derecho** por parte de las personas que sufren exclusión. Promover la inserción es pues un verdadero **deber de solidaridad** por parte de la sociedad y los poderes públicos; no es una concesión benévola o limosna, sino simplemente un **deber constitucional**. Solo reconociendo este derecho y éste deber puede la sociedad reconstruir el lazo social y de ciudadanía que desemboque en la reinserción de sus excluidos.

En segundo lugar, este sistema de renta mínima de inserción debe estar plenamente integrado con el sistema de protección social en su conjunto. Debe formar parte del debate social y político del país, como medio de crear la voluntad social de afrontar el problema.

Como consecuencia, los programas concretos de rentas mínimas de inserción, deben tener como objetivo último la plena integración personal y social, desembocando en una verdadera inserción o reinserción laboral.

De forma similar a lo que propugna el informe del Consejo Económico y Social del Estado, el informe del Consejo Económico y Social de Galicia insiste en la necesidad o conveniencia de que el plan gallego de rentas mínimas de inserción social sería conveniente que se inscribiese en un plan más general de ámbito estatal.

El Valedor do Pobo expuso ya antes ciertas consideraciones al respecto. Volvemos sobre ellas, resumiéndolas en dos ideas centrales. Primero, que ese Plan General de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social, de ámbito estatal, nos parecía muy conveniente en cuanto marco básico y medio para asegurar unos niveles de ayuda mínima a todos los españoles que sufren exclusión. Segundo, que la insistencia de ese plan básico de nivel estatal, no puede servir de excusa para que Galicia no tenga su propio Plan de nivel autonómico. Al fin y al cabo, hace ya bastantes años que nuestra Comunidad Autónoma recibió las competencias sobre servicios sociales. Y en tercer lugar, los representantes de Galicia en la Conferencia sectorial de Asuntos Sociales siempre podrán proponer y promover un acuerdo entre las diversas Comunidades Autónomas, tanto sobre unos estándares mínimos para todos los españoles como para que esos estándares mínimos de protección les sean cubiertos a los transeúntes que procedan de cualquier otra comunidad.

1.8.2. Modificaciones que deberían hacerse en cuanto a las condiciones de acceso a las ayudas del RISGA.

El Consejo Económico y Social de Galicia, en el informe que aquí venimos citando, da a conocer también las modificaciones por el propuestas en cuanto a los

requisitos de acceso a las ayudas del RISGA. Estas modificaciones formaban parte del Dictamen solicitado al CES por la Secretaría General de la Consellería de Sanidade e Servicios Sociais, sobre el anteproyecto de reforma de la Ley 9/1991. Anteproyecto que decayó al ser disuelto el Parlamento a consecuencia de convocarse las elecciones autonómicas del 19 de octubre de 1997.

Lo primero que el Valedor do Pobo considera necesario es que, dada la urgencia de modificar esta Ley, se le dé prioridad en el calendario de la actual legislatura parlamentaria.

Y con esto pasamos a mencionar algunas de las propuestas mas significativas del CES, varias de las cuales hacemos nuestras, en cuanto a su contenido fundamental, en recomendaciones y sugerencias propias del presente informe.

En cuanto al artículo 9, el CES formula varias modificaciones tendentes a reducir el período de residencia efectiva en Galicia, así como la edad para poder acceder a las ayudas de integración social.

En el 10 propone suprimir la condición de vivir en un hogar independiente para que una unidad de convivencia pueda obtener las ayudas.

Respecto del artículo 12, propone que se contabilicen las 14 pagas anuales de la pensión no contributiva, y que se les actualice según la evolución del IPC, a la hora de fijar la cuantía mensual de la ayuda básica a percibir.

Respecto del artículo 14, propone que los pequeños ingresos que con carácter irregular esté percibiendo el solicitante de una ayuda de integración, sólo se tengan en cuenta si superan el 60% de la pensión no contributiva.

Se recomienda que en el artículo 15 se reconozca el derecho a percibir la prestación económica (se entiende que si es aprobada) desde el día mismo en el que se solicitó.

Se propone modificar el artículo 23, punto 4, suprimiendo la prohibición de ejercer la mendicidad o practicar la prostitución por parte de los perceptores de ayudas de inserción. Y en cuanto al punto 6 (del proyecto de reforma), que se suprima la obligación de reclamar los derechos económicos que supuestamente tienen (como el derecho de alimentos por parte de familiares) cuando se sabe que tal reclamación sería inefectiva dados los antecedentes de malos tratos y deterioro en las relaciones.

Para el caso de que un beneficiario provisional de las ayudas del RISGA consiguiese que sus familiares cumpliesen con el deber de alimentos a su cónyuge (en el caso de separados o divorciados) o de pasarle la pensión correspondiente, el CES propone (artículo 29) que se le de a este beneficiario mayores facilidades en orden a devolver la parte de la ayuda provisionalmente recibida y que deja de corresponderle.

En relación a la posibilidad de recurrir las resoluciones de la Administración referentes a la concesión o denegación de las ayudas del RISGA (artículos 33 y 34), el CES propone que se aumenten estas posibilidades dejando abierta la vía jurisdiccional social. Esta misma ampliación de las posibilidades de recurso la propone también cuando se trate de ayudas de emergencia, de las que trata el artículo 51.

En cuanto a las Mesas de nivel provincial y autonómico que la ley prevé formar para llevar el control y seguimiento de la aplicación de la misma (artículos 37 y 38), el CES propone que en su constitución se incluyan también representantes de los sindicatos

agrarios. Propuesta que parece muy idónea, a la luz de las específicas características que en Galicia tiene la pobreza del mundo agrario.

1.8.3. Otras mejoras necesarias.

Señalamos algunos cambios que, a juicio del Valedor do Pobo y de otras instancias autorizadas es necesario introducir en el texto de la Ley 9/1991 si se desea combatir con eficacia la pobreza extrema y reinsertar socialmente a los excluidos. Pero también se puede, y a nuestro juicio se debe, introducir cuanto antes, determinados cambios en otros aspectos como los siguientes:

1.8.3.1. En cuanto a los procedimientos.

Uno de estos cambios sería de procedimiento y consistiría en mantener por un cierto tiempo las ayudas o salario social a aquellos beneficiarios que se trasladan de un ayuntamiento a otro. El que llega de una localidad a otra, bastaría que acreditase estar percibiendo el salario social en la localidad de origen para que, automáticamente, se le siguiese abonando en la nueva instalación. Y esto se prolongaría mientras el nuevo profesional de los servicios sociales a quien le corresponda atenderlo investiga si sigue reuniendo o no las condiciones legales para renovarle la prestación.

Debería contemplarse incluso la posibilidad de trasladar el expediente de una localidad a otra, cuando se cambia de domicilio.

Por otra parte, debería agilizarse mucho mas el cobro de este salario social. Y percibirse desde el día mismo de presentarse la solicitud para el mismo, sin verse obligado a esperar a la reunión trimestral de la Comisión evaluadora.

1.8.3.2. Profundizar en la identificación de los destinatarios del salario social.

Hay que tener un conocimiento serio de los destinatarios o posibles beneficiarios a los que van dirigidas las ayudas de rentas mínimas. Comenzando para saber cuantos son aproximadamente y cual es su tipología más probable. Sólo así se puede calcular con una cierta fiabilidad la demanda, no solo la demanda espontánea, sino también la latente y que los funcionarios de los servicios sociales deben ayudar a aflorar. Sólo así se pueden conocer los recursos necesarios para cubrir estas necesidades. Y sólo así se pueden conocer los recursos necesarios para cubrir estas necesidades. Y sólo así se pueden articular los programas de reinserción.

En cuanto a la cantidad de hogares que necesitarán ser ayudados a reinserirse socialmente, al Valedor do Pobo le parece razonable la evaluación hecha por el CES en su informe: alrededor de 40.000 hogares, que equivalen al 4,76 por cien de la población gallega.

En cuanto al perfil más probable de estos destinatarios o gravemente necesitados de recibir las ayudas, los estudios hasta ahora efectuados nos permiten señalar los siguientes rasgos:

a) Constituyen una población altamente “feminizada”. Abundan más las mujeres aquejadas de pobreza severa que los hombres. Mujeres en paro de cualquier edad, mujeres maltratadas, madres solteras, mujeres separadas o abandonadas....

b) Una población en la que abundan hoy cada vez mas los jóvenes. Pues no olvidamos que el paro juvenil en Galicia afecta al pavoroso porcentaje de más del 40 por

cien de todos los jóvenes de entre 16 y 24 años, gran parte de ellos pertenecientes a familias modestas. Proporción que entre las mujeres de 16 a 19 años asciende casi al 60 por cien.

c) Es también una población con frecuencia analfabeta funcional o con muy bajo nivel de estudios. Así como aquejada por serias deficiencias de salud y discapacidades de diverso orden.

d) Los gravemente necesitados o excluidos sociales, se encuentran indistintamente en el mundo rural y en el urbano.

1.8.3.3. Potenciar los órganos municipales de servicios sociales.

Parece urgente asimismo, y necesario, potenciar los órganos municipales de servicios sociales. Estos son los que están más próximos a las necesidades reales de las personas. Los que tienen más posibilidades de conocerlas, así como de poner en marcha programas de inserción e reinserción social que respondan a las necesidades concretas de cada caso. De ahí la conveniencia de potenciarlos, proporcionándoles medios personales, económicos y técnicos para que puedan ejercer su función.

Y en primer lugar habría que crear, allí donde aún no existan, los Consejos Locales de Servicios Sociales.

La Ley 4/1993, de 14 de abril, Reguladora de los Servicios Sociales, prevé en su artículo 42 que se creen estos Consejos locales, bien con ámbito municipal o intermunicipal. Se les encomienda una función de asesoramiento y participación en todo lo referente a los servicios sociales. Determina que estén compuestos por representantes de

las entidades locales, así como de las centrales sindicales, asociaciones empresariales, asociaciones sociales y vecinales.

El Decreto 336/1994, de 27 de octubre, vino a desarrollar la ley en lo que a los Consejos de Servicios Sociales se refería. Determina en su artículo 17 que la puesta en marcha de estos Consejos es obligatoria para los ayuntamientos o mancomunidades de ayuntamientos que tengan más de 20.000 habitantes, y facultativa para los que tengan menos. La Disposición Transitoria Cuarta del mismo Decreto preveía que los ayuntamientos deberían empezar a poner en marcha los Consejos de Servicios Sociales “en el plazo de seis meses”. Pasaron mas de tres años desde la entrada en vigor de este Decreto. ¿Cuántos Consejos Locales de Servicios Sociales se crearon realmente?. ¿No estamos exponiéndonos a que, tanto las Leyes de Servicios Sociales (se promulgaron ya dos bien distintas en nuestra Comunidad Autónoma) como sus correspondientes Decretos de desarrollo vayan cada vez más sonando a retórica burocrática, desbordados por la realidad de los pobres y excluidos, que sigue creciendo?.

1.9. LOS EXCLUÍDOS DEL SISTEMA.

Los analistas sociales usan hoy con frecuencia el concepto de “excluidos”. Se refieren con este término a toda la serie de personas que, por una u otra causa o por muchas causas a la vez, quedaron excluidas de las formas de existencia en las que viven la mayoría. En la que no solo vive una amplia mayoría, sino que ésta misma mayoría fue estableciendo y consagrando estas formas de vida como las debidas (vivir “*como es debido*”), las “*normales*”, las que se suponen que están al alcance de todos y, de alguna forma, se espera que sean adoptadas por todos. Estas formas de existencia constituyen el “*sistema*” de vida aceptado y que, por lo tanto, se le presupone un plus de legitimidad. Por el contrario, vivir fuera o ajeno a esas formas de vida es considerado como raro, mal visto

y hasta de alguna manera “*anormal*”. Se le asocia con algún tipo de responsabilidad o de culpa. Los “*excluidos*” vienen a ser los mas pobres de entre los pobres.

La contradicción conceptual e, incluso, hipocresía moral intrínseca del sistema está en que, con frecuencia, es el sistema mismo el que excluye a no pocas personas. Todas esas personas que por su propia naturaleza, no pueden aspirar a insertarse en el sistema; más aquellas a las que, aún queriéndolo, no se les proporciona la oportunidad de insertarse o reinsertarse. No caben, o no se les deja entrar, en los subsistemas de inserción que el sistema ofrece: la familia, la escuela, la cultura, la sanidad, la vivienda, el trabajo, la propia igualdad....

Una parte de ellos no saben siquiera que la Constitución se refiere también a ellos cuando proclama los derechos fundamentales, culturales y económicos de “*todos*” los ciudadanos. Otros tomaron conciencia de ello, pero no encuentran el camino para ejercitarlos. No conocen las instituciones, o no confían en ellas, o incluso las temen. Los “*no ciudadanos*” se les llama también hoy a los excluidos por parte de ciertos analistas sociales.

El factor fundamental de exclusión es hoy, en nuestra sociedad, el desempleo. La falta de puestos de trabajo suficientes y elementalmente dignos. Las personas sin puesto de trabajo empiezan por no poder cumplir esa tarea tan fundamental que se espera de todo ser adulto: “*ganarse la vida*”. El joven que lleva mucho tiempo sin encontrar su primer empleo, difícilmente puede cultivar su propia autoestima. No puede demostrar su propia valía, contrastar sus capacidades, adquirir sus propias experiencias de maduración, garantizar la solidez necesaria para formar pareja o constituir una familia, no puede aspirar a un crédito para adquirir una vivienda; no puede hacer proyectos serios de cara al futuro. Si “*no se gana la vida*”, tampoco tiene posibilidades de hacer su propia vida. Al adulto que lleva años languideciendo en el paro de larga duración, sus proyectos vitales se le van

desmoronando. Con la agravante de que, generalmente, tiene además otras personas (mujer, hijos) cuya suerte depende de la suya propia.

El joven en paro puede pertenecer, y muchas veces pertenece, a una familia sin posibilidades de ayudarlo. El adulto en paro de larga duración y que ya no cobra prestaciones, puede ser urgido con su familia por el desalojo del piso cuyo alquiler ya no pueden pagar o la ejecución de las letras de un crédito que no pueden cumplir.

Y no hablamos de casos imaginarios o supuestos. De los 208.000 parados que había en Galicia a finales de 1996, según la Encuesta de Población Activa (EPA), sólo el 38,48% cobraban alguna prestación de paro, y más del 40% de los jóvenes gallegos están sin trabajo (60% entre las chicas de 16 a 19 años). ¿Cuántos de estos están condenados a engrosar las filas de los “excluidos”?

De ahí que hoy resulten insultantemente falsas determinadas afirmaciones en las que acostumbran a instalarse los sectores mas insensibles y romos de la sociedad, según los cuales “el que quiere trabajar siempre encuentra” o otras cosas por el estilo. Hoy existen en Galicia docenas de miles de personas buscando trabajo y que no lo encuentran. Buena parte de ellos, que tenían su puesto de trabajo, bueno o malo pero con el que iban viviendo, en la agricultura y sector primario más en general. Pero que el sistema destruyó. ¿Cómo?. Estableciendo cuotas y precios para la leche (o para los piensos compuestos) que convertían su puesto de trabajo en ruinoso. Otros tuvieron que cerrar sus pequeños bares, tiendas de alimentación, mercerías, etc., por no poder competir con los grandes almacenes y las modernas cafeterías. Quizás estas y otras transformaciones y el ritmo acelerado con el que se llevan cabo son necesarios para la modernización del sistema. Pero también cabe preguntarse si cuando la competitividad se impone como ideal prevalente no está atropellando otros valores al menos tan necesarios, como la solidaridad, la cohesión social, un modelo de sociedad suficientemente legitimado.

1.9.1. Necesidad de una protección suficiente.

Un modelo de sociedad va deslegitimándose en la medida en que en ella crece el número de personas que no lo consideran suyo. Los ciudadanos que tienen la sensación de que “eso” no va con ellos. Que ellos allí no tienen un puesto. Pues incluso si la Constitución declara (artículo 1) que estamos en un “Estado social y democrático de derecho”, ven que eso de “social” no acaba de cobrar sentido para ellos. O si proclama sus derechos a la libertad e igualdad (artículo 9), a la educación (artículo 27), al trabajo y hasta al pleno empleo (artículo 47). Incluso en el caso de que estén enterados de que tienen derecho a todo eso y a otras muchas cosas, si de hecho el sistema no les ofrece una esperanza de acceder realmente a ellos, seguirán sintiéndose fuera del sistema. Se sentirán excluidos. Y con su exclusión, deslegitimarán al sistema que les promete todo eso pero luego muestra no tener capacidad o voluntad para proporcionarlo.

Los españoles no deberíamos olvidar las experiencias de nuestra propia historia. Durante bastantes décadas, nuestro sistema político no acabó de conseguir su plena legitimación ante las clases populares, porque de hecho privaba a la mayoría de la población de aquellos derechos que decía reconocer para todos. Reconocía el derecho al voto, pero luego lo reservaba sólo para los contribuyentes (voto “censitario”); más tarde proclamaba el sufragio “universal” (masculino), pero seguía privando de él a todas las mujeres, los jóvenes, etc. . O mantenía el servicio militar obligatorio, pero dispensando de él a los que pudiesen sustituirlo por una cierta cantidad de dinero.

Uno de los factores que hoy más puede contribuir a la creciente deslegitimación de nuestro sistema sociopolítico es la grave falta de empleo. Por lo menos si no se logran

encontrar caminos para reducir el desempleo de forma sustancial. Hoy pocos pueden invocar ya que se sienten excluidos del sistema político. Pero es creciente el número de los que son excluidos y se sienten excluidos del sistema económico social y eso incluso en tiempos en los que la economía marcha bien a nivel de las grandes magnitudes (crecimiento del PIB, baja inflación, control del déficit). Nada puede exasperar tanto a los excluidos como ver que los ricos pueden hacerse cada vez más ricos sin necesidad de contar con su trabajo; o que los políticos pueden seguir ganando elecciones sin contar con su voto.

Pero, ¿puede una sociedad llamarse hoy digna si deja excluidos a una parte considerable de sus ciudadanos?. ¿Puede ésta sociedad mantener su autoestima colectiva, ofrecerse como modelo a seguir a las nuevas generaciones?.

Y al criticar con dureza (creemos también que con justicia) el sistema, que nadie entienda mal. No ignoramos o menospreciamos los valores del sistema que tenemos. Es incluso, en su modalidad europea, el que probablemente mejor consiguió compaginar niveles muy apreciables de libertad y de equidad. Hoy nadie puede presumir, sin caer en una arrogancia impresentable, que tiene otro sistema alternativo para sustituirlo. Lo que pasa es que este sistema, sobre todo en tiempos de crisis, acentuando demasiado algunos de sus extremos, produce efectos perniciosos que pueden llegar a desnaturalizarlo. Como el creciente número de excluidos.

Lo que sí queremos decir es que si el sistema no puede integrar a todos en el trabajo (hoy ya nadie se atreve a prometer el “pleno empleo”), por lo menos debe garantizarse a todos una protección social suficiente para que no queden privados de sus derechos básicos. Y a los que ya cayeron (o fueron tirados) en la sima de la exclusión social, debe arbitrar para ellos programas de reinserción suficientemente dotados. Frente a la exclusión, la alternativa es una protección suficiente. Una protección que sigue

permitiendo vivir con una elemental dignidad que no se acaba con el tiempo mientras no se consiga insertar o reinsertar socialmente al excluido.

CAPÍTULO 2

EL DESEMPLEO COMO FACTOR MÁS DETERMINANTE DE LA POBREZA, LA MARGINACIÓN Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL

2.1. DATOS SOBRE EL PARO Y CRITERIOS DE EVALUACIÓN.

Cuando queremos analizar las causas básicas de las situaciones de pobreza, desembocamos inexorablemente en esta conclusión: **hoy, la causa más determinante de la pobreza en Galicia, es la falta de puestos de trabajo.** El paro en sus diversas formas, visible o encubierto. No conseguir siquiera insertarse en el mercado laboral con un primer trabajo. Quedar sin trabajo, y no lograr encontrar otro empleo. Verse obligado a dedicarse a trabajitos o chapuzas ocasionales, pésimamente remunerados y quizás sin protección de la Seguridad Social.

Sobre todo las personas que, por edad o falta de preparación básica, más difícilmente pueden efectuar con éxito una reconversión laboral. Sin contar los pequeños agricultores por cuenta propia con alrededor de 60 años, obligados aún a cotizar para poder jubilarse algún día pero ya sin fuerzas suficientes para ganarse algunos ingresos que complementen lo que no produce una agricultura de estricto autoconsumo.

Hay sectores de personas en los que la pobreza se convierte ya en verdadera **exclusión social**. Como los parados de larga duración, a los que apenas les queda ya esperanza de efectiva reinserción laboral y dejaron de percibir prestación social alguna. O las familias enteras en las que todos sus miembros se encuentran sin trabajo. O los jóvenes ya con hijos que no logran encontrar trabajo ni apenas pueden ser ayudados por sus familias.

Todo esto hace de la falta de trabajo la causa mas determinante para que muchas personas caigan en la extrema pobreza y no logren salir de ella.

Por otra parte, para evaluar el volumen del desempleo, y sobre todo su incidencia en la generación de la pobreza, es necesario afinar suficientemente en el manejo de los

datos. En primer lugar hay que tener en cuenta las fuentes oficiales sobre datos del paro, que se supone serán los mejor documentados. Pero tampoco puede dejarse de prestar atención directa a la sociedad de que se trata, en este caso la gallega.

2.2. PARO REGISTRADO Y PARO ESTIMADO

Dos son las fuentes oficiales de datos para evaluar el volumen de paro. Una fuente es el Instituto Nacional de Empleo (INEM), que cada mes acostumbra a hacer públicas las cifras de parados registrados en sus oficinas. Es lo que se llama “paro registrado”. Otra fuente es el Instituto Nacional de Estadística (INE), que cada trimestre viene publicando todos los datos de su Encuesta de Población Activa (EPA). “Paro estimado” es la denominación con que se le conoce.

Las cifras del INEM recuentan solamente a aquellas personas que figuran registradas en sus oficinas. Es decir que, por los motivos que sean, (justificar el cobro del seguro de paro, esperanza de encontrar trabajo a través de éstas oficinas...) permanecen apuntadas en ese organismo. Pero de una parte el INEM no admite en su registro a colectivos tan importantes de desempleados como los que buscan su primer empleo, los estudiantes menores de 25 años, los trabajadores afectados por expedientes de regulación de empleo, los trabajadores eventuales agrarios beneficiarios del subsidio especial de desempleo, o los que solicitan exclusivamente un empleo de características específicas (trabajo a domicilio por horas, pongamos por caso).

Las cifras de la EPA, por el contrario, son mucho mas completas. En primer lugar, porque no exigen como condición que la gente vaya a apuntarse. Son los encuestadores de la EPA los que se encargan de averiguar por métodos científicos cuantas personas se encuentran en la edad y condiciones de trabajar (“población activa”) y cuantas de ellas

están desempleadas. Tiene pues en cuenta a todas las personas de 16 años o más que, estando disponibles para trabajar y en búsqueda activa de empleo, se encuentran sin trabajo. Incluye a las que, teniendo encontrada ya la promesa de un empleo, permanecen aún a la espera de incorporarse a él.

Las cifras de la EPA en materia de empleo son las que se consideran homologadas con las que ofrecen los demás países de nuestro entorno. El mismo ministro de Trabajo y Asuntos Sociales declaraba hace poco a la prensa que son estas cifras de la EPA las más rigurosas y dignas de tenerse en cuenta a la hora de medir nuestra tasa de desempleo.

Son pues estas cifras de la EPA las que preferentemente tomaremos en cuenta en este informe, sin excluir que alguna vez podamos asimismo mencionar las del INEM. Por lo demás, los mismos informes anuales del Consejo Gallego de Relaciones Laborales siguen esta misma pauta de tomar preferentemente en cuenta las cifras de la EPA.

2.2.1. Evolución del empleo en Galicia.

Los datos de la última Encuesta de Población Activa (EPA, como será citada más habitualmente) publicada hasta el momento de redactar este informe, corresponden al primer trimestre de 1998. Según ellos, en Galicia había en aquel momento un total de 203.200 personas sin trabajo. En conjunto, el número de parados aumentaba en este trimestre en 12.800 personas con respecto a las del trimestre anterior (el último de 1997) y alcanzaba un porcentaje del 18,2% de toda la población activa, es decir, la de los mayores de 16 años y aún sin jubilar.

El contraste con el conjunto de España quedaba dramáticamente claro; pues ese mismo trimestre de 1998 el paro disminuía 120.200 personas. En números absolutos Galicia volvió a ser la primera comunidad en subir el número de parados esos tres meses.

Y esto no constituía por desgracia una excepción. Incluso en los mejores tiempos de crecimiento del ciclo económico, el número de parados venía aumentando en Galicia, mientras disminuía en el conjunto de España. Para comprobar que esta es la tónica basta repasar los datos que nos ofrece el Consejo Gallego de Relaciones Laborales en su Informe sobre la situación sociolaboral de la Comunidad Autónoma Gallega correspondiente a 1996 (no se han publicado los informes de años posteriores al momento de redactar nuestro informe). En ese informe del Consejo Gallego de Relaciones Laborales se advierte claramente la tendencia del paro a subir proporcionalmente más que en el conjunto de España (*Informe citado, página 48, cuadro 2.1*). Desde el año 1993 en que Galicia superó los 200.000 parados (219.200 exactamente) la tónica ha sido siempre mantenerse por encima de los 200.000, con ligeras oscilaciones de un año a otro. Y si del paro estimado (EPA) quisiéramos mencionar también el paro registrado (INEM), Galicia ofrece hoy porcentajes de paro alrededor del 15%, frente al 12% poco más que dan los porcentajes del conjunto del Estado.

Galicia viene manteniendo crónicamente una tendencia ascendente en la destrucción de empleo, perdiendo en los dos últimas décadas (1976 y 1996) nada menos que 307.000 puestos de trabajo. Y las previsiones de los expertos siguen siendo similares para los próximos años. Pues ningún otro sector económico logra crear tantos puestos de trabajo como los que se destruyen en el sector primario (sobre todo en la agricultura).

2.2.2. La comunidad autónoma en la que más ha venido aumentando el paro.

Tanto el aumento como el descenso del empleo no forman una línea continua. Su trazado lineal conforma más bien un trazado con dientes de sierra. Existe por ejemplo mucho empleo estacional, sobre todo en las épocas clásicas de las vacaciones. La época de un verano clásico acostumbra a constituir los meses en que, sobre todo la hostelería y todo

lo que se relaciona con el ocio, producen un súbito ascenso de los puestos de trabajo en las zonas costeras. Y eso se acusa inevitablemente en la EPA del correspondiente trimestre. Pero en Galicia el verano es relativamente corto. El empleo que se crea en esos meses no compensa en absoluto los puestos de trabajo que se destruyen durante el resto del año. Así, Galicia viene siendo probablemente la comunidad autónoma en que más viene aumentando el paro.

Si tomamos por ejemplo el caso del segundo trimestre de 1997, Galicia fue incluso la única comunidad en la que aumentó el paro, bajando en todas las demás. Concretamente, el paro según la encuestas de la EPA, aumentó en ese trimestre en 8.100 personas en Galicia, mientras en el conjunto de España bajó en 130.000 personas, cifra que logró beneficiar a todas las demás comunidades autónomas.

Por provincias, Pontevedra es la que presenta un mayor porcentajes de parados. Este porcentaje de parados era del 22,5% (81.300 personas) para esta provincia en 1997; le seguía A Coruña con 19,3% de parados; Ourense, con un 20% de su población en paro, y Lugo con un 14,3%. Recalcamos una vez más que estos porcentajes se refieren a las cifras oficiales de la EPA. Pues si quisiéramos aquilatar más en cuanto a la incidencia que el paro tiene sobre la pobreza y la exclusión social (verdadera perspectiva de éste informe) probablemente nos encontraríamos que las provincias de Lugo y Ourense nos darían porcentajes mayores que las más desarrolladas de la costa, al tener un número mayor de subempleados o parados encubiertos en los sectores menos productivos de la pequeña agricultura, la baja hostelería y demás.

A título complementario podemos citar también las cifras del paro registrado (INEM). Por razones que ya expusimos en otra parte, acostumbran a presentar alrededor de un millón de parados menos que las de la EPA. En marzo de 1997 daban para Galicia un total de 177.642 desempleados. Pero lo más significativo es que en estos últimos años

Galicia superó en tres puntos al conjunto de parados de España: España, alrededor del 12% de parados y Galicia alrededor del 15%. Galicia perdió 307.000 puestos de trabajo en las dos últimas décadas.

Por su parte la EPA, además de su publicación trimestral, da a conocer cada año sus Tablas Anuales de la Encuesta de Población Activa, publicados anualmente por el Instituto Nacional de Estadística. Con eso ofrece un panorama más amplio sobre la evolución del empleo y el paro. Publicamos aquí las últimas Tablas Anuales a las que pudimos tener acceso para documentar este informe. La prensa en general, cada medio informativo a su modo, se hicieron eco de esta publicación. No obstante, por su carácter pedagógico, seleccionamos para este informe el cuadro comparativo de ocupados y parados que un diario publicaba para ilustrar su información, según ellos, extraídos de la EPA. (*) (*“El Ideal Gallego”, 6 de agosto de 1997, página 37*).

Cuadro 5

Nº de ocupados y parados en 1996

	OCUPADOS		PARADOS	
	1996	Dif/95	1996	Dif/95
Andalucía	1.822.300	90.800	875.300	-13.100
Aragón	405.600	9.700	72.300	-2.700
Asturias	315.800	4.500	83.600	4.900
Baleares	271.800	7.200	42.200	-1.700
Canarias	492.900	20.700	139.300	-7.600
Cantabria	150.900	-5.500	47.000	2.100
Castilla-La Mancha	495.800	27.800	120.000	1.800
Castilla León	777.100	23.400	192.700	-1.800
Cataluña	2.159.100	31.500	504.500	-23.100
Comunidad Valenciana	1.293.100	24.400	359.800	-7.100
Extremadura	276.800	9.100	119.000	1.100
Galicia	910.900	-7.200	208.100	12.000
Madrid	1.710.800	87.600	441.300	12.000
Murcia	318.100	1.400	99.800	1.500
Navarra	190.200	10.400	24.300	-2.400
País Vasco	670.900	10.600	181.400	-18.400
La Rioja	88.300	3.700	14.500	-1.700
Ceuta y Melilla	36.100	3.400	14.700	500
Total	12.396.000	354.100	3.540.000	-43.500

Fuente: Tablas Anuales de la EPA

Como puede observarse comparando las columnas de estas tablas anuales, a finales de 1996 había en Galicia 7.200 personas ocupadas menos que al finalizar 1995. Por el contrario, los parados eran 12.000 más que en el año anterior. Lo que contrastaba con la

tendencia mucho mas positiva generalizada en el conjunto de España. Galicia no solo no se acercaba positivamente a la corriente generadora de empleo neto en el conjunto español, sino que caminaba negativamente en sentido contrario.

La misma tendencia comparativamente negativa del paro en Galicia en relación de la que tiene el conjunto de España, se observa también analizándolo en períodos más largos de tiempo. Así, desde el primer trimestre de 1995 hasta finalizar el primer trimestre de 1997, los datos de la EPA nos dan que Galicia en esos 27 meses aumentó su tasa de paro en 0,81 puntos, mientras en el conjunto de España la tasa bajó en 2,03 puntos.

2.3. CAUSA PRINCIPAL, LA FORTÍSIMA DESTRUCCIÓN DEL EMPLEO EN EL SECTOR PRIMARIO.

El constante aumento del paro en Galicia tiene varias causas. Pero la principal es la fortísima destrucción del empleo en el sector primario, sobre todo en la agricultura. Una destrucción tan fuerte y acelerada de puestos de trabajo, muy superior a los que pueden ser sustituidos por la creación de empleo en la industria y los servicios.

España en su conjunto y Galicia más en concreto, están llevando a cabo una acelerada modernización de sus estructuras agropecuarias, para adaptarlas a competir en el mercado internacional. Modernización inevitable, que todos los expertos consideran cuestión de vida o muerte para este sector de nuestra economía. (Lo que, añadiremos, no quiere decir que no quepan diversas maneras y ritmos para llevarlas a cabo).

La forma en la que esta transformación se viene efectuando arrastra consigo una acelerada disminución de la mano de obra en el sector agropecuario. España es hoy el país

europeo en que más aceleradamente viene descendiendo el empleo agrícola. Y dentro de España, es Galicia la que pierde más mano de obra en la agricultura.

Para evaluar este descenso, manejamos aquí las cifras oficiales ofrecidas por la Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas (Eurostat). Según ellas, la Unión Europea perdió en 1995 el 3,2% de su mano de obra agrícola. España en su conjunto, perdió el 5,9%. Galicia perdió en sólo este año el 9,06 por cien de todo su empleo agropecuario.

En los últimos quince años, la ocupación agrícola descendió un 20 por cien para el conjunto de España, y en un 80 por cien en Galicia. El número de empleos (mejores o peores, esa es otra cuestión) suprimidos en la agricultura de nuestra comunidad autónoma durante esa década y media fue de 183.300 puestos de trabajo.

A pesar de todo, los expertos aseguran que esa sustitución de mano de obra agrícola gallega debe continuar si nuestro sector agrícola tiene que ir haciéndose económicamente competitivo. Pues Galicia aún tenía en 1995 un porcentaje de mano de obra agrícola que equivale a multiplicar por 5,3 la media comunitaria europea; multiplicar por 3,18 la media española; y multiplicar por 2,41 la media del norte de Portugal. (Por citar aquí tres áreas básicas donde puede debatirse nuestra competitividad comercial). Veámoslo en el siguiente cuadro; que nos ofrece la reducción del empleo agrícola en España y otros países europeos en el año 1994-1995 y, al mismo tiempo los porcentajes de mano de obra agrícola empleados en el segundo de esos años. (*Vid. "La Voz de Galicia", de 2 de mayo de 1997*).

Cuadro 6

EMPLEO AGRÍCOLA		
	1994	1995
(Las cifras expresan el porcentaje sobre el total)		
UE(Media)	5,5	5,3
Bélgica	2,9	2,7
Dinamarca	5,0	4,4
Alemania	3,3	3,2
Grecia	20,8	20,4
España	9,9	9,3
Francia	5,2	4,9
Irlanda	13,1	12,0
Italia	7,7	7,5
Países Bajos	4,0	3,8
Austria	6,9	7,3
Portugal	11,8	11,5
Suecia	3,4	3,3
Reino Unido	2,1	2,1
Galicia		29
Norte de Portugal		12

En estos datos tomados de Eurostat y complementados con los de la Fundación FIES, se percibe claramente el alto exceso de mano de obra agropecuaria que, al parecer sigue existiendo en Galicia.

Nada que objetar por nuestra parte a la sustitución de mano de obra agrícola si esto resulta necesario para seguir modernizando este sector de nuestra economía. Lo que si cabe preguntarse es esto: ¿No cabría llevar a cabo un modelo de desarrollo más racional y

equilibrado y, consiguientemente más fácilmente asimilable y menos doloroso para los que lo sufren?.

Y junto con el sector agrícola debemos hablar del pesquero, obligado asimismo a sufrir su propia reconversión. Reconversión que hace necesarios cambios tecnológicos, y asimismo adaptación a los cambios que viene teniendo lugar en el Derecho del mar desde hace varias décadas. La prohibición de faenar en los caladeros en los que se venía haciendo tradicionalmente; la consiguiente reducción del número de barcos y puestos de trabajo. Bástenos con estos datos. El número de gallegos ocupados en la pesca y en la piscicultura era en 1983 de 45.500 personas. En 1996 eran ya sólo de 33.200 los gallegos que trabajaban en este subsector.

Y lo peor de todo esto es que el sector industrial gallego, crónicamente débil y forzado a efectuar su propia reconversión está muy lejos de poder sustituir los puestos de trabajo que se destruyen en la agricultura. Los viene sustituyendo en parte el sector servicios, que creció notablemente; pero sin evitar que una parte de la mano de obra destruida siga engrosando las cifras de desempleo.

2.3.1. Cuando ni siquiera existe la posibilidad de emigrar.

Y esto está sucediendo cuando ya ni siquiera existe la válvula de escape de la emigración. Los historiadores de la economía gallega consideran hoy como un hecho acreditado que los grandes excedentes de mano de obra en Galicia estuvieron tradicionalmente relacionados con los esfuerzos de transformación de nuestro mundo agropecuario. Y que en Galicia, como en otras regiones de la Europa mediterránea, buena parte de estos excedentes encontraron un tubo de escape en las oleadas de emigrantes que salieron para otros países en expansión. Así Ramón Villares (*Vid. “Figuras de Nación”, de Ramón Villares, Edicións Xerais. 1997, capítulo titulado “Emigración a América e*

Transformación de Galicia”). “Existe una vinculación muy estrecha entre modernización agraria, incorporación de producción al mercado e intensidad migratoria”, resume uno de estos autores (pag. 233). Y este mismo historiador hace su evaluación de otro, según el cual, “... Entre 1836 y 1960, se calcula que la emigración gallega a América supuso algo mas de dos millones de personas” (pág. 210). E incluyendo ya flujos migratorios mas próximos a nosotros en el tiempo, dice también: “.... los grandes “picos” de la emigración gallega, sea la segunda mitad del siglo XVIII, sea el primer tercio del siglo XX o, incluso, los años 1950 a 1973 de éxodo combinado hacia América y Europa occidental, coincide básicamente con etapas de profunda transformación de la sociedad gallega, de modernización de su población y, en suma, de diversificación económica y social de Galicia” (pag. 233). Proceso que concluye por resumir con las palabras siguientes: “El proceso migratorio gallego forma parte de una tendencia europea de expulsión de un porcentaje (...) de su población en dirección a las “nuevas Europas”. (pag. 243).

Pues bien, la integración en Europa y en general la mundialización de los mercados, obligan hoy a Galicia a hacer frente a un proceso acelerado de transformación económica que expulsa a decenas de miles de personas del mundo agropecuario. Y esto está sucediendo cuando ni siquiera existe como válvula de escape la posibilidad de emigrar. Posibilidad que, por otra parte, tampoco se instala ya psicológicamente en las expectativas existenciales de unas generaciones jóvenes que estudiaron mucho más que sus mayores. Si para sus padres o abuelos el “salir por el mundo” a ganarse la vida era visto como una posibilidad más, algo normal, los jóvenes de hoy estudian y se preparan pensando en encontrar un trabajo aquí. Y es por otra parte lo que con frecuencia les inculcan sus padres, que tal vez sí fueron emigrantes pero ahora, al afrontar el esfuerzo económico de poner a sus hijos a estudiar, aseguran que lo hacen “para que no tengáis que ir por el mundo, a pasar las que nosotros pasamos”.

De hecho, en 1996 regresaron para Galicia 5.942 emigrantes, mientras sólo 951 gallegos emigraron al extranjero. Es decir, los que volvieron fueron alrededor de seis veces más que los que se fueron.

2.4. EN UN MARCO DE CRECIMIENTO ECONÓMICO CRÓNICAMENTE INFERIOR A LA MEDIA ESPAÑOLA.

Pero el marco de fondo en el que se viene produciendo este constante aumento del desempleo está constituido, sin duda por el escaso crecimiento económico de Galicia. Crecimiento económico que viene siendo crónicamente inferior a la media de España.

La economía gallega crece menos que la media española, y su porcentaje de participación en el Producto Interior Bruto (PIB) español es también cada vez menor. Este es el marco de fondo que en parte genera y en parte ayuda a entender la crónica incapacidad de la economía gallega para producir los suficientes puestos de trabajo. Esta es la realidad gráficamente reflejada en el siguiente cuadro, elaborado por el catedrático de Estructura Económica de la Universidad de A Coruña Julio Sequeiros Tizón.

Cuadro 7

TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB			
AÑO	GALICIA	ESPAÑA	PARTICIPACIÓN
	(Valores de tasas interanuales en porcentajes)		
1980	-	-	6,52
1981	-0,22	-0,22	6,52
1982	-2,31	1,20	6,29
1983	-0,18	2,22	6,15
1984	-0,47	1,32	6,04
1985	1,68	2,62	5,98
1986	1,06	3,23	5,86
1987	2,93	5,32	5,72
1988	5,33	4,97	5,74
1989	2,87	4,60	5,65
1990	1,26	3,84	5,51
1991	2,44	1,91	5,54
1992	0,35	0,90	5,51
1993	-0,90	-0,88	5,51
1994	2,70	2,20	5,51
1995	3,40	2,90	5,52
1996	1,30	2,00	5,50

Fuente: Elaboración del autor con datos del Ministerio de Economía y el Instituto Gallego de Estadística.

En este cuadro, constatado a través de las fuentes más autorizadas, se muestra cómo la economía gallega ha venido creciendo substancialmente menos que la media española durante el conjunto de los 17 años estudiados. Y que esa pérdida de producción fue incluso superior a la pérdida de población, que en ese mismo período de tiempo pasó de representar el 7,47 por cien a sólo el 6,75 por cien de la española. De ahí que, como señala el mismo profesor de Economía, durante ese tiempo se perdiesen en Galicia alrededor de 150.000 empleos. Siendo el sector primario el que más puestos de trabajo

perdió, con 225.000, seguido a distancia por la industria, que perdió 25.000. Y aún que el sector servicios generó 100.000 empleos, estos fueron totalmente insuficientes para reponer los 250.000 destruidos. (*) (Vid. “*La Voz de Galicia*”, de 27 de abril de 1997 (“*Galicia crece menos que España*”). Como complemento de idéntica valoración pueden leerse diversos trabajos del profesor Alvarez Corbacho, y en concreto el titulado “*El crecimiento económico de Galicia*”, de 9 de septiembre de 1997, en el mismo diario.

2.4.1. La economía sumergida, como paliativo de la pobreza y como expresión delictiva.

Pero para el objeto del presente informe hay que tener en cuenta tanto los índices oficiales del crecimiento económico y la forma como se distribuye entre las diversas capas de la población, como otros factores que asimismo influyen en aumentar o paliar la marginación social. De ahí que, además de los índices oficiales, tampoco debamos perder de vista factores como el paro encubierto o la economía sumergida. El paro encubierto aumenta el desempleo real. La economía sumergida palía en cierto grado los índices de pobreza.

En la primavera de 1997, la prestigiosa revista británica de temas económicos “*The Economist*” evaluaba en alrededor de un 20 por cien el peso de la economía sumergida en el conjunto de la producción económica española. Es la economía que acostumbra a realizarse en lo que llamamos “dinero negro”, y que acostumbra efectuar sus transacciones con dinero en efectivo para eludir los controles de Hacienda. En este aspecto, el 20% de España colocaba a nuestro país al nivel de algunos otros como Bélgica (20% también). Por debajo de Italia (25%). Y por encima de la mayoría de los países desarrollados: Estados Unidos, Japón, Suiza o Austria, con niveles de economía sumergida de un 10 por cien por lo menos. Niveles intermedios (entre un 10 y un 20 por cien) se

situarían en países como Suecia, Noruega, Dinamarca, Francia, Alemania, Holanda, Gran Bretaña, Irlanda, Canadá o Australia.

En relación con la economía opaca o sumergida se plantean diversos problemas, tanto económicos como morales y de educación cívica, que aquí no podemos entrar a tratar a fondo. Problemas de supervivencia en algunos casos (por falta de puestos de trabajo legales o la imposibilidad real de cumplir con la más estricta legalidad). Problemas de insolidaridad cívica, al eludir los impuestos, y hasta de entrada egoísta e incluso criminal en el mundo del delito (narcotráfico, por ejemplo).

En cuanto a las comunidades autónomas españolas, Galicia y la Comunidad Valenciana eran señaladas por “The Economist” como las que movían mayores porcentajes de economía sumergida. Refiriéndose concretamente a Galicia, puntualizaba que aquí el contrabando había sido una actividad tradicional, y que actualmente sigue siendo la entrada natural para “casi la mitad de la cocaína” que se consume en Europa. Otro informe, éste español, dado a conocer a principios de julio de 1998, y titulado “**Desigualdades territoriales en la economía sumergida**”, venía a corroborar esta misma realidad. Elaborado por un equipo de expertos y dirigido por el catedrático de Economía aplicada de la Universidad de Zaragoza, José María Serrano, calcula que la economía sumergida movió en España, durante 1997 nada menos que 11 billones de pesetas y está en crecimiento. El último año representaba el 14,1% del Producto Interior Bruto (PIB) de España. Y las comunidades donde alcanzó un porcentaje mayor eran Baleares, Galicia y la Comunidad Valenciana.

Cualquier buen observador de la realidad gallega sabe que, aquí, la economía sumergida viene actuando a la vez como paliativo de la pobreza y como expresión delictiva.

Por lo demás, es obvio que la economía sumergida se camufla en los diversos sectores de la actividad económica. Así el presidente de la Confederación de Hostelería de Galicia calculaba a finales del verano de 1997 que esta economía opaca y sin control, había absorbido el 30 por cien de los clientes del subsector hostelero.

2.5. FÁBRICA DE EXCLUÍDOS SOCIALES.

La falta de puestos de trabajo aparece así, concretamente en Galicia, no sólo como la principal causa de la pobreza, sino como verdadera fábrica de excluidos sociales. Sobre todo en los casos de parados de larga duración, en que perdieron ya su derecho legal a percibir cualquier prestación de paro sino también, con él, su esperanza de volver a encontrar un trabajo. Entre estos, el sector más marginado y excluido es el de aquellas familias en las cuales ninguno de sus miembros tiene un trabajo propiamente dicho. Después está el segmento del paro juvenil, sobre todo aquellos que llevan ya años buscando su primer empleo sin conseguirlo. Y no digamos si éstos son ya padres o madres con niños a su cargo, y si tampoco pueden recibir ayuda de su familia de origen. Vamos a referirnos brevemente a cada uno de estos grupos, y a las peculiares formas de marginación y exclusión social que generan.

2.5.1. Los parados de larga duración

Se acostumbra entender por parados de larga duración a aquellos que desde hace mas de uno o de dos años se encuentran sin empleo y lo buscan. Sobre todo si se les

agotaron ya las prestaciones por desempleo o si son buscadores de un primer empleo que aún no tuvieron.

Uno de los últimos análisis que pudimos consultar sobre características del mercado de trabajo en el Unión Europea y Estados Unidos nos informaba que el porcentaje de parados de larga duración sobre el conjunto de personas sin empleo era del 54,9% por cien en el conjunto de la Unión Europea, y del 60,7% por ciento en España; y la tendencia en cuanto a los parados de larga duración es aumentar, incluso cuando disminuye el del conjunto de parados.

La misma fuente pero de fechas un poco posteriores (*“Informe sobre la pobreza en Galicia”*. Editado por la Dirección General de Servicios Sociales, 1995, página 326), al distribuir por sectores económicos el número de parados en Galicia, desde los años 1991 hasta 1996 inclusive, el número mayor de desempleados los situaba como “inclasificables”; pero advirtiendo en una nota al pie de cuadro que bajo ese término estaban incluidos “los que buscan el primer empleo y los que perdieron el empleo hace más de tres años. Estos sumaban 101.700 en el año 1996, de un total de 208.200 parados en nuestra comunidad. Y el “Informe sobre la pobreza en Galicia” publicado por la Xunta, reconocía que ya en el año 1991-1992 los parados de larga duración constituían en Galicia el 52,3% sobre el total de parados, estando nuestra comunidad en este aspecto, peor o “por encima de casi todos los países de la OCDE y del conjunto de España (46,8%)”.

En abril de 1997, el 54,5% de los parados de Galicia no recibían ya ninguna prestación o ayuda oficial, superando en cinco puntos a la media estatal de los que se encontraban privados de toda protección.

La Encuesta de Población Activa correspondiente al primer trimestre de 1997 nos informaba que en el conjunto de España había 908.000 familias (7.100 más que en el

trimestre anterior) en las que todos sus miembros en edad de trabajar se encontraban sin empleo. ¿Cuántos en Galicia?

2.5.2. El degradante drama del paro juvenil.

Otro de los aspectos sobre los que hay que llamar muy especialmente la atención es el degradante drama que constituye el paro juvenil. Como fuente de pobreza, a veces camuflada mientras la protección familiar se prolonga, pero desde luego en cuanto camino hacia la exclusión social.

Un informe oficial del Consejo Económico y Social (CES) correspondiente al año 1996, nos hacía ver que la mitad de los desempleados en España eran jóvenes menores de 30 años; y que de los jóvenes entre los 20 y los 29 años la mitad llevaban en 1996 más de un año buscando trabajo. De los jóvenes entre 16 y 19 años, la mitad venían encontrando trabajo a los seis meses de buscarlo. Del total de los jóvenes españoles sin trabajo, el 35,6 por ciento llevaban ya dos años o más buscándolo.

Por otra parte, incluso una alta proporción de los jóvenes que tienen algún trabajo o vienen ejerciendo con contratos temporales o en labores que nada tienen que ver con la preparación profesional recibida. Y el mismo informe del CES señalaba que incluso la experiencia profesional no constituye garantía de encontrar empleo, ya que entre el 30% y el 65% de los jóvenes en paro, según los tramos de edades, contaban ya con experiencia profesional.

El CES, constituido como se sabe por representantes de la Administración, los sindicatos y la patronal, advertía de las graves consecuencias que acarrea al paro juvenil. Entre ellas, señalaba las siguientes: “El paro y el subempleo de los jóvenes no solo representan un despilfarro de los recursos humanos, sino que pueden constituir una

amenaza para la cohesión económica y social”, afirmaba el CES. Y refiriéndose sobre todo a los efectos sociales advertía: “Tiene efectos sociales muy altos, especialmente de exclusión social, que llevan parejos la falta de participación y reconocimiento, el aislamiento y la pérdida de la autoestima, lo que puede derivar en delincuencia, drogadicción o xenofobia”.

Pero si el peligro de desembocar en la exclusión social amenaza al conjunto de los jóvenes sin trabajo, este peligro se acrecienta cuando se trata de jóvenes pertenecientes a familias de las clases humildes, que no pueden ya seguir ayudándoles económicamente. Entonces, el riesgo de perder toda autoestima, dejarse atrapar por la drogadicción o iniciarse en la delincuencia como medio para sobrevivir, se multiplican.

Por suerte (por lo menos en este aspecto es una suerte), la gran mayoría de las familias españolas participan de la sensibilidad y la tradición cultural que los sociólogos atribuyen al prototipo de “familias de los países del Sur”. Familias *colchón*, con solidaridad de puertas adentro que funciona aún con gran efectividad. Es esta solidaridad económica y de apoyo del conjunto familiar la que, a juicio de algunos especialistas, viene haciendo “que el sistema funcione sin que la sociedad se rompa y sin que haya tensión social excesiva”. De hecho, un 82 por cien de los jóvenes españoles desocupados siguen viviendo con sus padres.

Pero además de la cara solidaria, esta mayor permisividad de los padres encierra asimismo aspectos negativos. Acostumbrarse a vivir demasiado tiempo bajo la protección de los padres y abuelos, tiende a prolongar también la inmadurez de los hijos. La madurez sólo se adquiere si se van asumiendo progresivamente responsabilidades a través del trabajo, la familia, el desempeño de servicios a la comunidad.

Sobre todo por medio del trabajo, se adquiere la seguridad en si mismo, la autoestima contrastada con la realidad, la autonomía económica que posibilite el ejercicio real de las libertades. Por el contrario, la precariedad laboral y la falta de trabajo va acostumbrando a los jóvenes a la dependencia de su familia de origen, a veces más allá de lo necesario o conveniente. Esta especie de deformación era acusada hace poco por un informe del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), según el cual el 60% de los jóvenes españoles con trabajo, de entre 25 y 30 años, siguen viviendo en el hogar familiar. Porcentaje éste que triplicaba lo que sucede en otros países europeos. Un cariño mal entendido por parte de no pocos padres de economía desahogada, que los lleva a prestarles una protección más allá de lo que es realmente educativo. Y una coartada en parte inconsciente de los hijos, que dilatan así la hora de enfrentarse a la vida. Es el mal que denunciaba el verano pasado un investigador del instituto de Ciencias de la Familia de la Universidad de Navarra. Frente a este problema, que constituiría a estos jóvenes en verdaderos *cautivos de la adolescencia*, este mismo investigador proponía a los padres emplazar a los hijos a independizarse a plazo fijo. Por ejemplo, dándoles un plazo fijo para buscarse algún tipo de trabajo y abandonar el hogar; o comenzar por reducirles la protección, proporcionándoles por ejemplo la habitación y la comida, pero no el dinero para las diversiones y otros gastos prescindibles.

Es todo un problema de deformación el que se plantea incluso en los hogares que, aún que sea con esfuerzo adicional, podrán seguir ayudando a sus jóvenes sin empleo. Pero el problema se multiplica en las familias en las que también los adultos están en paro o sobreviven con un trabajo muy precario. En estos casos, la tentación de no buscar trabajo por parte de los hijos o rechazar los trabajos que no les gustan, queda descartada. Pero el problema, cuando llevan tiempo buscándolo y no lo encuentran ni tampoco pueden recibir ayuda de la familia, es de verdadera destrucción de la personalidad. La humillación constante, las necesidades básicas que no pueden cubrirse; la falta de autoestima y de estima social; las tentaciones de buscar refugio en la droga y de robar para poder

consumirla; la carencia de razones para respetar a un sistema de vida y una sociedad que no les ofrece oportunidades efectivas, comenzando por un trabajo. Todo esto constituye el itinerario o el disparador para desembocar en el mundo de los socialmente excluidos.

2.5.3. Drama que las mujeres sufren con especial dureza.

Con ser un terrible drama para cualquier persona u hogar que lo sufre, el paro azota hoy con especial dureza en Galicia a las mujeres y a los jóvenes. Como nos lo refleja el siguiente cuadro que reproducimos tomándolo de un informe del Consejo Económico y Social (CES) (*Vid. Pag. 45 del “Informe sobre la Pobreza y la Exclusión en Galicia”, abril 1997*).

Cuadro 8

Tasas de paro por sexo y grupos de edad

(4º Trimestre de 1996)

	De 16 a 19 años			De 20 a 24 años			De 25 a 54 años			De 55 e más años			Total		
	H o m b r e s	M u j e r e s	T o t a l	H o m b r e s	M u j e r e s	T o t a l	H o m b r e s	M u j e r e s	T o t a l	H o m b r e s	M u j e r e s	T o t a l	H o m b r e s	M u j e r e s	T o t a l
A Coruña	25,3	41,4	31,2	34,1	36,9	35,4	13,9	22,6	17,3	11,7	7,1	9,8	15,7	22,6	18,5
Lugo	37,5	44,6	39,2	34,2	57,5	44,9	9,5	19,7	13,9	6,5	2,5	4,6	11,9	19,0	15,0
Ourense	30,1	78,7	45,4	35,1	42,1	37,9	14,1	18,5	18,3	10,1	6,4	8,3	16,6	23,4	19,6
Pontevedra	31,6	69,9	45,5	38,0	53,2	44,3	13,0	29,6	19,6	9,1	3,1	5,5	16,1	29,7	21,7
Galicia	30,3	59,6	40,3	35,8	46,1	40,3	13,0	24,5	18,3	9,1	4,7	5,6	15,4	24,4	19,1

Fuente: IGE, Encuesta de población activa, 1996

Este cuadro nos ofrece la distribución del paro en Galicia a finales de 1996. En él vemos que si el número de parados alcanzaba ya entonces el 19,1% por cien de la población gallega en edad de trabajar, en el caso de las mujeres ascendía al 24,4% por cien del total, siendo el de los hombres 9 puntos menos. Pero donde se cebaba más el paro era contra las edades juveniles, siendo también aquí las mujeres las más castigadas.

Así, entre las personas de 16 a 24 años, el paro afecta al 40,3% por cien. Pero las mujeres en paro alcanzaban el 59,6 por cien en el tramo de los 16 a los 19 años, doblando así el porcentaje de los jóvenes en paro; y superan en casi 11 puntos a los varones en paro en el tramo de los 20 a los 24 años.

Solo existe una excepción, a primera vista sorprendente, en el tramo de las personas mayores de 55 años. Aquí son los hombres los que superan a las mujeres en porcentaje de paro. Pero la sorpresa no es tanta para quien conozca de cerca la realidad socioeconómica de Galicia. No es difícil adivinar aquí que muchas mujeres de los sectores autónomos y de rentabilidad mínima (agricultura, pequeña hostelería), por lo que retrasan lo más posible su afiliación como activas a una Seguridad Social que apenas pueden pagar, se afilian ahora con el objeto de tener cotizados por lo menos los quince años obligatorios antes de la jubilación. Es a partir de los 50 años cuando se afilian la mayoría de estas mujeres en edad activa, dejando así de engrosar los porcentajes de paro de la EPA.

2.6. DESEMPLEADOS SIN COBERTURA CONTRA EL PARO

La incidencia del desempleo en la generación de pobreza y exclusión social es evidente. Sobre todo en aquellas personas que, por no haber podido trabajar, tampoco tienen cotizaciones que les den derecho legal a cobrar el seguro de paro; pero también los

que, habiendo quedado sin trabajo, se les agotaron ya las prestaciones por desempleo a las que tenían derecho. En el primer caso pueden encontrarse muchos jóvenes sin empleo, y en el segundo muchos adultos que sufren el paro de larga duración.

El cuadro siguiente, dado a conocer por el sindicato UGT-Galicia nos indica como fueron evolucionando en Galicia las cifras de paro, así como los porcentajes de desempleados que cobran algún tipo de seguro contra el paro.

Cuadro 9

Beneficiarios de prestaciones por desempleo en Galicia

AÑOS	PRESTACIONES					PARO			
	Contributivas		Asistenciales ⁽¹⁾		TOTAL	Registrado INEM		Estimado EPA*	
	Nº	%	Nº	%		Nº	% (2)	Nº	% (2)
1992	39.905	41,24	56.853	58,76	96.758	178.457	54,22	186.100	51,99
1993	44.315	39,35	68.316	60,65	111.631	191.128	58,93	208.400	54,05
1994	40.023	39,31	61.784	60,69	101.807	198.426	51,31	220.200	46,23
1995	36.275	43,08	47.927	56,92	84.202	187.084	45,01	196.100	42,94
1996	36.227	45,22	43.894	54,78	80.121	175.811	45,57	208.200	38,48
1997	32.652	44,18	41.250	55,82	73.902	169.455	43,61	203.600	36,30

(1) La cuantía de la prestación asistencial es el 75% del Salario Mínimo Interprofesional. En el año 1998, la prestación asistencial es de 51.030 pts.

(2) El porcentaje de cobertura indica qué parte de parados recibe prestación de desempleo.

Fuente: Gabinete Técnico UGT-Galicia *INE. Encuesta de Población Activa. Medias anuales.

Este cuadro, tomado del diario “Faro de Vigo” (19 de junio de 1988), que cita el informe de la UGT, nos ofrece datos de los seis años anteriores. En cuanto a las cifras de paro, nos ofrece las publicadas por las dos fuentes oficiales: las del paro registrado en las oficinas del INEM, y las del paro estimado por las Encuestas de Población Activa (EPA).

Como sabemos, los datos del INEM se publican mensualmente y los de las EPA se dan a conocer cada trimestre. Son considerados más significativos y completos los de la EPA, porque tienen en cuenta a toda la población en edad de trabajar, no sólo a las personas que dan el paso de ir a registrarse en una oficina pública. Son por eso las cifras de la EPA las que van a ser objeto de un breve comentario por nuestra parte.

En primer lugar constatamos que el paro en Galicia viene, afectando a más de 200.000 personas año tras año, y que incluso tiende a crecer. Por el contrario, el número de los desempleados que reciben alguna prestación de paro tiene constantemente a disminuir. De los seis años analizados sólo en dos de ellos el paro se puso ligeramente por debajo de las doscientas mil personas, y para eso al año siguiente volvió a superar esa barrera. Pero la proporción de los protegidos por el seguro de paro bajó constantemente desde el año 1994, inclusive.

Si tomamos como base del análisis el último año completo del que tenemos datos, el de 1997, vemos que las cifras de desempleados alcanzan ese año a 203.600. Por el contrario, el número de parados que cobraban alguna prestación o seguro bajó a 73.902, lo que significaba un 36,30 % del total. Lo que es lo mismo, 129.698 de nuestros parados, equivalentes al 63,7% de los desempleados gallegos, ya no percibían prestación alguna. Signo evidente de que el número de los parados de larga duración sigue aumentando en Galicia, al parecer imparablemente, y que las prestaciones de paro, si las tuvieron, se les agotaron ya. Y de esa minoría de parados que recibían algún tipo de ayuda, sólo 32.652 percibían una prestación contributiva, es decir, proporcionales a las cotizaciones que tenían cuando estaban en activo. Otras 41.250 percibían sólo una prestación asistencial o subsidio de paro, equivalente a nada más que el 75% del salario mínimo interprofesional.

Para todos estos 129.698 desempleados gallegos que ya no tenían en 1997 cobertura o ayuda social alguna, la situación es sin duda dramática. Sobre todo para los

que tienen detrás de sí una familia que mantener y no digamos nada si forman parte de hogares en los que ninguna persona tiene trabajo. Pero su situación tampoco es más halagüeña si, siendo jóvenes y aún sin cargas familiares propias, pertenecen a familias modestas que tampoco pueden seguir manteniéndolos. Su caída en la sima de la pobreza severa y aún para no pocos, de la auténtica exclusión social es un hecho prácticamente inevitable. Cuando no, para una parte de ellos, en el precipicio de la droga y/o la delincuencia.

2.7. NO BASTA EL SIMPLE CRECIMIENTO ECONÓMICO

Con demasiada frecuencia se afronta el pavoroso problema del paro con una rigidez ideológica rayana en el dogmatismo. Se dice y se repite, sin fundamento contrastado en la realidad, que lo único que hace falta es conseguir un crecimiento económico suficiente. Que de éste crecimiento vendrá la competitividad de las empresas y, como por añadido, la creación de los nuevos puestos de trabajo. Y lo extraño es que quienes proclaman sus teorías con tal dogmatismo, siguen aferrándose a él por mucho que éste, un año tras otro, siga dándose de hocico con la realidad de que el paro continúa aumentando o baja en proporciones tan modestas que para millones de personas no ofrece esperanza alguna a medio plazo.

Precisamente en la segunda semana de octubre de 1997, la publicación de las cifras del paro registrado correspondientes a septiembre coincidían en el tiempo con la publicación también del informe trimestral de la Central de Balances del Banco de España.

Las cifras de paro daban un aumento del desempleo en 51.050 personas para el conjunto de España, 4.505 desempleados más para Galicia. Pues bien, precisamente el día anterior, el informe del Banco de España referente a los seis primeros meses del año hacía

público que el conjunto de las empresas no financieras españolas habían aumentado sus beneficios en un promedio del 4,9% pero, pese a eso, sus plantillas habían disminuido en un promedio del 0,8% en ese mismo período de tiempo. Es decir, mientras los beneficios aumentaban, el empleo seguía disminuyendo.

Esto se comprende perfectamente con la lógica empresarial. Pues todos sabemos que la lógica empresarial es conseguir beneficios a base de disminuir gastos y aumentar su competitividad en el mercado. Y una forma de disminuir gastos es sustituir mano de obra por nuevas tecnologías. Pero lo que no se comprende es que quien tiene la obligación de gobernar procurando el bien común, identifique su propia lógica con la empresarial.

La capacidad de nuestras empresas para competir en los mercados en calidad y precio, es una condición imprescindible para que puedan crear empleo. Pero no es una condición suficiente. Siempre serán los gobernantes elegidos por el pueblo los responsables de encauzar la economía hacia el bien común de los ciudadanos. Y uno de los capítulos básicos de este bien común, quizá el más importante, es hoy garantizar a los ciudadanos el derecho y la posibilidad real de trabajar. Explorando todos los caminos para crear empleo rentable (pues el no rentable sería pan para hoy y hambre para mañana). Explicando al pueblo las grandes dificultades que hoy existen para crear empleo suficiente, y reconociendo sin dogmatismos ni arrogancias que nadie tiene panaceas para eso. Reconociendo y practicando como un verdadero derecho la protección contra el paro involuntario.

2.7.1. Ni siquiera en los períodos largos de bonanza económica.

Todos los datos y análisis más rigurosos nos ponen en evidencia que nadie tiene fórmulas mágicas o encontró la piedra filosofal para disminuir significativamente y de forma sostenida las cifras del paro. Incluso en los ciclos prolongados de bonanza

económica como viene siendo el actual, ni siquiera en estos períodos más prósperos parece que el paro pueda disminuirse prácticamente a corto y medio plazo. Por lo menos manteniéndonos dentro de los parámetros considerados ortodoxos por la mayoría de los economistas actuales. Como nos han hecho ver una vez mas las *Perspectivas Económicas Mundiales* dadas a conocer en las últimas asambleas del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial.

Al reunirse en setiembre de 1997 en Hong Kong (ya oficialmente integrado en China) este prestigioso foro hizo públicos sus análisis sobre la marcha de la economía mundial y sus perspectivas para los próximos años. Este informe vaticinaba que el actual ciclo de crecimiento económico mundial podría prolongarse incluso hasta el año 2002. Ciñéndonos al conjunto de los países industrializados, entre los que se encuentra España, su crecimiento económico medio previsto era del 2,9 por cien para 1997 y del 2,7 por cien para 1998. La media prevista de crecimiento para el conjunto de la Unión Europea era de 2,5 y 2,8 por ciento respectivamente para esos años. Y para España, el crecimiento económico previsto era del 3,1 y 3,4 por ciento.

En cuanto a las tasas oficiales de desempleo sobre la población activa, el informe del FMI y el Banco Mundial preveía que en los años indicados éstas fuesen respectivamente del 7,1 y 6,9 para el conjunto de los países industrializados; del 11,1 y el 10,7 de media para la Unión Europea en su conjunto; y del 20,8 y 19,9 por cien para España.

Es decir, España, experimentaba un crecimiento económico superior a la media del conjunto de los países industrializados y que la media comunitaria. Sin embargo, la tasa de paro española se preveía siguiese siendo al final de 1998 casi el doble que la media eurocomunitaria, y casi tres veces mas que la media del conjunto de los países industrializados.

A la hora de redactar el presente informe, no sabemos aún hasta qué punto puede empeorar estas perspectivas el cambio de clima económico provocado por la crisis iniciada en los países asiáticos. Pero desde luego, en lo que toca a Galicia, el último informe publicado por el Consejo de Relaciones Laborales ya emitió su pronóstico. Pronóstico tan autorizado como alejado de todo optimismo. En este informe oficial se asegura que la relación entre crecimiento económico y aumento del empleo “va a seguir estando en Galicia en los próximos años bastante por debajo de la media española”.

Cuadro 10

PREVISIONES DEL FMI

	CRECIMIENTO ECONÓMICO			PORCENTAJES DE DESEMPLEO		
	1996	1997	1998	1996	1997	1998
Países industrializados	2,4	2,9	2,7	5,4	5,1	5,3
Unión Europea	1,7	2,5	2,8	11,4	11,1	10,7
España	2,2	3,1	3,4	22,2	20,8	19,9

Fuente: Fondo Monetario Internacional

Por supuesto que las previsiones del FMI, nada dicen expresamente sobre Galicia. Pero todo indica que la tendencia a aumentar las tasas de paro proseguiría por bastante tiempo. Como nos advertía claramente en su informe anual el Consejo Superior de Cámaras de Comercio, al informar que el crecimiento del PIB en Galicia no llevaría consigo un crecimiento paralelo del empleo. O de las aseveraciones de organismos de la

propia Administración Pública cuando aseguran que en el campo gallego existe aún un excedente de mano de obra que ronda las cien mil personas.

La misma Unión Europea, cuando se refiere oficialmente a las posibilidades de llegar a establecer un plan de empleo de nivel comunitario, los objetivos que establece son relativamente modestos. Como es el de rebajar en el plazo de cinco años la actual tasa media de paro del 10,6% al 7%. Y eso, dejando a la competencia de cada Estado miembro el arbitrar las medidas que considere mas convenientes a este fin. Y si estos cálculos tan modestos se hacen para el conjunto de la U.E. ¿cuáles tendría que hacer España, que parte de porcentajes de paro casi dobles? ¿Cuáles para Galicia?.

2.7.2. Sistema enfermo.

Y esto no sucede en un país pobre o tercermundista. España no lo es. Esta parte de España que es Galicia, tampoco puede considerarse pobre. España forma parte de los países desarrollados, aún que el nivel de desarrollo sea diferente de unos a otros. España, y dentro de ella Galicia, estamos creciendo en cuanto a nuestro producto interior bruto.

Sin embargo, el desempleo de una parte considerable de la población es uno de los nuevos azotes y desafíos con que se encuentran los países industrializados. El nuestro en mayor medida que ninguno. Lo que pasa es que el modelo de desarrollo en el que nos movemos es capaz de producir al mismo tiempo más riqueza y mayor número de pobres y excluidos. Galicia está creciendo económicamente, y al mismo tiempo sigue aumentando el número de pobres. Así lo ponen de manifiesto múltiples signos visibles, y así coinciden en detectarlo todos los estudios a fondo sobre la pobreza en nuestra sociedad.

Es aquí donde se evidencia uno de los efectos más perversos del modelo de sociedad en el que nos movemos. Los pobres son cada vez más. El número de los

socialmente excluidos crece constantemente. En tiempos de bonanza económica, porque el sistema los deja fuera. En tiempos de crisis, son los primeros en ser sacrificados a través de la disminución del gasto social en los capítulos que más les afectan.

Un sistema así, es un sistema evidentemente enfermo. Y lo históricamente novedoso de ésta situación es que no afecta sólo a las personas que nacieron en la pobreza. Es que hace pobres a muchas personas, sobre todo de las generaciones de jóvenes que nunca lo habían sido. Con lo que hará cada vez más difícil a las generaciones adultas legitimar este sistema ante sus propios hijos. Tal situación constituye una verdadera bomba de relojería, con un peligro social del que no se tiene aún suficiente conciencia a nuestro juicio. Es fácilmente previsible que los jóvenes sin trabajo, aún aquellos con padres que están dispuestos a seguir manteniéndolos, se cansaran de ser protegidos. Exigirán tener sus propias oportunidades para independizarse, para hacer su propia vida. Y en esta “guerra entre generaciones”, irán descubriendo también la parte de responsabilidad de los adultos. Sobre todo de una clase dirigente que no supo o no tuvo el coraje de estar a la altura de las circunstancias. Que no supo buscar alternativas a un sistema tan contradictorio, ni puso en marcha una protección suficiente contra sus patologías.

2.8. ¿PODEMOS AFRONTAR CON EFICACIA ESTE GRAVÍSIMO PROBLEMA?.

Llegados a este punto, es inevitable ya que nos planteemos decididamente esta pregunta. ¿Somos capaces de afrontar con eficacia este gravísimo problema del desempleo?. ¿Solo cabe ante él que nos limitemos a mentarlo con impotencia?. ¿Por cuánto tiempo va a resistir la sociedad que sus dirigentes reconozcan que el paro es el problema más grave de nuestra sociedad, pero no acabó de encontrarle solución clara y a plazo razonable?. ¿Pueden los millones de parados de larga duración o los jóvenes sin

empleo (docenas de miles en Galicia) encontrar algún aliciente para integrarse en un sistema social que los excluye?.

2.8.1 Un problema de todos los países.

El paro es un problema del mundo entero, y ningún país ha encontrado para él soluciones definitivas. La diferencia están en las diversas formas de manifestarse este problema de unos países a otros.

En los países económicamente menos desarrollados, acostumbra a revestir sobre todo la forma de paro encubierto. Se supone que cada familia debe trabajar para sobrevivir. El problema social más perceptible reviste la forma del hambre, la miseria, el sufrimiento producido por las epidemias y las grandes catástrofes naturales. El derecho al trabajo no acostumbra a estar reconocido ni, por lo tanto, la protección contra el desempleo. El paro, tal como lo entendemos en los países desarrollados, no está cuantificado ni figura en las estadísticas oficiales. O sólo se cuantifican en ellas los desempleados de ciertos sectores económicos, sobre todo de la incipiente industria. Y así se observa la paradoja que estadísticas oficiales de paro dan porcentajes más abultados en las regiones mas desarrolladas de los mismos, mientras los índices de paro menores aparecen en las zonas que aún se mueven en economías de autoconsumo. Pero lo que sí es seguro es que, si evaluamos el paro del mundo subdesarrollado con los parámetros de usamos en los países desarrollados, nos veríamos obligados a reconocer que el paro, registrado o encubierto, afecta en el conjunto del planeta a cientos y aún a miles de millones de personas.

Alusión analítica a parte merecen asimismo los países que hasta tiempos recientes vivían bajo el sistema comunista o del llamado “socialismo real”. Allí, oficialmente no se reconocía que existiesen parados. Se suponía que el Estado, dueño de todas las empresas debía asegurar a todo el mundo un puesto de trabajo y, en su falta, un salario. Cuando el

sistema se desplomó tan estrepitosamente quedaron en evidencia sus carencias, y que la solución dada al problema del desempleo era más semántica y propagandística que real y eficaz. Mención aparte entre estos países merece China. Su sistema se caracteriza hoy por seguir proclamándose comunista en lo político y estar adoptando cada vez mas los métodos económicos del mundo capitalista, incluido el reconocimiento de un creciente número de desempleados.

Nuestro país, como la mayoría de los que integraron el sistema democrático se caracteriza hoy por haber adoptado un sistema de economía mixta con fuerte preponderancia de la libre empresa. Tiene reconocido constitucionalmente el derecho de todos al trabajo, y a la protección social de los que no tienen empleo. Se acostumbra a dar por supuesto que estos países son, comparativamente, los que fueron mas eficaces en crear riqueza y poner en pie un Estado de bienestar con considerables parámetros de equidad y seguridad social.

No obstante, tampoco país alguno del sistema al que pertenecemos demostró hasta ahora haber encontrado la panacea para acabar con el paro. Hoy de hecho ya no existe ningún Gobierno o partido político que se atreva a incluir el “pleno empleo” entre sus promesas electorales serias. No sería creíble. En tiempos de economía global y mercados de nivel planetario, el problema del desempleo ya ni siquiera podría abordarse con medidas exclusivamente nacionales; mucho menos, con medidas exclusivamente autonómicas.

Incluso las economías más poderosas del mundo, como Estados Unidos, Japón, o Alemania, cuentan con millones de parados. El conjunto de los países de la Unión Europea contabilizan hoy alrededor de 18 millones de desempleados. España contabiliza más de 3 millones de desempleados según las cifras de la EPA. Galicia supera desde hace tiempo los 200.000 y sigue aumentando, según dijimos.

Lo que si han logrado hasta ahora los países desarrollados, entre ellos el nuestro, es poner en marcha un sistema más o menos aceptable de protección a los desempleados, así como de asistencia social a los que se les agotó el seguro de paro.

2.8.2. Pero sí podemos y debemos seguir buscando medidas mas efectivas.

Pero si el paro constituye hoy un problema de tal magnitud, y que ningún país logró resolverlo de forma satisfactoria, la primera conclusión que tenemos que sacar es que debemos acercarnos a él con gran **rigor y modestia**. Y la segunda, que no podemos descansar en el esfuerzo por mejorar y hacer más efectivas las políticas de empleo. Nadie dispone de fórmulas mágicas para acabar con el desempleo; pero ninguno estamos tampoco dispensados de aportar nuestro grano de arena a esta tarea.

Es desde esta actitud de modestia y rigor, que el Valedor do Pobo se atreve desde aquí a aportar sus sugerencias. En las líneas siguientes:

a) Empezar por mejorar cada vez más la política informativa sobre el problema.

Para eso, renunciar a todo atisbo de triunfalismo o demagogia al anunciar las cifras periódicas de empleo y de paro. Como son, **seleccionar las fuentes (INEM, EPA...)** o presentarlas de **forma sesgada** que resulten favorables a los Gobiernos de turno. O dar las cifras de aumento de empleo, silenciando quizás que creció menos que en idéntico período (mes, trimestre, año) de años anteriores.

La sociedad debe saber que el desempleo es cosa de todos. Más aún, debe saber que la solución sólo puede venir del esfuerzo concertado de todos, incluidos si es necesario

los recortes en el nivel de vida de los que ya trabajan para que todos puedan llegar a trabajar (moderación salarial; supresión de horas extra; reparto del trabajo existente....).

Una piedra de toque para demostrar efectivo amor a los hijos y a las generaciones de jóvenes, puede estar constituida por ver hasta qué punto las generaciones adultas estarían dispuestas a trabajar menos (y consumir menos) para que los jóvenes puedan trabajar y encontrar la forma de ser económicamente independientes. Millones de familias españolas están demostrando hoy que son capaces de seguir “protegiendo” a sus hijos sin empleo. ¿Estarían dispuestas a ganar un 15 o un 20 por cien menos, para que sus hijos puedan conseguir un empleo y dejar de necesitar su protección?.

Algo semejante cabe decir del empleo a tiempo parcial. España, con sólo un 8% de sus asalariados a tiempo parcial, es uno de los países de la Unión Europea que menor porcentaje de personas ocupa bajo esta modalidad. Holanda con un 38%, Gran Bretaña (24%), Suecia (23%) y Dinamarca (21%), son las que más. Esta modalidad se adapta mejor sobre todo al empleo femenino, por resultar mas compatible con otros trabajos que, hoy por hoy, recaen principalmente sobre la mujer.

Pues bien, todo esto y otros aspectos sólo pueden plantearse constructivamente en la sociedad en la medida que ésta esté informada a fondo sobre los diversos aspectos del problema.

b) Superar el falso dilema sector público-sector privado.

Como puede ser el dar apriorísticamente por supuesto que es la iniciativa pública o es exclusivamente la iniciativa privada la responsable de crear empleo. O que una de

ellas es siempre más eficaz que la otra. Ambas demostraron históricamente ser necesarias, según el momento y la actividad económica de que se trate. Ninguna de ellas demostró superioridad sobre la otra en todos los sectores y en todos los momentos del desarrollo económico-social.

c) Hacer un seguimiento serio de las ayudas oficiales para creación de empleo.

Todas las ayudas o incentivos económicos que oficialmente se conceden para crear empleo, deben ser objeto de un seguimiento serio en cuanto a su efectividad, seguimiento e inspección que deben llevar consigo la correspondiente sanción, y exigencia de responsabilidades, cada vez que se compruebe picaresca o irresponsabilidad.

Y esto debe valer igualmente para las ayudas o incentivos concedidos a las empresas, como para las prestaciones de paro entregadas de una sola vez a los trabajadores que cesan en el empleo con el compromiso de que intenten generar su propio puesto de trabajo.

d) Explorar todas las experiencias que ya dieron resultado.

De cualquier país que sean, y cualquiera que sea el signo del Gobierno que las promoviera. Todo aquello, en cualquier parte, que se considere tuvo éxito en la creación de empleo, debe ser analizado para ver si es adaptable a las condiciones de España, a las posibilidades de Galicia.

e) Tratar de detectar las necesidades emergentes.

Este concepto “necesidades emergentes”, es uno de los más originales y básicos en el que se inspira el Plan de Empleo Juvenil que se está tratando de llevar a cabo en Francia. Se refiere a las nuevas necesidades que la sociedad ya reclama pero que el mercado aún no las ha descubierto como rentables (“necesidades solventes”) ni, por lo tanto, puede esperarse aún que la iniciativa privada las cubra. Puede animarse a responder a ellas a plazo mas largo.

Como son buena parte de las necesidades relacionadas con la enseñanza, la sanidad, la vejez, la protección del medio ambiente, la animación del ocio. Sobre todo cuando estas necesidades se las concibe como **derechos de todos** los ciudadanos, y no solo aspiraciones más o menos legítimas **de los que puedan pagarlas**.

Por ejemplo. ¿Cuanto tiempo habría tardado la iniciativa privada o el libre mercado en poner al alcance de todos bienes como la enseñanza o la sanidad?. y ¿acaso no está hoy de acuerdo todo el mundo civilizado en que la cultura y la salud son, además de derechos cívicos de todos, dos columnas básicas de la riqueza y competitividad de un país?. ¿Existe rentabilidad más segura para un país que la inversión en capítulos como estos?. Y por supuesto que son asimismo fuentes creadoras de puestos de trabajo. Un trabajo no sólo rentable para los que lo ejecutan, sino de servicio indiscutible para la comunidad.

Por eso, una tarea propia de las políticas de empleo deberá ser, hoy, la de detectar tanto las “necesidades” artificiales o superfluas, la demanda de las cuales logra mantenerse solo a base de multiplicar las presiones de la publicidad, como las necesidades reales aún “emergentes”, que la inversión privada no descubrió aún. Las primeras para suprimirlas o por lo menos desincentivarlas; las segundas, para responder a ellas.

f) Dentro de lo posible, procurar acompañar la supresión de puestos de trabajo con la sustitución por otros nuevos.

Decimos “dentro de lo posible”, conscientes de lo difícil que es esto respetando al mismo tiempo la libertad de empresa y de mercado. Pero suponemos que algo podrán y deberán hacer las Administraciones públicas para influir por ejemplo en que el ritmo de transformación de las estructuras agrarias gallegas no sea indefinidamente tal que los puestos de trabajo destruidos no resulten en medida aceptable asumibles por otros puestos creados en los demás sectores económicos.

Nuestra Constitución reconoce (artículo 38) “la libertad de empresa”; pero matizando que ésta tiene que compatibilizarse con las exigencias de la economía general y, cuando corresponda, de la planificación”.

2.9. DISYUNTIVA DE FONDO EN LA QUE SE ENCUENTRA EL ESTADO DEL BIENESTAR.

Diversos factores contribuyeron a que, en nuestro siglo, surgiese y se articulase lo que ahora viene denominándose “Estado de Bienestar”. Un mayor desarrollo económico hizo posible pensar en asegurar para todos los ciudadanos unos niveles básicos de bienes sin los que la vida no se considera “*digna*”. Simultáneamente, la conciencia contemporánea ha ido creciendo en el sentido de que todos somos corresponsables unos de los otros, pero más allá de lo que cada uno puede procurarse con sus propios medios. Así, fue considerándose que determinados niveles de la sanidad, de educación, pensiones y demás debían estar al alcance de todos. En este proceso de construcción del Estado de bienestar tampoco fue ajeno el factor cultural y moral referente al tipo de sociedad que

deseamos construir. Y las opciones que se fueron adoptando estuvieron generalmente en la línea de mejor asegurar la cohesión social y la convivencia. La igualdad como valor fue abriéndose paso en cuanto complemento de la libertad.

En el caso de España, este tipo de Estado es definido por nuestra Constitución (artículo 1) como “Estado social y democrático de derecho”, que entre “los valores superiores” de su ordenamiento jurídico propugna precisamente la libertad y la igualdad.

Hoy, sobre todo a partir de la última crisis económica, el concepto de Estado del bienestar entró en discusión. En el orden teórico, algunos llegaron a poner incluso en duda si debe existir o no. Sin embargo, en el nivel de las opciones políticas nadie se atreve a propugnar su destrucción. El debate acabó por centrarse no en su existencia, sino en su **tamaño**. Y aquí se plantean dos tipos de cuestiones: qué tipo de bienes debe hoy asegurar el Estado a todos los ciudadanos, y cuáles de estos bienes conviene que sean directamente gestionados por el mismo Estado.

Quizás la nota que mejor nos sirva para valorar el grado de justicia de un sistema económico es la relación que en él exista entre crecimiento y equidad. Una vez superadas las primeras fases del desarrollo económico deberá existir una relación directa entre crecimiento y equidad redistributiva. Si la riqueza crece, pero no se redistribuye, entonces se convierte en acumulación en manos de las minorías, haciendo que las desigualdades aumenten y, con ellas, el número de excluidos sociales. Un sistema económico en el que crece al mismo tiempo el volumen global de riqueza y el número de pobres, es claramente un sistema enfermo, radicalmente injusto.

Y es pues claramente falsa la afirmación de que basta preocuparse por el crecimiento económico global, y que la expansión del bienestar se dará por añadidura. La

observación de la realidad social nos da más bien la evidencia de que es imprescindible una seria voluntad política para hacer que la sociedad camine hacia una mayor justicia.

2.9.1. España y la Unión Europea

Los niveles de bienestar y protección social alcanzados hasta ahora por España, son mas bien modestos si se compara con la media de la Unión Europea a la pertenecemos.

Basta reconocer que nuestros niveles de paro son aproximadamente el doble que los de la Unión Europea en su conjunto; alrededor del 20 por cien, frente a un poco más del 10 por ciento. Y si el ideal en este aspecto se establece en alcanzar el pleno empleo, en España este horizonte aparece casi imposible de alcanzar a medio plazo. Pues aunque el volumen de creación de empleo se acrecentase durante un cierto tiempo (y no sabemos cuanto podrá durar el ciclo de crecimiento), hay que tener en cuenta que nuestra tasa de actividad es aún demasiado baja en comparación con el de la Unión Europea; entre el 48 o 49 por cien, frente al 60 por cien de la UE.

Otro punto de comparación España-Europa puede ser el porcentaje del Producto Interior Bruto dedicado a gastos corrientes de protección social. Pues bien, si tenemos en cuenta los porcentajes de este último año que disponemos de datos comparativos, el de 1991, vemos que España dedicó ese año a la protección social el 21,4 por cien de su PIB, mientras que la media de la UE era del 26 por cien. Por debajo de España sólo estaban Portugal (19,4%), Irlanda (21,3%) y suponemos que Grecia (de ésta última no disponemos de datos). Los países comunitarios que invertían porcentajes mayores de su riqueza en protección social eran Holanda (32,4%), Dinamarca (29,8%), Francia (28,7%), Luxemburgo (27,5%), etc.. España quedaba, pues, a 4,6 puntos por debajo de la media comunitaria, pese a que su aumento en cuanto a porcentaje anual del PIB dedicado a la protección social fue constante en la década de 1980.

Se observa así la pequeñísima razón que les asiste, si es que les asiste alguna, a quienes entre nosotros vinieron bramando contra los gastos sociales. Sobre todo si se tiene en cuenta que, al tener porcentajes substancialmente mas altos de parados, España se ve también obligada a dedicar al seguro de paro la proporción más alta de sus gastos sociales. Con que el gasto dedicado a otros capítulos (pensiones, sanidad, etc.) resulta aún más reducido de lo que globalmente parece.

Es pues de todo punto necesario seguir haciendo esfuerzos por mejorar la protección social de nuestros ciudadanos. No sería ni justo ni presentable estar más preocupados de que cuadren las cuentas (las grandes magnitudes económicas) en orden a formar parte de la primera ronda de países de la moneda única, que de si nuestras clases populares viven con elemental dignidad. Sin olvidar que la tan traída y llevada “competitividad” se está consiguiendo, en no pocos casos, a base de aumentar también el número de los excluidos sociales.

2.9.2. Por una política europea de empleo

El antiguo Tratado de Roma por el que se puso en marcha el núcleo central de lo que hoy se denomina Unión Europea (UE), estableció como objetivo esencial “la constante mejora de las condiciones de vida y de trabajo de sus pueblos”. Este proyecto de una Europa unida fue dando pasos muy importantes hacia su configuración como realidad. De aquellos 6 países que firmaron el Tratado de Roma pasó a estar hoy integrada por 15 y camina hacia los veintitantos. Símbolo de su éxito puede constituirlo el hecho de que siga habiendo candidatos en la lista de espera para ser aceptados, y que ningún país se separara. Significativo de la constante evolución del proyecto hacia formas superiores de integración pueden ser los diversos nombres que vinieron dándose: Mercado Común Europeo (MCE), Comunidad Económica Europea (CEE), Unión Europea (UE).

Aún que mas lentos de lo que se había soñado desde un principio, los pasos dados para ir avanzando hacia la integración fueron impresionantes. Sobre todo para armonizar las grandes magnitudes de la economía. Se consiguió crear un espacio comercial económico para más de 300 millones de consumidores. Se redujeron de forma muy importante la inflación, el déficit público y los tipos de interés de los países. Se consiguió un crecimiento económico más estable. Se logró dar un creciente sentido al “ser europeos”.

Pero el gran déficit de éste proyecto ha venido siendo “el social”. La “Europa social” es la gran carencia que los ciudadanos acusaban. Parecía como si los gobernantes europeos no acabasen de enterarse que para millones de ciudadanos el gran problema está hoy en conseguir un puesto de trabajo. Un puesto de trabajo que les permita sentirse útiles y dar un poco de estabilidad a sus vidas. En una palabra, que el afán elemental de poder “ganarse la vida” por si mismos había pasado a ser prioritario para millones de mujeres y hombres en Europa. Y que si ese no se consigue, es muy difícil que puedan tomar en serio la proclamación fundacional y genérica de “mejorar constantemente las condiciones de trabajo de sus pueblos”.

El llamado europesimismo fue creciendo en diversos países. Empezó a ponerse en evidencia en la pérdida de algún referéndum de integración, o en la falta de entusiasmo con el que los ciudadanos participaban en las elecciones para el Parlamento. Muchos parecían preguntarse: ¿Qué significa Europa para mi si en problemas como el empleo -mi principal problema- parece no tener nada que decir, y se remite al Gobierno de mi país que no lo consigue resolver?. Paradójicamente, España fue uno de los países menos contagiado por el europeísmo, pese a ser con mucho el país con mayores porcentajes de paro.

El anterior presidente de la Comisión Europea, el francés Jacques Delors, fue el primero en percibir la gravedad de este posible divorcio entre ciudadanos e instituciones

europas. De ahí que bajo su presidencia se llegase a elaborar el primer plan europeo de lucha conjunta contra el desempleo. No logró que fuese aprobado.

2.9.2.1. La Cumbre de Luxemburgo

Pero el problema lejos de desaparecer siguió creciendo. Y fue bajo la presidencia del luxemburgués Jacques Santer cuando al fin se celebrase un Consejo de Jefes de Gobierno monotemáticamente dedicado al problema del paro y de cómo crear empleo. Fue la llamada cumbre de Luxemburgo, celebrada los días 20 y 21 de noviembre de 1997. Prueba de la importancia que el problema fue ganando acogida en los gobernantes europeos es que, de las 68 ocasiones en que hasta ahora se había reunido el Consejo de Europa, era la primera vez que se dedicaba a un solo tema. Y este tema era el empleo.

El primer éxito de ésta cumbre fue el hecho de que se celebrase. El segundo, que de ella saliesen las líneas de lo que puede llegar a ser una verdadera política comunitaria del empleo. Y el tercero, que lograrse poner a los Gobiernos de cada país ante sus propias opiniones públicas y consiguientemente a sus votantes (“sanciones morales”), como jueces últimos de sus políticas de empleo.

La importancia de la Cumbre del Empleo en Luxemburgo estriba en haber sentado las bases de una verdadera política comunitaria de empleo. Y en haber dicho de una vez que la “convergencia” monetaria no basta; que es necesaria la *convergencia social*. Que Europa no puede limitarse a ser sólo un mercado unificado. Que las instituciones europeas no pueden ser insensibles a lo que hoy constituye la principal preocupación de sus ciudadanos; tener un puesto de trabajo digno, como base esencial para construir sus propias vidas.

2.9.3. Propuestas para repartir el trabajo existente

Entre las propuestas para hacer frente al problema del paro, fueron cobrando fuerza estos últimos años las que propugnan repartir el trabajo existente a fin de que puedan trabajar un mayor número de personas. De alguna manera, la idea en parte viene de mucho antes. Así, los sindicatos reivindicaron tradicionalmente la reducción sustancial, o incluso simple prohibición de las horas extra, con el fin de aumentar los puestos de trabajo.

Otra fórmula que va abriéndose camino es la de la jornada a tiempo parcial, especialmente indicada para personas que tratan de compaginar este trabajo con otras ocupaciones no remuneradas: amas de casa, estudiantes....

En algunos países, como Holanda, son ya porcentajes elevados de trabajadores y trabajadoras los que se acogieron a esta fórmula. Y lo que es más significativo, Holanda pasa por ser hoy el país occidental que compagina el mayor número de trabajadores a tiempo parcial con menores índices de paro y un alto grado de competitividad de sus empresas.

Otro intento por reducir el paro, es el llamado “pacto del empleo” anunciado por el Gobierno Francés, con sugerencias tan interesantes como la de hacer aflorar los “yacimientos de empleo”, aún latentes pero susceptibles de convertirse en empleos permanentes del mercado de trabajo. Este proyecto en principio interesantísimo, cuenta por ahora con una notable limitación: no está aún contrastado en cuanto a su efectividad.

Pero en estos últimos años entró de lleno en el debate socio-laboral una propuesta más radical de reparto del trabajo. Voces diversas empezaron a proponer que se reparta el trabajo existente, si es preciso imponiéndolo por ley, a fin de que todos puedan trabajar.

Hasta ahora, esta propuesta no logró hacerse realidad en ningún país, ni parece que sea viable en alguno solo por separado. Pero no por eso se debe dejar de analizarla a fondo. Sobre todo si tenemos en cuenta que el paro es quizás el problema más dramático, de efectos potencialmente más explosivo al que se enfrentan las sociedades industrializadas de nuestro tiempo; y que nadie responsablemente puede decir que tiene solución para él a medio plazo.

2.9.3.1. Dos cuestiones de fondo

Disminuir las horas de trabajo para poder mantener y aumentar los puestos de trabajo es una fórmula que hasta ahora solo resultó viable en algunas empresas o sectores con una crisis que era evidente. Por eso, los trabajadores aceptaron trabajar menos y ganar menos para evitar despidos.

Pero las verdaderas dificultades de fondo con las que se encuentra la discusión de ésta fórmula son las siguientes:

En primer lugar, que ningún país (y mucho menos Galicia) podría implantarla por si solo sin poner en peligro su competitividad y equilibrio económico. Sería necesario el acuerdo entre grandes áreas económicas: la Unión Europea, Estados Unidos y su área de influencia latinoamericana, Japón y demás países del Pacífico.

En Segundo lugar está un problema que parece que nadie se atreve a plantear, pero que es el verdadero núcleo de la cuestión. Que el trabajar menos horas llevaría consigo, en la gran mayoría de los casos, ganar menos dinero y, probablemente, cotizar menos a la Seguridad Social. Y su corolario sería aprender a vivir consumiendo menos. Exigiría un cambio de costumbres. Requeriría en último término, optar por un modelo bastante distinto de sociedad.

¿Aceptarían los pueblos, nuestro pueblo en concreto, los cambios necesarios?. Dependería de la forma en la que se les explicase, de la gradualidad con que se tratase de llevarlo a cabo; del grado de legitimación con que se elaborase la propuesta: apoyo político y sindical, justicia en la distribución de los sacrificios... En último término, de que lo vean como realmente necesario y más conveniente que la situación actual. Si se lleva a la conciencia de la gente que sus hijos (familiares, vecinos, las generaciones futuras...) puedan tener un trabajo depende en buena parte de que ellos acepten repartir el trabajo que ahora tienen, posiblemente lo aceptarían.

El Valedor do Pobo no evita comprometerse en cuestión tan trascendente. Su opinión es que, en principio, todos deberíamos estar dispuestos a asumir la parte que nos toca si eso aparece como la fórmula adecuada para reducir substancialmente el drama social del paro. Un drama que para muchos de nuestros ciudadanos se convierte en tragedia, al encerrarlos en un horizonte que para ellos no tiene seguridad ni esperanza.

Una sociedad menos consumista no tiene necesariamente por qué ser una sociedad menos feliz; podría incluso ser una sociedad mas solidaria y que facilitase la convivencia. Tampoco tendría que ser una sociedad menos rica globalmente, ya que serían más las personas a trabajar y a producir. ¿Acaso cabe pensar en algún factor más ruinoso que, por ejemplo, mantener en la desocupación casi masiva a la generación de jóvenes más preparada que hemos tenido nunca?.

Lo que aquí proponemos es, por lo tanto, que ésta fórmula de reparto del trabajo existente, no se rechace por principio. Que se estudie a fondo, junto con otras fórmulas de lucha contra el paro, y que desde Galicia -¿por qué no?- se promueva un estudio a fondo en ámbitos más amplios que el gallego.

CAPÍTULO 3

LA DISCRIMINACIÓN DE LA MUJER EN EL ÁMBITO LABORAL

3.1. El largo camino hacia la igualdad.

En vísperas del año 2000 y pese a los avances registrados en todos los órdenes de la vida social en los países del denominado “*primer mundo*”, todavía continúan produciéndose situaciones de inferioridad y discriminación de las que son víctimas las mujeres. Si eso es así en los Estados de nuestro contorno, ¿qué decir de la situación de las mujeres en los países que integran el “*tercer mundo*”!, dónde la carencia de los derechos más elementales hace muy ilusoria la concepción de la dignidad de la persona humana como tal, y de las mujeres, en particular. El camino hacia la igualdad entre hombres y mujeres aún no tiene estación de término, está erizado de dificultades, y se presenta largo, a pesar de los logros obtenidos en los últimos tiempos. Eso es así porque en la consecución de la igualdad real entre las personas, sin tener en cuenta el sexo, con ser importantes las leyes favorecedoras de esa paridad, -condición necesaria- sin embargo, no son suficientes para alcanzar el objetivo indicado, ya que éste tiene que insertarse en el código de valores y convicciones de los hombres y plasmarse después en comportamientos concretos que, de algún modo, ratifiquen la voluntad de no discriminar a la mujer. Es más fácil cambiar las leyes que la mentalidad social.

Sin desdeñar otros hechos, circunstancias y épocas históricas, tenemos que recordar algunos momentos culminantes en la lucha por la igualdad sostenida por las mujeres. En 1791 y merced a *Olimpe des Gouges* se conoce la “*Declaración de los derechos de la mujer y la ciudadanía*”, en la que se manifiesta que los derechos naturales de la mujer están limitados por la tiranía de la situación que debe ser reformada según las leyes de la naturaleza y la razón; en 1792 se publicó la “*Vindicación de los Derechos de la Mujer*” de *Mary Wollstonecraft*, que por muchos fue considerado el primer gran manifiesto feminista y que recogía la idea de que la femineidad era una construcción artificial, una imposición de la cultura patriarcal; en 1848 y convocada por *E. Cady Stone* se reunió en Seneca Falls la primera asamblea sobre los derechos de la mujer que tuvo

mucha importancia porque a partir de entonces el sufragismo comenzó a extenderse. En efecto, fue el movimiento de las *sufragistas* el que en 1890 consiguió el *voto para la mujer* en el Estado de Wyoming, que en 1920 se haría extensible a todo el territorio que comprende los EEUU de América. A partir de ahí, las reivindicaciones feministas en el tiempo se vieron incrementadas en sus postulados y contenidos hasta el punto de que el despertar de la mujer se orientó a su incorporación a la vida cultural, política y profesional de los hombres. De esta forma el ideario feminista se fue enriqueciendo con el transcurrir de los tiempos con nuevos objetivos y propósitos como los de la igualdad de oportunidades, la consecución de derechos económicos sin restricción ni discriminación con los que el hombre detenta a trabajo de igual valor y capacitación profesional, la planificación racional de la natalidad, el acceso a cargos públicos, las nuevas formas de cumplir los fines familiares, las posturas ante el divorcio y el aborto, la educación común con los varones etc., muchos de los cuales ya se consiguieron en las sociedades de las que formamos parte. Pero “*la igualdad social práctica*”, que constituye el *desideratum* del feminismo, dista de tenerse alcanzado y aunque se construyó mucho en esa línea, quedan tramos importantes por recorrer.

Ahora bien, a pesar de la persistencia de actitudes discriminatorias de la mujer, sobre todo en lo concerniente al mundo del trabajo, sin embargo no podemos olvidar el progreso registrado en la igualdad de sexos, medible en términos de avance social, que se experimenta hoy en día en las sociedades de nuestro entorno socio-económico y cultural, máxime si tenemos en cuenta las condiciones de las que partía la mujer.

En efecto, si procedemos a mirar hacia atrás, convendremos en que la mujer se vió desposeída de los más elementales derechos (en el orden privado y público) y cuando logró el reconocimiento de algunos de ellos -por ejemplo el derecho a trabajar por cuenta ajena-, en muchas ocasiones los ejercitó en condiciones infrahumanas. Para corroborar lo dicho es suficiente recordar como era en el siglo pasado el trabajo y la posición social de la mujer.

3.1.1. La mujer trabajadora en Europa: una aproximación histórica.

Con las limitaciones que supone resumir en unas breves líneas toda una etapa histórica no exenta de complejidad, sin embargo es posible -y hasta necesario- enumerar unas constantes que se registraron en el S. XIX referentes a la situación familiar, social y laboral de las mujeres en dicha época. Antes de cualquier otra precisión hay que destacar un hecho: el pasado siglo es el periodo en el que, en diferentes países europeos, se organizan los sistemas educativos nacionales -paso del súbdito al ciudadano- y se consagra el derecho a la instrucción pública. Pues bien, las mujeres quedan excluidas del derecho a la educación y no se les considera dentro del estatuto de ciudadanía. A partir de dicho dato, encuentran explicación muchas cosas que luego se dirán sobre las mujeres.

Como está escrito en el importante documento *“El trabajo de las mujeres a través de la Historia”* (M^o de Cultura - Instituto de la Mujer 1985), el S. XIX contempla en Europa profundas transformaciones socio-económicas que se concretan en la instauración de la revolución industrial. Se pasa de una sociedad rural, donde un alto porcentaje de las personas vive de la agricultura, a una sociedad industrial caracterizada porque en ella se da cabida a la producción de bienes manufacturados y de servicios. La producción agraria - sometida a un régimen de servidumbre- es sustituida, en gran parte, por la producción en régimen de asalarización.

Este proceso no repercutió de la misma forma en los hombres y en las mujeres ya que solamente una minoría de éstas últimas participaron directamente en la producción industrial y, cuando lo hicieron, fue en condiciones inferiores al trabajo desarrollado por los hombres. Es verdad que la revolución industrial propició que las mujeres trabajasen en sectores nuevos como oficinistas, trabajadoras de fábricas pero, la mayoría, debido a los valores vigentes en dicha etapa de la historia, permanecieron en el hogar familiar.

En el plano laboral, las mujeres eran objeto de discriminación retributiva con respecto al hombre y sufrían un rígido segregacionismo al dividirse el trabajo en función del sexo: así las mujeres realizarán trabajos de criadas, camareras, lavanderas y planchadoras, entre otros.

En el plano familiar y social las mujeres casadas van a depender del marido y viven -valga la expresión- emparentadas con una especie de *muerte civil*, ya que ante la ley necesitan autorización marital para cualquier actividad. Al generalizarse el trabajo asalariado y concentrarse la población en las grandes urbes, la mujer se va a especializar en las tareas domésticas. Se llega así a instaurar una política contraria al empleo femenino, que tiene un arma ideológica que la sustenta, y que no es otra que la de que la mujer debe permanecer en el hogar para cuidar a los hijos y atender las obligaciones familiares mientras el hombre trabaja en la fábrica.

En ese contexto también existe entre las mujeres división de clases. Las mujeres de los estratos más bajos realizan las labores más duras en el hogar (preparar la comida, lavar la ropa, vestido, limpieza, etc.); las mujeres de clase media se valen de sirvientas y de la institución de la nodriza que en el campo atienden a los hijos de aquellas y los alimentan, aunque a finales de siglo esta figura decae; las mujeres de estratos altos se dedican a actividades sociales y están eximidas de cualquier trabajo doméstico que llevan a cabo diversas criadas, las cuales sirven también para reflejar la riqueza de los señores, que utilizan además nodrizas dentro del propio hogar familiar para poder controlar su función.

En ese mundo, las organizaciones sindicales jugaron su papel. En principio excluían de su militancia a las mujeres y se oponían a que trabajasen fuera del hogar, y eso no tanto por la competencia en la lucha por un puesto de trabajo, como por el hecho de que si las mujeres trabajaban no podían cumplir con sus obligaciones domésticas, que era el rol

principal que tenían asignado según los valores imperantes de la época. La postura de los sindicatos de tipógrafos en Europa, limitando el trabajo de la mujer en la imprenta, es significativa, al respecto.

Ahora bien, la línea seguida por los sindicatos para obstaculizar el acceso de la mujer al mercado laboral, fue tratar de instaurar una legislación protectora y reductora de la jornada de trabajo de las mujeres para que, de este modo, el empresario óptase por la contratación masculina. En Inglaterra esta actitud se concretó en la creación del “*Short Time Movement*” que tenía por finalidad conseguir para las mujeres una jornada laboral de 10 horas.

Pero el Siglo XIX es también el período del surgimiento de los sindicatos femeninos, como por ejemplo en Inglaterra, con el integrado por trabajadoras de la industria del algodón. Conviene recordar como en ese país, poniendo un ejemplo, allá por el año 1840, el salario medio de la mujer era de ocho chelines a la semana cuando sus gastos ascendían a la cifra de catorce chelines. La diferencia se compensaba con la mendicidad y la prostitución lo que nos da una idea de las condiciones de vida de la mujer trabajadora y de la necesidad de organizarse para defender los más elementales derechos laborales y sociales.

Siguiendo con el apunte histórico, después del año 1874 en el que se creó la “*Women’s Trade Unions League*”, es cuando, por aquel entonces, la mujer participaba en el sector comercial (dependientas), en industrias como la textil y el papel (donde realizaba la labor de recogida y clasificación de trapos viejos), y en fábricas de porcelana, calzado, canteras y minas en las que, en muchas ocasiones, las mujeres arrastraban las vagonetas con carbón, trabajo sometido a todo tipo de riesgos y que cumplía, entre otros fines, el de proporcionar mano de obra barata al patrón. A finales del siglo pasado, surgieron, además, los trabajos de enfermera, oficinista, camarera, maestra y se inicia el largo peregrinaje a las

profesiones liberales. En ese momento y época, adquiere gran desarrollo la industria de la confección, llevada a cabo en el domicilio de las propias mujeres mediante el denominado sistema de sudor. Los sindicatos femeninos, a pesar de obtener algunos éxitos, enseguida fueron absorbidos por el movimiento obrero general.

En el año 1919 se fundó la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que fijó como uno de sus objetivos *“acabar con las discriminaciones, de las que eran objeto las mujeres en el trabajo asalariado y crear condiciones propicias para que todos los seres humanos cualquiera que sea su raza, o su creencia o su sexo tengan el derecho de proseguir su progreso material y su desarrollo espiritual dentro de la libertad, y la dignidad, completa seguridad económica y con iguales oportunidades”*.

Desde sus inicios la OIT, en lo concerniente a la mujer trabajadora, se orientó por medidas proteccionistas y así adoptó, en 1919, el *Convenio núm. 3 relativo al empleo de las mujeres antes y después del parto y el Convenio núm. 4 relativo al trabajo nocturno de las mujeres* en el que, en su *art. 3* se dispone que *“las mujeres, sin distinción de edad, no podrán ser empleadas durante la noche en ninguna empresa industrial pública o privada, ni en ninguna dependencia de estas empresas, con excepción de aquellas en que esten empleados únicamente miembros de una misma familia”*.

Después de la crisis acontecida con motivo de la I Guerra Mundial y el período de entreguerras, hay que esperar a la finalización de la II Guerra Mundial para llegar al período en que la mujer va a poder ocupar progresivamente mayores cotas de presencia en los diversos sectores laborales y su status en la sociedad va a superar los viejos dogmas que le asignaban papeles subalternos y la mantenían en el hogar familiar. Y eso por la necesidad acuciante de conseguir el mayor crecimiento económico posible, para lo que resulta esencial la máxima utilización de los recursos disponibles de cada país que se traduce en la creación de un mayor número de puestos de trabajo y la necesidad de que alguien los ocupe. Con diferencias significativas entre los países occidentales, se puede

decir que el Estado del bienestar *-el Welfare State-* posibilitó que la mujer se fuera incorporando a una diversidad de ocupaciones, siendo significativo el incremento de empleos femeninos en el sector terciario donde se hace común ver a la mujer-oficinista. En esta sociedad la estructura del trabajo asalariado femenino registra otras particularidades, fundamentalmente la que indica que el número de mujeres en el sector agrícola disminuye, y aquella otra que constata un desplazamiento de las mujeres de estratos más bajos desde la prestación de servicios domésticos a la industria. Por otro lado, cada vez más se eleva la edad media de las trabajadoras asalariadas debido a que se prolonga la escolaridad y se acude a un aumento del número de mujeres casadas que ejercen un empleo, las cuales también soportan las labores y cargas del hogar con las consecuencias que eso acarrea. Este es un tema en el que las mujeres están en desventaja con respecto a los hombres y que es de máxima actualidad. Ya desde 1981 existe, en este sentido, el *Convenio de la OIT núm. 156, sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares*.

3.1.2. La mujer trabajadora en España: un bosquejo histórico.

A finales del S. XIX Emilia Pardo Bazán dirá que la distancia social entre hombres y mujeres es mayor que en la España antigua, porque el hombre ganó derechos (sufragio, etc.) y las mujeres no. Hay que pensar en algunos hechos de especial importancia. En 1857 se publica la *Ley de Instrucción Pública* (“*Ley Moyano*”) que declara obligatoria la enseñanza primaria y establece que en todos los municipios existirán dos escuelas, una para niños y otra para niñas; el problema residía, en mayor grado, en el hecho de que la educación de las “niñas” tenía contenidos diferentes a la de los niños. En 1876, los krausistas, bajo la Institución Libre de Enseñanza, defendieron nuevos métodos de enseñanza y el derecho de educación para las mujeres. En 1871 se crea por Dn. Fernando de Castro Rector de la Universidad Central de Madrid, la “*Asociación para la enseñanza de la mujer*”. En 1915, y al amparo de la Junta de Ampliación de Estudios, se

creó la “*Residencia de Señoritas*”, centro cultural que llegó a contar con más de 500 mujeres cada año. En el plano laboral, en 1883, se abrió la *Escuela de Correos y Telégrafos* que preparaba a las mujeres para el ingreso en el Cuerpo.

Ahora bien, la inferioridad de la mujer en aquel entonces, que consagraba la legislación civil, fue denunciada por Concepción Arenal cuando dijo: “*Si la Ley Civil mira a la mujer como un ser inferior al hombre, moral e intelectualmente considerada, ¿por qué la ley criminal le impone iguales penas cuando delinque? ¿Por qué para el derecho es mirada como inferior al hombre, y ante el delito se le tiene por igual a él? ¿Por qué no se le mira como al niño que obra sin discernimiento, o cuando menos como al menor? Porque la conciencia alza su voz poderosa y se subleva ante la idea de que el sexo sea un motivo de impunidad, porque lo absurdo de la inferioridad moral de una mujer toma aquí tales proporciones que la ven todos: porque el error llega a uno de esos casos en que necesariamente tiene que limitarse a sí mismo, que transigir con la verdad y optar por la contradicción. Es monstruosa la que resulta entre la ley civil y la ley criminal; la una nos dice: -eres un ser imperfecto; no puedo concederte derechos. La otra: -te considero igual al hombre y te impongo los mismos deberes; si faltas a ellos incurrirás en idéntica pena-*”.

En efecto, el Código Civil en su edición de 1889 (con antecedentes en el proyecto de Código Civil de 1851 con clara influencia del “Code” francés), patentiza la inferioridad jurídica de la mujer con respecto al hombre. Así, en su art. 57 (fiel traducción del art. 213 del Código francés) se dice literalmente que “*el marido debe proteger a la mujer, y ésta obedecer al marido*”; a su vez en el art. 154 y siguientes se estipula que dentro del matrimonio *la patria potestad o autoridad paterna sobre los hijos pertenece al padre y, en su defecto, a la madre*.

Por lo demás nuestro país en el S.XIX aún está inmerso en una economía básicamente agrícola, y en la que, laboralmente, las mujeres se concentran en el campesinado, el trabajo a domicilio y el servicio doméstico. Las mujeres campesinas se

situaban en sectores no asalariados, familiares y de escasa consideración social llevando a cabo tareas que se consideraban “femeninas”, como acarrear el agua hasta la casa, preparar los alimentos, cuidar de los animales domésticos y atender a los niños, ancianos y enfermos.

En esa tesitura aún resuenan las palabras escritas en 1890 por Emilia Pardo Bazán cuando decía lo siguiente:

“... En mi país, Galicia, se ve a la mujer encinta o criando, cavar la tierra, segar el maíz y el trigo, pisar el tojo, cortar la hierba para los bueyes, deshojar, batir el lino, torcerlo, hilarlo, tejerlo ... carga sobre sus hombros pesados sacos llenos de centeno o maíz y los lleva al molino... amasa la harina, enciende ella misma el horno y cuece en él tosterón o el mollete... Hace de niñera, apacenta los bueyes, ordeña las vacas...; marcha al mercado con la cesta en la cabeza para vender sus productos: leche, pollos, huevos, hojas de berza, quesos... Esta mujer, que trabaja sin tregua, va a ser criada y esclava de todos: del abuelo, del padre, del marido, del niño, de los animales que cuida...”

Por otra parte, desde los comienzos de la industrialización el trabajo a domicilio, en casa, se consideró muy apropiado para la mujer y así se incrementó su trabajo como costureras, encuadernadoras de libros, planchadoras, etc. lo que les permitía compaginar las obligaciones familiares -indeclinables para el código de valores vigente- y el trabajo asalariado. De esta forma el colectivo femenino ocupado en esos menesteres no entraba en competencia con el hombre para obtener un empleo. Ni que decir tiene que las condiciones de ese trabajo (a destajo y sin contrato), no reunían los mínimos exigibles para un trabajo remunerado en el concepto que se tiene de él en la actualidad. En este contexto cabe citar a las *cigarreras*, que se dedicaban a los labores del tabaco, quizás por su mayor habilidad

manual, y que constituyó un colectivo importante hasta el punto de que en 1847, en la fábrica de tabacos de A Coruña, trabajaban 2.810 mujeres de un total de 2869 personas.

En los comienzos del S.XX se produce el acceso de las mujeres de modo significativo al mercado de trabajo asalariado, así como a las cualificaciones profesionales y a la enseñanza universitaria, aunque en estos últimos casos el proceso transcurre con más lentitud.

Con la llegada de la II República se produce la gran esperanza para las mujeres y la posibilidad real de que se transformen las estructuras sociales que retardaban la incorporación de la mujer al trabajo en un plano de igualdad con el hombre. La actividad sindical y política consiguieron el aumento de los salarios de las mujeres aunque cabe señalar que, por la corta duración de la República, quedaron frustradas muchas posibilidades de equiparación de la mujer con respecto al hombre, y por eso durante el quinquenio republicano el papel de la mujer, concebido de acuerdo con los cánones tradicionales, continuó vivo en diferentes capas de la sociedad.

Ahora bien, debemos a la *Constitución de la II República, de 9 de diciembre de 1931* algunas declaraciones importantes y fundamentales para el tema que nos ocupa. En efecto, *se proclamó la igualdad de todos los españoles ante la ley (art. 2)*, así como que *ni la naturaleza, la filiación, el sexo, la clase social, la riqueza, las ideas políticas y las creencias religiosas podrían ser fundamento de privilegio jurídico (art. 25)*; asimismo el *art. 36 reconoció que los ciudadanos de uno y de otro sexo mayores de veintitrés años tendrían los mismos derechos electorales y el art. 52 recogió el sufragio universal, igual, directo y secreto.*

Al llegar el régimen totalitario surgido de la Guerra Civil, se produjo un retroceso en el camino de la igualdad entre hombres y mujeres y en las reivindicaciones femeninas

por razones fácilmente comprensibles. En una primera etapa, y como consecuencia del vacío demográfico que dejó tras de sí el período de guerra, la mujer quedó encasillada en el rol de esposa y madre que le fue asignado, primando su función reproductora. Los gobiernos de turno, al implantar el modelo de autarquía económica, propiciaron el alejamiento de la mujer del mundo laboral y, en los supuestos en que la mujer casada iniciara un trabajo, necesitaba de la autorización marital para celebrar el contrato laboral correspondiente como exigía el art. 11-d) de la vieja *Ley de Contrato de Trabajo de 26 de enero de 1944*.

Además, diversas reglamentaciones de trabajo imponían a la mujer la excedencia forzosa por contraer matrimonio, situación que, en algún caso, fue examinada por el actual Tribunal Constitucional, por ejemplo en la *Sentencia 7/1983, de 14 de febrero*, referida al personal de Telefónica, en la que declaró inconstitucional la cláusula que establecía la suspensión del contrato de trabajo para el personal femenino por causa del matrimonio, concediéndoles el derecho de reingreso a las afectadas. En el mismo sentido algunas normas sectoriales establecían la concesión de una dote destinada a las mujeres que cesasen en la prestación laboral al contraer matrimonio, circunstancia que también fue objeto de pronunciamiento judicial, en concreto, por parte del *Tribunal Central de Trabajo* que, por ejemplo, en *Sentencia de 2 de diciembre de 1987* declaró que esta clase de disposiciones eran nulas por discriminatorias. Hay que señalar que en esa época las mujeres no podían acceder -entre otros- a los puestos de Abogados del Estado, Agentes de Cambio y Bolsa, Diplomáticos, Jueces. Y todo eso pese a que el *Fuero de los Españoles de 17 de julio de 1945* proclamaba en el art. 3 que “*la ley ampara por igual el derecho de todos los españoles, sin preferencia de clases ni acepción de personas*”.

Ni que decir tiene que las limitaciones de participación política eran evidentes y así el art. 10 del *Fuero de los Españoles* manifestaba que “*todos los españoles tienen derecho a participar en las funciones públicas de carácter representativo a través de la*

familia, el municipio el sindicato sin perjuicio de otras representaciones que las leyes establezcan”.

A partir de la década de 1960 la situación fue evolucionando y se revisaron algunas prohibiciones que tenían por objeto a la mujer. Con carencias significativas y esenciales, se publicaron la *Ley del 27 de julio de 1961* sobre derechos políticos, profesionales y de trabajo de la mujer, la *Ley de 28 de diciembre de 1966* que permitió el acceso de la mujer a la carrera judicial, y el *Decreto de 21 de abril de 1966* que posibilitó que las mujeres litigaran en las Magistraturas de Trabajo sin el permiso del marido.

Después del Plan de Estabilización de 1959, se produjo un cambio sustancial en lo económico, no exento de serias contradicciones. En efecto, frente al desarrollo económico, industrial, la expansión del turismo y la apertura comercial registrados en nuestro país, el proceso modernizador quedó frenado por el anquilosamiento de las estructuras políticas que no evolucionaron hacia un sistema democrático de corte occidental como el instaurado con posterioridad por la Constitución de 1978. En esa tesitura la mujer de los años 60 no fue una gran beneficiada de la expansión económica. En muchos casos permanecieron en el campo, en otros emprendieron el camino de la emigración con sus maridos que fue uno de los costes sociales del desarrollo de aquellos años, aunque no hay que desdeñar su incorporación al mercado laboral producto del desarrollo de la época. Por contra, esa etapa fue el comienzo de una continua concienciación de la clase trabajadora que reivindicaba mejoras de todo tipo en las relaciones laborales y la apertura a un sistema democrático, objetivos que suscribían sectores sociales progresistas ligados a las profesiones liberales, universidad, etc. Pues bien, esta sucinta -y, por ende, limitada- referencia histórica hasta la llegada de la Constitución, nos aporta una idea de lo dificultoso que resultó -y continúa en algunos sentidos resultando, el papel activo de la mujer en las sociedades de corte occidental de nuestros días. Ha sido lento el proceso gradual de emancipación y de igualdad con el hombre desde sus inicios aunque, con el transcurrir de los tiempos, ese

proceso de cambio social profundo que constituye la participación de las mujeres en el ámbito político, social, económico, cultural y laboral se volvió irreversible.

3.1.3. Obtener un trabajo digno.

Frente a los usos, costumbres y mentalidades imperantes en tiempos pretéritos, que tenían como fundamento el hecho de que la mujer -sobre todo la mujer casada- se debía recluir en el hogar familiar y desempeñar allí sus funciones encomendadas por los valores sociales vigentes en el sentir de una época, ya desde el Siglo XIX se alzaron voces significativas en contra de la segregación sexual y en defensa de que la mujer trabajase fuera de su domicilio, ya que de eso solamente se derivarían beneficios y ventajas de todo tipo.

Resulta ilustrativo mencionar a Stuar Mill porque sus escritos traslucen su posición de defensor del acceso de la mujer a toda clase de trabajos, como se puede constatar transcribiendo lo que dejó escrito en 1869:

“El segundo beneficio que reportaría el conceder a la mujer el libre uso de sus facultades, la libre elección de su puesto de trabajo, abrirle los mismos campos de actividad y ofrecerle los mismos premios e incentivos que a los demás seres humanos, sería el de duplicar el contingente de facultades mentales para servir a la humanidad”.

En el mismo sentido y a finales del siglo pasado Concepción Arenal defiende la igualdad de salarios y trabajo para hombres y mujeres con las siguientes palabras escritas en 1891:

“Igualdad ante el trabajo, derecho tan sagrado y necesidad más imperiosa que la igualdad ante la ley... Puesto que se han suprimido los gremios de

oficio que no subsistan los de sexos, con exclusiones especialmente injustas, puesto que los hombres pueden hacer y hacen toda labor de mujeres, y éstas se ven excluidas de casi todos los trabajos de ellos”.

Con independencia del acierto de la ilustre ferrolana al incidir en la igualdad más real que proporciona el trabajo, frente a la igualdad formal ante la ley, y de la visión, un tanto idílica, de que los hombres *hacen toda labor de mujeres*, que más adelante se indicará, es precisamente ahí, en la ausencia de un verdadero reparto de las cargas familiares y del trabajo doméstico, dónde en la actualidad persiste uno de los focos de discriminación de la mujer, lo que no cabe duda es del hecho de que progresivamente las mujeres *reivindican incorporarse al mercado de trabajo* como fórmula de dignificación y realización personales, autoafirmación, así como medio de lograr independencia económica que sirva para materializar su libertad, sin olvidar que con eso se contribuye al sostenimiento económico de la familia que, en numerosas situaciones, exige como auténtica necesidad, el trabajo y consiguiente remuneración de ambos cónyuges.

3.1.4. En el cincuentenario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Cuando estamos en el año que conmemora el cincuentenario de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, proclamada por la 183 Asamblea General de la *ONU* el 10 de diciembre de 1948, es un buen momento para traer a colación los derechos recogidos en ese capital documento que afectan a la mujer: igualdad de derechos y libertades sin distinción de sexo (art. 2); igualdad ante la ley y derecho a la protección contra la discriminación (art. 7); derecho a casarse y fundar una familia (art. 16); igualdad de derecho en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del matrimonio (art. 16); derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país (art. 21); derecho al trabajo y a percibir, sin ninguna discriminación,

igual salario por trabajo igual (art. 23); protección especial en la situación de maternidad (art. 25); derecho a la educación (art. 26); y derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad de la que se forma parte (art. 28).

Pese a la citada proclamación, los derechos de la mujer requirieron nuevas formulaciones plasmadas en documentos internacionales que iremos conociendo a lo largo de esta exposición. Lo que interesa señalar, aquí y ahora, es el hecho de que, después de los años transcurridos desde la Declaración de 1948, aún no se llevaron a la práctica en su totalidad los principios que se acaban de enumerar, por lo que la igualdad entre hombres y mujeres dista aun de ser total y efectiva.

Ahora bien, esto requiere alguna matización porque no cabe efectuar generalizaciones sin tener en cuenta el contexto político, social, económico y cultural donde se inserta la mujer. En efecto, los problemas de las mujeres de los países desarrollados son distintos a los que poseen en los países de África y Asia ya que, en estos últimos, aparte de los comunes al género, se unen en muchas ocasiones los ligados a la propia supervivencia. En algunas de estas sociedades del continente africano o asiático, la mujer es objeto de cosificación y de claros comportamientos vejatorios.

Por todo eso la situación de la mujer no puede ser objeto de un tratamiento generalizado, lo cual está acorde con la idea de que en los procesos sociales es muy difícil la extracción de leyes generales. No obstante, siquiera brevemente, vamos a efectuar alguna indicación de tendencia y registro que nos señalen cual es la situación de la mujer en los países desarrollados. Aunque dicha situación también es variable, atendiendo a la clase social, nivel cultural, religión dominante, espacio geográfico, desarrollo político etc. podemos en principio extraer algunas conclusiones.

En principio se puede afirmar que el camino a la igualdad prosperó con pasos firmes y decididos en los países de nuestro entorno donde los derechos fundamentales y las libertades públicas reconocidos a todas las personas, quedaron plasmados en las Constituciones respectivas. Se finalizó así una primera etapa, esencial, y que no se conquistó todavía en muchos países del planeta.

En las sociedades de corte occidental, la mujer se siente que es igual al hombre en lo tocante a los derechos civiles, políticos y sociales pero, instalada en la realidad cotidiana, contempla como en algunos ámbitos, existe aún un trecho por recorrer para que esos derechos proclamados constitucionalmente los pueda disfrutar de forma efectiva en igualdad de condiciones con el hombre. Se echa en falta mayores dosis de una “*ética de la igualdad*” que invada todos los segmentos sociales capaz de generar actitudes para incorporar a la mujer a más puestos de representación política y a la diversidad de ocupaciones. En terminología feminista existen “*techos de cristal*” en los países desarrollados y democráticos que impiden, por ejemplo, que, hoy en día, la mujer sobrepase determinados límites de presencia en las instituciones de representación política donde se toman decisiones que les afectan en materia de educación, empleo, seguridad social y participación en todos los ordenes de la vida social.

Si prestamos atención a la situación de la mujer en el mercado laboral en las sociedades occidentales democráticas observaremos, como se deduce del informe de la ONU sobre “*la situación de la mujer en el Mundo en 1995*”, que es en los sectores de la salud y de la enseñanza dónde las mujeres poseen una muy estimable representación, no obstante lo cual, continúan registrándose en el mundo del trabajo desigualdades entre mujeres y hombres que se traducen en diferencias en las remuneraciones, a la vez que se produce segregacionismo ocupacional y subrepresentación de la mujer en empleos de alta estimación social y buena retribución económica.

3.1.5. Mirando a nuestro país.

A raíz de la Constitución de 1978, nuestro país se incorporó al grupo de Estados que reconocen en normas fundamentales la igualdad entre ambos sexos. Por otra parte, y a raíz del ingreso de España en la Unión Europea, el ordenamiento jurídico español se enriqueció con el “*acervo comunitario*” -al que con posterioridad haremos mención-referido a la prohibición de discriminación por razón de sexo.

Como consecuencia de lo dicho, en los últimos años se produjeron importantes cambios en la situación jurídica y social de las mujeres españolas propiciado, sin duda, a la vez, por las reivindicaciones feministas y por la asunción de los principios de igualdad de hombres y mujeres incorporados a los programas de los partidos políticos del arco constitucional.

En este orden de cosas, la mejora de la posición de la mujer en el ámbito político, social, cultural y económico fue indudable, sobre todo debido al cambio de mentalidad en lo referente a su incorporación al mercado de trabajo, verdadera clave de bóveda para que la mujer vea concretada y realizada su libertad e independencia personales. El logro de un trabajo remunerado constituye, hoy por hoy, una cuestión que preocupa a la mujer, máxime cuando en la llamada sociedad del bienestar se presenta como un bien escaso.

A pesar de todo eso, en nuestro país el fenómeno del acceso masivo de la mujer al mercado de trabajo se produjo tardíamente y en la actualidad, aunque rige en el ordenamiento jurídico español una normativa progresista sobre la igualdad de sexos, en diferentes reductos sociales y laborales, continúan persistiendo actitudes discriminatorias

de la mujer que iremos contemplando y que frenan o retardan la consecución de la igualdad real entre ambos sexos.

No obstante y con todas las limitaciones que se registran en la vida cotidiana en torno a la finalidad de llegar a la equiparación efectiva entre el hombre y la mujer en los distintos campos de actividad, lo que no cabe la menor duda es que quedaron atrás y prescritas proclamaciones como la contenida en el Fuero del Trabajo de 1938 en el que en su declaración II se establecía que *“el Estado prohibirá el trabajo nocturno de las mujeres, regulará el trabajo a domicilio y liberará a la mujer casada del taller y la fábrica”*. Este confinamiento de la mujer casada a las tareas del hogar, respondía a los valores imperantes en España en esa época histórica, donde se le solía asignar el papel de guardiana del hogar y cuidadora de la familia a la vez que era objeto de discriminaciones de varias clases. El propio Tribunal Constitucional se refirió con claridad a tales momentos cuando en su *Sentencia 3/1993, de 14 de enero*, al enjuiciar la constitucionalidad de una ayuda de la Seguridad Social establecida con anterioridad a la vigencia de la Constitución, y en la que las beneficiarias solamente eran las hijas y hermanas del causante señaló que *“la medida que se puede calificar como de norma protectora de la mujer no trabajadora, descansa en la secular discriminación familiar de la mujer a la que tradicionalmente se vienen confiando funciones domésticas, como si gozase de una vocación o predisposición hacia ellas”*.

En esta línea de razonamiento conviene dejar apuntado la distinta situación de la mujer en el plano de la vida pública y en el de la privada. En efecto, el Estado social de derecho y la sociedad del bienestar posibilitaron, mediante una legislación laboral pensada en la igualdad de sexos, que la mujer al acceder al mercado laboral tuviera una serie de garantías, entre ellas, las protectoras de la situación de embarazo, maternidad y lactancia, que, en último término, se traducirían en reacciones jurídicas ante los Tribunales de

Justicia si fuesen transgredidas por los empresarios o los poderes públicos. En el ámbito de la vida pública, la mujer fue conquistando mayores cotas de igualdad con el hombre.

Sin embargo en el ámbito de la vida privada las cosas no transcurren del mismo modo. La mujer casada, que tiene un trabajo extradoméstico, por la sobrecarga de tareas en el hogar familiar, está en una situación de desigualdad y, pese a toda una legislación favorable a la compatibilidad del trabajo extramuros del domicilio familiar con el desarrollado dentro de él, lo cierto es que las obligaciones domésticas operan como un serio *handicap* material para el empleo, para formarse o simplemente para la reanudación de un trabajo después de la maternidad.

Anticipando alguna impresión que más adelante merecerá especial atención, se puede sostener que en muchos casos la mujer que posee un empleo encuentra en su vida privada -por la presencia de hijos, padres ancianos, enfermos- serias dificultades para desarrollarlo satisfactoriamente, al no estar eximidas del cumplimiento de las responsabilidades familiares. Tenemos aquí, en el ámbito doméstico, una clara posición desfavorable y de desventaja de la mujer con respecto al hombre.

En efecto, la mujer trabajadora que sostiene un hogar con el hombre, soporta una jornada de trabajo duplicada (laboral y doméstica) y, con eso, se sitúa en una posición que, a la vez que es desigual en relación con el hombre, se torna injusta. Es cierto también que no existe un único modelo y que las nuevas generaciones parecen mucho más predispuestas a compartir las responsabilidades domésticas. Las mujeres jóvenes que colocaron entre sus prioridades acceder a un empleo, e hicieron de su proyección social y profesional un objetivo irrenunciable, en la actualidad educan a sus hijos en la corresponsabilización de las tareas que conlleva el hogar.

Sin embargo, por el peso de las tradiciones y de una cultura de subordinación al género masculino que aún pervive en diferentes sectores de la sociedad, resulta evidente que el reparto de las cargas domésticas para las mujeres nacidas en los años cuarenta y cincuenta, al estar desequilibrado, operó en su contra. Para reequilibrar la situación se hace preciso que el conjunto de la colectividad y especialmente los hombres que la integran, asuman decididamente la distribución equitativa de las obligaciones doméstico-familiares, y eso no sólo en el plano de los principios -necesario como paso previo- sino sobre todo en el de las actitudes y comportamientos, pues de otra forma, las posibilidades reales de la mujer en el ámbito laboral -acceso, promoción, ascenso en el trabajo- se vuelven ilusorias. La igualdad entre los dos géneros pasa inexcusablemente por este aspecto y, en definitiva, por la interiorización y puesta en práctica por parte del hombre, de la *cultura de la cooperación* en las tareas del hogar familiar.

En esta línea de razonamiento, puede resultar esclarecedor reproducir los términos en que se pronunció el Tribunal Constitucional en *Sentencia 128/1987 de 16 de julio*, cuando a la hora de enjuiciar si la medida de conceder una cantidad mensual en concepto de guarderías solamente a las mujeres (solteras, casadas y viudas con hijos menores de 6 años) era discriminatoria sostuvo que: *“No se puede admitir, como justificación de la diversidad de trato, que las mujeres de los trabajadores casados puedan atender a los hijos pequeños, por lo cual esos trabajadores no precisarán que se les subvencione los gastos de guardería, mientras que las trabajadoras con hijos si lo precisarán, para compensar la imposibilidad de prestar tal atención debido a su trabajo. Eso supondría partir de la premisa de que, mientras las mujeres de los trabajadores tendrán que permanecer en el hogar familiar atendiendo a los hijos menores y eso sin excepción alguna (de forma que, en ningún caso, procederá, respecto de estos trabajadores, la mencionada prestación por guardería), en el caso de la mujer trabajadora los padres de los hijos menores no realizarán actividades domésticas de cuidado de ellos (por lo que, en todo caso, procederá, respecto a esas trabajadoras la mencionada prestación por el concepto de guardería). Obviamente, esta perspectiva que excluye, aparte de situaciones*

de separación o enfermedad, la posibilidad de actividades extradomésticas de la mujer casada (laborales o de cualquier otro tipo), y la prestación de colaboración en el cuidado de los hijos de la trabajadora por parte del padre, no se puede considerar justificación suficiente, pues no se adecua a las previsiones igualitarias entre hombres y mujeres contenidas en la Constitución, contrarias a la discriminación por razón de sexo, tanto en forma general (art. 14) como en áreas específicas, tales como el matrimonio (art. 32.1), el trabajo (art. 35.1) y el cuidado de hijos comunes (art. 39), convirtiendo en inadmisibles una posición que parte de la dedicación exclusiva de la mujer a las tareas domésticas y de la exclusión absoluta de los hombres de ellas, ...”.

3.1.6. Superar las causas de la discriminación.

Como sostuvimos anteriormente es un hecho constatable el que la mujer desea acceder a un puesto de trabajo merced al cual pueda desenvolverse en libertad y con independencia. Sin embargo tradicionalmente, en nuestro país, se concitaron una serie de factores que discriminaron a la mujer a la hora de participar en el mercado de trabajo.

En primer lugar existieron unas causas *socio-familiares* que propiciaron el retraimiento de la mujer de la esfera laboral y su consiguiente permanencia en el hogar familiar.

Existieron en la sociedad actitudes patriarcales que se plasmaron en una patente subordinación de la mujer con respecto al hombre en lo referente al trabajo y que tuvieron su reflejo también en la persistencia de una división rígida de roles en la esfera social y familiar. A la mujer -con este esquema funcional- se le asignó el trabajo dentro del hogar familiar, concretado en actividades domésticas y de cuidado de los miembros de la familia, que en algunas situaciones (-medio rural-) se hacía extensible a trabajos en las explotaciones agrícolas, no remuneradas en la mayoría de las ocasiones (ayudas familiares). En los supuestos de las mujeres que trabajaban fuera del hogar (en unos

primeros momentos con porcentajes muy bajos), siempre tenían la consideración de mano de obra secundaria necesaria para suplir la falta o escasez de mano de obra masculina. Por el contrario, en ese sistema de valores, el rol de los hombres consistía en el trabajo fuera del hogar y retribuido porque con eso sostenía económicamente a la familia.

No cabe la menor duda de que este factor de discriminación de la mujer que prácticamente le impedía dedicarse a un trabajo por cuenta ajena fuera del ámbito doméstico fue superado, aunque quedan reductos por conquistar.

A eso contribuyó, por una parte, el hecho de que las mujeres españolas cada vez estudian más, de tal forma que se puede señalar que la matrícula de las mujeres en la Universidad en 10 años (1975-86) creció un 142%, pasando a ser femenino más del 50% del alumnado universitario. Esta circunstancia propició un cambio cultural extraordinario que incidió en la evolución de las actitudes de las mujeres en relación con el trabajo y la familia. Por otra parte, la participación de la mujer en el mercado laboral fue otra de las circunstancias que contribuyó a derrumbar los viejos valores de asignación de funciones del hombre y la mujer en el hogar y en la sociedad de la que forman parte.

Otra de las causas que posibilitaron la discriminación de la mujer han sido las *culturales*. Hasta no hace mucho tiempo la educación que recibían hombres y mujeres eran distintas ya que las materias objeto de estudio tenían diferente contenido en función de los papeles socialmente asignados a ambos sexos, lo que desembocó en una discriminación legal en cuanto a la adquisición de conocimientos, existiendo ciertas profesiones en las que la entrada a las mismas estuvo vetada a la mujer, como por ejemplo el acceso a las Academias Militares, situación de desigualdad que declaró discriminatoria la *S.T.C. 216/1991 de 14 de noviembre*. Además de todo eso, el nivel de estudios de la mujer y, en líneas generales, su bagaje cultural, era inferior al de los hombres, lo que repercutía negativamente en la participación en el mercado laboral.

No resulta ocioso recordar la correlación existente entre el aumento en el nivel de estudios, el empleo y la sustitución de los valores tradicionales que subsumían a la mujer en papeles meramente de cuidado y atención del hogar familiar.

Por último, otro de los factores que coadyuvaron al mantenimiento de la mujer subordinada al hombre ha sido el *económico*. En los países menos evolucionados en orden a la nivelación social de la mujer, ésta vino constituyendo un colectivo de reserva de mano de obra que irrumpiría en el mercado laboral cuando la mano de obra masculina fuera insuficiente. Así ocurrió en períodos de guerra y de fuerte expansión económica como la registrada en España en los años 1960 y posteriores, donde la mano de obra femenina se intensificó, también motivado por el hecho de la fuerte emigración de los hombres a Europa en busca de sueldos más altos con los que poder ahorrar para invertir en su tierra.

Este hecho se puede constatar con solamente comprobar las tasas de actividad femenina que se incrementan en 1969 (alrededor del 23 por 100) y continúan aumentando hasta 1974 (aproximadamente hasta el 28 por 100) lo que traducido a números supuso un crecimiento de casi un millón de mujeres activas en ese corto periodo de tiempo. La crisis del petróleo iniciada en los años 1973-74 truncó ese ciclo que volvería a recuperarse años después.

Todo este cúmulo de cosas, corrieron parejas a una normativa laboral que en un principio fue de claro matiz proteccionista y tutelar de la mujer para evitar la sobreexplotación de mano de obra femenina, y compensar sus inferiores condiciones de trabajo. Los trabajos prohibidos a la mujer y ciertas ventajas en determinadas prestaciones encuentran acomodo en esa primera etapa de la legislación laboral. En la época actual, por el contrario, lo que prima es una legislación social y laboral que tiene la igualdad como norte ya que se constató que, en muchas ocasiones, las normas protectoras del trabajo

femenino supusieron un obstáculo para el acceso real de la mujer a un empleo en igualdad de condiciones con los varones y en tal sentido se pronunció el Tribunal Constitucional en la *Sentencia 28/1992, de 9 de marzo*.

3.2. Unos datos reveladores en Galicia.

Constituye una exigencia ineludible, siquiera brevemente, hacer mención al panorama del mercado de trabajo en Galicia a la luz de los últimos datos estadísticos que poseemos. Si prestamos atención *al Cuadro 11* (pag. 153) podemos destacar los siguientes puntos:

- La población activa gallega, es decir el conjunto de personas que, en un periodo dado, suministran mano de obra para la producción de bienes y servicios económicos o que están disponibles y hacen gestiones para incorporarse a dicha producción (definición del INE con base en las recomendaciones de la OIT aprobadas en la décimotercera Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo - Ginebra, 1982), presenta un descenso continuado, aunque cabe apuntar que la población activa femenina experimentó un ligero aumento en el conjunto. En 1997 se produjo una caída de alrededor de 16.000 personas, cuando en 1996 habían sido 2.800 y en 1994 6.000 personas. Si observamos el *Cuadro 12* (pag. 154) constataremos el hecho, de señalada importancia, consistente en que existe un crecimiento de la población activa femenina en el grupo de edad intermedio (de 25 a 54 años) de modo continuado, mientras que, a la inversa, se registra una contracción de la población activa masculina, también de forma constante, en ese mismo grupo de edad.

A la vista de estos datos podemos extraer unas conclusiones iniciales. La incorporación de la mujer al mercado de trabajo, y su salida del ámbito doméstico, es una constante en los últimos años lo que repercute en la estructura y dinámica familiar

a la vez que posibilita nuevos papeles de la mujer en la sociedad. Las mujeres gallegas representan, en el conjunto de la población activa, aproximadamente un 41 por ciento, en el período que se corresponde con 1997 (*Cuadro 11*), lo que supone un aumento considerable con relación a períodos anteriores de los aquí contemplados. Este cambio social tiene tanta o más importancia si se consideran dos tipos de causas: por un lado, una cierta ralentización o tardía entrada de la mujer gallega en el mercado de trabajo; y por otro, la persistencia -aún perceptible en algún núcleo- del concepto tradicional de la mujer, ceñida al ámbito familiar sin asumir plenamente los nuevos papeles en el entorno social en que se integra.

- La tasa de actividad, que es el porcentaje de activos respecto a la población de 16 y más años, experimentó una tendencia decreciente *Cuadro 13* (pag. 155), siendo más intensa la caída de la tasa de actividad masculina en los últimos tres años (1995, 1996 y 1997). Mayor importancia merece el *Cuadro 14* (pag. 156) donde constatamos un hecho singular: la tasa de actividad femenina en el grupo de edad de 25 a 54 años experimentó un continuo ascenso, mientras que, por el contrario, la tasa de actividad masculina, para ese mismo grupo de edad, experimenta un decrecimiento aunque la diferencia entre ambas sea de alrededor de 30 puntos.

En este orden de cosas puede también llamar la atención el hecho de que la tasa de actividad femenina en el grupo de edad de 16 a 19 años decreció en 7 años, alrededor de 11 puntos (la masculina solamente experimentó en ese período una caída de cerca de 5 puntos), lo que puede tener como explicación, por un lado, el abandono del sector primario, del campo, por la juventud, y por otro, por la incorporación masiva a la educación superior y la prolongación de los períodos formativos.

- La población gallega ocupada, si atendemos a los datos de los años 1993-1997 que se reflejan en el *Cuadro 11*, vino descendiendo, registrándose un repunte en 1997 y en el

primer trimestre de 1998, donde se incrementaron los ocupados en 3.500 personas con respecto a los que se encontraban en esa situación a finales del cuarto trimestre de 1997 -*Cuadro 15* (pag. 157). Del total de la población gallega ocupada el 61 por ciento corresponde a hombres y el 38 por ciento a mujeres. La caída de la población ocupada (con la significativa salvedad apuntada) alcanza a todos los grupos de edad y a ambos sexos, siendo más perceptible en el sector agrícola-pesquero. Cabe destacar que la primacía del empleo femenino de forma moderada sobre el masculino, como se puede observar en el *Cuadro 16* (pag. 158), se da en el sector agrario y solamente en el grupo de edad de 55 y más años, lo que hace reflexionar sobre la vinculación aún de la mujer al campo y la estrategia seguida para disfrutar de las prestaciones del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social. Por otro lado, el principal sector de ocupación femenino lo constituye el sector servicios (un 62,1 por ciento del total de las mujeres ocupadas en Galicia en 1997), y que fue creciendo (un 58,2 por ciento en 1996 y un 53,8 por ciento en 1995), lo que viene a demostrar el descenso del sector primario -tan tradicional en Galicia- como fuente de ocupación. En concreto, en el sector servicios las mujeres ocupadas alcanzaron en 1997 la cifra de 217.100 personas (13.300 más que en 1996 y 23.600 más que en 1995), lo que indica a las claras una tendencia creciente *Cuadro 16*.

- Si prestamos atención a la situación profesional de los ocupados -*Cuadro 17*- (pag. 159), podemos observar como el colectivo de los asalariados es el que integra más ocupados, (un 64,2 por ciento del total en 1997), hecho que además viene incrementándose sucesivamente ya que en 1995 representaba el 58,6 por ciento y en 1996 el 60,2 por ciento. Este proceso creciente -un cambio estructural importante- que podemos denominar de salarización de la población gallega ocupada, también se registra con relación a las mujeres. Así, siguiendo con los datos del cuadro citado anteriormente, contemplamos que las mujeres que están en la situación profesional de asalariadas, representan el 35,4 por ciento del total de asalariados en 1997 (en 1996

representaban el 33,7 por ciento), que les sitúa aún muy por debajo de las cotas de hombres asalariados que suponen un 64,5 por ciento en 1997 (un 66,3 por ciento en 1996). Estos datos parecen constatar una evidencia: la tendencia alcista de la población gallega ocupada femenina, en su situación de asalariada, lo que en parte viene a justificar el crecimiento de la población gallega asalariada en términos absolutos.

- Interesa prestar atención, por su importancia en Galicia, a los datos referidos a la ayuda familiar que se contienen en el *Cuadro 17*. El peso que poseen entre las mujeres las ayudas familiares no puede equipararse con el que tienen para los hombres. Aunque desde 1994 cayera el número de mujeres en la situación profesional de ayuda familiar (entre 1994 y 1997 se perdieron 15.700 ocupaciones), continúa siendo elevado el número en el sector primario (lo que demuestra el peso del campo en Galicia) ya que del total de mujeres ocupadas en “ayuda familiar” en 1997, el 72,5 por ciento se integra en el sector agrícola (un 73,6 por ciento en 1996).
- La tasa de empleo -*Cuadro 15*- que expresa el porcentaje de ocupación con relación a la población de 16 o más años, registra un ligero aumento en el primer trimestre de 1998 con respecto a 1997 y 1996. La tasa referida a los hombres experimentó un aumento más significativo (cuatro décimas en 1998), manteniéndose constante la tasa de ocupación de la mujer, lo que hace pensar en las dificultades del sistema productivo gallego para absorber los recursos humanos que posee, aunque parece iniciarse una tendencia de incremento en este sentido.
- El paro estimado descendió a finales de 1997 en 22.500 personas -*Cuadro 11*-, circunstancia a tener muy en cuenta, máxime cuando en 1996 había registrado un aumento de 11.900 personas con respecto a 1995. El paro femenino, en el período 1993-1997 (con la única excepción de 1996), vino decreciendo ligeramente, aunque

las mujeres registran tasas de paro muy superiores a los hombres. Como es conocido la tasa de paro, que es el porcentaje de parados sobre la población activa, presenta unas cifras desfavorables en las mujeres con respecto a los hombres. Pues bien, la tasa de paro femenino supuso en 1997 un 22,7 por ciento, cuando en 1996 fue un 24,4 por ciento, aunque el diferencial con la tasa de paro masculino representó 9 puntos en 1997 lo que es mucho (8 puntos en 1995 y 9 puntos en 1996).

- Una vez más, con los datos registrados, y a pesar del esfuerzo que se está llevando a cabo por los agentes económicos y sociales y la intervención de los poderes públicos, se constatan las dificultades del mercado de trabajo para incorporar, a un ritmo rápido, a las mujeres que están en condiciones de introducirse en el mundo laboral. Cabe decir que este fenómeno de fuerte presencia de la tasa de paro femenino, corre parejo con la creciente presencia de la mujer en muy diferentes sectores de la vida social.
- Merece destacarse un hecho. En la población de mayores de 55 años, la tasa de paro masculino en Galicia es superior a la femenina, tal como se registra en el *Cuadro 18* (pag. 160). Dicho de otra forma: las mujeres presentan tasas de paro muy superiores a las de los hombres excepto en el grupo de 55 y más años de edad (un 4,6 por ciento frente a un 9,1 por ciento en 1996 y un 3,4 por ciento frente a un 8,7 por ciento en 1997). Con mayor precisión se puede comprobar dicho dato en el *Cuadro 16* en lo referente al sector de agricultura y pesca, ya que mientras en ese grupo de edad, en 1996, había 16.500 mujeres más que hombres y 14.200 en 1997 en el conjunto de ocupados en dicho sector los hombres superaban a las mujeres en esos años.
- En este orden de cosas es oportuno significar como la tasa de paro femenina en el grupo de edad de 16 a 19 años -*Cuadro 18*- había decrecido en 1997 para situarse casi al nivel del mismo grupo en hombres quienes incrementaron el paro en ese segmento

de la población, lo que es una muestra de las dificultades que aun poseen los jóvenes para incorporarse al mercado laboral.

CUADRO 11**Evolución de las variables básicas del mercado de trabajo
Por sexos. Galicia. 1993-1997***

	Hombres	Mujeres	TOTAL
Población de 16 y más años			
1993	1.097,7	1.199,8	2.297,4
1994	1.084,4	1.206,2	2.290,6
1995	1.084,3	1.199,4	2.283,7
1996	1.094,8	1.198,5	2.293,4
1997	1.099,0	1.206,6	2.305,6
Población activa			
1993	682,5	481,1	1.163,6
1994	657,9	463,2	1.121,1
1995	649,7	465,4	1.115,1
1996	649,3	462,9	1.112,3
1997	644,1	451,8	1.095,9
Población ocupada			
1993	569,8	374,6	944,4
1994	554,1	354,7	908,8
1995	554,5	359,6	914,1
1996	549,5	349,8	899,4
1997	556,4	349,2	905,6
Paro estimado			
1993	112,7	106,5	219,2
1994	103,8	108,5	212,3
1995	95,2	105,8	201,0
1996	99,8	113,1	212,9
1997	87,7	102,7	190,4
Población inactiva			
1993	406,0	718,6	1.124,6
1994	417,1	743,0	1.160,1
1995	425,5	734,0	1.159,5
1996	437,3	735,6	1.172,9
1997	445,2	754,8	1.200,0

* Datos en miles del 4º trimestre

Fuente: INE (EPA)

CUADRO 12

Evolución de la población activa. Por sexos y grupos de edad. Galicia. 1991-1997*

Población activa							
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Ambos sexos	1.149,2	1.161,4	1.163,6	1.121,1	1.115,1	1.112,3	1.095,9
de 16 a 19 años	42,6	47,2	38,3	35,6	30,9	34,2	32,1
de 20 a 24 años	125,2	119,7	116,0	112,5	112,1	117,8	120,5
de 25 a 54 años	767,6	773,3	799,6	786,3	786,4	784,8	783,8
de 55 y más años	213,8	221,2	209,7	186,7	185,7	175,5	159,6
Hombres	668,5	687,8	682,5	657,9	649,7	649,3	644,1
de 16 a 19 años	24,1	27,6	24,3	22,0	17,5	22,6	22,5
de 20 a 24 años	69,4	71,6	67,0	58,7	63,0	65,8	68,3
de 25 a 54 años	473,0	466,0	480,7	469,4	464,4	464,7	459,5
de 55 y más años	121,9	122,6	110,4	107,8	104,8	96,2	93,8
Mujeres	460,7	473,7	481,1	463,2	465,4	462,9	451,8
de 16 a 19 años	18,5	19,7	14,0	13,7	13,4	11,6	9,6
de 20 a 24 años	55,8	48,1	49,0	53,8	49,1	51,9	52,2
de 25 a 54 años	294,6	307,3	319,0	316,9	322,0	320,1	324,3
de 55 y más años	91,9	98,6	99,2	78,9	80,9	79,3	65,8

* Datos en miles del 4º trimestre

Fuente: INE (EPA)

CUADRO 13

Evolución de la tasa de actividad. Global y por sexos Galicia. 1991-1997*

Galicia	Hombres	Mujeres	Total
1991	63,9	38,6	50,6
1992	63,2	39,6	50,8
1993	62,2	40,1	50,6
1994	60,7	38,4	48,9
1995	59,9	38,8	48,8
1996	59,3	38,6	48,5
1997	58,6	37,4	47,5

* Datos del 4º Trimestre
Fuente INE (EPA)

CUADRO 14

GALICIA: Tasas de actividad por sexo y distintos grupos de edad

POBLACIONES	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997*
Hombres								
De 16 a 19 años	29,4	28,3	29,0	26,0	23,3	19,8	24,2	25,0
De 20 a 24 años	68,9	67,7	65,6	62,1	60,8	56,6	58,7	58,6
De 25 a 54 años	93,4	92,9	91,9	92,1	91,9	91,3	90,0	89,6
55 y más años	35,0	33,0	32,6	31,5	29,3	28,2	25,7	24,7
TOTAL	65,4	64,4	63,4	62,4	61,2	59,6	59,3	58,6
Mujeres								
De 16 a 19 años	22,7	20,3	20,5	16,2	13,1	15,1	13,4	11,8
De 20 a 24 años	51,9	49,0	48,9	44,0	47,7	48,2	46,2	46,6
De 25 a 54 años	56,7	57,4	60,3	61,0	61,9	62,7	61,6	62,0
55 y más años	22,1	20,2	19,4	20,3	18,3	17,0	16,5	13,4
TOTAL	39,7	38,8	39,7	39,5	39,1	38,3	38,6	37,4
Ambos								
De 16 a 19 años	26,2	24,2	24,7	21,3	18,3	17,0	19,0	18,8
De 20 a 24 años	60,8	58,5	57,2	53,0	54,0	51,8	52,5	52,7
De 25 a 54 años	74,8	75,0	76,0	76,5	76,8	77,0	75,7	75,6
55 y más años	27,6	25,8	25,2	25,2	23,1	21,6	20,5	18,3
Total	51,8	50,9	50,9	50,5	49,6	48,6	48,5	47,5

* Datos del 4º trimestre.

Fuente INE (EPA)

CUADRO 15**GALICIA**

	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
Población activa			
* 1997	644,1	451,8	1.095,9
** 1998	650,4	461,8	1.112,2
Población ocupada			
* 1997	556,4	349,2	905,6
** 1998	556,7	352,4	909,1
Tasa de ocupación			
* 1997	50,6	28,9	39,2
** 1998	51,0	28,9	39,3

Elaboración propia.

* Datos en miles del 4º trimestre

** Datos en miles del 1º trimestre

Fuente INE (EPA)

CUADRO 16

Evolución de los ocupados. Por sectores económicos, sexos y grupos de edad. Galicia 1994-1997*

	Total				de 16 a 19 años				de 20 a 24 años				de 25 a 54 años				de 55 y más años			
	1994	1995	1996	1997	1994	1995	1996	1997	1994	1995	1996	1997	1994	1995	1996	1997	1994	1995	1996	1997
Ambos sexos	908,8	914,1	899,4	905,6	21,0	18,9	20,4	18,9	68,2	70,5	70,3	81,7	646,5	652,3	645,7	655,9	173,1	172,4	163,0	149,1
Agric. y Pesca	246,6	246,3	216,6	185,8	4,2	5,9	4,3	3,9	10,8	8,6	8,8	6,4	139,2	137,1	123,0	113,5	92,4	94,6	80,5	62,0
Industria	129,3	138,5	146,4	152,2	5,6	2,6	4,8	4,0	10,8	14,0	15,7	19,7	99,3	106,9	108,1	111,0	13,6	14,9	17,8	17,5
Construcción	94,7	95,9	97,2	101,3	3,3	3,5	5,4	5,7	9,1	11,5	9,6	13,6	72,7	72,5	74,5	73,6	9,5	8,5	7,6	8,4
Servicios	438,2	433,4	439,2	466,3	7,9	6,9	5,9	5,3	37,6	36,4	36,1	42,0	335,2	335,8	340,0	357,9	57,6	54,4	57,1	61,1
Hombres	554,1	554,5	549,5	556,4	14,2	11,5	15,7	13,2	40,2	45,1	42,2	50,2	402,5	402,9	404,1	407,4	97,3	95,0	87,4	85,5
Agric. y Pesca	117,9	118,0	108,0	93,1	2,3	3,5	3,5	3,0	7,6	5,9	6,2	4,1	67,9	69,6	66,3	62,1	40,0	39,0	32,0	23,9
Industria	96,4	103,2	111,6	114,9	4,4	1,7	3,0	2,4	6,3	9,5	11,5	13,7	73,8	79,3	81,7	84,0	11,9	12,6	16,4	14,9
Construcción	93,3	93,3	94,6	99,2	3,3	3,5	5,4	5,7	8,9	11,0	8,7	13,5	71,6	70,4	72,9	71,6	9,5	8,5	7,6	8,4
Servicios	246,5	239,9	235,3	249,2	4,1	2,8	3,8	2,1	17,4	18,8	15,8	19,0	189,2	183,5	183,2	189,8	35,8	34,9	32,4	38,3
Mujeres	354,7	359,6	349,8	349,2	6,8	7,4	4,7	5,6	28,1	25,4	28,0	31,6	224,0	249,4	241,5	248,5	75,8	77,4	75,6	63,5
Agric. y Pesca	128,8	128,3	108,6	92,6	1,9	2,4	0,8	0,8	3,2	2,7	2,6	2,4	71,3	67,5	56,7	51,3	52,4	55,7	48,5	38,1
Industria	32,9	35,3	34,6	37,3	1,2	0,9	1,8	1,6	4,5	4,5	4,1	6,1	25,5	27,6	26,4	27,1	1,7	2,3	2,4	2,6
Construcción	1,3	2,6	2,6	2,1	--	--	--	--	0,2	0,5	0,9	0,1	1,1	2,0	1,7	2,0	--	--	--	--
Servicios	191,7	193,5	203,8	217,1	3,8	4,1	2,1	3,2	20,2	17,6	20,3	23,0	146,1	152,3	156,8	168,1	21,8	19,5	24,7	22,8

*Datos en miles del 4º trimestre

Fuente: INE (EPA)

CUADRO 17

Evolución de los ocupados. Por sectores económicos, sexos y situación profesional. Galicia 1994-1997*

	Situación profesional																			
	Total				Empresario o miembro de cooperativa				Ayuda familiar				Asalariado				Otra			
	1994	1995	1996	1997	1994	1995	1996	1997	1994	1995	1996	1997	1994	1995	1996	1997	1994	1995	1996	1997
Ambos sexos																				
Total	908,8	914,1	899,4	905,6	297,3	278,3	278,7	258,0	91,9	98,5	78,6	65,0	517,4	536,0	541,5	582,1	2,2	1,3	0,7	0,6
Agric. y Pesca	246,6	246,3	216,6	185,8	147,0	142,7	131,3	112,0	69,9	77,1	59,1	48,4	29,5	26,5	26,2	25,5	0,2	--	--	--
Industria	129,3	138,5	146,4	152,2	17,6	20,6	22,1	20,5	1,5	1,5	2,6	1,4	110,2	115,9	121,7	130,3	--	0,5	--	--
Construcción	94,7	95,9	97,2	101,3	29,9	22,4	22,7	23,5	0,3	0,8	1,3	0,7	64,4	72,7	73,2	77,0	--	--	--	--
Servicios	438,2	433,4	439,2	466,3	102,8	92,5	102,6	102,0	20,1	19,1	15,5	14,5	313,3	321,0	320,4	349,2	2,0	0,8	0,7	0,6
Hombres																				
Total	554,1	554,5	549,5	556,4	172,9	162,9	161,7	161,3	29,9	36,5	28,0	18,6	349,5	354,7	359,5	375,9	1,8	0,5	0,4	0,6
Agric. y Pesca	117,9	118,0	108,0	93,1	66,6	65,2	61,6	54,8	24,1	29,5	21,9	14,7	26,9	23,3	24,5	23,6	0,2	--	--	--
Industria	96,4	103,2	111,6	114,9	13,1	15,2	16,0	16,2	0,8	0,5	1,5	0,9	82,5	87,3	94,1	97,7	--	0,2	--	--
Construcción	93,3	93,3	94,6	99,2	29,7	22,2	22,7	23,3	0,3	0,2	0,4	--	63,3	70,9	71,6	75,9	--	--	--	--
Servicios	246,5	239,9	235,3	249,2	63,4	60,2	61,4	67,0	4,6	6,2	4,3	3,0	176,8	173,2	169,3	178,7	1,6	0,3	0,4	0,6
Mujeres																				
Total	354,7	359,6	349,8	349,2	124,4	115,4	117,0	96,7	62,0	62,0	50,5	46,3	167,9	181,3	182,0	206,2	0,4	0,8	0,3	--
Agric. y Pesca	128,8	128,3	108,6	92,6	80,4	77,6	69,7	57,2	45,8	47,5	37,2	33,6	2,6	3,2	1,7	1,8	--	--	--	--
Industria	32,9	35,3	34,8	37,3	4,5	5,4	6,1	4,2	0,7	1,0	1,1	0,5	27,7	28,6	27,6	32,6	--	0,3	--	--
Construcción	1,3	2,6	2,6	2,1	0,2	0,2	--	0,2	--	0,6	0,9	0,7	1,1	1,8	1,6	1,2	--	--	--	--
Servicios	191,7	193,5	203,8	217,1	39,4	32,3	41,2	35,1	15,5	12,9	11,2	11,5	136,4	147,8	151,1	170,6	0,4	0,5	0,3	--

* Datos en miles del 4º trimestre
Fuente INE(EPA)

CUADRO 18

Evolución de las tasas de paro. Por sexos y grupos de edad. Galicia. 1994-1997*

Tasas de paro (1)

	1994	1995	1996	1997
Ambos sexos				
Total	18,94	18,02	19,14	17,37
Menores de 25 años	39,77	37,43	40,33	34,09
de 25 e más años	15,76	15,17	15,79	14,67
de 16 a 19 años	41,09	38,68	40,30	41,29
de 20 a 24 años	39,35	37,09	40,34	32,17
de 25 a 54 años	17,78	17,05	17,73	16,31
de 55 y más años	7,26	7,18	7,11	6,58
Hombres				
Total	15,77	14,65	15,37	13,62
Menores de 25 años	32,64	29,63	34,41	30,24
de 25 e más años	13,42	12,53	12,37	10,90
de 16 a 19 años	35,45	34,12	30,34	41,22
de 20 a 24 años	31,59	28,38	35,80	26,58
de 25 a 54 años	14,26	13,23	13,04	11,33
de 55 y más años	9,75	9,43	9,13	8,78
Mujeres				
Total	23,42	22,73	24,43	22,72
Menores de 25 años	48,30	47,50	48,57	39,80
de 25 e más años	19,19	18,89	20,59	20,02
de 16 a 19 años	50,15	44,64	59,64	41,46
de 20 a 24 años	47,82	48,28	46,09	39,50
de 25 a 54 años	23,00	22,56	24,54	23,38
de 55 y más años	3,87	4,28	4,65	3,46

(1) Porcentaje de parados respecto de la población activa de cada grupo de edad

*Datos del 4º Trimestre

Fuente: INE (EPA)

3.3. El principio de igualdad en la Constitución.

La igualdad es una referencia constante en nuestra Norma Suprema y, como tal, aparece contemplada y citada en numerosos preceptos constitucionales. Para empezar el art. 1.1 de la CE eleva la igualdad a valor superior del Estado social y democrático de Derecho al que debe atender, sin duda, el poder legislativo. En algunos derechos del Título I del texto constitucional la igualdad se cita de modo explícito: derecho de los ciudadanos a acceder en condiciones de *igualdad* a las funciones y cargos públicos (art. 23.2); derecho del hombre y la mujer a contraer matrimonio con plena igualdad jurídica (art. 39.2) o, simplemente figura de forma implícita como cuando se emplean las expresiones “todos tienen derecho” o “todas las personas tienen derecho”: así, todos tienen derecho a la educación (art. 27.1); todos tienen derecho a sindicarse libremente (art. 28.1); todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad (art. 31.1); todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado (art. 45.1); todas las personas tienen derecho a obtener la tutela judicial efectiva (art. 24.1). También la igualdad aplicada en el ámbito de la organización territorial del Estado se emplea en el art. 139.1 de la CE como obligación de parificación entre los españoles residentes en las distintas Comunidades Autónomas cuando indica que “*todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado*”.

En esta línea de razonamiento, la Constitución residencia en manos del Estado exclusivamente la responsabilidad de “*la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales*”. (art. 149,1,1º CE).

3.3.1. El principio de igualdad y la interdicción de la discriminación

La Constitución española se refiere al principio de igualdad en la ley y en la aplicación de la ley en el art. 14.1 cuando sostiene que *“los españoles son iguales ante la ley”* que se completa con el *mandato de igualdad real o sustantiva contemplado en el art. 9.2 de la Norma Suprema* - precepto capital para la consecución de los postulados del Estado social y democrático de Derecho- cuando señala que *“le corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en los que se integra sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud...”*

Ahora bien, el *principio de no discriminación* -que no es idéntico al de igualdad- aparece recogido en el segundo inciso del art. 14 cuando, después de la formulación general, se añade *“sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”*.

La interdicción de la discriminación como principio, tiene una proyección más profunda que la mera parificación a que se refiere el art. 14 cuando indica que *“los españoles son iguales ante la ley”*, de contenido formal, y eso debido a que aquél entronca con el art. 9.2 de la CE que, como afirmamos, preconiza la *“igualdad real”* a llevar a cabo por la actuación de los poderes públicos.

En el plano internacional, además de los pronunciamientos acerca de la igualdad contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y a los que nos referimos con anterioridad, conviene señalar lo que en torno al principio indicado recogen diversos textos internacionales:

- *El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 4 de noviembre de 1950* establece que el goce de los derechos y libertades reconocidos en él, ha de ser asegurado sin distinción alguna, especialmente por razones de *sexo*, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación (art. 14).

- *El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 19 de diciembre de 1966* determina que todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley, y a ese respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, *sexo*, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social (art. 26).

En este orden de cosas procede también traer a colación las formulaciones efectuadas por la Organización Internacional de Trabajo (en adelante OIT), de la que conviene señalar, por su importancia, la efectuada en su vigésima sexta reunión en 1944 (Declaración de Filadelfia) cuando sancionó el principio de igualdad de trato para hombre y mujer y de igualdad de oportunidades en los siguientes términos: *“todos los seres humanos, con independencia de su raza, creencia o sexo tienen derecho a proseguir su progreso material y su desarrollo espiritual en la libertad y la dignidad, en la seguridad económica y con iguales oportunidades”*.

Por su parte el *Tratado de la Unión Europea*, en su art. 2, (modificado por el Tratado de Amsterdam) establece que la Comunidad tendrá por misión promover -entre otros objetivos- *la igualdad entre el hombre y la mujer*.

3.3.2. La igualdad y discriminación de la mujer en la relación de trabajo: enfoque global.

La temática de la mujer en el trabajo es una cuestión ampliamente examinada, de plena actualidad y que exige novedosos planteamientos, habida cuenta de las dificultades que existen para conseguir la finalidad de la efectiva igualdad entre ambos sexos en el entorno laboral.

De lo que se indicó se puede decir que a partir de este momento la exposición que sigue se centrará en toda la problemática que rodea a la mujer en el *mundo de las relaciones laborales*, donde perduran, a pesar de la normativa legal que prohíbe toda clase de discriminación, obstáculos “de facto” que retardan la plena realización del principio de igualdad con el varón. Porque es en la consecución de un trabajo digno, en igualdad de condiciones con el hombre, dónde la mujer, en la actualidad, puede llevar a cabo un verdadero proyecto vital, libre e independiente de las ataduras que, en otras épocas, la tenían infravalorada como ser humano en su igualdad de derechos con los hombres.

Urge por eso fomentar desde todas las instancias públicas y privadas la equiparación entre mujeres y hombres en la vida económica y social y, para eso, se deben adoptar todas aquellas medidas que garanticen a las mujeres el derecho al trabajo, como un derecho inalienable del ser humano llegando al punto, si fuera necesario, de revisar las normas, los convenios colectivos, las prácticas y las costumbres existentes que limitan la integración plena de la mujer en el mercado de trabajo en pie de igualdad con el hombre.

Sostenido lo que antecede resulta conveniente como premisa previa, e inicial punto de partida, mencionar lo que al respecto del art. 14 de la CE, en su dimensión de prohibición de la discriminación por razón de sexo, reseña la *Sentencia del Tribunal Constitucional 128/1987, de 16 de julio, fundamento jurídico 5 (en adelante STC)*:

“El art. 14 de la CE viene a establecer, en su primer inciso, una cláusula general de igualdad de todos los españoles ante la ley. Pero, a continuación, procede a referirse expresamente a una serie de prohibiciones de motivos de discriminación concretos, entre los que se encuentran los derivados del sexo de las personas. Esta referencia constitucional ... representa una explícita interdicción del mantenimiento de determinadas diferenciaciones históricamente muy arraigadas y que hab situado, tanto por la acción de los poderes públicos, como por la práctica social, a sectores de la población en posiciones no sólo desventajosas, sino abiertamente contrarias a la dignidad de la persona que reconoce el art. 10 de la CE. En este sentido no se debe ciertamente olvidar que la expresa exclusión de la discriminación por razón de sexo halla su razón concreta, como resulta de los mismos antecedentes parlamentarios del art. 14 CE, y es admitido unánimemente por la doctrina científica, en la voluntad de finalizar con la histórica situación de inferioridad en que, en la vida social y jurídica, se había colocado a la población femenina: situación que, en el aspecto que aquí interesa, se traduce en dificultades específicas de la mujer para el acceso al trabajo y su promoción dentro del mismo. No es necesario, ante el cúmulo de datos y pruebas que suministra la historia de nuestra sociedad, hacer referencia en extenso a tales dificultades, pero su persistencia se traduce, aun hoy, e innegablemente, en una menor incorporación de la mujer al trabajo.”

Esta larga cita del Alto Tribunal nos sitúa en inmejorables condiciones para comprender el tema que nos ocupa y que merecerá la mayor dedicación. Para situar las cuestiones en sus justos términos parece oportuno hacer referencia a los instrumentos internacionales que generalizaron el concepto de discriminación para reaccionar frente a los fenómenos de desigualdad y marginación social en materia de empleo. Es significativo, en este punto, el alcance que posee el término discriminación en el *Convenio núm. 111* y en la *Recomendación núm. 111 de la OIT, de 25 de junio de 1958, relativos, ambos, a la discriminación en materia de empleo y ocupación* pues dentro de él se comprende:

“cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación”.

Con mayor precisión la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 18 de diciembre de 1979*, explica que esa expresión denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera” (art. 1).

En esta línea de razonamiento se puede manifestar que la idea de la igualdad está presente desde los mismos orígenes del Derecho del Trabajo, ya que éste surge como ordenamiento tuitivo de los trabajadores y compensador de la desigual posición económica en que se encuentran con respecto a sus patrones o empresarios en la contratación laboral por cuenta ajena. El ordenamiento jurídico laboral se configura como un *derecho de garantías* que se plasma en la máxima *“in dubio pro operario”* de amplia tradición y asunción laboral, aunque hoy en día, se puede hablar de un derecho del trabajo de la crisis, en la medida en que la búsqueda y obtención de un empleo estable constituye un verdadero problema de la sociedad que afecta en mayor intensidad a diversos colectivos como el de las mujeres que, en numerosas ocupaciones, están subrepresentadas. Se habla así de un *derecho laboral cautivo de la economía* porque ésta impone sus dictados a la hora de generar posibilidades de ocupación y de mejoras en las condiciones de trabajo.

Ahora bien, volviendo al tema inicial, hay que señalar que el principio de igualdad no es similar al principio de no discriminación como se indicó con anterioridad. Aunque los dos se contemplan en el art. 14 CE, sus diferencias son sensibles: el principio de igualdad admite diferencias de trato siempre que tengan una justificación objetiva y

razonable exigiéndose para que tengan cobertura constitucional la prueba de razonabilidad y además que las diferencias “*superen un juicio de proporcionalidad en sede constitucional sobre la relación existente entre la medida adoptada, el resultado producido y la finalidad pretendida...*” (STC 110/1993). El principio de no discriminación tiene un alcance y contenido que excede de la simple parificación, convirtiéndose en una específica concreción del principio de igualdad real recogido en el art. 9.2 de la CE. De ahí que el principio de igualdad se dirija a todos los poderes públicos -cláusula general de igualdad-, mientras que el principio de no discriminación vincula no sólo a éstos, sino también a los sujetos privados. Con palabras elocuentes lo dijo el Tribunal Constitucional: “*el respeto de la igualdad ante la ley se impone a los órganos del poder público, pero no a los sujetos privados, a los que su autonomía está limitada sólo por la prohibición de incurrir en discriminaciones contrarias al orden público constitucional, como son entre otras, las que expresamente se indican en el art. 14 de la CE*” (STC 108/1989).

En realidad, la problemática se presenta en la tensión existente entre la uniformidad de trato entre sexos, entendida como igualdad formal, y la igualdad efectiva entre mujeres y varones en el trabajo, y que comprende también la igualdad real de oportunidades. En este sentido, la Constitución integró el mandato de parificación y la tutela antidiscriminatoria a favor de la mujer (art. 14) por su peor situación de partida y por eso recoge la imposición a los poderes públicos de promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sea real (art. 9.2).

Sin abandonar el *espacio europeo* hay que hacer mención a la *Carta Social Europea*, de 18 de octubre de 1961 ya que en su preámbulo quedó dicho que “*el goce de los derechos sociales debe quedar garantizado sin discriminación por motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, proveniencia nacional u origen social*”.

En el ámbito del *derecho comunitario*, la referencia a la discriminación por razón de sexo se contiene en el *art. 119* del Tratado de la Unión Europea (modificado por el

Tratado de Amsterdam, de 2 de octubre de 1997) si bien referido a la igualdad retributiva entre sexos. En efecto, dicho precepto señala que “*Cada Estado miembro garantizará la aplicación del principio de igualdad de retribución entre trabajadores y trabajadoras para un mismo trabajo o para un **trabajo de igual valor***” (el art. 4.3 de la Carta Social Europea se pronuncia en similares términos). En desarrollo del citado artículo existen las siguientes normas de derecho derivado:

- *Directiva 75/117/CEE, de 10 de febrero, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas a la aplicación del principio de igualdad de remuneraciones entre trabajadores masculinos y femeninos.*
- *Directiva 76/207/CEE, de 9 de febrero, sobre la puesta en práctica del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que concierne al acceso al empleo, a la formación y promoción profesionales y a las condiciones de trabajo.*
- *Directiva 79/7/CEE, de 19 de diciembre, sobre la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de Seguridad Social.*
- *Directiva 86/378/CEE, de 24 de julio, sobre la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en los regímenes profesionales de Seguridad Social.*
- *Directiva 86/613/CEE, de 11 de diciembre, sobre la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejerzan una actividad autónoma, incluidas las agrícolas, así como sobre la protección de la maternidad.*

En este mismo sentido tanto el *Convenio núm. 100 de la OIT, de 29 de junio de 1951* como la *Recomendación núm. 90* del mismo organismo y adoptada en ese año, versan

sobre la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor.

Aunque el art. 119 del Tratado de la Unión Europea solamente se refiere a la remuneración discriminatoria entre los géneros, prohibiéndola, progresivamente se fue generalizando la discriminación a otros comportamientos y así se recogió en sucesivas normas. Hoy en día la interdicción de discriminación en el ámbito del derecho comunitario europeo abarca a la remuneración, el acceso al empleo, promoción y formación profesionales, las condiciones de trabajo y la seguridad social.

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (en adelante TJCE) acoge un concepto de discriminación entendido en términos amplios y, a su vez, interpretando el art. 119 del Tratado encontró en él un componente social. En efecto en la *Sentencia de 8 de abril de 1976 “Asunto Defrenne II”* dicho Tribunal llegó a la conclusión de que con el citado precepto se intenta conseguir una doble finalidad: por un lado, un objetivo económico que consistiría en evitar que en la competencia intercomunitaria se coloque en situación de desventaja a las empresas que no discriminan; por otro, un objetivo social concretado en asegurar el progreso social y la mejora de las condiciones de vida en línea con el art. 117 del Tratado. Según el citado Tribunal, la igualdad de remuneración forma parte de los fundamentos de la CEE y el artículo mencionado con anterioridad, es de aplicación directa en los supuestos de discriminaciones directas, constatadas por simples criterios de identidad de trabajo y de igualdad de remuneraciones, al propio tiempo que engendra derechos que los jueces nacionales deben garantizar.

En este orden de cosas todavía conviene efectuar dos puntualizaciones. Una primera, sería recoger lo que dispone el *art. 118.1 del Tratado de la Unión Europea*, en la redacción dada por el Tratado de Amsterdam en el sentido de que para conseguir los fines previstos en el art. 117, la Comunidad apoyará y completará la acción de los Estados

miembros en lo concerniente “a la igualdad entre hombres y mujeres por lo que respecta a las oportunidades en el mercado laboral y al trato en el trabajo”. Una segunda, vendría dado por el interés que la *Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores* (no suscrita por el Reino Unido) pone en la eliminación de la discriminación cualquiera que fuese su forma de aparición, y en su componente social, de manera que en su preámbulo se menciona la necesidad de combatir “la exclusión social” con un espíritu de solidaridad.

3.3.3. La discriminación positiva.

Llegamos así a la consideración de que resulta lícito y hasta constitucionalmente obligado, *promover acciones positivas o afirmativas* por parte de los poderes públicos en beneficio de determinados colectivos -*señaladamente las mujeres*- que a lo largo de la historia estuvieron marginados y desprotegidos, y eso con la finalidad de que mediante la concesión de ciertas ventajas o con un trato más favorable se vea compensada su situación de desigualdad, históricamente constatada. (en ese sentido se expresó la *STC 216/1991*).

Nuestro Tribunal Constitucional dió cabida en su doctrina a la posibilidad, constitucionalmente admitida por la interpretación sistemática de los arts. 9.2 y 14 de la CE, de que los poderes públicos instrumenten *medidas positivas* que rompan la desigualdad de hecho que padecen las mujeres en el ámbito laboral. Así por el Alto Tribunal se consideró que el tratamiento diverso de situaciones distintas “*puede incluso venir exigido, en un Estado social y democrático de Derecho, para la efectividad de los valores que la Constitución consagra con carácter de superiores del ordenamiento, como son la justicia y la igualdad (art. 1) a cuyo efecto atribuye además a los Poderes Públicos que promuevan las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva STC 34/1981, de 10 de noviembre, fundamento jurídico 3, doctrina reiterada, entre otras, en la STC 3/1983, de 25 de enero, fundamento jurídico 3º-*” (*STC 128/1987, de 16 de julio, fundamento jurídico 7) y añadiendo la STC 16/1995, de 24 de enero, en su fundamento jurídico 3 que*

“poner fin a la histórica situación de inferioridad de la mujer “, “su desigual punto de partida” (STC 3/1993, fundamento jurídico 4), es un objetivo constitucionalmente planteado en la actuación de los poderes públicos, en orden a la consecución de las condiciones de igualdad que propugna el art. 9.2 de la CE y a este respecto, entre los posibles elementos justificadores del distinto tratamiento normativo, se encuentran indudablemente aquellas “medidas de acción positiva en beneficio de la mujer” (STC 3/1993, fundamento jurídico 3), en virtud de las cuales la persona de sexo femenino, como sujeto protegido de ellas (STC 229/1992, fundamento jurídico 2) pero, sobre todo, como agente o sujeto activo de su propia realización personal, puedan contribuir a poner fin a una situación de inferioridad en la vida social y jurídica, caracterizada por la existencia de numerosas trabas de toda índole en el acceso al trabajo y en la promoción a lo largo de la actividad laboral y profesional.

Por eso, el propio Tribunal Constitucional, en la citada *STC 128/1987, fundamento jurídico 7* señala que *“la actuación de los poderes públicos para remediar así, la situación de determinados grupos sociales definidos, entre otras características por el sexo (y, cabe afirmar, en la inmensa mayoría de las veces, por la condición femenina) y colocados en posiciones de innegable desventaja en el ámbito laboral, por razones que resultan de tradiciones y hábitos profundamente arraigados en la sociedad y difícilmente eliminables, no se puede considerar vulneradora del principio de igualdad, aun cuando establezca para ellos un trato más favorable, pues se trata de dar tratamiento distinto a situaciones efectivamente distintas”,* y matizando aún más su postura en la *STC 229/1992, de 14 de diciembre, fundamento jurídico 2* establecerá que *“la consecución del objetivo igualatorio entre hombres y mujeres permite el establecimiento de un “derecho desigual igualatorio”, es decir, la adopción de medidas reequilibradoras de situaciones sociales discriminatorias preexistentes para lograr una sustancial y efectiva equiparación entre las mujeres, socialmente desfavorecidas y los hombres para asegurar el goce efectivo del derecho a la igualdad por parte de la mujer...”*.

Por lo demás ha sido la *jurisprudencia del Tribunal Supremo de los EEUU* la que dió origen al establecimiento de acciones positivas no sólo dirigidas al colectivo femenino sino también a minorías étnicas y religiosas. En este sentido, en ese país cumplen sus cometidos de lucha contra la discriminación la denominada Comisión de la igualdad de oportunidades de empleo que tiene funciones inspectoras, conciliatorias, de recepción de quejas y promotora de procedimientos judiciales basados en la discriminación, y también el organismo encargado de examinar los contratos federales. En aquel país, los instrumentos de acción afirmativa contribuyeron a potenciar la contratación de las mujeres y su promoción en actividades distintas del papel social al que la tradición les venía recluyendo.

Ahora bien, aunque el Tribunal Supremo de los EEUU fue pionero en el reconocimiento de las medidas de discriminación positiva, con el transcurrir del tiempo vino imponiendo determinadas exigencias a la hora de considerarlas conformes a la Constitución de aquel país. En concreto, la Jurisprudencia de los EEUU entiende que una medida integrada en el concepto de discriminación positiva se adecúa a los principios constitucionales cuando resiste la prueba de la proporcionalidad concretada en los siguientes parámetros: *que se constate con estadísticas verdaderas que en el sector laboral en que se aplique la medida positiva existe discriminación contra la mujer; que dicha medida no suponga un daño grave para los hombres; y que la misma tenga vigencia en un periodo de tiempo de tal forma que termine en el momento en que se consigan unos niveles de integración de la mujer satisfactorios.*

En realidad, todo eso obedece al hecho de que dentro del conjunto de instrumentos jurídicos ideados para combatir la discriminación de que pueda ser objeto la mujer en el ámbito laboral, en los últimos tiempos, por algunos estudiosos de estos temas, se distingue entre las llamadas *acciones afirmativas* y las propiamente denominadas *discriminaciones positivas o inversas*. Las primeras se integran -y sería su señal de

identidad- por un conjunto de medidas destinadas a promover la igualdad de oportunidades entre los dos géneros y eliminar las desigualdades del grupo social femenino que parte de una inicial situación de desventaja en el mundo laboral, y entre ellas podrían mencionarse aquellas que se dirigen a paliar los déficits de presencia de la mujer en el mercado de trabajo y también las orientadas a que la mujer pueda compaginar sus obligaciones laborales con las responsabilidades familiares, mediante el favorecimiento de las condiciones y tiempo de trabajo.

Por contra, las acciones de discriminación inversa (así citadas por algunos autores) consistirían en la reserva de cuotas en el acceso a bienes escasos y apreciados de la sociedad (puestos de trabajo, puestos de dirigentes en partidos políticos y sindicatos, puestos en listas electorales, en la Universidad, etc.) a los integrantes de determinados colectivos (señaladamente, en el caso que merece esta reflexión, al colectivo femenino), que están en condiciones desventajosas y precisamente para favorecerlos y equilibrar la situación desfavorable que registran.

Esta sutil distinción, que no es pacífica, introduce cierta controversia. En efecto, para los que sostienen la diferenciación entre acciones afirmativas y discriminación inversa, ésta revestiría caracteres de ilegitimidad jurídica ya que, al consistir en una reserva de cuota o un porcentaje en el acceso al empleo, por ejemplo, perjudicaría a los que no componen el grupo beneficiado por ello, ya que se introduciría en la selección un criterio distinto al mérito individual.

Cabría, en este punto, apostillar una cuestión: no es lo mismo prever “*cuotas por decisión*” -que podrían ser inconstitucionales- que “*cuotas por resultado*” que fijan objetivos de igualación, a alcanzar en un período de tiempo, entre hombres y mujeres en el mercado laboral. En este sentido y sin mayores detenimientos en este tema, cabe recordar que el Tribunal Constitucional en *Sentencia núm. 269/1994, de 5 de octubre* declaró

ajustada a la Constitución, la reserva porcentual de plazas en una oferta de empleo público destinada al colectivo de minusválidos.

Pues bien, sin entrar en el fondo del asunto que es discutido entre los que se allegaron al estudio de la discriminación positiva, y que puede conllevar dosis de artificiosidad, parece adecuado reseñar que las acciones positivas y la aplicación de las medidas de discriminación positiva están justificadas por las razones que más arriba quedaron apuntadas. La última ratio de todas ellas (con independencia de la denominación que se emplee), consiste en alcanzar que colectivos sociales como el de las mujeres, en clara situación de desventaja en el mercado de trabajo, puedan llegar a tener, no sólo *igualdad de oportunidades sino también de probabilidades* a la hora de obtener un empleo y promocionarse profesionalmente una vez que lo estén desempeñando. En definitiva, la discriminación femenina positiva trata de corregir un estado de cosas preexistente que, en este tema, viene caracterizado por una posición social desventajosa de las mujeres que adquiere su reflejo en la desigualdad de oportunidades laborales entre el hombre y la mujer y en el descompensado reparto de empleos entre ambos géneros producto de la misma organización general de la sociedad.

Los obstáculos con que se encuentra la mujer en el mundo actual -a pesar de los avances alcanzados- para incorporarse a cualquier trabajo y realizarlo libremente, exige una acción decidida de todos -agentes sociales y económicos y poderes públicos- para superarlos, al propio tiempo que hay que socializar una cultura de la igualdad que supere hábitos, inercias y prejuicios que contribuyen a hacer inalcanzable el postulado de la paridad real entre ambos sexos.

Pues bien, los ordenamientos jurídicos europeos contemplan medidas de acción afirmativa, si bien, en diferentes ocasiones, optaron por aplicar el sistema de “*cuotas flexibles*” de mujeres en el momento del acceso y promoción en el trabajo

(fundamentalmente en los países nórdicos) obviando el sistema de “cuotas rígidas” que no resisten el test de proporcionalidad.

En el ámbito internacional, la figura de las *acciones afirmativas* a favor de la mujer, dada su inferioridad de hecho ante diferentes ocupaciones, se contempla en el *Convenio 111 de la OIT de 1958*, cuando en su *art. 5.2* no considera discriminatorias “*las medidas especiales destinadas a satisfacer las necesidades particulares de las personas a las que, por razones tales como el sexo ... generalmente se les reconozca la necesidad de protección o asistencia especial*”. A su vez, la *Declaración de la OIT con motivo del Año Internacional de la mujer de 1975*, y las Resoluciones del citado organismo de 1975 relativas a un plan de acción con miras a promover la igualdad de oportunidades y de trato para las trabajadoras, de 1985 y 1991, referentes a la acción de la OIT para los trabajadores, aconsejan la adopción de medidas de acción positiva que compensen la tradicional desventaja de la mujer en el mercado laboral. En concreto, en la última resolución citada se exhorta a los Gobiernos de los Estados miembros de la OIT a que “*promuevan programas de acción positiva con miras a asegurar el pleno acceso de las mujeres a las oportunidades de empleo, ascensos, educación, formación y readaptación profesionales, así como la diversificación de las opciones profesionales de las mujeres*”.

En este mismo sentido cabe citar el *art. 4.1 de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979* que admite claramente que los Estados partes adopten *medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad “de facto” entre el hombre y la mujer, que no tendrán la consideración de discriminatorias, pero que no podrán entrañar, en ningún caso, el mantenimiento de normas desiguales o separadas, debiendo cesar tales medidas, cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato*”. Como se puede observar este precepto introduce dos limitaciones: una, la temporalidad de las acciones afirmativas (hasta que se consigan los objetivos de igualdad) que también se prevé en el *art. 1 de la Declaración de 1975 de la OIT* (“*no se considerará discriminatorio un trato*

especial positivo durante un período de transición con el fin de lograr una igualdad efectiva entre los sexos”); otra, la prohibición del carácter segregacionista en la que pudiera desembocar este tipo de medidas (las medidas positivas no pueden implicar el mantenimiento de normas separadas).

En el campo del derecho comunitario hay que citar el apartado 4 del art. 119 del Tratado de la Unión redactado de acuerdo con el Tratado de Amsterdam, cuando indica que *“con objeto de garantizar en la práctica la plena igualdad entre hombres y mujeres en la vida laboral, el principio de igualdad de trato no impedirá a ningún Estado miembro mantener o adoptar medidas que ofrezcan ventajas concretas destinadas a facilitar al sexo menos representado el ejercicio de actividades profesionales o a evitar o compensar desventajas en sus carreras profesionales”*; y también la Directiva 76/207/CEE, de 9 de febrero, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales y a las condiciones de trabajo en su art. 2.4 admite la licitud de las acciones positivas, cuando se señala que *“la presente directiva no obstará a las medidas encaminadas a promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, en particular para corregir las desigualdades de hecho que afecten a las oportunidades de las mujeres...”*. Con ello se trata de garantizar la realización efectiva del derecho a no ser discriminado, promocionando la igualdad de oportunidades individuales y colectivas.

Asímismo y en este orden de cosas, también es de recibo mencionar la *Recomendación del Consejo 84/635, de 13 de diciembre* a los Estados miembros para que iniciaran programas de acción afirmativa a favor de las mujeres y el Protocolo 14, sobre la política social, en el entorno del Tratado de Maastricht, que en su art. 6.3 reconoce expresamente las acciones positivas al indicarse que *“el presente artículo no impedirá que cada Estado miembro mantenga o adopte medidas que prevean ventajas concretas destinadas a facilitar a las mujeres el ejercicio de actividades profesionales o a evitar o*

compensar algún impedimento en sus carreras profesionales". Como es conocido, el mencionado Protocolo no fue aceptado por el Reino Unido.

En este punto resulta muy interesante traer a colación la *Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores*, adoptada en la reunión de Jefes de Estado o de Gobierno de Estrasburgo de 9 de diciembre de 1989, y que aunque no fue aceptada por el Reino Unido, con lo cual no se puede considerar derecho originario reformado o derecho derivado comunitario, sí posee importancia por el hecho de que su art. 2 señala como propósito el impulso de las acciones que garanticen la puesta en práctica de la igualdad entre sexos.

Por otra lado la Comisión Europea presentó el 19 de julio de 1995 su *cuarto programa* de acción comunitaria para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (1996-2000), y entre sus objetivos se fija el de fomentar la igualdad en una economía cambiante, conciliar la vida familiar y profesional -de importancia capital para las mujeres- y la extensión de la información sobre el derecho comunitario en materia de igualdad de trato entre hombres y mujeres.

Si nos vamos al campo del *derecho comparado*, también aquí tenemos ejemplos que ahondan en la asunción, como legítimas, de aquellas medidas tendentes a la igualdad entre los sexos en el ámbito laboral y social. En Italia y como consecuencia de los postulados del art. 3.2 de su texto constitucional, se encontró fundamento para la publicación de la *Ley 125/1991, de 20 de marzo*, que tiene como finalidad favorecer la ocupación femenina y realizar la igualdad sustancial entre hombres y mujeres en el trabajo, incluso mediante la adopción e incentivación de medidas de acción afirmativa que responderían a los objetivos de, por un lado, eliminar las desigualdades de hecho en el acceso al trabajo, condiciones de trabajo y promoción profesional que repercuten de modo

negativo en la mano de obra femenina y, de otro, a la anulación de la segregación del mercado laboral.

Sin agotar todos los ejemplos de los ordenamientos jurídicos extranjeros, por su interés merece la pena citar el caso de Suecia, donde a partir de la *Ley de 17 de diciembre de 1979* se estableció la obligación empresarial de fomentar la igualdad y se fijó como finalidad la homogeneidad en la composición de la población trabajadora. A tal fin se creó como medio de control, un “comisionado de la igualdad”, y se establecieron medidas de acción positiva a favor de la mujer que se plasmaron, con posterioridad, en la *Ley de 1 de enero de 1992*. Esta norma prevé las denominadas medidas activas a poner en marcha en los centros de trabajo entre las que se encuentran:

- a) La obligación del empresario con más de 10 empleados de redactar y desarrollar un plan de igualdad.
- b) Facilitar la compatibilización del trabajo con la maternidad/paternidad a través del establecimiento de jornadas de trabajo reducidas, entre otras, sin que eso repercuta en la promoción profesional.
- c) Conseguir la equiparación hombre-mujer en la distribución de los trabajos dentro de la empresa.

Para vigilar y contribuir a que la ley se cumpla, los interesados pueden acudir al *Ombudsman* para la igualdad de sexos, el cual, desenvuelve actividades de asesoramiento, mediación e impulso de la igualdad entre géneros.

En definitiva, desde hace ya años, asistimos, por decirlo de alguna manera, a una especie de *activismo de las instituciones internacionales y de los Gobiernos de países*

democráticos occidentales, en pro del establecimiento de medidas de acción positiva a favor de la mujer, tanto en lo que concierne a su promoción y mayor presencia en el mercado de trabajo, en condiciones de igualdad con el varón, como en lo tocante a facilitar la compatibilización entre las obligaciones laborales y el trabajo doméstico.

El ordenamiento jurídico español incorporó, en determinadas normas que con posterioridad se mencionarán, esta tendencia ya consolidada de instrumentar medidas de acción positiva a favor del colectivo femenino, sobre todo en lo referente al acceso al mercado laboral donde la mujer aun esta subrepresentada en múltiples ocupaciones.

De todo lo dicho podríamos concluir con unas acertadas reflexiones de la *STC 216/1991, de 14 de noviembre fundamento jurídico 5*, cuando indica que:

“La incidencia del mandato contenido en el art. 9.2 sobre el que, en cuanto se dirige a los poderes públicos, encierra el art. 14 supone una modulación de este último, en el sentido, por ejemplo, de que no se podrá reputar de discriminatoria y constitucionalmente prohibida -antes al contrario- la acción de favorecimiento, siquiera temporal, que aquellos poderes emprendan en beneficio de determinados colectivos, históricamente preteridos y marginados, a fin de que, mediante un trato especial más favorable, vean suavizada o compensada su situación de desigualdad sustancial”.

3.3.3.a) La posición del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: del “asunto Kalanke” al “asunto Marschall”.¹

¹ En este apartado seguimos las exposiciones de Joaquin Brage Camazano en su trabajo “Discriminación positiva en favor de la mujer en el derecho comunitario (en torno a la S.del TJCE de 11 de noviembre de 1995)”, y de la catedrática de Derecho Internacional Pública de Cádiz, Lucia Millan en su trabajo “Igualdad de trato entre hombres y mujeres respecto a la promoción profesional en la jurisprudencia comunitaria: igualdad formal versus igualdad sustancial”.

El TJCE tuvo ocasión de pronunciarse en varios momentos, acerca de las medidas nacionales de discriminación positiva y su compatibilidad con la *Directiva 76/207/CEE del Consejo de las Comunidades Europeas, de 9 de febrero* relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al empleo, la formación y la promoción profesionales y las condiciones de trabajo. Merece la pena que retomemos esta cuestión dada la importancia actual que encierra.

Como se conoce suficientemente, la citada Directiva tiene por finalidad la aplicación en los Estados miembros del principio de igualdad de trato entre ambos sexos en lo que se refiere, en particular, al acceso al empleo y la promoción en él. Según el apartado 1º del art. 2 de la citada Directiva, este principio de igualdad de trato supone “*la ausencia de toda discriminación por razón de sexo, sea directa o indirectamente.*”. Por su parte el apartado 4º del art. 2 dispone que “*la presente Directiva no obstará las medidas encaminadas a promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, en particular para corregir las desigualdades de hecho que afecten a las oportunidades de las mujeres en las materias contempladas en el apartado 1º del art. 1*” (a saber, acceso al empleo, formación y promoción profesionales y condiciones de trabajo). Este apartado constituye una excepción y se encuadra en la remoción de situaciones discriminatorias precisamente para conseguir la igualdad real. Más en concreto, hace referencia a las medidas de acción afirmativa que tratan de garantizar -como se sostuvo más atrás- la realización efectiva del derecho a no padecer discriminación, promoviendo la igualdad real de oportunidades de colectivos -como las mujeres- en posición de inferioridad en el mercado laboral. Pues bien, en los últimos tiempos, el TJCE enjuició la adecuación de medidas de discriminación positiva adoptada por algún Estado miembro a la Directiva 76/207. El caso más llamativo fue el analizado por la *Sentencia del TJCE de 17 de octubre de 1995*, conocido como “*asunto Kalanke*”, que concitó críticas doctrinales y de colectivos feministas por las conclusiones que se derivaron de su fallo. Parece buena ocasión para recoger, siquiera brevemente, lo que en dicha sentencia se dilucidaba y con

posterioridad continuar con el comentario de una posterior sentencia, el “*asunto Marschall*” sobre la misma problemática, que, a nuestro juicio, va a poner las cosas en sus justos términos.

La sentencia sobre el “*asunto Kalanke*” incide sobre una serie de cuestiones referidas al principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres y, de modo concreto, hace mención a la licitud de algunas acciones positivas nacionales adoptadas para mejorar la situación profesional de las mujeres confrontadas con el derecho comunitario derivado. Como se recordará, el asunto Kalanke consistió en que en un proceso de selección interno para cubrir un puesto de jefe de sección del servicio de parques y jardines de la ciudad de Bremen se optaba entre dos candidatos, de igual titulación, distinta antigüedad y distinto sexo. Partiendo de la base de que ambos candidatos posían la misma capacitación se creyó que era aplicable al caso un precepto -(art. 4º)- de una Ley de 1990 del Land de Bremen referente a la igualdad de trato de hombres y mujeres en la función pública según el que al llevar a cabo una promoción “*se concederá preferencia a las mujeres frente a los trabajadores masculinos con la misma capacitación si, en el sector de que se trate, están infrarrepresentadas*”, entendiéndose que existe subrepresentación cuando las mujeres no cubran al menos la mitad de los puestos. Adjudicado el puesto a la mujer, el Sr. Kalanke formuló reclamación judicial y, una vez que el caso llegó al Tribunal Federal Laboral (última instancia jurisdiccional interna), éste órgano judicial promovió ante el TJCE una cuestión prejudicial para obtener una declaración referida a la interpretación que se proporcionaría a los apartados 1º y 4º del art. 2 de la Directiva 76/207/CEE.

Tenemos que reseñar que la jurisprudencia emanada del TJCE posee una gran significación, ya que, por un lado, vincula en el orden interno al incidir sobre normas comunitarias que formen parte de los ordenamientos jurídicos nacionales de los Estados miembros, y por el otro, porque marca los márgenes de actuación de los legisladores

nacionales, de señalada trascendencia en el supuesto objeto de reflexión, como es el alcance permitido por el principio de igualdad a las discriminaciones positivas.

El TJCE dictó sentencia en el “*asunto Kalanke*” en la que señaló que la norma nacional que establece que, en una promoción, las mujeres que posean la misma capacitación que sus competidores masculinos gozan de *manera automática* de preferencia en los sectores en los que están infrarrepresentadas, entraña una discriminación por razón de sexo (apartado 16 de la sentencia) y, por ende, incurre en una violación del principio de igualdad de trato contemplado en el apartado 1º art. 2 de la Directiva 76/207. Ahora bien, esa norma podría estar cubierta por la excepción establecida en el apartado 4º del art. 2 de la Directiva pero, en ese punto, el TJCE llega a la conclusión de que la medida de discriminación positiva prevista en la Ley de Bremen va más lejos de lo que es una acción de fomento de la igualdad de trato y rebasa los límites de la excepción que, como tal, debe ser interpretada restrictivamente.

El problema fundamental que se planteó en la Sentencia reseñada (de igual forma que la que resolvió el “*asunto Marschall*” que más adelante examinaremos) es el de la compatibilidad con la normativa comunitaria sobre el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres, de determinadas acciones positivas a favor de las mujeres discriminadas profesionalmente por razón de su sexo. En la legislación comunitaria no existe una definición de acción positiva, pero la Comisión en su comunicación referida a la Sentencia Kalanke entiende que dentro de ese concepto se comprenden “... *todas las medidas destinadas a contrarrestar los efectos de discriminación en el pasado, eliminar la discriminación existente y promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, particularmente en relación con tipos o niveles de empleo donde los miembros de un sexo están infrarrepresentados...*”. Dentro de la variedad de acciones positivas, existen algunas que intentan compensar las discriminaciones de la mujer que se arrastran de tiempos pasados y que se instrumentan a través de medidas como las cuotas o los

objetivos. Las cuotas pueden ser *rígidas*, al establecer una preferencia para el grupo discriminado haciendo abstracción de los méritos o capacitación de las personas, y también pueden ser *flexibles*, en las que la preferencia para el grupo discriminado es siempre la igualdad de méritos en relación a un determinado puesto de trabajo.

En los casos Kalanke y Marschall se van a enjuiciar este tipo de medidas de acción positiva o, si se quiere mejor, este modelo -entre otros- de acciones afirmativas a favor de la mujer en el trabajo.

Pues bien, el TJCE consideró que la legislación de la función pública del Land de Bremen, en el asunto Kalanke, en lo referente a una acción positiva favorecedora de la mujer en lo que respecta a la promoción profesional, en concreto la previsión del art. 4 citado anteriormente, era incompatible con el derecho comunitario por dos motivos: en primer término, porque la legislación de Bremen -a juicio del Tribunal- establecía un sistema de cuotas rígidas (el propio TJCE expresó que un sistema de cuotas como el contemplado en la legislación alemana introducía una igualdad numérica pero a cambio de dañar el principio de igualdad de oportunidades que la Directiva recoge en el artículo 2.4); en segundo lugar, porque su objetivo era conseguir la igualdad de resultados y no de oportunidades que es la excepción permitida por la Directiva, criterio que asume el Tribunal del Abogado General.

Ni que decir tiene que estos argumentos fueron fuertemente criticados, tanto por los colectivos feministas como por la doctrina especializada. En efecto, la disconformidad con la Sentencia se basó, por una lado, en el hecho de que se decantó por primar el principio de igualdad formal en detrimento del principio de igualdad sustancial. Por otro lado, en que las medidas de acción positiva de la legislación alemana y que el TJCE examinó, en puridad, no se correspondían con el modelo de cuotas rígidas. Al hilo del pronunciamiento Kalanke -que provocó un sinnúmero de comentarios-, algún autor

eminente, ha podido afirmar que si bien las oportunidades para hombres y mujeres pueden ser iguales, sin embargo lo que son diferentes *son los resultados* y si estos permanecen intocables para las medidas de acción positiva, su eficacia será más bien escasa. He ahí un paso que no puede obviarse: la igualdad entre los sexos, a la hora de enfrentarse al mercado laboral pasa no sólo por la igualdad de oportunidades para obtener un empleo, sino también, por tener *probabilidades* de alcanzarlo y, en el caso de que se realice un trabajo, probabilidad cierta de promoción en el mismo. Por eso y volviendo a una reflexión anterior, puede afirmarse -en palabras de un gran estudioso del tema- que no existe igualdad de oportunidades si no se consigue una igualdad en los resultados.

Por todo lo antedicho y como se anticipó, la Sentencia del TJCE sobre el “*asunto Kalanke*” defraudó, ya que con ella se creyó ver una postura restrictiva del Tribunal al alcance de las acciones positivas en favor de la mujer a la hora de enfrentarse a la consecución de un empleo o a la promoción dentro del mismo. No obstante eso, recientemente vio la luz un nuevo pronunciamiento del TJCE que reabre la esperanza. Veamos los hechos.

En efecto, una *Sentencia del TJCE* dictada con fecha *11 de noviembre de 1997*, en el “*asunto Marschall*”, y en la que se enjuició si una normativa nacional se ajustaba al art. 2.4 de la directiva 76/207/CEE, va a suponer un giro, o matización, a la doctrina sentada en el “*asunto Kalanke*”. La cuestión debatida fue la siguiente: El Sr. Marschall trabajaba para el Land Nordrhein-Vestfalen como profesor titular y en febrero de 1994 presentó su candidatura para la *promoción* a un puesto del centro escolar de la ciudad de Schwerte. La autoridad competente le comunicó su intención de nombrar a una mujer para dicho puesto, ya que, según una norma del Estatuto de Funcionarios del Land “*cuando en el sector del organismo competente en el que se debe producir la promoción, haya menos mujeres que hombres en el nivel del correspondiente puesto de la carrera, se concederá preferencia en la promoción a las mujeres, a igualdad de aptitud, competencia y prestaciones*

profesionales, salvo que concurran en la persona de un candidato motivos que inclinen la balanza a su favor". El Sr. Marschall recurrió ante el Tribunal Administrativo de Gelsenkirchen (Alemania) y el Tribunal solicitó al TJCE que interpretara la Directiva y, en concreto, si la medida de discriminación de carácter positivo que se acaba de reflejar, era compatible con los apartados 1º y 4º art. 2 de la Directiva 76/207/CEE.

Resulta de todo punto oportuno significar que los Gobiernos de los países nórdicos manifestaron que la norma nacional controvertida favorecía el acceso de las mujeres a puestos de responsabilidad y contribuía a reequilibrar los mercados de trabajo, que, en su estado actual, siguen estando compartimentados en función del sexo, concentrando el trabajo femenino en los puestos inferiores de la jerarquía profesional. Según el gobierno finlandés, la experiencia demuestra que las acciones que se limitan a intervenir en la orientación y la formación profesionales de las mujeres, o en el reparto de responsabilidades profesionales y familiares, no bastan para poner fin a esa compartimentación.

A su vez la sentencia -siguiendo los argumentos del Land y de varios gobiernos- indica que, incluso en el caso de igual capacitación, existe la tendencia a promover preferiblemente a los candidatos masculinos, en perjuicio de las candidatas femeninas, debido, particularmente, a determinados prejuicios e ideas estereotipadas sobre el papel y las capacidades de la mujer en la vida activa, y al temor, por ejemplo, a que las mujeres interrumpan más frecuentemente su carrera, a que debido a las tareas del hogar y familiares, organicen su jornada laboral de forma menos flexible o a que se ausenten más a menudo debido a embarazos, partos y periodos de lactancia.

En esta tesitura y después del examen del tema debatido, el TJCE va a considerar que la disposición de la ley de los Funcionarios del Land se encuentra incluida dentro de la excepción que supone el apartado 4º art. 2 de la Directiva. Para llegar a esta conclusión, y

en lo que supone una *modificación* de la doctrina declarada en el “asunto Kalanke”, el Tribunal se basa en que la norma cuestionada -a diferencia de la normativa examinada en la sentencia de 17 de octubre de 1995- contiene una “*cláusula de apertura*” merced a la cual las mujeres no gozan de una automática e incondicionada preferencia (resultado de la discriminación positiva) en la promoción ya que *si concurren en la persona del candidato masculino motivos que inclinen la balanza a su favor el puesto controvertido recaerá en él.*

A juicio del TJCE la disposición debatida de la ley de los Funcionarios del Land al contener esa cláusula de apertura, -se podría decir cláusula de salvaguardia del principio de igualdad de oportunidades-, no rebasa los controles y límites del apartado 4º del art. 2 de la Directiva si, en cada caso particular, garantiza a los candidatos masculinos con igual capacitación que los femeninos, que las candidaturas serán valoradas objetivamente teniendo en cuenta todos los criterios relativos a las personas de ambos sexos e ignore la preferencia concedida a las mujeres cuando uno o varios de esos criterios hagan que la balanza se incline a favor del candidato masculino. He ahí pues el matiz diferenciador con la normativa aplicable en el asunto Kalanke y que motivó la Sentencia del TJCE ampliamente criticada.

De todo eso se deduce -según el Tribunal- que pueda estar incluida en el ámbito de la aplicación del art. 2.4 de la Directiva una norma nacional, conforme a la cual, en caso de promoción, las mujeres que presenten igual capacitación que los hombres tienen derecho, sin perjuicio de la *cláusula de apertura*, a un trato preferente en los sectores en que estén infrarrepresentadas, puesto que tal norma puede contribuir a servir de contrapeso a los efectos perjudiciales para las mujeres derivados de las actitudes y comportamientos que se registran en la sociedad (y a los que hicimos mención con anterioridad), y a reducir las desigualdades de hecho que pudieran existir en la realidad de la vida social.

No cabe duda que la sentencia sobre el “*asunto Marschall*”, reconduce a sus justos términos la doctrina jurisprudencial del TJCE sobre la discriminación positiva y, al suponer una matización de la recaída en el “*asunto Kalanke*”, recupera para el derecho antidiscriminatorio una preferencia de la mujer con base legal cuando a igualdad de preparación profesional concurra con un hombre para acceder a un empleo o para promocionarse en el mismo, aunque esa preferencia nunca tendrá carácter absoluto porque mediante una cláusula de apertura puede ser el varón el que incline la *balanza a su favor* atendiendo a criterios relativos a su persona.

3.3.4. La proscripción de la discriminación indirecta.

Frente a la discriminación directa, proscrita por los ordenamientos jurídicos de los países democráticos de corte occidental consistente en utilizar el sexo como criterio de diferenciación en las relaciones laborales, también está prohibida la denominada discriminación indirecta u oculta que es más sutil.

Como ocurriera con las acciones positivas su origen es norteamericano, el denominado *impacto desigual* que con posterioridad fue asumido por el derecho comunitario y los ordenamientos de los Estados democráticos como el nuestro. Fue la *Sentencia del Tribunal Supremo americano “caso Griggs V. Duke Power Co.”*, 1971, la que mejor resumió la doctrina de la discriminación indirecta (“*disparate impact*”) que consiste en considerar como discriminatorias aquellas conductas o actos, que aplicando aparentemente criterios neutros, producen, sin embargo, efectos perjudiciales en la práctica a personas integradas en ciertos colectivos, por lo que aquí y ahora interesa, al colectivo femenino.

La indicada Sentencia -que no contempló un asunto en el que estaban presentes las mujeres- consideró como discriminación indirecta, o si se quiere mejor, que producía

un impacto desigual, la medida que exigía para el acceso a un trabajo tener concluida la enseñanza secundaria, cuando eso no era necesario para desempeñarlo, ya que perjudicaba a los ciudadanos de raza negra, porque prácticamente les impedía el paso a la contratación, teniendo en cuenta que dichos ciudadanos tenían muchas dificultades para iniciar y finalizar la enseñanza en general y, dentro de los correspondientes niveles, la secundaria de modo particular.

Gran importancia, en este mismo orden de cosas, tuvo la *Sentencia del Tribunal Supremo americano “Caso Wards Cove Packing V. Antonio” de 1989* que aunque referida a un supuesto de discriminación racial en el acceso al empleo, se aplicó también a la discriminación por razón de sexo. Aunque el Tribunal no consideró la existencia de impacto desigual sentó las bases para su auténtica conceptualización. Se trataba de enjuiciar si había una práctica discriminatoria por parte de una empresa que contrataba más minorías de otras razas que no eran blancos, para los trabajos peor remunerados. A partir de este pronunciamiento quedó configurado todo un sistema para apreciar el impacto desigual que, en síntesis, iba a tener en cuenta la estructura de la población y de la contratación que se lleva a cabo en un momento determinado y la composición del cuadro de personal de la empresa. La teoría del impacto desigual se contempló por los Tribunales norteamericanos en los casos de acceso al empleo, promoción, retribuciones y demás condiciones de trabajo de mujeres y minorías, hasta el punto que se instrumentó un procedimiento muy minucioso para constatar la existencia de discriminación indirecta basado en la utilización de datos estadísticos comparativos de mano de obra femenina disponible en el área de la empresa de que se tratara, y la proporción de mujeres contratadas que forman parte del cuadro de personal. Más allá de ciertos desfases, los Tribunales al apreciar la existencia de impacto desigual en el colectivo femenino van a llevar a cabo la *inversión de la carga de la prueba*: el empresario tendrá que demostrar que no contrató a mayor número de mujeres bien por necesidades del negocio, bien porque no podrían ejecutar el trabajo correctamente o bien porque la decisión de no contratar a más mujeres obedece al buen desenvolvimiento

del trabajo. Este corpus jurisprudencial norteamericano, así como la utilización en estos supuestos de la inversión de la carga de la prueba propició que muchos empresarios, en evitación de que se pudiera apreciar en su empresa la existencia de impacto adverso, se hayan autolimitado y, por consiguiente, aplicado cuotas en la contratación de mujeres. No obstante, en los últimos tiempos, la inversión de la carga de la prueba no está siendo aceptada en su integridad por los tribunales produciéndose un retroceso en ese sentido.

En el derecho comunitario la Directiva 76/207/CEE, de 9 de febrero, veda las discriminaciones indirectas, y el propio Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas dejó muy claro desde hace tiempo que la prohibición de discriminación que establecen el Tratado y el derecho comunitario derivado incluye las discriminaciones encubiertas, camufladas o de carácter indirecto, considerando que son contrarias al derecho comunitario europeo aquellas disposiciones, prácticas o criterios aparentemente neutros, que perjudican desproporcionadamente a los miembros de un sexo (en el caso que nos ocupa las mujeres), y que no se justifican objetivamente o por una razón o condición necesaria relacionada con la persona en cuestión (así Sentencias del TJCE de 13 de mayo de 1986 “Asunto BILKA” y de 7 de febrero de 1991 “Asunto NINZ”).

La Jurisprudencia del TJCE a lo largo del tiempo fue configurando la delimitación de la discriminación indirecta, o simulada, con relación al sexo y lo hizo a partir del análisis de la contratación a tiempo parcial que es una modalidad que se residencia principalmente en el colectivo femenino porque -entre otras razones- le permite compaginar el trabajo fuera del hogar con las obligaciones familiares y domésticas. Así la Sentencia del TJCE de 31 de marzo de 1981, “Asunto Jenkins” consideró que se estaba en presencia de una discriminación indirecta u oculta en el supuesto de una inferior retribución de la hora trabajada en contratos a tiempo parcial que en contratos a tiempo completo y eso porque tal circunstancia repercutía desfavorablemente (tenía impacto

adverso se pudiera decir) en el conjunto de trabajadores a tiempo parcial integrado mayoritariamente por personas del sexo femenino.

Hay que reseñar, tal como se deduce de la doctrina del TJCE, que la discriminación indirecta -a diferencia de la directa que choca frontalmente con el *art. 119 del Tratado de la Unión Europea*- no requiere de la intencionalidad o propósito voluntario de inferir una desigualdad de trato con base en el sexo, por lo que admite que el empresario justifique razonadamente la aplicación del acto, práctica o conducta.

El propio TJCE consideró, en algunos supuestos, que existían fundamentos objetivos para justificar disposiciones o prácticas de efectos favorables para los hombres y, por contra, desventajosos para la mujer. Así, con base en la libertad de los Estados miembros para configurar el sistema de prestaciones asistenciales -condiciones para su disfrute- la *Sentencia del TJCE de 11 de junio de 1987, “Asunto Teuling”* encontró justificada una legislación que concedía beneficios a los trabajadores con cargas familiares, cuando, en realidad, lo que en ella se establecía repercutía negativamente en las mujeres trabajadoras -efecto desigualatorio- por cuanto que, cotizando igual, ellas sólo esporádicamente cuentan con familiares a cargo o por lo menos con bastante menos frecuencia que los hombres.

La *Ley italiana 125/1991* de forma muy nítida define la discriminación indirecta como “*un tratamiento perjudicial consecuente a la adopción de criterios que perjudican en modo proporcionalmente mayor a los trabajadores de uno u otro sexo y sean requisitos no esenciales para el desarrollo de la actividad laboral*” (*art. 4*). Se pudiera concluir diciendo que el impacto desproporcionalmente desfavorable de una exigencia o requisito para un determinado sexo -en el presente análisis, el sexo femenino- es lo que permite considerar discriminatorio ese requisito aparentemente neutro.

Por lo tanto, de cara a la consecución en el futuro de la igualdad real de oportunidades, de la igualdad efectiva entre ambos sexos y de la nivelación de las condiciones de trabajo entre hombres y mujeres, la tutela antidiscriminatoria tendrá que comprender, no sólo la corrección de las discriminaciones directas o abiertas, sino también las indirectas u ocultas, ya que ambas están vedadas constitucionalmente.

El concepto un tanto complejo y novedoso de discriminación indirecta fue analizado y *asumido* por el Tribunal Constitucional quien se encaró con esa cuestión en la *STC 145/1991, de 1 de julio*, con ocasión de un supuesto de discriminación en la retribución salarial por razón de sexo bajo la aparente cobertura de una distinta categoría profesional (“*Asunto diferencia retributiva entre limpiadoras y peones en el Hospital Provincial de Madrid*”).

En el indicado pronunciamiento, *fundamento jurídico 2*, el Alto Tribunal dejó dicho lo siguiente:

*“La prohibición constitucional de discriminación por características personales y en particular por el sexo, como signo de pertenencia de la mujer a un grupo social determinado objeto históricamente de infravaloración social, económica y jurídica, se conecta también con la noción sustancial de igualdad. Eso permite ampliar y enriquecer la propia noción de discriminación, para incluir no sólo la noción de discriminación directa, o sea, un tratamiento diferenciado perjudicial en razón del sexo donde el sexo sea objeto de consideración directa, sino también la noción de **discriminación indirecta** que incluye los tratamientos formalmente no discriminatorios de los que derivan, por las diferencias fácticas que tienen lugar entre trabajadores de diversos sexo, consecuencias desiguales perjudiciales por el impacto diferenciado y desfavorable que tratamientos formalmente iguales o tratamientos razonablemente desiguales tienen sobre los trabajadores de uno y otro sexo a causa de la diferencia de sexo.”*

El Tribunal Constitucional con esta importante Sentencia incorpora y sigue el acervo del derecho comunitario referente a la discriminación indirecta y en el caso arriba citado entiende que se estaba ante una verdadera discriminación de la mujer limpiadora en el mencionado centro hospitalario con respecto a los varones peones, ya que realizando trabajos idénticos, percibían salarios diferentes porque estaban encuadrados en distintas categorías profesionales.

Precisamente el Tribunal Constitucional señalará en ese caso que *“la diferencia por sexo de categorías profesionales entre los que realizan un mismo trabajo no se puede considerar como justificación, sino antes bien, como el origen o instrumento mismo a través del cual se formaliza esa discriminación vedada”*.

Con posterioridad el Alto Tribunal tuvo ocasión de volver a entrar en el espinoso tema de la discriminación oculta y lo hizo cuando enjuicio diferencias entre hombres y mujeres y diversas asignaciones de categorías profesionales entre ambos sexos teniendo como criterio la mayor penosidad del trabajo o el mayor esfuerzo físico que requiere, por lo que se residenciaban en el varón las retribuciones superiores.

En efecto, la *STC 58/1994, de 28 de febrero* que analizó las diferencias retributivas entre categorías profesionales masculinas y femeninas en el *fundamento jurídico 4*, se pronunciaba de la siguiente forma:

“Ha de examinarse si en la evaluación de los trabajos encomendados a las diversas categorías se ha producido una diferenciación con repercusión en el salario en perjuicio de un determinado sexo, en este caso de las mujeres, pertenecientes mayoritariamente a la categoría salarialmente infravalorada...”

y, continuando con el razonamiento añadía:

- a) *“En los supuestos en que existan categorías predominantemente ocupadas por trabajadores de uno u otro sexo, desigualmente retribuidas, y no exista transparencia de los criterios retributivos le corresponde plenamente al empleador la carga de poner de manifiesto los citados criterios, para excluir cualquier sospecha de que el sexo puede ser el factor determinante de dicha diferencia (Sentencia del TJCE, de 27 de octubre de 1993, “caso Enderby”).*
- b) *Para entender cumplida la exigencia a que se acaba de hacer referencia no basta con poner de manifiesto la desigualdad de las tareas realizadas. El parámetro de igualdad en este punto no es la identidad de tareas, sino la igualdad de valor del trabajo...*
- c) *En la valoración del trabajo, además, ha de garantizarse y exigirse, por lo tanto, que los propios criterios de evaluación del trabajo no sean, por sí mismos, discriminatorios... . Todo ello porque la prohibición de discriminación por sexo en materia salarial también se ignora cuando se produce una hipervaloración de trabajos en los que sólo fueron tomados en consideración a efectos salariales rasgos inherentes a uno de los sexos, en detrimento del otro (STC 145/1991; Directiva CE 75/117, art. 1, párrafo 2)”*.

Pues bien, el Alto Tribunal consideró discriminatorio el argumento del empresario en cuestión que aplicó el criterio de esfuerzo físico como único relevante para motivar la diferencia salarial que estaba en entredicho y, en tal sentido, se manifestó con las siguientes palabras en el *fundamento jurídico 6 de la precitada Sentencia*:

“Las alegaciones del empleador se centraron en la diversidad de tareas, destacando el mayor esfuerzo requerido para desenvolver las encomendadas a los trabajadores varones. El esfuerzo físico, en cuanto rasgo de la actividad humana

que puede proyectarse sobre una determinada tarea, puede ser tomado en consideración, pero su clara falta de neutralidad, por el diverso impacto que produce en ambos sexos, requiere de los órganos judiciales un especial rigor al estimar las alegaciones y pruebas en ese sentido por parte de quien pretenda defender su virtualidad para justificar una diferencia retributiva. En virtud de ese rigor, sólo sería posible la admisión de criterios de esa naturaleza si se acreditase de forma indudable que el esfuerzo físico constituye un elemento determinante absoluto de la aptitud para el desarrollo de la tarea, o bien que se trate de un elemento esencial en ésta, siendo preciso, aun en estos casos, que se combine con otros rasgos tipificadores neutros desde el punto de vista que interesa considerar. Fuera de los supuestos citados, la prohibición de discriminación excluye el recurso a criterios de evaluación sexualmente caracterizados, imponiéndose el uso de criterios neutros, basados en atributos igualmente predicables de ambos géneros, sin cuya utilización real y efectiva la evaluación de tareas sería ilegítima por obstaculizar el logro de la igualdad de trato en materia salarial (art. 14 y 35.2 CE)”.

En este mismo orden de cosas la Sentencia del Tribunal Constitucional 147/1995, de 16 de octubre, en el fundamento jurídico 2 estableció que,

“No pueden ser considerados neutros aquellos factores o cualidades predominantemente poseídos por el género masculino, salvo que por la naturaleza del trabajo se requieran dichos factores y dicho trabajo tenga un valor específico diferenciado. En principio, por tanto, no cabe adoptar, como criterio dominante de valoración para los efectos de anudar una superior retribución, el esfuerzo físico que se corresponde con los rasgos medios del trabajo del varón, desconociendo otras características más comunes en cuanto al impacto en los dos sexos”.

Y, con mayor énfasis, la *Sentencia del Tribunal Constitucional 198/1996, de 3 de diciembre, en el fundamento jurídico 2* ahondó en este extremo cuando se pronunció en los siguientes términos:

“... este Tribunal ha reaccionado enérgicamente contra el estereotipo de la mayor debilidad o inferioridad física de la mujer respecto del varón, pues se trata de una percepción defectuosa, errónea y anacrónica, que responde más a un prejuicio infundado que a diferencias reales naturales o biológicas y conlleva una división sexista del trabajo (SSTC 216/1991, 229/1992 y 286/1994). Por lo tanto, la radical exclusión de la mujer del acceso a aquellos trabajos, que objetivamente exigen para su correcto desenvolvimiento un elevado esfuerzo físico, es inaceptable a la luz del art. 14 CE, cuya prohibición de discriminación por razón del sexo obliga, por el contrario, a adoptar un criterio neutro predicable por igual del hombre y la mujer y a valorar individualizadamente la idoneidad de cada candidato para el adecuado cumplimiento de las funciones propias del puesto de trabajo. ...El esfuerzo físico, pues, puede ser tomado en consideración si constituye un elemento determinante de la aptitud profesional para desempeñar ciertas tareas, aunque, en la medida en que la configuración del puesto de trabajo lo permita, se debe combinar con otros rasgos que en conjunto excluyen cualquier determinación por razón de sexo (SSTC 58/1994 y 147/1995).”

Como se pudo constatar, el Tribunal Constitucional recepcionó la doctrina de la discriminación indirecta del ordenamiento comunitario, singularmente del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y así lo tratamos de reflejar en este largo “*excursus*”. La justificación es obvia. En la actualidad las discriminaciones directas, bruscas o, si se quiere, burdas, están en retroceso debido a que existe una actividad incesante por parte del colectivo femenino, los poderes públicos, entidades e instituciones varias, que crearon una *cultura de la paridad entre los dos géneros* que se cobró buenos resultados. Pero, sin embargo, en la práctica las discriminaciones que se presentan hoy en

día son mas sutiles, están más escondidas y por eso hay que extremar las medidas para evitar sus efectos desfavorables con respecto a las mujeres. De ahí que sea obligado prestar atención a la denominada discriminación indirecta porque es ahí donde existen los obstáculos más actualizados para conseguir el mandato de equiparación real entre hombres y mujeres en el ámbito laboral que se deriva de los arts. 9.2, 14 y 35 de la CE.

3.4. El principio de igualdad en el derecho laboral español.

El art. 35 de la Constitución indica que *“todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo”*. El Tribunal Constitucional, en sus comienzos, y en *Sentencia 22/1981, de 2 de julio*, hizo referencia a este derecho esencial en las sociedades de nuestros días cuando señaló que:

“El derecho al trabajo no se agota en la libertad de trabajar, supone también el derecho a un puesto de trabajo, y como tal presenta un doble aspecto: individual y colectivo, ambos reconocidos en los arts. 35.1 y 40.1 de nuestra Constitución respectivamente. En su aspecto individual, se concreta en el igual derecho de todos a un determinado puesto de trabajo si se cumplen los requisitos necesarios de capacitación y en el derecho a la continuidad o estabilidad en el empleo, es decir, a no ser despedidos si no existe una justa causa. En su dimensión objetiva, el derecho al trabajo implica, además, un mandato a los poderes públicos para que lleven a cabo una política de pleno empleo, pues en otro caso el ejercicio del derecho al trabajo por una parte de la población lleva consigo la negación de ese mismo derecho para otra parte de ella”.

Enmarcado en sus justos términos el derecho a trabajar, tal como quedó referenciado, hay que hacer mención a la normativa básica del ordenamiento jurídico

laboral español compuesto por el *Real Decreto-Legislativo 1/1995, de 24 de marzo por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (en adelante ET)*.

En efecto, a lo largo de su articulado, y en relación con el tema que está mereciendo esta reflexión, se suceden diversos preceptos proscribiendo la discriminación por razón de sexo. Así podemos citar los siguientes:

- *Art. 4.2.c) que contempla como derecho básico de todo trabajador el “no ser discriminado para el empleo, o una vez empleados, por razones de sexo...”*
- *Art. 16.2 que al prever el funcionamiento de agencias privadas de colocación sin fines lucrativos exige que “deben garantizar, en su ámbito de actuación, el principio de igualdad en el acceso al empleo, no pudiendo establecer discriminación alguna basada en motivos de ... sexo ...”*
- *Art. 17.1 en el que se indica que se entenderán nulos y sin efecto los preceptos reglamentarios, las cláusulas de los convenios colectivos, los pactos individuales y las decisiones unilaterales del empresario ... que contengan discriminaciones favorables o adversas en el empleo así como en materia de retribución, jornada y demás condiciones de trabajo por circunstancias de sexo... (todo eso sin merma de que se consideren constitucionales las medidas de acción positiva en favor del colectivo en situación de desventaja).*
- *Art. 22.4 que determina que los criterios de definición de las categorías y grupos profesionales se acomodarán a reglas comunes para los trabajadores de uno y otro sexo” (late aquí la preocupación del legislador por el hecho de que se discrimine indirectamente a la mujer estableciendo en el sistema de clasificación profesional requisitos que “feminicen” o “masculinicen” determinadas ocupaciones en perjuicio*

de la mujer y por eso el legislador incorporó la previsión citada que se contiene en la Directiva 75/117 CEE, de 10 de febrero).

- *Art. 24* que referencia el hecho de que *los criterios de ascenso en la empresa se acomodaran a reglas comunes para los trabajadores de uno y otro sexo.*

- *Art. 28* que establece que *el empresario está obligado a pagar por la prestación de un trabajo de igual valor el mismo salario, tanto por salario base como por los complementos salariales, sin discriminación alguna por razón de sexo*". Como señaló unánimemente la doctrina científica, este precepto posee una "*clara intención pro muliere*" ya que surge para poner fin a situaciones de trato desventajoso para la mujer. Por otro lado, el citado artículo, al hablar de "*trabajo de igual valor*" asume el criterio mantenido por el art. 4.3 de la Carta Social Europea de 1961, art. 2.1 del Convenio núm. 100 de la OIT, la Directiva 75/177/CEE, y el art. 11.1.1) de la Convención de 1989, merced al que la igualdad retributiva se debe dar no sólo cuando el trabajo sea igual sino cuando posea similar valor.

Por lo tanto y de todo lo dicho, existe en nuestro derecho laboral, un principio general de no discriminación por razón de sexo que tiene un primer componente: la desaparición de toda prohibición de trabajo para la mujer y por eso la obsolescencia de preceptos tales como el art. 10.3 de la antigua ley de Relaciones Laborales cuando establecía que por parte del Gobierno "*podrán ser excluidos para la mujer los trabajos especialmente peligrosos, insalubres o penosos para su naturaleza...*"

3.4.1. La evolución de la normativa laboral referida a la mujer: del proteccionismo a la igualdad.

Desde un primer momento surgió una normativa laboral de amplio contenido protector de la mujer, que se observa en los primeros pasos dados por la OIT. En ella subyace una concepción de la mujer como madre -real o futura- que motiva el nacimiento de una legislación que tiende a proteger su salud física, ya que en el entorno de la época había que salvaguardar la integridad física y moral de la mujer que era considerada pieza esencial de la unidad familiar y responsable principal de las cargas domésticas y familiares. Así los Convenios de la OIT núms. 2 y 4 de 1919, sobre protección de la maternidad y el trabajo nocturno marcan esa etapa, a la que nos referimos al comienzo de este trabajo.

En el mismo sentido y obedeciendo al mismo planteamiento, están los siguientes Convenios de la OIT: el núm. 45, de 1935, sobre el trabajo subterráneo, y que en su art. 2 se establece que en esa clase de trabajos no podría ser empleada ninguna persona de sexo femenino fuese cual fuese su edad; el núm. 89 de 1938, sobre prohibición del trabajo nocturno de las mujeres (revisado) y el núm. 103 de 1952, relativo a la protección de la maternidad que llama la atención por su minuciosidad. Estos Convenios iniciales, fruto de unos valores imperantes en la sociedad de la época, traslucen un papel de la mujer, hoy en día superado, y que merecían una especial protección. Esta tendencia cambia en la OIT con el Convenio núm. 156 de 1981, sobre igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadoras y trabajadores: trabajadores con responsabilidades familiares.

En nuestro país la tónica es la misma. Coincidiendo con las primeras manifestaciones del Derecho de Trabajo, surge también, a su amparo, una legislación protectora de la mujer. Sin ánimo exhaustivo y cerca del año 2000, podemos recordar como en la ley de Contrato de Trabajo de 1944 se recogía el derecho de la mujer a disponer de un asiento reservado para ella. Asimismo el Decreto de 26 de julio de 1957 reguló toda una serie de trabajos prohibidos a la mujer y que hay que considerar contrario a

la Constitución por inconstitucionalidad sobrevenida, tal como se encargó de señalar la *STC 229/1992*.

Esta inicial legislación, además de tener un fin protector de la mujer, servía también a otros fines. Con ella se perpetuaba una división social del trabajo y ubicaba a la mujer en el punto capital de la familia y de las responsabilidades domésticas, a la vez que se desincentivaba su contratación por los empresarios.

La evolución no se hizo esperar. La legislación protectora de la mujer en el trabajo dió paso a una nueva legislación protectora de un dato biológico afectante a la mujer: el embarazo y, consecuentemente, la maternidad. De ahí que se conviniera en el hecho de que el principio de igualdad de trato no se opone a las disposiciones relativas a la protección de la mujer por razón de la maternidad. Las *Directivas 76/207, 79/7 y 86/378* se refieren a la licitud de las normas protectoras de la maternidad y también la *92/85, de 19 de octubre*, dictada como consecuencia del *art. 19 de la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores*, cuyo propósito es promover la mejora de la seguridad y la salud en el trabajo de las trabajadoras embarazadas, que dieran a luz o en periodo de lactancia.

En este mismo orden de cosas, el propio Tribunal Constitucional se refirió, en más de una ocasión a esta cuestión. En efecto, la *STC 229/1992, de 14 de diciembre, fundamento jurídico 4* resaltó que “*el mandato de no discriminación por razón de sexo del art. 14 de la CE, consecuente al principio de igualdad de derecho entre hombres y mujeres, exige desde luego eliminar aquellas normas jurídicas que (con la salvedad del embarazo y la maternidad) aunque históricamente respondieran a una finalidad de protección de la mujer como sujeto fisiológicamente más débil, suponen refrendar o reforzar una división sexista de trabajos y funciones mediante la imposición a las mujeres de límites aparentemente ventajosos pero que le suponen una traba para su acceso al mercado de trabajo. En muchos casos esta legislación originariamente protectora*

responde a prejuicios, a opiniones preconcebidas que juegan un papel importante en la formación y mantenimiento de discriminaciones...”

Esta evolución de la normativa laboral sobre la mujer *-del proteccionismo general a un proteccionismo limitado a las situaciones de embarazo y maternidad-* para conseguir la igualdad con el hombre, fue propiciada desde la propia *Convención de 1979* referente a la eliminación de todas las formas de discriminación y así en su art. 11.3 se determinó que *“la legislación protectora relacionada con las cuestiones comprendidas en este artículo (las referidas a la eliminación de la discriminación contra la mujer) será examinada periódicamente a la luz de los conocimientos científicos y tecnológicos y será revisada, derogada o ampliada, según corresponda”*. En similares términos se pronunció la Directiva 76/207/CEE de 9 de febrero.

Se puede afirmar que la línea legislativa que prevalece hoy en los países democráticos occidentales, incluido claro está el nuestro, es la que transcurre por una legislación laboral parificadora entre ambos géneros concediendo solamente dos excepciones a favor de la mujer: el embarazo y la maternidad, por un lado, y las medidas de discriminación positiva, por el otro.

Para comprender certeramente lo que se dijo, no resulta baladí traer a colación una doctrina elaborada por el Tribunal Constitucional referida a esta cuestión.

En la STC 128/1987, de 16 de julio, se discutía si era discriminatoria una norma que establecía un plus laboral de guardería concedido a las trabajadoras con independencia de su estado civil y a los trabajadores solamente en el supuesto de que fueran viudos, y, al hilo del razonamiento de la sentencia, por parte del Tribunal Constitucional, *fundamento jurídico 6*, se dijo:

“La situación de discriminación en que se ha encontrado la mujer en la sociedad se ha traducido en numerosas medidas en el orden laboral, que han tratado de realizar una labor de finalidad protectora. Pero en este campo ha de llevarse a cabo forzosamente una distinción. Un conjunto, posiblemente el más amplio, de medidas se han adoptado desde una perspectiva que refleja los mismos valores sociales que han mantenido a la mujer en una posición de relegación en el mundo laboral. Partiendo de presupuestos de inferioridad física, o de una mayor vocación (u obligación) hacia las tareas familiares, diversas disposiciones han venido a establecer diferencias de trato entre hombres y mujeres en el ámbito laboral, que aunque aparentemente resultan de índole protectora, perpetúan y reproducen, en la práctica, la posición de inferioridad social de la población femenina. Este Tribunal ha tenido ocasión ya de pronunciarse sobre la ilegitimidad constitucional de tales diferencias (así SSTC 81/1982, de 21 de diciembre y 7/1983, de 14 de febrero, como iniciadoras de un línea jurisprudencial continuada) cuando no aparecen fundadas más que en el sexo de los afectados. La protección de la mujer por si sola, ha afirmado el Tribunal (STC 81/1982 fundamento jurídico 1) no es razón suficiente para justificar la diferenciación, ni es suficiente tampoco que el sujeto beneficiario de la protección sea la mujer, en cuanto tal mujer, pues ello, en tales términos, es evidentemente contrario al art. 14 CE...”

Con mayor énfasis, la STC 229/1992, de 14 de diciembre, que analizó la prohibición del trabajo femenino en el interior de las minas, en el *fundamento jurídico 3* dejó dicho lo siguiente:

“La existencia de trabajos prohibidos para la mujer es una respuesta histórica a la sobreexplotación de la mano de obra femenina. Eso explica que, desde sus inicios, la legislación laboral estableciese medidas de protección de la mujer, entre las que se incluían la prohibición de determinados trabajos, y dentro de ellos, el trabajo en el interior de las minas. Estas medidas nacionales de protección se tratan de generalizar en el seno de la Organización Internacional del Trabajo, a través del Convenio 45 de 1935,

que es recogido más tarde en el art. 8.4.b) de la Carta Social Europea de 1961. No obstante, ha de tenerse en cuenta que la evolución social que desde el momento en que aquellas normas se gestaron ha tenido la política antidiscriminatoria, ha llevado a examinar con particular reserva un tipo de medidas protectoras que parten de prejuicios infundados, que responde a una división sexista del trabajo o que por la evolución social y productiva y la mejora de las condiciones de salubridad y seguridad del trabajo en las minas, dejó de tener razón de ser. Aunque son constitucionalmente legítimas las diferencias en las condiciones de acceso al empleo y en las condiciones de trabajo basadas en el orden biológico natural para las que el sexo no pueda ser irrelevante, para que esa diferencia biológica pueda justificar la disparidad de trato es necesario calibrar adecuadamente las razones de la tutela, teniendo en cuenta muy en particular si la protección puede ser actual o potencialmente lesiva también de los derechos y los intereses de la mujer.

Desde luego, no son contrarias a la Constitución aquellas disposiciones que tienden a la tutela de la mujer trabajadora en relación con el embarazo o la maternidad, a las que se refiere el art. 2.3 de la Directiva 76/207/CEE, y que son los factores que principalmente permiten introducir distinciones de trato para la protección de la mujer. En esta línea ha insistido la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades (“Sentencias de 12 de julio de 1984 (Hofmann) y 15 de mayo de 1986 (Johnston)”), que ha justificado medidas favorables a la mujer en estos casos para asegurar, de un lado, la protección de la condición biológica de la mujer en el curso de su embarazo y puerperio, y de otro, las relaciones particulares entre la mujer y el recién nacido. En otros casos, la protección de la mujer y de su salud en función de su sexo debe examinarse con suma cautela e incluso con desconfianza, por las repercusiones negativas que directa o indirectamente pueden tener en la consecución de la efectiva igualdad entre hombres y mujeres. A este respecto no es ocioso recordar la Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979, ratificada mediante instrumento de 16 de diciembre de 1983 (BOE 21 de marzo de 1984) que en su art. 11.3 establece que la

legislación protectora relacionada con las cuestiones de empleo “será examinada periódicamente a la luz de los conocimientos científicos y tecnológicos y será revisada, derogada o ampliada, según le corresponda”. Por otra lado, la Directiva 76/207 CEE, en su art. 3.2.c) ordena a los Estados revisar las disposiciones legales, reglamentarios y administrativas contrarias al principio de igualdad de trato “cuando el deseo de protección que las inspiró en un principio no tenga ya razón de ser”.

En esta línea, ha de destacarse la reciente revisión de la prohibición de trabajo nocturno de la mujer, cuyo mantenimiento el Tribunal de Justicia de las Comunidades ha estimado que no puede encontrar justificación en la preocupación protectora que la inspiró en su origen, por no existir una razón de necesidad que justifique, salvo en los casos de embarazo o maternidad, que los inconvenientes que produce el trabajo nocturno sean distintos en el caso de los varones o en el caso de las mujeres (“Sentencia de 25 de julio de 1991 (asunto Stoeckel)”); de modo que, en cumplimiento del art. 5 de la Directiva 76/207 los Estados miembros no pueden prohibir lícitamente el trabajo nocturno de las mujeres si no lo hacen al mismo tiempo para los hombres”.

Por último, y para cerrar este apartado, es conveniente reproducir los términos en los que se pronunció el Tribunal Constitucional al examinar si se ajustaba a la Constitución el art. 56 de la Ordenanza Laboral de Seguros de 1970 que establecía que el personal femenino que contrajese matrimonio, podría rescindir el contrato y, a cambio, percibir una indemnización. Con ocasión de que a una mujer, por el Juzgado y Tribunal de lo Social correspondientes, se le denegó dicha prestación por considerar que era discriminatoria, y de que el caso llegara en vía de recurso de amparo ante aquel Tribunal, la *STC 317/1994, de 28 de noviembre, fundamento jurídico 2, declaró lo siguiente:*

“La necesidad de valorar teleológicamente las normas protectoras, o aparentemente protectoras, de la mujer como trabajadora, ya ha sido puesta de manifiesto por la doctrina de este Tribunal (STC 128/1987, fundamento jurídico 6º) y se deduce

explícitamente de las normas internacionales, particularmente orientadas a perfilar el alcance de la prohibición de discriminación por sexo. De este modo, por su carácter intrínsecamente discriminatorio, se impone a los Estados por ellos vinculados -a todos los órganos del Estado- la necesidad de prestar una particular atención a la fundamentación de las medidas tutelares de la mujer, cuando, siendo contrarias al principio de igualdad de trato, el deseo de protección que las inspiró en un principio no tenga ya razón de ser (Dir. CEE 76/207, de 9 de febrero, arts. 3.2 C y 5.2 C).

Esta premisa requiere, pues, para valorar la legitimidad de la medida una doble constatación:

a) Que la medida en cuestión no sea contraria al principio de igualdad de trato es decir, y utilizando la terminología de un tratado internacional de importancia básica en la materia, el Convenio 111 de la OIT, que (no) tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación- (art. 1.1.a) de los colectivos discriminados.

b) Que no haya perdido su razón de ser. Es decir, que no tienda a perpetuar patrones o estereotipos culturales ya superados, y que no sean admisibles en cuanto, a través de este instrumento, consolidan la situación discriminatoria contra la que se reacciona. En esta línea, el Convenio sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de 18 de diciembre de 1979 (-Boletín Oficial del Estado- 21 de marzo de 1984), reitera la necesidad de que los Estados firmantes adopten las medidas necesarias para -modificar los patrones socio-culturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que esten basadas ... en funciones estereotipadas de hombres y mujeres- (art. 5.a). Asimismo y en idéntico sentido, este Tribunal consideró discriminatorias las normas protectoras que perpetúan y reproducen, en la práctica, la posición de inferioridad social de la población femenina, partiendo de

presupuestos como la inferioridad física, o, por lo que ahora interesa, de una mayor vocación (u obligación) hacia las tareas familiares- de parte de la mujer (STC 128/1987, fundamento jurídico 6º). Una forma de tutela, pues, que se impone con carácter general frente a toda manifestación del fenómeno.

La anterior afirmación resulta, en este caso, de una importancia singular. Precisamente porque la discriminación que se manifiesta a través de este tipo de medidas es un fenómeno social, como tal fenómeno social debe ser valorado (STC 269/1994), sin perjuicio de que, en sus manifestaciones concretas, la propia víctima pueda estar de acuerdo, o aun desear su aplicación, porque el consentimiento del sujeto discriminado no alcanza a sanar la naturaleza intrínsecamente inconstitucional del tratamiento que le será aplicado.”

Más adelante, la propia Sentencia, en el *fundamento jurídico 3* estableció que:

“Como se desprende de los antecedentes de esta resolución, la pretensión de la hoy actora, en el proceso del que trae causa el presente recurso, consistía en que le fuese reconocido su derecho a percibir una determinada cantidad de dinero, como contrapartida a la rescisión de su contrato de trabajo subsiguiente a su matrimonio, tal y como se le reconocía a la mujer en el art. 56 de la Ordenanza de Seguros.

La norma en cuestión, emanada en período preconstitucional, respondía a una orientación normativa muy concreta, que llegó a tener expreso reflejo en las leyes fundamentales del régimen anterior: la de liberar a la mujer casada del trabajo, facilitándosele la vuelta al hogar a través de medidas que desincentivaran la permanencia en el empleo cuando contraía matrimonio. Es claro que una norma como la que ahora se considera reúne todas las características que se describieron en el apartado anterior, como tipificadoras de una norma aparentemente protectora que será calificada como discriminatoria.

En primer lugar, produce como resultado la pérdida de la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo, pues incentiva la interrupción de la carrera profesional de la mujer, que queda irremediabilmente cortada hasta que devenga cabeza de familia, y potencia la desocupación femenina, así como la menor integración de la mujer en el mundo del trabajo (STC 128/1987, fundamento jurídico 5º).

En segundo lugar, claramente perdió su razón de ser en una sociedad como la actual, y en un ordenamiento que propugna como valor superior el de la igualdad (art. 1 CE), prohíbe la perpetuación o fomento de la desigualdad discriminatoria siquiera sea a través de medidas indirectas (art. 14 CE), y eleva su propósito al máximo nivel de tutela, dispensado en nuestro Derecho a los derechos fundamentales.

En atención a todo lo anterior, no puede sino llegarse a la conclusión de que la norma de la Ordenanza Laboral citada quedó derogada por la Constitución, por lo que no se puede basar en ella ninguna pretensión de la naturaleza de la ejercitada por la actora, como con acierto apreciaron los Tribunales de instancia”.

En este contexto debemos hacer mención a una circunstancia que se plasmó en una primera doctrina del Tribunal Constitucional. En efecto, fruto de la normativa protectora de la mujer, en materia laboral, procedente de la etapa preconstitucional, se llegó a hablar, después de la Constitución, del *varón discriminado* porque la legislación laboral heredada de la época anterior recogía diversas ventajas para la mujer fruto de las convicciones y valores que tenían vigencia en la sociedad de aquella época y que los poderes públicos hacían suyos.

De este modo el Tribunal Constitucional se enfrentó a disposiciones laborales y de seguridad social anteriores al texto constitucional que otorgaban a las mujeres facilidades que no se concedían a los hombres y, ante eso, en muchas ocasiones el Alto

Tribunal efectuó lo que se llamó “*igualación por arriba*”, es decir, ampliación de las medidas ventajosas también a los varones al entender que habían desaparecido los condicionantes sociales que las ceñían únicamente al colectivo femenino. Algunos ejemplos ilustrarán lo que se viene manifestando.

a) *STC 81/1982, de 21 de diciembre*. Se cuestionó en esta sentencia, una ordenanza que regulaba el trabajo de los ATS de la Seguridad Social, organizando de forma diferente el horario de trabajo nocturno del personal masculino y del personal femenino sin que existiese diferencia en la cualificación del trabajo. Luego de indicar que “*la protección de la mujer por sí sola no es razón suficiente para justificar la diferenciación, ni es suficiente tampoco que el sujeto beneficiado de la protección sea la mujer como tal mujer, pues eso, en tales términos, es evidentemente contrario al art. 14 CE*”, la sentencia restableció la igualdad mediante el otorgamiento al personal masculino de los beneficios con los que contaba el personal femenino.

b) *STC 103/1983, de 22 de noviembre*. Se examinó la adecuación a la CE del antiguo art. 160 de la Ley General de Seguridad Social en el que se establecía una diferencia de régimen jurídico entre el derecho a la pensión de viudedad de las viudas y los viudos, pues mientras a las primeras para disfrutarlo sólo se les exigía como condición, la convivencia habitual con el cónyuge causante o en caso de separación sentencia firme que la reconociese como inocente, en el supuesto de los segundos, el derecho a obtener la pensión se condicionaba además, al hecho de que se tratase de persona que al momento de fallecer su esposa estuviese incapacitado para el trabajo y a cargo de la fallecida. La Sentencia, constatado el trato desigual, equiparó a los hombres con las mujeres en las condiciones de acceso a la pensión de viudedad.

c) *STC 207/1987, de 22 de diciembre*. Se enjuició aquí, una disposición de un convenio colectivo que concedía a las auxiliares de vuelo femeninas de una compañía de

aviación el derecho de retiro anticipado con cierta edad, previsión que no se contemplaba para los auxiliares de vuelo masculinos. La sentencia, después de reconocer el derecho de los varones a no ser discriminados, extiende, también para ellos, el derecho que disfrutaban las mujeres.

d) *STC 3/1993, de 14 de enero.* Se analizó la adecuación a la CE del antiguo art. 162.2 de la Ley General de Seguridad Social que reconocía en exclusiva a las hijas y hermanas (y por tanto, la no atribución a hijos y hermanos) del derecho al percibo de las prestaciones en favor de familiares. La sentencia extendió la ventaja a los hombres y declaró inconstitucional el apartado 2º del citado artículo. Ahora bien, por la importancia del tema, conviene reproducir algunos de los razonamientos de dicho pronunciamiento, entre los que se pueden citar los siguientes: *“la medida se puede calificar como de norma protectora de la mujer no trabajadora (y) descansa en la secular discriminación familiar de la mujer a la que tradicionalmente se vienen confiando funciones domésticas, como si gozase de una natural vocación o predisposición hacía ellas”*; *“la norma enjuiciada contempla a la hija y la hermana como miembros subordinados en la estructura familiar con respecto del padre o el hermano...”*; *“el precepto legal participa de la tendencia imperante en la época en que la ley fue promulgada de mantener a la mujer ... ocupada en tareas del hogar, con la consiguiente creación de un mecanismo de derechos compensatorios de protección social de la mujer especialmente ligados al varón...”*; *“... en la configuración de la pensión en favor de los familiares “ex art. 162.2” LGSS, la atribución exclusivamente a las hijas y hermanas del referido derecho, no tiene por objeto la reincorporación efectiva de la mujer al trabajo, ni a su emancipación de las tareas domésticas. Por el contrario, se trata de una medida meramente compensadora de un estado de necesidad en la que predomina la visión paternalista y la función sustitutiva de la pensión perdida...”*; *“es una prestación que ... resulta perturbadora para alcanzar una igualdad efectiva de la mujer en relación con el varón, en tanto que el privilegio instituido a su favor se revela como una forma encubierta de discriminación que se vuelve contra ella”*.

Más adelante, y con posterioridad, el Tribunal Constitucional comenzó a cuestionar el criterio de la *igualación por arriba* (a lo que respondieron los casos reseñados anteriormente) y simplemente no lo aplicó.

Este cambio de criterio se puede advertir en la *STC 315/1994, de 28 de noviembre*, dónde se analizaba un precepto del Reglamento de jubilaciones y pensiones de los empleados de una Diputación Foral que concedía un beneficio a las mujeres. En ella, tras pretenderse que la ventaja alcanzara a los varones el Alto Tribunal sentenció: *“se pretende así que el intérprete de la norma extraiga una solución negada por el texto para conseguir una igualación hacia arriba. Esta es, por supuesto, una de las posibles soluciones ante la desigualdad de trato en la norma, suprimiendo las restricciones injustificadas y arbitrarias establecidas por su autor con la consiguientes extensión del beneficio a los discriminados”* añadiendo que *“ahora bien, el principio de igualdad no siempre es motor de una generalización del régimen más favorable y, muy al contrario, puede exigir la supresión del beneficio si éste fuera injustificado y no razonable...”* para finalizar diciendo que *“(el principio de igualdad) no puede ser un medio para adquirir derechos ajenos en virtud del agravio comparativo...”* *“no resulta posible una parificación o equiparación en la discriminación misma...”*

Con este paso la doctrina de la igualdad real viene a sustituir a la doctrina de la igualdad por arriba de los primeros momentos en la doctrina del T.C.

3.4.2. La protección contra la discriminación laboral.

La discriminación por razón de sexo tiene un plus de protección en el ordenamiento jurídico laboral de nuestro país, ya que se trata de una de las causas que el art. 14 menciona.

La tutela antidiscriminatoria en materia laboral encuentra su plasmación en el *Real Decreto-Legislativo 2/1995, de 7 de abril* por el que se aprueba el *Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral*. Como se recordará el art. 17 del Estatuto de los Trabajadores sienta la regla de que las normas estatales, cláusulas de convenios colectivos, pactos individuales y decisiones empresariales que incurran en discriminación por circunstancias de sexo serán nulas. Pues bien, atendiendo a la decisión del empresario que provoca la extinción de la relación laboral, como es el despido, el art. 108.2 de la Ley de Procedimiento Laboral lo castiga como nulo si tuvo como móvil alguna de las causas de discriminación previstas en la Constitución, y en la Ley.

Ahora bien, en el proceso de tutela antidiscriminatoria lo que tiene gran importancia es el régimen de la *prueba de la discriminación*. Teniendo en cuenta la dificultad que posee la trabajadora discriminada para demostrar ante los Juzgados y Tribunales de lo Social tal circunstancia, se admite la *inversión de la carga de prueba* en virtud de la cual, el empresario corre con la obligación de demostrar la existencia de un motivo razonable que haya justificado su actuación. Este principio, sin embargo, no puede ser entendido de modo absoluto y por eso tanto la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, del Tribunal Supremo y las Sentencias de numerosos Tribunales Superiores de Justicia vienen señalando que para que opere el desplazamiento al empresario de la carga de probar que su actitud fue ajustada a derecho y ajena a todo móvil discriminatorio, el trabajador tiene que acreditar la existencia de indicios que generen una razonable sospecha, apariencia o presunción en favor de que existió discriminación (así SSTC 34/1984, de 9 de marzo, 38/1986, de 21 de marzo y 136/1996, de 23 de julio, Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 4 de junio de 1992 y Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 2 de febrero de 1996, entre otras). Es decir, una vez probados los indicios de discriminación se genera la presunción de que ésta existe y, a partir de ese momento, recae sobre el demandado (empresario, ente público,

etc.) la carga de destruir tal presunción demostrando que no existió trato discriminatorio o que, si hubo trato desigual, obedeció a motivos objetivos y razonables.

Pues bien, esta doctrina fue acogida por la ley de Procedimiento Laboral en su *art. 96* cuando dispone que “*en aquellos procesos en que de las alegaciones de la parte actora se deduzca la existencia de indicios de discriminación por razón de sexo le corresponderá al demandado la aportación de una justificación objetiva y razonable, suficientemente probada, de las medidas adoptadas y de su proporcionalidad*”. En este sentido, también procede citar el *art. 95.3* de la mencionada ley que establece que “*cuando en el proceso se suscitase una cuestión de discriminación por razón de sexo, el Juez o Tribunal podrá recabar el dictamen de los organismos públicos competentes*”. Esta disposición -que hasta dónde se conoce fue escasamente aplicada por los tribunales- puede constituir un instrumento valioso para detectar discriminaciones indirectas, ya que se pueden recabar datos estadísticos que demuestren, por ejemplo, el porcentaje de contratación femenina en una determinada empresa o sector y con eso servir de elemento adicional de prueba a tener en cuenta en el fallo que adopte el juzgador.

Por el contrario el *art. 96* de la Ley de Procedimiento Laboral fue aplicado en numerosos asuntos referidos a la discriminación salarial, discriminación por embarazo y acoso sexual.

En el ámbito del derecho comunitario rige la *Directiva 97/80/CEE del Consejo de 15 de diciembre*, relativa a la carga de la prueba en los casos de discriminación por razón de sexo. A su vez el artículo 4 de la *Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores* establece que “*los Estados miembros adoptarán de acuerdo con sus sistemas judiciales las medidas necesarias para que, cuando una persona que se considera perjudicada por la no aplicación, en lo que a ella se refiere, del principio de igualdad de trato presente, ante un órgano jurisdiccional u otro órgano competente, hechos que permitan presumir la existencia de discriminación directa o indirecta,*

corresponde a la parte demandada demostrar que no hubo vulneración del principio de igualdad de trato. En este sentido hay que señalar que también el TJCE viene exigiendo la aportación de pruebas indiciarias antes de hacer recaer en el demandado la prueba de no discriminación.

En este orden de cosas la *Sentencia del TJCE de 17 de octubre de 1989, “Asunto Danfoss”* trasladó al empresario la carga de la prueba de que la política salarial que llevaba no discriminaba a las mujeres, cuando se probara por las trabajadoras que la retribución media de ellas era inferior a la de los varones.

La protección contra la discriminación laboral que tenga por causa el sexo, se completa con el derecho sancionador en el orden social. En ese sentido, conviene citar a la Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre infracciones y sanciones del orden social (LISOS), en cuyo art. 28.2 se tipifica como infracción muy grave *“establecer condiciones, mediante la publicidad, difusión o por cualquier otro medio que constituyan discriminaciones favorables o adversas para el acceso al empleo por motivos ... de sexo ...”*. Por otro lado, el art. 96.12 del Estatuto de los Trabajadores tipifica como infracción laboral muy grave *“las decisiones unilaterales del empresario ... cuando contengan discriminaciones ... en la materia de retribuciones, jornadas, formación, promoción y demás condiciones de trabajo, por circunstancias de sexo ...”*. Asimismo, el art. 314 del Código Penal establece que *“los que produzcan una grave discriminación en el empleo, público o privado, contra alguna persona por razón de su ... sexo ... y no restablezcan la situación de igualdad ante la ley tras requerimiento o sanción administrativa reparando los daños económicos que se hayan derivado, serán castigados con la pena de prisión de seis meses a dos años o multa de seis a doce meses”*. A su vez, el art. 161 y ss. de la Ley de Procedimiento Laboral, regulan el procedimiento de impugnación de los convenios colectivos cuando conculcaran la legalidad vigente (como es la existencia de cláusulas discriminatorias en su texto).

3.5. Los ámbitos de actuación del principio de igualdad de trato.

En su día, la Ley 4/1995, de 23 de marzo que había regulado el permiso parental y por maternidad, en concreto, su exposición de motivos, significaba que *“uno de los ámbitos en los que la discriminación por razón de género se sigue produciendo, aunque de forma indirecta, es el correspondiente al del acceso al mercado laboral en la selección de personal”* y añadía, *“a pesar del avance producido mediante la derogación de disposiciones discriminatorias, con objeto de ir adaptando los códigos legales a los principios constitucionales, la realidad nos muestra que continúan dándose situaciones que condicionan la situación de las mujeres en el mercado de trabajo. En este ámbito, es la mujer quien recibe las peores consecuencias, debido a la división del trabajo que por razones de género existe en la sociedad”*.

Procede, pues, que abordemos estos temas, siquiera brevemente, y contemplemos como tanto en el acceso al trabajo, en las condiciones de trabajo y en el momento de la extinción del contrato de trabajo, la mujer, pese a toda una legislación igualitaria, puede ser objeto de trato discriminatorio.

3.5.1. Acceso al trabajo.

La consecución de un empleo estable sigue constituyendo hoy en día una aspiración de gran parte de la población activa femenina. Como tendremos ocasión de reflejar, el colectivo de mujeres es uno de los que se suele favorecer por los poderes públicos (en unión de los jóvenes y parados de larga duración) a la hora de concederles ventajas para el acceso y permanencia en el empleo y que se concretan en facilidades otorgadas a los empleadores para que se decidan a contratar a aquellas personas que se enfrentan a un número mayor de obstáculos de partida en el complejo mundo laboral. Por otra parte, entre el conjunto de población ocupada, las mujeres se encuentran en una situación más inestable que los hombres, pues aproximadamente el 80 por ciento de los contratos son temporales frente al 20 por ciento de los hombres. Las mujeres ocupan lo que

se conoce como “*empleo atípico*”, es decir, aquel constituido por el trabajo en jornada reducida, el trabajo temporal, el trabajo a domicilio, y el de corta duración, entre otros.

En esta tesitura, la sociedad española debe aprovecharse del potencial laboral y profesional de la mujer y, en ese sentido, cobran especial importancia, además de los esfuerzos incentivadores a la contratación por parte de las diferentes Administraciones Públicas, la actuación de los agentes sociales y económicos.

Sostenido lo anterior, y dejando aparte la formulación como derecho básico de los trabajadores el de no ser discriminados para el empleo, o una vez empleados (art. 4.2.c ET), y al que nos referimos con anterioridad, hay que hacer mención a la diversa normativa internacional en la materia.

El Convenio de la OIT núm. 111 de 1958, en el art. 2 establece para todo miembro *la obligación de llevar a cabo una política nacional que promueva la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación*, lo que incluye, según la STC 173/1994, *los momentos preliminares a la contratación*. A su vez la Recomendación núm. 111, del mismo año sobre discriminación en materia de empleo y ocupación, reafirma lo señalado en el Convenio al establecer en el art. 2.a, ii) que las políticas nacionales encaminadas a impedir la discriminación en aquellas materias se basará -entre otros- en el principio de que la admisión de un trabajador en un empleo de su propia elección se fundamentará en la aptitud individual para desempeñarlo. Asimismo, el apartado d) del citado artículo determina que *en las negociaciones colectivas y en las relaciones de trabajo, los empleadores no deberían practicar ni tolerar discriminaciones al contratar, formar, ascender o conservar en el empleo a cualquier persona o al fijar sus condiciones de trabajo; al llevar a la práctica este principio los empleadores no deberían ser objeto de*

ninguna obstrucción o intervención, directa o indirecta, por parte de personas u organizaciones”.

Un ejemplo de lo que no se debe realizar lo puso de manifiesto la *Sentencia del Tribunal Central de Trabajo, de 23 de septiembre de 1985*, cuando consideró discriminatoria una cláusula de un convenio colectivo de empresa que establecía, a la hora de contratar personal laboral fijo, dos turnos: uno integrado por libre designación; otro que lo integraban los familiares de los trabajadores de la empresa en activo, pensionistas o viudas hasta el 4º grado, y eso con base en que dicha previsión introducía una situación favorable para el acceso al trabajo por vínculos familiares ajena a toda razonabilidad.

Por otro lado, el *Convenio de la OIT núm. 117 de 1962 relativo a las normas y objetivos básicos de la política social*, en su art. 14 indica que uno de los fines de dicha política debe ser el de *suprimir toda discriminación* entre los trabajadores fundada en motivos de sexo y referida, además de otros, a la materia de *admisión a los empleos tanto públicos como privados*.

A mayor abundamiento, hay que hacer alusión al importantísimo *Convenio de la OIT, núm. 156, de 1981 sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares*. En su art. 3 contiene esta capital previsión: *“Con miras a crear la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras, cada miembro deberá incluir entre los objetivos de su política nacional el de permitir que las personas con responsabilidades familiares que desempeñen o **deseen desempeñar un empleo** ejerzan su derecho a hacerlo sin ser objeto de discriminación y, en la medida de lo posible, sin conflicto entre sus responsabilidades familiares y profesionales”.*

Este es un punto crucial, como se viene advirtiendo, porque en la realidad social del presente, las mujeres, sobrecargadas por sus obligaciones en el hogar familiar, o bien

desisten de trabajar o bien, si continúan trabajando, se encuentran con obstáculos de todo tipo. Conviene recordar que de acuerdo con el art. 19.5 de la Constitución de la OIT, el Estado que ratifique los Convenios (España así lo hizo con los citados) se compromete a adoptar las medidas necesarias para hacer efectivas sus disposiciones, tanto en el plano legislativo como en su aplicación práctica, precepto que, sin duda, tendrá que relacionarse con el art. 96 de la Constitución española de 1978.

En el ámbito del derecho comunitario, la *Directiva 76/207/CEE, de 9 de febrero, se refiere a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso al empleo, a la formación y promoción profesionales y a las condiciones de trabajo*. Esta norma del derecho comunitario derivado encierra una gran importancia para el tema que estamos a tratando y fue objeto de interpretación por parte del TJCE. Porque, hay que insistir en eso, la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia con sede en Luxemburgo, contiene, como una de sus características más resaltables, la de mantener un concepto amplio de discriminación en materia laboral ya que abarca desde el acceso al empleo y la contratación, hasta las condiciones de extinción, pasando por la clasificación profesional, la promoción, la formación profesional llegando incluso a los estadios previos a la contratación.

El art. 3.1 de la Directiva 76/207/CEE, recoge la prohibición de discriminación en el acceso al trabajo, incluyendo los criterios de selección. En un momento determinado se discutió ante el TJCE si las ofertas de empleo estaban afectadas por la Directiva. *El Tribunal de Justicia, en la Sentencia de 21 de mayo de 1985, “Asunto Comisión v. RFA”, declaró de modo expreso, que las ofertas de empleo están sometidas a los dictados de la Directiva, no aceptando el criterio del Gobierno alemán de que aquellas se dan en un momento anterior al que constituye propiamente el acceso al empleo.*

Ahora bien, la igualdad de trato que se debe seguir a la hora de entrar en el mercado laboral no quiere decir que, en una empresa o centro de trabajo determinado, deba existir igual número de empleados masculinos que femeninos. Así, y ya en nuestro país, ante una solicitud de nulidad de un precepto de un convenio colectivo de personal de vuelo de una compañía de aviación que establecía una distribución de las tripulaciones en un 65 por ciento para el personal femenino y un 45 por ciento para el masculino, *el Tribunal Central de Trabajo, en Sentencia de 24 de abril de 1984* no consideró discriminatoria dicha cláusula debido a que, “*nadie puede ser compelido a que la contratación de personal tenga que ser al 50 por ciento para el personal masculino y femenino, ya que sería llevar al absurdo el principio proclamado en la CE y reflejado en los arts. 4.2 y 17 del ET*”.

En el ordenamiento jurídico español, ante los supuestos de discriminación de la mujer al acceder a un trabajo, no se contemplan medidas puntuales de tutela jurisdiccional. Se aplican o puede impetrarse la aplicación de las medidas genéricas de tutela jurisdiccional de los derechos fundamentales, en este caso, para reaccionar contra la discriminación en el acceso al empleo. Del juego de los arts. 180 y 181 de la Ley de Procedimiento Laboral, ante una discriminación como la aludida, se podría derivar, no sólo la nulidad del proceso selectivo, sino también, y como fórmula reparadora, la contratación coactiva de la trabajadora que sufrió la discriminación, como se deduce de la *STC 229/1992*, que declaró el derecho de una mujer a ocupar la plaza de ayudante de minero en igualdad con los varones, cuando había sido discriminada para acceder a esa clase de empleo.

Para completar el análisis de este apartado, nos vamos a referir a diversos pronunciamientos del Tribunal Constitucional acerca de la cuestión sobre la que ahora reflexionamos.

a) STC 128/1987, de 16 de julio.

En esta sentencia el TC admite las dificultades de acceso al trabajo de las mujeres con cargas familiares, aunque la sentencia examinó, al hilo de esta cuestión, un régimen de prestaciones en concepto de guardería, aplicado por el Instituto Nacional de Salud, según la cual, mientras que todas las trabajadoras, independientemente de su estado civil, con hijos menores de seis años, percibían una ayuda por guardería, solamente los hombres viudos con hijos de esa edad recibían tal prestación. Surge en este asunto la cuestión - atrás mencionada- del “*varón discriminado*”, y en este caso, el Tribunal, considerando las condiciones desventajosas de la mujer trabajadora para su acceso al mercado laboral o permanencia en él, consideró que el distinto régimen de las ayudas del INSALUD no constituía una discriminación prohibida por el art. 14 de la CE, sino que, antes al contrario, era una medida para paliar la discriminación sufrida por el colectivo trabajador femenino. En concreto el TC razonó en los siguientes términos en el *fundamento jurídico 10*:

“Ahora bien, resulta patente que, aun excluyendo que exista una diferencia de obligaciones familiares entre hombres y mujeres, la mujer que tiene a su cargo hijos menores se encuentra en una situación particularmente desventajosa en la realidad para el acceso al trabajo, o el mantenimiento del que ya tiene. Este Tribunal no puede ignorar que, pese a las afirmaciones constitucionales, existe una realidad social, resultado de una larga tradición cultural, caracterizada por la atribución en la práctica a la mujer del núcleo mayor de las cargas derivadas del cuidado de la familia, y particularmente el cuidado de los hijos. Ello supone evidentemente un obstáculo muchas veces insalvable para el acceso al trabajo, obstáculo no menos cierto y comprobable por el hecho de que deriva de la práctica social y no de mandatos del legislador u otros poderes públicos, y que se manifiesta en el dato (no por indirecto menos convincente) de la extremadamente baja participación de la mujer casada en la actividad laboral en comparación de otras categorías sociales. Si la tasa de actividad de la población femenina es ya muy baja en comparación con la

masculina, tal diferencia se extrema si se compara la tasa de actividad de las mujeres casadas (el 20,9 por 100) con la correspondiente de hombres casados (el 70,92 por 100), según la Encuesta de Población Activa para el tercer trimestre de 1986, dato éste que no puede razonablemente separarse de la incidencia que el cuidado de los hijos supone en la continuación, o iniciación, de la actividad laboral de la mujer. No resulta, pues, discutible que a efectos laborales, la diferencia entre hombres y mujeres con hijos de corta edad no es únicamente de sexo, y, desde luego, tampoco reside en que la mujer tenga superiores obligaciones, de orden jurídico o moral, que el hombre respecto a los hijos. La diferencia reside en que existe una innegable y mayor dificultad para la mujer con hijos de corta edad para incorporarse al trabajo o para permanecer en él, dificultad que tiene orígenes muy diversos, pero que coloca a esta categoría social en una situación de hecho claramente desventajosa respecto a los hombres en la misma situación. En tanto, pues, esta realidad perdure, no pueden considerarse discriminatorias las medidas tendentes a favorecer el acceso al trabajo de un grupo en situación de clara desigualdad social, y que traten de evitar, facilitando el empleo de guarderías, que una práctica social discriminatoria se traduzca en un apartamiento del trabajo de la mujer con hijos pequeños”.

b) STC 229/1992, de 14 de diciembre

En este caso se enjuicio la prohibición, contenida en el Decreto de 26 de julio de 1957, de que las mujeres trabajasen en las minas, aun cuando en el asunto examinado por el TC, una mujer superara las pruebas de admisión a una plaza de ayudante minero. De una forma clara, en el *fundamento jurídico 4*, el Alto Tribunal dejó dicho lo siguiente:

“El mandato de no discriminación por sexo del art. 14 CE, consecuentemente al principio de igualdad de derechos entre hombres y mujeres, exige desde luego eliminar aquellas normas jurídicas que (con la salvedad del embarazo y la maternidad) aunque históricamente respondieran a una finalidad de protección de la

mujer como sujeto fisiológicamente más débil, suponen refrendar o reforzar una división sexista de trabajos y funciones mediante la imposición a las mujeres de límites aparentemente ventajosos pero que le suponen una traba para su acceso al mercado de trabajo.

En muchos casos esta legislación originariamente protectora responde a prejuicios, a opiniones preconcebidas que juegan un papel importante en la formación y mantenimiento de discriminaciones. En este caso ese prejuicio es la menor fortaleza física y mayor debilidad de la mujer en relación al varón, como algo que corresponde a la naturaleza de las cosas, y es a partir de ese prejuicio desde el que se puede llegar a entender infundadamente que la diferencia física que existe entre los hombres y las mujeres es suficiente para justificar una prohibición del trabajo de las mujeres en el interior de las minas. Sea esta una percepción defectuosa o errónea o sea una percepción desfasada tras la evolución social, lo cierto es que este tipo de prohibición responde más a un estereotipo que a diferencias reales naturales o biológicas, y produce en todo caso en el mercado de trabajo unos efectos claramente discriminatorios al suponer para la mujer un especial límite o desventaja. A diferencia de los varones, a las mujeres se les veda la posibilidad de realizar trabajos en el interior de las minas, estableciéndose una exclusión vinculada directamente a las diferencias de sexo”.

Y más adelante se añade,

“Es cierto que el mantenimiento de la disposición permitiría evitar el acceso a este tipo de trabajo a mujeres a las que sus condiciones físicas o su salud las hiciese ineptas para el mismo, pero existen medios adecuados para que esa necesaria protección se realice de forma sexualmente neutra, a favor también de los trabajadores varones más débiles o menos fuertes, sin llegar a impedir a la mujer, como hace el Decreto de 26 de julio de 1957, el acceso a estos empleos. La protección

frente a las consecuencias que para la salud y la integridad física y para la calidad de vida del trabajo representa el trabajo en el interior de las minas, encuentra un sólido apoyo constitucional (art. 40.2 CE) y exige por eso limitaciones, exigencias y controles sanitarios adecuados, sin que resulte necesaria e imprescindible para eso el prohibirle a la mujer el trabajo en el interior de las minas, prohibición que reduce además las posibilidades de empleo de la mujer en un ámbito productivo del que ésta no quiere ser excluida.

No es ocioso recordar al respecto que el propio Gobierno parece ser consciente de la falta de fundamento actual de esta prohibición al denunciar por Instrumento de 6 de mayo de 1991, el art. 8.4.b) de la Carta Social Europea relacionado con la prohibición del empleo femenino en trabajos subterráneos de minería, que dejó de tener efectos para España a partir del 5 de junio de 1991.

Aunque esta prohibición obedeciera a razones históricas que pudieran justificarla, éstas no son en la actualidad ya fundamento suficiente para justificar su mantenimiento. Por eso la misma no respeta la exigencia constitucional de igualdad de derechos entre hombres y mujeres, y por ello ha de darse razón a la actora en que se le ha aplicado una disposición reglamentaria que los órganos judiciales deberían estimar derogada por la Constitución, por incompatible con la interdicción de discriminación por razón de sexo del art. 14 CE”.

C) STC 173/1994, de 7 de junio

Esta sentencia es particularmente importante porque trata de un supuesto en que no se contrató a una trabajadora por razón de su embarazo. Como ya tuvimos ocasión de exponer, la situación de embarazo y maternidad justifican medidas de protección y favorecimiento de la mujer en el orden laboral y, por eso, cualquier decisión que tenga

como motivo último la situación de embarazo de la mujer, entra de lleno en la discriminación por razón de sexo proscrita por el art. 14 de la CE.

Los hechos examinados fueron los siguientes: en un determinado Departamento Ministerial varias mujeres tenían suscrito sendos contratos temporales que se iban renovando y, en un determinado momento, a una de ellas dejó de renovársele el contrato. Cuando el marido de la interesada solicitó una explicación al responsable de contratación recibió como respuesta que no se había prorrogado el contrato a su mujer por encontrarse embarazada. El Tribunal Constitucional, cuando el caso llegó a sus puertas, dijo lo siguiente en el *fundamento jurídico* 3:

“Respecto de este aspecto de la cuestión planteada, debe tenerse en cuenta que la conducta discriminatoria se cualifica por el resultado peyorativo para el sujeto que la sufre, que ve limitados sus derechos o sus legítimas expectativas por la concurrencia en él de un factor cuya virtualidad justificativa ha sido expresamente descartada por la Constitución, por su carácter atentatorio a la dignidad del ser humano (art. 10.1 CE).

En este contexto, no se puede sostener en modo alguno que sólo cuando está en curso una relación laboral pueda generarse una conducta de esta naturaleza, y, mucho menos, cuando esa relación laboral podría haber continuado normalmente, a través de la oportuna prórroga o nueva contratación sucesiva, y eso no se produce a consecuencia del hecho del embarazo sobrevenido de la mujer.

De sostenerse la postura anterior, quedarían al margen de tutela algunas de las más notorias consecuencias de la discriminación como mal social a erradicar por el mandato constitucional (las especiales dificultades en el acceso al empleo de los colectivos discriminados o, en el caso de la mujer, la continuidad de su propia carrera profesional por la maternidad) y, además, quedarían virtualmente vacíos de

contenido compromisos internacionales adquiridos por España en esta materia, de cuya virtualidad interpretativa de lo dispuesto en el art. 14 CE no cabe dudar (art. 10.2 CE). Así sucedería con lo establecido en el Convenio núm. 111 de la OIT, que prohíbe también las discriminaciones -en el empleo y la ocupación- (lo que, obviamente, incluye los momentos preliminares a la contratación). Y así sucedería con lo establecido en el Convenio sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de 18 de diciembre de 1979, cuyo art. 11 extiende el compromiso de los Estados firmantes a establecer mecanismos adecuados de tutela contra la discriminación de la mujer en relación con el empleo y el ejercicio del -derecho al trabajo, como derecho inalienable de todo ser humano-”.

Para añadir más adelante,

“No puede mantenerse que en el presente caso no se produjo una discriminación por el solo dato de que el empresario se limitó a ejercitar un acto de libertad al margen del contrato de trabajo. La conducta empresarial, fundada en motivos expresamente prohibidos como el sexo, no puede ser valorada como un mero acto de libertad indiferente para el Derecho. La trascendencia del acceso al empleo como vehículo de superación de la situación social peyorativa de los colectivos discriminados no puede ser negada, como lo ratifican los instrumentos internacionales citados. Y por ello mismo, la mera negativa a renovar un contrato o a contratar por parte del empresario, es jurídicamente relevante desde el momento en que a la luz de los hechos declarados probados, ha sido un motivo prohibido por discriminatorio el que ha obstado a la reanudación de la relación laboral, porque entra de lleno en el ámbito de aplicación del art. 14 CE, y deben serle aparejadas las consecuencias lógicas que derivan de esta calificación.”

También en el ámbito del Tribunal Supremo y de los Tribunales Superiores de Justicia, se registraron pronunciamientos declarando discriminatorios actos de los

empresarios en los cuales se impedía a la mujer acceder a un trabajo por causa de su embarazo. Resulta procedente, en este sentido, traer a colación la Sentencia del *Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 16 de octubre de 1997*, que encontró como discriminatorio el acto de un empresario que no renovó un contrato de fomento de empleo a una mujer que estaba embarazada, cuando el resto del grupo femenino (trabajadoras de la limpieza) vio como se prorrogaban sus contratos. El Tribunal consideró que *“es un acto contrario a derecho, que no se puede entender legitimado por la libertad con la que cuenta el empresario para decidir la renovación o no de un contrato de trabajo, pues la mera negativa del empresario a renovar un contrato, es jurídicamente relevante cuando a la luz de los hechos probados queda acreditado que ha sido un motivo prohibido por discriminatorio el que ha obstado a la reanudación de la relación laboral porque entre de lleno en el ámbito de aplicación del art. 14 de la CE”*.

d) STC 7/1983, de 14 de febrero

En este supuesto, el Tribunal Constitucional se enfrentó con el enjuiciamiento de la constitucionalidad de una disposición de la reglamentación de la Compañía Nacional Telefónica de España que regulaba el pase a la excedencia forzosa de las trabajadoras de dicha Compañía con ocasión de su casamiento, y con la posibilidad de solicitar el reingreso cuando se constituyeran en cabezas de familia. En el *fundamento jurídico 2*, el Alto Tribunal declaró que *“el carácter discriminatorio de la citada disposición reglamentaria de la CTNE no ha sido puesto en duda por ninguna de las partes, ni en esta sede ni ante los Tribunales del orden jurisdiccional social (art. 1 LPL), pues para todos, y desde luego también para nosotros, es evidente que la suspensión del contrato de trabajo para el personal femenino por el hecho de contraer matrimonio constituye una discriminación por razón de sexo, pues no se hace derivar idéntica consecuencia en relación con el personal masculino de la misma empresa que contrajera matrimonio.”*

Si nos vamos al *derecho comunitario europeo*, también nos encontramos con algún fallo del TJCE que tildó de discriminatoria la negativa a contratar la prestación de una mujer embarazada. Uno de los supuestos más relevante fue el que motivó la *Sentencia del TJCE de 8 de noviembre de 1990, “Asunto Dekker”*, en el que los hechos más significativos fueron los que se indican a continuación. La Sra. Dekker solicitó un empleo en un centro educativo, y dió a conocer que estaba embarazada de tres meses. Aunque la comisión la seleccionó para el puesto, no fue contratada por el centro docente porque el régimen del seguro de enfermedad aplicable no concedía prestaciones económicas a quien se daba de alta en situación de embarazo, sin que el régimen presupuestario del centro docente, basado en subvenciones, le permitiera contratar a su cargo a un sustituto docente por la ausencia debida a la maternidad. Ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad la interesada mantuvo su tesis de que se trataba de una discriminación directa, frente al argumento del centro que alegaba -como razón para no contratarla- la falta de cobertura social del correspondiente permiso y no el embarazo. El Tribunal de Luxemburgo dio la razón a la Sra. Dekker con un razonamiento impecable: *“Un empresario que se niega a celebrar un contrato de trabajo con una candidata a la que considerara apta para desarrollar una determinada actividad, viola directamente el principio de igualdad de trato, según se define en los arts. 2.1 y 3.1 de la Directiva 76/207/CEE ... cuando dicha negativa a contratar se basa en las posibles consecuencias, perjudiciales para el empresario, de la contratación de una mujer embarazada y derivadas de normas que, promulgadas por las autoridades públicas competentes en la materia de incapacidad para el trabajo, asimilan la imposibilidad de desarrollar una actividad por causa de embarazo o parto a la imposibilidad de desarrollar una actividad por causa de enfermedad...”*

3.5.1.a) Las medidas de favorecimiento de la contratación.

A falta de una ley general de acciones positivas a favor de la mujer, referida al ámbito laboral, los poderes públicos, en concreto el Estado y las Comunidades Autónomas, articularon una serie de ayudas que, como instrumentos de una política activa de empleo,

contribuyen al fomento del trabajo de las mujeres. Como a lo largo de este trabajo se vino sosteniendo son aún muchas las ocupaciones en las que las mujeres tienen escasa presencia. Sirva para corroborar lo dicho, la *Orden de 16 de septiembre de 1998* para el fomento estable de mujeres en las profesiones y ocupaciones con menor índice de empleo femenino. En el artículo único de esta norma se indica que se considera que las mujeres están subrepresentadas en todas las profesiones y oficios de la clasificación nacional de ocupaciones, excepto los que aparecen relacionados en el anexo de dicha Orden (por ejemplo, profesoras, enfermeras, graduadas sociales, secretarias administrativas, empleadas domésticas, camareras, cocineras, dependientas de tiendas, peluqueras, auxiliares de enfermería y otras).

Pues bien, sucintamente hay que hacer referencia a la *Ley 63/1997, de 26 de diciembre*, de medidas urgentes para la mejora del mercado de trabajo y el fomento de la contratación indefinida y la *Ley 64/1997, de 26 de diciembre*, por la que se regulan incentivos en materia de Seguridad Social y de carácter fiscal para el fomento de la contratación indefinida y la estabilidad en el empleo.

El conjunto de ayudas que recogen estos textos legales, se enmarca dentro del Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad del Empleo, y se ajustan a las directrices del Consejo Europeo Extraordinario de Luxemburgo. En dicho acuerdo, y para justificar las medidas de fomento del empleo estable, se indica que el mercado de trabajo se caracteriza -entre otras notas- por la temporalidad (34 por 100) y la rotación de la contratación laboral, lo que acarrea graves efectos sobre la población trabajadora, el crecimiento económico, el funcionamiento de las empresas y el sistema de protección social. La normativa señalada regula los incentivos fiscales y de Seguridad Social a la contratación indefinida y a la transformación en indefinidos de los contratos temporales, y se completa con normas específicas que tienen en cuenta circunstancias personales concurrentes en determinados colectivos de trabajadores (por ejemplo las mujeres) con especiales dificultades de acceso

al empleo. Los incentivos se concretan en bonificaciones en las cuotas empresariales a la Seguridad Social. De esta forma podemos mencionar los incentivos estatales a la contratación indefinida de las mujeres, *de forma muy resumida*:

- Contratación indefinida de mujeres desempleadas, inscritas en la Oficina de empleo, por un período al menos de doce meses, para que presten servicios en profesiones u oficios en los que el colectivo femenino se encuentre subrepresentado: bonificación de la cuota empresarial a la Seguridad Social, por contingencias comunes de un 60 por ciento durante un período de 24 meses siguientes a su contratación.
- Transformación en indefinidos de contratos temporales y de duración determinada vigentes el 17 de mayo de 1997, cuando la transformación afecte a mujeres en profesiones u oficios en los que están subrepresentadas: bonificación de la cuota empresarial a la Seguridad Social, por contingencias comunes, de un 60 por ciento durante los 24 meses siguientes a la transformación.
- Contratación indefinida de jóvenes desempleados menores de 30 años: bonificación de la cuota empresarial a la Seguridad Social, por contingencias comunes de un 40 por ciento durante un período de 24 meses.
- Contratación indefinida de desempleados mayores de 45 años: bonificación de la cuota empresarial a la Seguridad Social, por contingencias comunes de un 60 por ciento durante los dos primeros años, y de un 50 por ciento durante el resto de la vigencia de los contratos.

Estas contrataciones gozan de incentivación fiscal.

En este orden de cosas merece ser destacada, por la importancia que supone para nuevas contrataciones, la reciente regulación por el *Real Decreto-Ley 11/1998, de 4 de septiembre*, (convalidado por acuerdo del Congreso de los Diputados de 24 de septiembre de 1998) de las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social de los contratos de interinidad que se celebren con personas desempleadas para sustituir a trabajadores durante los períodos de descanso por maternidad, adopción y acogimiento. En efecto, tal como se indica en el preámbulo de la norma citada, las directrices aprobadas por la cumbre de Jefes de Estado celebrado en Luxemburgo el 15 de diciembre de 1997 obligan a los países miembros de la Unión Europea a fomentar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el acceso al empleo. En este sentido se reconoce que uno de los motivos que pueden frenar la contratación de las mujeres es el coste adicional que para la empresa puede tener si, contratada una mujer, ésta queda embarazada con posterioridad. De ahí que el Plan Nacional de Acción para el Empleo previó, para fomentar la igualdad entre hombres y mujeres, la asunción por el Estado de los costes de la Seguridad Social a cargo del empresario derivados de las situaciones de maternidad o paternidad, cuando los trabajadores se encuentran en períodos de descanso por tal causa, por adopción o por acogimiento de menores.

Con tal motivo, el *art. 1* de la normativa a que se hace referencia más arriba establece que *“los contratos de interinidad que se celebren con personas desempleadas para sustituir a trabajadores que tengan suspendido su contrato de trabajo durante los períodos de descanso por maternidad, adopción y acogimiento, en los términos establecidos en el número 4 del artículo 48 del Estatuto de los Trabajadores, tendrán derecho a una bonificación del 100 por 100 en las cuotas empresariales de la Seguridad Social, incluidas las de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, y en las aportaciones empresariales de las cuotas de recaudación conjunta...”*

Dichos beneficios no serán de aplicación a las contrataciones de interinidad celebradas por las Administraciones Públicas y sus organismos autónomos y aquellos que

se suscriban con el cónyuge, ascendientes, descendientes y demás parientes por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado inclusive del empresario o de aquellos que sean miembros de los órganos de administración de las empresas que revistan la forma jurídica de sociedad. Tampoco se pueden beneficiar de dichas bonificaciones los denominados contratos de puesta a disposición.

En la Comunidad Autónoma de Galicia, y a través de la *Consellería de Familia y Promoción de Empleo, Mujer y Juventud*, se realizó un esfuerzo muy notable por incentivar el empleo de la mujer, y al respecto, conviene recordar que está vigente el III Plan de Igualdad de Oportunidades de Mujeres Gallegas 1998-2001. En este mismo orden de cosas y sin ánimo exhaustivo pueden citarse las siguientes normas referentes al tema en cuestión:

- *Orden de 3 de marzo de 1998*, por la que se convocan bolsas de especialización para la realización de estudios sobre la mujer y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Galicia.
- *Orden de 3 de marzo de 1998*, por la que se regulan ayudas y subvenciones para actividades realizadas por entidades destinadas a la promoción de la mujer.
- *Orden de 13 de marzo de 1998*, por la que se establecen líneas de actuación y estímulo a la formación de mujeres en aquellas profesiones ligadas a sectores y actividades considerados prioritarios en Galicia, cofinanciados por el Fondo Social Europeo.
- *Orden de 20 de abril de 1998*, por la que se regulan ayudas y subvenciones para la creación de empresas y la integración laboral de la mujer como estímulo a mujeres emprendedoras de Galicia (programa Emega).

- *Orden de 27 de abril de 1998*, por la que se establece la convocatoria pública para participar en las acciones del servicio de área de autoempleo.
- *Orden de 27 de abril de 1998*, por la que se regulan los programas de fomento de la contratación de la Comunidad Autónoma de Galicia para el ejercicio de 1998.

Sin agotar todos los supuestos vamos a consignar algún tipo de ayudas que se contienen en esta última disposición:

- Ayudas a la contratación indefinida a tiempo completo, de mujeres desempleadas que se reincorporen a la actividad laboral después de una ausencia de un mínimo de tres años, o que sean contratadas en profesiones u oficios en los que están subrepresentadas, o desempleadas menores de 30 años que busquen su primer empleo: subvención de 700.000 pts.
- Transformación de contratos de duración determinada o temporales en indefinidos que afecte a mujeres que prestan servicios en profesiones u oficios en los que están subrepresentadas: subvención de 500.000 pts.

Estas ayudas son compatibles con las bonificaciones a las cuotas de la Seguridad Social a las que nos referimos anteriormente.

De la misma forma que se contempla en el Estado, en la precitada Orden se recoge una medida incentivadora del empleo *pionera y novedosa*, que es la consistente en la concesión de ayudas a las sustituciones en permisos parentales. En el Capítulo IV de la norma arriba citada se instrumenta un programa de apoyo a la sustitución de trabajadoras por causa de maternidad, adopción o acogimiento, que tiene por objetivo favorecer la

cobertura de aquellos puestos de trabajo que quedan vacantes temporalmente como consecuencia de la suspensión del contrato de trabajo de la mujer trabajadora por maternidad, adopción o acogimiento de menores de 5 años, en virtud de lo estipulado en los arts. 45.1 y 48.4 del ET. Las empresas que realicen un *contrato de interinidad*, por la causa señalada anteriormente, con trabajadores desempleados inscritos en la oficina de empleo, pueden obtener una ayuda económica en cuantía equivalente a las cuotas empresariales a la Seguridad Social correspondientes a la trabajadora con suspensión de la relación laboral por causa de maternidad y durante el período de la sustitución.

A lo largo de esta reflexión se vino sosteniendo -en línea con la doctrina y jurisprudencia especializada- que una de las brechas por las que se introduce la discriminación por razón de sexo en las relaciones laborales, se da cuando la mujer está embarazada. La legislación más progresista y a la que se unió España, viene otorgando protección jurídica a todo lo que rodea a la maternidad, ya que es un factor diferencial que, por razones obvias, incide de forma exclusiva sobre las mujeres, y que justifica incluso, un plus de atención por parte de los poderes públicos.

3.5.2. Condiciones de trabajo.

Una vez que la mujer desempeña su trabajo por cuenta ajena también rige -siquiera con una mayor intensidad- el principio de igualdad de trato con el hombre. No obstante, como tendremos ocasión de reseñar, es en el desenvolvimiento de la prestación laboral donde aún se registran discriminaciones en contra del colectivo femenino, lo que ha motivado una legislación protectora que tiene su máxima justificación en la situación de embarazo de la mujer trabajadora.

En unión de los preceptos de la Constitución y del Estatuto de los Trabajadores referidos a la igualdad, en sus múltiples facetas, entre hombres y mujeres, existe una

normativa internacional que va referida a garantizar la igualdad de trato en las condiciones en que se realiza la prestación laboral correspondiente. En este sentido se pueden citar la *Directiva 75/117/CEE, de 10 de febrero, relativa a la aplicación del principio de igualdad de retribución entre los trabajadores masculinos y femeninos*, la *Directiva 76/207/CEE, de 9 de febrero, sobre la puesta en práctica del principio de igualdad en lo que concierne al acceso al empleo, la formación y promoción profesionales y las condiciones de trabajo*, la *Directiva 92/1985/CEE, de 19 de octubre relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada que diera a luz o en período de lactancia*, la *Recomendación de la Comisión de 27 de noviembre de 1991 relativa a la protección de la dignidad de la mujer y del hombre en el trabajo* y los *Convenios de la OIT núms. 100, 111, 117 y 156*.

Pues bien, procediendo sistemáticamente, vamos a reflexionar sobre algunos aspectos de las condiciones de trabajo, sobre los que se detectaron actitudes discriminatorias:

En primer término conviene dirigir nuestra mirada a las *remuneraciones* por el trabajo realizado. Las retribuciones constituyen el objetivo de la discriminación por razón de sexo más antigua. Tanto la CE (art. 35) como el ET(arts. 17 y 28) y el Tratado de la Unión Europea (art. 119), como es conocido, introducen el principio de igualdad de salario sin discriminación por razón de sexo, por la prestación de un trabajo de *igual valor*. Esta matización se empleó por primera vez en el Convenio de la OIT núm. 100 (art. 2), y después se incorporó a la Directiva 75/117/CEE.

Una de las cuestiones más problemáticas suscitadas en torno al principio de igualdad salarial es qué se entiende o qué abarca este concepto. En este sentido podemos valernos de la jurisprudencia del TJCE que si bien en un principio actuó con criterios restrictivos distinguiendo partidas salariales de las que no gozan de esa consideración, con

posterioridad, evolucionó hacia un *concepto amplio de retribución* en lo concerniente al principio de igualdad de trato en este tema.

Un punto de inflexión lo supuso la *Sentencia del TJCE de 17 de mayo de 1990, “Asunto Barber”* en el que se planteaba la licitud de una cláusula contractual que concedía, en los supuestos de extinción de contrato, una indemnización a disfrutar por las mujeres trabajadoras con edad mínima de 50 años y por los hombres con un mínimo de 55 años. La sentencia declaró discriminatoria dicha cláusula (*“contra el varón”*) y entendió que dicha indemnización se incluía en el más genérico concepto de remuneración.

Existen ejemplos en la jurisprudencia del TJCE que expresan el carácter extensivo que se vino dando al concepto de retribución, de forma que el principio de igualdad retributiva se aplica no sólo al salario base y complementos salariales sino también a todas las ventajas en dinero o en especie, actuales o futuras, siempre que sean pagadas por el patrón por causa del empleo. Así se consideró que forman parte de las remuneraciones, las contribuciones empresariales a fondos de pensiones (*STJCE de 11 de marzo de 1981- “Asunto Worringham”*), las ventajas especiales en materia de transporte (*STJCE de 9 de febrero de 1982 - “Asunto Garland”*) y las indemnizaciones por jubilación (*STJCE de 16 de febrero de 1982 - “Asunto Burton”*).

En nuestro país se vinieron produciendo numerosos pronunciamientos jurisdiccionales en los que se analizó la cuestión de la discriminación retributiva. Uno de los temas analizados fue la distinta retribución entre empleados fijos y temporales cuando desarrollaban trabajos de igual valor. *La Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de julio de 1995* entendió de una diferencia retributiva en unos grandes almacenes entre trabajadores fijos y temporales, consistente en que éstos, a diferencia de aquéllos, no percibían un complemento por cada domingo o festivo que trabajaban. El Tribunal, siguiendo la *doctrina sentada por la STC 177/1983, de 31 de mayo*, entendió que *“la modalidad de*

adscripción no puede por sí misma, justificar el distinto tratamiento retributivo de estos dos grupos de trabajadores, ya que su impacto o resultado destruye la proporcionalidad derivada de la duración de los respectivos contratos, proporcionalidad que es uno de los aspectos de la igualdad. Se hace así de peor condición artificiosamente a quienes ya lo son por la eventualidad del empleo intensificando su situación menesterosa con la que en definitiva se enmascara una infravaloración de su trabajo...”

La cuestión de fondo del indicado pronunciamiento jurisdiccional encierra enorme importancia si reparamos en un dato: *la tasa de temporalidad del empleo femenino es alta* por lo que si a eso se une la percepción de salarios inferiores, por trabajos de igual valor, la discriminación se hace patente.

También la *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 15 de diciembre de 1992* consideró que existía discriminación retributiva por razón de sexo en un caso en el que en una empresa de cosméticos los complementos retributivos a puestos de trabajo desempeñados por varones eran superiores a los de las mujeres, cuando todos ellos tenían por finalidad despachar pedidos.

Ahora bien, frente a las discriminaciones retributivas por razón de sexo directas, existen otras diferenciadas, más sutiles, camufladas, menos patentes, y que son las denominadas discriminaciones indirectas de las que ya hablamos más atrás. Una de las variantes de discriminación indirecta es la derivada de la existencia de un sistema de *clasificación profesional* que concede un plus de valoración a las características de un sexo sobre el otro. El Convenio de la OIT núm. 100 y la Recomendación de la OIT núm. 90, de 1951, sobre la igualdad de remuneración se refieren a este problema y también la Directiva 75/177/CEE, cuando en su art. 1 se establece que *“cuando se utilice un sistema de clasificación profesional para la determinación de las retribuciones, este sistema se basará sobre criterios comunes a los trabajadores masculinos y femeninos, y se establecerá de manera que excluya las discriminaciones por razón de sexo”*.

La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional tuvo ocasión de entrar en esta problemática y resulta ejemplar acudir a los dictados de la *STC 145/1991, de 1 de julio* donde, con especial brillantez, se examinó el tema que nos ocupa.

La cuestión de fondo que debatió el Alto Tribunal (para concluir que había discriminación retributiva por razón de sexo), fue la siguiente: en un determinado Hospital, unas trabajadoras realizaban un trabajo igual a los trabajadores, pero a pesar de realizar las mismas funciones percibían menos retribuciones porque en el Convenio Colectivo aplicable, las primeras se encuadraban en la categoría profesional de “limpiadoras” mientras que los segundos figuraban en la categoría profesional de “peones”, con base en la mayor penosidad y esfuerzo físico que conllevaba su trabajo con respecto a las limpiadoras.

Para comenzar el TC *-fundamento jurídico 2-* admite que la prohibición constitucional de discriminación abarca la directa y la indirecta *“que incluye los tratamientos formalmente no discriminatorios de los que derivan, por las diferencias fácticas que tienen lugar entre trabajadores de diverso sexo, consecuencias desiguales perjudiciales por el impacto diferenciado y desfavorable que tratamientos formalmente iguales o tratamientos razonablemente desiguales tienen sobre los trabajadores de uno y otro sexo a causa de la diferencia de sexo”*.

Y a continuación añade, *-fundamento jurídico 3-* *“Resulta claro que una materia como la discriminación en las condiciones de trabajo -en una correcta interpretación conjunta de los artículos 14 y 35.2 CE- es el trabajo mismo, y no su denominación, el factor esencial para la comparación a efectos de no discriminación por sexo en la materia salarial, siendo la categoría profesional un elemento secundario cuando se constata esta esencial identidad en la prestación laboral de los trabajadores afectados y de aquéllos con los que se comparan. Por ello la diferencia por sexo de categorías profesionales entre*

quienes realizan un mismo trabajo no pueden considerarse como la justificación, sino antes bien, como el origen o instrumento mismo a través del cual se formaliza esa discriminación vedada”.

A mayor abundamiento y para darle una precisión mayor, el TC matizará -*fundamento jurídico 4-* que: *“El principio constitucional de no discriminación en la materia salarial abarca así también a todos aquellos supuestos en los que se produzca una desigual valoración de trabajos no estrictamente iguales, pero equivalentes o de igual valor desde el punto de vista de la naturaleza y condiciones de prestación, en cuya desigual valoración sea el elemento determinante el sexo o factores vinculados al mismo, excluye que la valoración de forma diferente del trabajo realizado tenga lugar por criterios vinculados al sexo de los trabajadores, y en particular a la condición de mujer, por reflejar infravaloraciones sociales o económicas del trabajo femenino”.*

Y concluye en el *fundamento jurídico 5* con lo siguiente:

“El órgano judicial consideró objetivamente justificada la diferencia de tratamiento económico entre Peones y Limpiadoras -en atención a la mayor penosidad y esfuerzo físico que caracteriza la categoría de Peón-. Sin embargo, la utilización exclusiva e irrazonable de este criterio objetivo ha producido consecuencias desiguales y perjudiciales para la mujer. Se partió de una premisa no demostrada, la mayor penosidad y esfuerzo físico, dando más valor así injustificadamente a una cualidad predominantemente masculina, desconociéndose otras características del trabajo (atención, cuidado, asiduidad, responsabilidad, etc.) más neutras en cuanto a su impacto en cada uno de los sexos.

El órgano judicial para excluir la existencia de discriminación por razón de sexo no se debió limitar a constatar que las reglas en materia de clasificación profesional establecían funciones distintas (sin tener en cuenta además que los varones que realizaban

tareas de limpieza fueran calificados como Peones), y debió entrar a analizar si las mismas podrían encubrir una discriminación indirecta por razón de sexo (art. 1.2 Directiva 75/117/CEE). El artículo 14 CE le imponía valorar si las diferentes funciones previstas en las normas sectoriales para las categorías de Peones y Limpiadoras efectivamente implicaban o no desarrollar un trabajo de distinto valor, empleando para cuantificar ese valor criterios que no se puedan considerar a su vez discriminatorios”...

“Una vez definida la categoría de Peón atendiendo sólo a la falta de conocimientos especializados y a la aportación de esfuerzo físico -que no resulta especialmente tipificado, y que bien puede ser equivalente de <trabajo manual>- la segregación de una determinada serie de trabajadores, tipificada por la simple definición de las tareas que les incumben, y que sustancialmente pueden ser asimiladas a la muy genérica descripción de la categoría de -peón-, en cuanto a sus rasgos caracterizadores, resulta discriminatoria, pues a esta sustancial similitud de los factores de evaluación del trabajo se añaden los datos que, en este contexto resultan sumamente significativos: La feminización de la categoría segregada (que demuestra incluso el hecho de que sea denominada en femenino) y la asignación a esta última de un nivel retributivo inferior. Eso permite suponer, más allá de toda duda, que no se persigue otro objetivo o resultado que minusvalorar el trabajo prestado en un área de servicios con dominante ocupación femenina, sin que existan razones objetivas que permitan sostener el -desigual valor- respecto de otras categorías en las que la participación femenina es menos acusada.”

He ahí la encomiable doctrina del Tribunal Constitucional que ahondando en el análisis de una cuestión fáctica llega a descubrir una discriminación retributiva por razón de sexo, prohibida por el ordenamiento jurídico y que *estaba solapada en una diferente clasificación profesional*. En una posterior declaración, en concreto en la *STC 58/1994, de 28 de febrero*, y en un caso parecido, se llegó a la misma conclusión, al manifestarse en ella que el solo enunciado de tareas diversas es un argumento descriptivo, imprescindible pero que no prejuzga en absoluto la razón por la que unas tareas -las desempeñadas

predominantemente por hombres- fueron más valoradas que otras -las desempeñadas predominantemente por mujeres- a efectos salariales.

También de los términos derivados de la *STC 145/1992, de 13 de octubre* (aunque no se entró en el fondo de asunto debido a razones procedimentales) se puede observar como se estaba en un caso de discriminación retributiva indirecta. En efecto, los hechos reflejaron que en el departamento de una empresa había dos grupos de trabajadores: un grupo de mujeres clasificadas como oficiales de 1ª y 2ª y un grupo de hombres clasificados como ayudantes especializados y peones. A pesar de que los varones poseían una calificación profesional inferior a las mujeres, percibían un complemento salarial en razón a su categoría que daba como resultado una mayor retribución de los hombres sobre las mujeres. La integración a diversas categorías de hombres y mujeres se tomó como pretexto para una diferencia retributiva superior de los trabajadores masculinos.

También en otras sedes jurisdiccionales se produjeron sentencias en este mismo sentido. A título de ejemplo merece la pena traer a colación la *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de 10 de octubre de 1995*, donde se examinó una diferencia en la percepción de un complemento salarial entre hombres y mujeres por un trabajo igual, en la industria del caucho. En ella, el Tribunal declaró que “*aunque (el complemento salarial) varía de una persona a otra, incluso aunque efectúan el mismo trabajo y tengan idéntica categoría, concurre la circunstancia de que su importe, en el caso de cualquiera de los varones, es superior al más alto de los asignados a las mujeres, a pesar de que éstas realicen un trabajo de igual valor, lo que revela la existencia de una discriminación indirecta por razón de sexo...*” (los hombres y las mujeres poseían distinta clasificación profesional).

Para completar la visión de lo que venimos exponiendo, resulta ilustrativo volver la mirada a la Jurisprudencia del TJCE para observar cuales fueron las reglas que elaboró en la materia de discriminación salarial. Se pueden indicar tres puntos:

- a) En los supuestos en que existan categorías predominantemente ocupadas por trabajadores de uno u otro sexo, desigualmente retribuidas, y no exista transparencia en la determinación de los criterios retributivos, corresponde al empleador la carga de justificar los citados criterios que excluyan la sospecha de que el sexo pudo ser el factor determinante de la diferencia (*así STJCE, de 27 de octubre de 1993, “Asunto Enderby”*).
- b) Para entender cumplida la exigencia anterior no es suficiente con poner de manifiesto la desigualdad de las tareas desarrolladas. El parámetro de la igualdad no es, en este punto, la identidad de tareas sino la igualdad de valor del trabajo, único relevante para comprobar la razonabilidad o no de una diferencia retributiva.
- c) En la valoración del trabajo los propios criterios de evaluación no deben ser, por sí mismos, discriminatorios. Deberá, en consecuencia, evidenciarse que se recurrió a criterios neutros de evaluación que garanticen la igualdad de condiciones de los trabajadores de ambos sexos.

Pues bien, existen múltiples ejemplos de discriminación retributiva enmascarada, que se pueden extraer de la Jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo. Sin afán de complitud nos referiremos a algunos de ellos.

- *STJCE de 1 de julio de 1986 “Asunto Rummels”*.

En esta sentencia se examinó un supuesto de discriminación indirecta por razón del sexo, consistente en el hecho de que una clasificación de puestos de trabajo vigente en una empresa, había valorado el criterio del esfuerzo y la fatiga que beneficiaba a los trabajadores masculinos. El Tribunal declaró que si bien la Directiva 75/117/CEE no se opone a la adopción del esfuerzo físico como criterio valorativo, sin embargo eso es a condición de que se tomen en cuenta otros factores que en conjunto (por ser más neutros) aparten toda discriminación basada en el sexo.

- *STJCE de 31 de marzo de 1981 “Asunto Jenkins”*.

Este pronunciamiento es muy interesante, porque examinó el caso de que en una empresa existían dos modalidades retributivas que se correspondían a contratación por tiempo completo y a tiempo parcial. En una primera aproximación al asunto, nada hacía sospechar que dicha diferencia retributiva tuviera que ver con los trabajadores masculinos o femeninos y, sin embargo, el Tribunal encontró una discriminación por razón de sexo ya que, bajo el ropaje de una diferencia inócua entre trabajadores a tiempo completo y a tiempo parcial, se escondía una división entre hombres y mujeres con consecuencias salariales inferiores para éstas últimas. La diferencia retributiva desfavorable para los trabajadores a tiempo parcial, derivaba de una discriminación retributiva indirecta por razón de *sexo*, debido a que el grupo de trabajadores con contratos a tiempo parcial estaba constituido *mayoritariamente por mujeres*.

Como consecuencia de lo sostenido, se puede manifestar que habría que prestar mucha atención a los sistemas de clasificación profesional que, en muchos casos, tienden a minusvalorar los trabajos realizados por las mujeres, y también hay que estar precavidos con las diferencias de remuneración ligadas a los contratos a tiempo completo y a tiempo parcial porque, en numerosas ocasiones, encubren auténticas discriminaciones por razón del sexo.

Ahora bien, y reiterando alguna consideración que se efectuó con anterioridad, hay que insistir en un hecho: las mujeres encuentran dificultades para compatibilizar su trabajo profesional con las obligaciones familiares de las cuales aún se responsabilizan mayoritariamente. Por eso, en todas las legislaciones nacionales de nuestro entorno y, por ende, también en el derecho comunitario, se contemplan toda una serie de previsiones y medidas de favorecimiento para que la mujer trabajadora pueda compaginar las obligaciones laborales y familiares.

El Convenio de la OIT, núm. 156 de 1981, establece en su art. 3 que “con vistas a crear la igualdad efectiva de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras, cada miembro deberá incluir entre los objetivos de su política nacional el de permitir que las personas con responsabilidades familiares que desempeñen o deseen desempeñar un empleo ejerzan su derecho a hacerlo sin ser objeto de discriminación y, en la medida de lo posible, sin conflicto entre sus responsabilidades familiares y profesionales”.

En ese orden de cosas, todos los Estados democráticos occidentales -en mayor o menor grado-, pusieron en marcha medidas de acción positiva para facilitar a la mujer trabajadora su atención a las obligaciones familiares, esencialmente -claro está- las derivadas de la maternidad. Una de las más empleadas ha sido la de las *ayudas a guarderías*.

El Tribunal Constitucional en la *Sentencia 128/1987, de 16 de julio* consideró justificada, y por eso no discriminatoria, una prestación por guardería que el INSALUD reconocía a las trabajadoras independientemente de su estado civil, con hijos menores de 6 años, con base en que constituía una medida de acción positiva que iba destinada a favorecer la compatibilidad de las obligaciones laborales y familiares, ya que éstas, en la realidad circundante las asumen con mayor intensidad las mujeres.

Igual ocurre con las guarderías laborales que se definen en el artículo 1 de la *Orden de 12 de febrero de 1974* como aquellas que sin ánimo de lucro tengan por finalidad esencial la custodia y cuidado de los hijos de la *mujer trabajadora* por cuenta ajena, menores de 6 años, durante la jornada de trabajo de aquélla y, potestativamente, la educación preescolar de ellos. Con independencia de que en algún sector se considere que en el caso de las guarderías se asiste a una discriminación “*contra el varón*”, lo cierto es que, en el último caso, se mantiene la regulación favorable a la mujer trabajadora. *La Resolución de 18 de febrero de 1998* (BOE del día 4 de marzo) dió publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros de distribución territorial de los créditos presupuestarios destinados a subvenciones para la realización de programas de servicios sociales, entre el que se encuentra el relativo a la subvención de guarderías infantiles laborales que para Galicia ascienda a casi 71 millones de pts.

Ahora bien, es con motivo del embarazo y subsiguiente situación de maternidad, dónde existe una auténtica batería de medidas de protección de la mujer trabajadora y a las que brevemente vamos a referirnos.

En el ámbito internacional cabe citar los *Convenios de la OIT, núm. 3 de 1919* relativo al empleo de las mujeres y el *núm. 103 de 1952* (que completa al anterior) sobre la protección de la maternidad y la *Recomendación de la OIT núm. 95 de 1952* en el mismo sentido, que abarca facilidades a las madres lactantes, protección del empleo (cómputo como antigüedad del período de ausencia legal, ilegalidad del despido durante el período, antes y después del parto, que comprenda el permiso) y protección de la salud de las mujeres durante el período de la maternidad (deberían estar prohibidos el trabajo nocturno y las horas extraordinarias a las mujeres embarazadas o lactantes).

En el ámbito del derecho comunitario, además de las que se vinieron citando, procede que mencionemos la *Directiva 92/85/CEE, de 19 de octubre, sobre la aplicación*

de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo, de la trabajadora embarazada, que diera a luz o en período de lactancia, dictada como consecuencia de lo establecido en el art. 19 de la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores. Aparte de otras consideraciones, esa Directiva indica que los Estados miembros deberán adoptar medidas para que las trabajadoras embarazadas, las que dieran a luz o en período de lactancia, no se vean obligadas a realizar trabajos nocturnos durante el embarazo o el permiso consecutivo al parto; en segundo lugar debían incluir, junto al permiso de maternidad, los denominados permisos para exámenes prenatales; y en tercer lugar, y como garantía para las trabajadoras, prohibir el despido durante el período comprendido entre el comienzo del embarazo y el final del permiso de maternidad (criterio incorporado del TJCE). En esta misma línea tenemos que mencionar la Directiva 96/34/CEE, de 3 de junio, relativa al acuerdo marco sobre el permiso parental celebrado por la UNICE, el CEEP y la CES.

En nuestro ordenamiento jurídico laboral se contienen numerosas previsiones que tratan de proteger a la mujer trabajadora en el desarrollo de la prestación laboral, alguna de ellas teniendo como referente el hecho diferencial del embarazo y la maternidad.

Vamos a reflejar algunas normas que regulan lo dicho anteriormente. Para proceder de forma sistemática distinguiremos:

1.- Protección de la seguridad y la salud de las trabajadoras.

- Cuando la evaluación de un puesto de trabajo desempeñado por una trabajadora embarazada o en situación de parto reciente se revela de riesgo para la salud y seguridad de la mujer empleada, el empresario estará obligado a adoptar aquellas medidas necesarias para evitar la exposición a dicho riesgo a través de una adaptación de las condiciones o del tiempo de trabajo y entre las que cabe la no

realización del trabajo nocturno. Si no fuera posible dicha adaptación, la mujer trabajadora, en aquellas circunstancias, debería desempeñar otro puesto de trabajo o función diferente compatible con su estado (*art. 26 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre de prevención de riesgos laborales*).

- Las mujeres “gestantes”, o en “condiciones de procrear” tienen prohibido el trabajo en puesto con posibilidades de exposición a radiaciones por encima de determinada dosis en determinadas partes del cuerpo (*Real Decreto 53/1992, de 24 de enero que desarrolla la ley de energía nuclear*).
- Esta prohibido fumar en cualquier área laboral donde trabajen mujeres embarazadas (*Real Decreto 192/1988, de 4 de marzo limitativo de la venta y uso de tabaco*).

2.- Protección de la maternidad y de la crianza de los hijos.

- El art. 48.4 del ET contempla el *permiso de maternidad* que tiene como fundamento, por un lado, la salud de la madre y, por el otro, el bienestar y la crianza del hijo. Durante ese período (16 semanas o 18 en el caso de parto múltiple) el contrato de trabajo se suspende con reserva del puesto de trabajo (art. 45.1.d en relación con el art. 48.4 ET), con el cual se hace factible la compatibilización del trabajo con el ejercicio de la maternidad. En el supuesto de adopción si el hijo adoptado es menor de nueve meses el período de suspensión tendrá una duración de 8 semanas y si es mayor de esa edad durará 6 semanas. Cuando el padre y la madre trabajen, ésta al iniciarse el período de descanso por maternidad, podrá optar porque el padre disfrute de hasta 4 de las últimas semanas, siempre que sean ininterrumpidas y al final del citado período, salvo que en el momento de su efectividad la incorporación al trabajo de la madre suponga un riesgo para la salud.

Como se ve, en determinadas condiciones y con límites temporales, el permiso puede ser disfrutado por el padre. En la situación de maternidad -hay que indicarlo- continúa la obligación de cotizar a la Seguridad Social, de ahí la importancia de las acciones que consisten en subvencionar la contratación de interinos durante el tiempo de duración del permiso.

- El art. 37.4 del ET recoge el denominado *permiso de lactancia* de un hijo menor de 9 meses que podrá ser disfrutado, en caso de que trabajen los dos, por el padre o la madre indistintamente, y que consiste en la ausencia de 1 hora del trabajo (con posibilidad de fraccionamiento en dos medias horas) o, su sustitución, a petición de la mujer, por la reducción de la jornada normal en media hora. Como se puede constatar también aquí se observa el paso de una normativa protectora de la mujer trabajadora en exclusiva, a una que contempla las responsabilidades familiares dignas de atención.

- El art. 37.5 del ET contempla la reducción de la jornada laboral -y, pareja- de las retribuciones por razones de guarda legal para el cuidado de un menor de 6 años (o disminuido).-

- El art. 46.3 del ET concede a los trabajadores el derecho a un período de excedencia, no superior a 3 años, para atender al cuidado de cada hijo, tanto cuando sea por naturaleza como por adopción, estableciéndose que cuando el padre y la madre trabajen sólo uno de ellos podrá ejercitar ese derecho. Es, importante destacar en torno a este derecho lo siguiente: el período en que el trabajador permanezca en esa situación será computable a efectos de antigüedad; durante el primer año se le reservará el puesto y se le tendrá como período de cotización efectiva; y durante la excedencia el trabajador tiene derecho a asistir a cursos de formación profesional. Como se puede seguir observando, este tipo de excedencia sirve a los fines familiares

de las trabajadoras y eliminó muchos de los efectos discriminatorios de tipo indirecto que se registraban en la normativa anterior. En este orden de cosas, y como medida de fomento del empleo, resulta procedente significar que los contratos de interinidad que se celebran para sustituir al trabajador que esté en esta clase de excedencia tendrán derecho a una reducción en las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social por contingencias comunes, cuando dichos contratos se lleven a cabo con beneficiarios de prestaciones por desempleo, que lleven como perceptores más de un año (95 por 100 durante el primer año, 60 por 100 durante el segundo y 50 por 100 durante el tercero de excedencia del trabajador que se sustituye).

- El art. 37.3.b) regula un permiso consistente en el tiempo indispensable para la realización de exámenes prenatales y técnicas de preparación al parto que se deban realizar dentro de la jornada de trabajo (un derecho que se reconocía de la misma manera en el art. 26.4 de la Ley 3/1995, de 8 de noviembre citada con anterioridad).

3.- Protección contra el acoso sexual

Entre los derechos básicos que posee el trabajador en la relación de trabajo figura el del respeto a su intimidad y a la consideración debida a su dignidad, comprendida la protección frente a ofensas verbales o físicas de naturaleza sexual (art. 4.2.e E.T.). El art. 184 del vigente Código Penal, por otra parte, introdujo el delito de acoso sexual. En este orden de cosas, conviene recordar que el art. 96.11 del ET considera como infracción muy grave “*los actos del empresario que fueran contrarios al respeto de la intimidad y consideración debida a la dignidad de los trabajadores*”.

La mujer trabajadora que sea objeto de acoso sexual laboral, dejando a un lado la vía penal, puede acudir al procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales (arts. 175 a 181 de la LPL), en el que si se acredita que hubo violación de

algunos de esos derechos, cabría, entre otros contenidos del fallo, indemnización por daño moral (*así Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, de 17 de febrero de 1995*).

Asimismo, la mujer puede reaccionar frente al acoso pretendiendo la extinción del contrato de trabajo con base en el artículo 50.c) ET.

En este sentido, hay que señalar que en el derecho comunitario existe la *Recomendación de la Comisión de 27 de noviembre de 1991, relativa a la protección de la dignidad de la mujer y el hombre en el trabajo*.

4.- Otras formas de protección

Antes de concluir este apartado debemos hacer referencia a una última cuestión. La interdicción de discriminación de la mujer en el trabajo también comprende aquellas acciones u omisiones que le privan de sus posibilidades de ascenso cuando disfruta de la correspondiente licencia por embarazo y maternidad. En efecto, en el sentido indicado resulta paradigmático acudir a la jurisprudencia del TJCE. En efecto, la reciente *Sentencia del TJCE, de 30 de abril de 1998, “Asunto Evelyne Thibault y Caisse Nationale”*, declaró incompatible con el derecho comunitario la normativa nacional que excluye del beneficio de la promoción profesional a una mujer con permiso de maternidad. Interpretando la Directiva 76/207/CEE, el Tribunal sostuvo la opinión de que tiene por objeto conseguir una igualdad material y no meramente formal, y, en ese sentido, asiste a todo empleado el derecho de poderse beneficiar de una promoción profesional como parte integrante de su contrato de trabajo. El caso que recoge la sentencia versó sobre los siguientes hechos: una mujer trabajadora que estaba encinta y había hecho uso del permiso por maternidad, se vio excluida de la calificación anual que la empresa realizaba a todos los trabajadores -tanto varones como mujeres-, y que constituía un paso esencial para una posible promoción profesional. El Tribunal consideró que dicho comportamiento (privación de la calificación)

constituía una discriminación basada directamente en el sexo, prohibida en ese supuesto por los arts. 2.3 y 5.1 de la Directiva ya que, si no hubiese disfrutado del permiso al que tenía derecho, entonces, se le habría calificado en el año de referencia por parte de la empresa.

Más recientemente la *Sentencia del TJCE de 22 de septiembre de 1998 “Asunto Coote”* se enfrentó a un supuesto verdaderamente interesante. Una mujer, la Sra. Coote, demandó a su antiguo empresario (Granada Hospitality) porque se negó a proporcionar referencias a empresarios potenciales de dicha señora. Esta mujer había estado empleada en el citado hospital desde diciembre de 1992 a septiembre de 1993 y en ese año ejerció una acción legal contra Granada Hospitality alegando una discriminación por razón de sexo consistente en que había sido despedida por su embarazo. En julio de 1994, la Sra. Coote, que buscaba nuevo empleo, se dirigió a dos agencias de colocación, y la antigua empresa no proporcionó referencias suyas a una de ellas lo que, a su juicio, provocó dificultades para encontrar trabajo. El TJCE, analizando la Directiva 76/207/CEE consideró que ésta obliga a los Estados miembros a adaptar su normativa e impedir que las empresas adopten represalias contra trabajadores que hubieran iniciado procedimientos judiciales contra ellas, para, de esa forma, se respete el espíritu de la Directiva, y así aquéllos queden protegidos incluso cuando la relación laboral se hubiere extinguido.

En definitiva, y resumiendo lo hasta aquí descrito, bien se puede manifestar que la mujer trabajadora sufre a menudo discriminación, tanto en el acceso a un empleo en igualdad de condiciones con el hombre y en el ascenso profesional, como a la hora de percibir los salarios que son inferiores a los de los trabajadores masculinos.

3.5.3. El despido discriminatorio por razón de sexo.

Si como venimos constatando se producen discriminaciones por razón del sexo en el acceso al trabajo, en el desarrollo de la prestación laboral y en las condiciones de trabajo, también existen a la hora de finalizar el contrato de trabajo. La mujer trabajadora que está embarazada fue -y continua siendo- objeto de despidos por encontrarse en esa situación lo que está prohibido por el ordenamiento jurídico laboral. Es más, también la normativa internacional que *ex. art. 10.2 CE* sirve de fuente interpretativa a la española, así lo corrobora. En efecto, el *Convenio de la OIT núm. 158* (art. 5-d) prescribe que el embarazo no constituirá causa justificada para la terminación de la relación de trabajo; el *Convenio de la OIT núm. 103* (art. 6) reputa como ilegal que por y durante la ausencia al trabajo por dicha causa, el empleador comunique a la mujer su despido y en similares términos se pronuncia el *Convenio de la OIT núm. 3* (art. 4). A su vez otro *Convenio de la OIT, el núm. 156* (art. 8) concluye que la responsabilidad familiar no debe constituir de por sí una causa justificada para poner fin a la relación de trabajo. Abunda en lo mismo, la *Recomendación de la OIT núm. 95* en la que se dice que el período durante el que será ilegal para el empleador despedir a una mujer, debería comenzar a contarse a partir del día en que fuese notificado el embarazo por medio de un certificado médico.

Si acudimos al derecho comunitario encontramos una previsión análoga en las *Directivas 76/207/CEE y 92/85/CEE*. Fruto de eso es que la Jurisprudencia del TJCE consideró que el despido de una trabajadora por razón de su embarazo constituye una discriminación directa basada en el sexo (*Sentencia del TJCE de 8 de noviembre de 1990*), “*Asunto Hertz*”), como también que la ruptura del contrato ni siquiera se puede justificar por el hecho de que una prohibición legal, impuesta por causa del embarazo, impida temporalmente a la trabajadora desempeñar un trabajo nocturno (*Sentencia del TJCE de 5 de mayo de 1994, Asunto Habermann-Bertermann*).

En este orden de cosas, debemos mencionar la muy reciente e importante *Sentencia del TJCE, de 30 de junio de 1998, “Asunto Mary Brown”*, referida a un tema de

despido de la mujer embarazada y en el que sus hechos fueron los siguientes: la Sra. Brown trabajaba para la empresa Rentokil como conductora, y después de comunicar a la empresa que estaba encinta, a primeros de agosto de 1990, el día 16 de dicho mes dejó de trabajar como consecuencia de las dificultades de su embarazo. El problema surgió porque de acuerdo con la regulación laboral de la empresa, en caso de ausencia por enfermedad superior a veintiséis semanas, el trabajador sería despedido, fuese hombre o mujer. Eso sucedió con la Sra. Brown que fue despedida el 8 de febrero de 1991, fecha en la que aún no se había incorporado al trabajo. Su hijo nació el 22 de marzo de 1991. El Tribunal después de interpretar las Directivas 76/207/CEE y 92/85/CEE, declaró que el despido de una mujer en cualquier momento de su embarazo por ausencias debidas a una enfermedad causada por dicho embarazo es contrario al derecho comunitario. Para eso tuvo en cuenta el art. 10 de la Directiva 92/85/CEE que prevé una protección particular para la mujer, al establecer la prohibición de despido durante el período comprendido entre el inicio del embarazo y el final del permiso de maternidad. El Tribunal de Luxemburgo, en este pronunciamiento, recuerda que el despido por embarazo o por una causa fundada esencialmente en ese estado sólo puede afectar a las mujeres y constituye una discriminación basada en el sexo. Fundamenta asimismo su decisión en el hecho de que durante el embarazo se pueden producir trastornos y complicaciones que pueden obligar a la mujer a seguir un control médico y, en su caso, guardar reposo durante ese período. Por eso, *el despido de una trabajadora producido durante su embarazo* y motivado por ausencias debidas a una incapacidad derivada del embarazo, en la medida en que solo puede afectar a las mujeres, supone una *discriminación directa por razón de sexo*.

La legislación española, por su parte, no contiene normas específicas dirigidas a proteger a la mujer trabajadora que se encuentre en la situación de embarazo o parto contra el despido de que pueda ser objeto. Se aplicaran en esos casos las reglas sobre la tutela antidiscriminatoria por razón de sexo.

Si prestamos atención a los casos resueltos por los Tribunales españoles, podemos contemplar un número importante de sentencias en las cuales el empleador extingue o no prorroga el contrato de trabajo de carácter temporal o bien pone fin al mismo durante el período de prueba, estando la mujer encinta. Vamos a distinguir los distintos supuestos:

- *Falta de prorroga o extinción anticipada del contrato temporal de la trabajadora embarazada.*

En este apartado podemos traer a colación la *Sentencia del TC 173/1994, de 7 de junio* que enjuició el siguiente supuesto de hecho. Una trabajadora, vigilante de museos, con sucesivos contratos de trabajo suscritos por el Ministerio de Cultura vió como éste no prorrogaba el último de ellos de seis meses, a diferencia de lo que se había hecho con otras trabajadoras. El responsable de contratación de la entidad empleadora había comunicado verbalmente al esposo de la trabajadora que la razón de no renovar el contrato era su embarazo, ya que éste motivaría una baja médica y no sería posible suplir su ausencia con otro trabajador temporal. El Tribunal sostuvo que no se estaba en presencia de un acto de libertad del empleador, y ante la falta de elementos aportados por la Administración que desvirtuaran la discriminación defendida por la trabajadora, concluyó diciendo que la mera negativa a renovar un contrato o a contratar por parte del empresario es jurídicamente relevante desde el momento en que, a la luz de los hechos probados, fue un motivo prohibido por discriminatorio el que obstaculizó la reanudación de la relación laboral.

En esta línea cabe citar la *Sentencia del Juzgado de lo social núm. 28 de Barcelona, de 5 de abril de 1994* y en el que los hechos más significativos fueron los siguientes: a una trabajadora no se le renovó un contrato de fomento del empleo que había tenido una duración de treinta meses. La trabajadora estuvo de baja casi cuatro meses por incapacidad laboral transitoria a causa de su embarazo y después inició la baja por maternidad.

La empresa le comunicó que su contrato quedaba extinguido y en los hechos probados se recoge que su representante legal comentó a la trabajadora que “*no podía permitirse el lujo de pagar 40.000 pts. al mes de Seguridad Social*”.

El Tribunal entendió que el motivo de la extinción fue el de evitar la carga de tener de baja a una mujer embarazada y concluyó que el empresario había incurrido en un abuso de derecho al discriminar por razón de sexo y quebrantar el art. 39.2 de la CE que regula la protección integral de los hijos.

- *Resolución del contrato de trabajo en período de prueba que afecta a la trabajadora embarazada.*

En este apartado merece la pena destacar la *Sentencia del TC 166/1988, de 26 de septiembre* en la que se examinó el supuesto de una enfermera que fuera contratada interinamente por el INSALUD siendo destinada a la sección de diálisis. Cuando estaba en período de prueba, la trabajadora comunicó que estaba embarazada y por esa circunstancia solicitó el traslado a otra sección en la que no existiese incompatibilidad entre su estado y las exigencias ligadas al puesto de trabajo. Cuando aún no había transcurrido el período de prueba, el INSALUD decidió resolver el contrato de trabajo sin motivar su decisión. El Tribunal declaró que el despido debía de calificarse como nulo por vulnerar el art. 14 de la CE ya que la empresa debió explicar que los motivos de su resolución eran ajenos al embarazo, con la finalidad de justificar lo razonable de su conducta, cosa que no hizo.

- *Despido de una trabajadora embarazada con contrato estable.*

En este punto tenemos que traer a colación la importante *Sentencia del TC 136/1996, de 23 de julio*. En efecto, como hechos más decisivos hay que registrar que se estaba en presencia de una trabajadora que prestaba sus servicios en un determinado

partido político y por causa debida a ausencias injustificadas de su puesto de trabajo y reiteradas faltas de puntualidad fue despedida. Antes del despido, la trabajadora había participado al empleador el embarazo y su riesgo mediante el oportuno certificado médico. El Tribunal declaró la nulidad radical del despido, por apreciar que había existido discriminación por razón de sexo. Es oportuno que nos detengamos en alguno de los razonamientos esgrimidos por el Tribunal Constitucional.

En primer término el Alto Tribunal manifestó que *“la discriminación por razón de sexo comprende aquellos tratamientos peyorativos que se fundan no sólo en la pura y simple constatación del sexo de la víctima, sino en la concurrencia de razones o circunstancias que tengan con el sexo de la persona una conexión directa e inequívoca. Tal sucede con el embarazo, elemento o factor diferencial que ... incide de forma exclusiva sobre las mujeres...”*, y, en ese sentido declaró que *“los tratos desfavorables basados en el embarazo, al afectar exclusivamente a la mujer, constituyen, por lo tanto, una discriminación por razón de sexo proscrita por el art. 14 CE”*. Más adelante y abundando en el hecho de que incumbe al empresario probar que el despido tildado de discriminatorio obedeció a motivos razonables y ajenos a todo propósito atentatorio a un derecho constitucional (cuestión que no llevó a cabo), previa acreditación por parte del trabajador de *indicios o sospechas* de una actitud discriminatoria por parte del empleador, el Tribunal Constitucional dejó dicho que *“la prohibición (de despedir) por razón del embarazo pretende evitar a la trabajadora embarazada cualquier riesgo de despido por motivos relacionados con su estado, y, por lo que aquí interesa, comprende la hipótesis de las ausencias al trabajo debidas a una enfermedad o trastorno fisiológico causados por el embarazo y que impidan desarrollar la prestación laboral convenida, las cuales, por lo tanto, no pueden justificar un despido”*.

En la Sede de los Tribunales Superiores de Justicia, se vinieron registrando numerosas sentencias que declararon nulos los despidos o las extinciones de los contratos

de trabajo de mujeres en situación de embarazo o parto. Sin agotar los ejemplos nos limitaremos a reflejar algunas de ellas:

- *Sentencia del TSJ de Madrid, de 4 de junio de 1992.*

Nulidad del despido de la trabajadora embarazada realizado en el período de prueba al ser discriminatorio por razón de sexo.

- *Sentencia del TSJ de Andalucía, de 2 de febrero de 1996.*

Nulidad del despido de la trabajadora embarazada, al ser discriminatorio por razón del sexo.

- *Sentencia del TSJ del País Vasco, de 19 de marzo de 1996.*

Nulidad del despido de la trabajadora embarazada, por discriminatorio al comunicársele el cese en un contrato temporal justo antes de finalizar la última prórroga y de dar a luz.

- *Sentencia del TSJ de Cantabria, de 21 de enero de 1997.*

Nulidad de la extinción de un contrato de trabajo suscrito por cuatro meses con una trabajadora que estaba embarazada cuando, con anterioridad y con la misma persona durante varios años, se había suscrito contrato por ocho meses, en la condición de trabajadora fija discontinua.

3.6. La igualdad de trato en el Sistema de la Seguridad Social.

El sistema español de Seguridad Social, que tiene como legislación de cabecera el *Real Decreto-Legislativo 1/1994, de 20 de junio*, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social incorporó el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres dentro de su campo de aplicación. Para ello se siguió, por un lado, el mandato constitucional derivado del art. 14 CE, en relación con el art. 41 de la CE, y por otro, las directrices del derecho comunitario y la doctrina del Tribunal Constitucional que, en la materia de seguridad social, en ocasiones, aplicó la “*igualación por arriba*” para poner al hombre en las mismas condiciones que la mujer a la hora de acceder a determinadas prestaciones y que analizamos en otro momento de este trabajo.

En este contexto tenemos que citar a las siguientes normas del derecho comunitario:

- *Directiva 79/7/CEE, de 19 de diciembre*, relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en las materias de seguridad social.
- *Directiva 86/378/CEE, de 24 de julio*, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en los regímenes profesionales de la seguridad social.
- *Directiva 86/613/CEE, de 11 de diciembre*, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejerzan una actividad autónoma incluidas las agrícolas, así como sobre la protección de la maternidad.

Se puede pues manifestar que las discriminaciones directas, más burdas, desaparecieron del mapa de la Seguridad Social española, aunque se pueden detectar algunas ocultas, indirectas o encubiertas que las iremos analizando. En esta tesitura, vamos

a prestar atención a una serie de prestaciones, que afectando muy directamente a la mujer, quedaron estructuradas de forma igual para todas aquellas comprendidas en los diferentes regímenes de la Seguridad Social.

Como ya tuvimos ocasión de reflejar, en la actualidad nuestro ordenamiento jurídico ofrece instrumentos diversos de *protección de la maternidad y de la paternidad*. Así, existe un descanso por maternidad que a efectos laborales, como se dijo, supone un supuesto de suspensión de contrato de trabajo; se prevé una excedencia específica para cuidar hijos; hay la posibilidad de reducir la jornada para los trabajadores que tengan a su cargo a un menor de seis años o a un disminuido físico o psíquico y además la maternidad se encuentra protegida a través de la asistencia sanitaria, existiendo atenciones específicas que van destinadas a la mujer trabajadora embarazada.

Pero a los efectos que aquí interesa, conviene que nos detengamos en la nueva configuración de la maternidad, como situación protegida por la Seguridad Social española, a raíz de su regulación en los arts. 133 bis, 133 ter y 133 quater del *Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio* por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social. En efecto, dichos preceptos en su conjunto introdujeron una importante modificación de la maternidad. De entrada esta situación, para la seguridad social, quedó totalmente desvinculada y desconectada de lo que eran los procesos de ILT (ahora incapacidad temporal). Con la nueva normativa, la maternidad tiene autonomía propia dentro del cuadro de la acción protectora de la Seguridad Social. En torno a esa situación merece la pena destacar los siguientes puntos:

- a) A efectos de la prestación por maternidad se consideran situaciones protegidas la propia maternidad, la adopción y el acogimiento previo.

- b) Serán beneficiarios del subsidio por maternidad los trabajadores por cuenta ajena, cualquiera que fuera su sexo (*introducción del principio de igualdad*) que disfruten de los descansos y reúnan los requisitos de estar afiliados y en alta y los períodos de carencia en la cotización establecidos al efecto. La referencia a la indiferencia de sexos para ser beneficiarios de la prestación, si bien respeta el principio de igualdad, sin embargo, choca un poco con la realidad, porque el descanso difícilmente podrá ser disfrutado por el padre ajeno al proceso de alumbramiento. Sin embargo, eso no es así -o puede no ser así- en los supuestos de adopción o acogimiento previo.
- c) La prestación por maternidad rige, con la misma extensión y los mismos términos y condiciones que los previstos para los trabajadores del Régimen General, para los trabajadores por cuenta ajena y propia incluidos en los distintos Regímenes Especiales de la Seguridad Social (*asunción del principio de igualdad de trato*).
- d) Los trabajadores a tiempo parcial, incluso aquellos en que la prestación de servicios sea inferior a 12 horas a la semana o 48 al mes, tienen derecho a la prestación económica por maternidad.
- e) Durante los descansos por maternidad se mantiene la obligación de cotizar, estando a cargo del empresario y del trabajador en su correspondiente cuota.
- f) La prestación económica por maternidad consiste en un subsidio del 100 por 100 de la base reguladora equivalente a la que corresponda a contingencias comunes, a contar desde el inicio del descanso y durante los períodos que comprenda el mismo. Existe un subsidio especial para el supuesto de parto múltiple.
- g) La prestación económica por maternidad la gestiona directamente la Entidad Gestora de la Seguridad Social (INSS, ISM).

Si volvemos la mirada a otras prestaciones que concede el sistema de Seguridad Social de nuestro país, veremos que también allí se dio acogida al principio de igualdad entre hombres y mujeres. Así refiriéndonos a la *asistencia sanitaria* que está incluida en la acción protectora de la Seguridad Social, podemos constatar que en el caso de separación o divorcio conservará la condición de beneficiario el cónyuge del titular del derecho *-ya sea marido o mujer-* siempre, claro está, que por título propio no tenga derecho a la asistencia sanitaria y no realice trabajo remunerado alguno, ni perciba renta ni pensión superiores al doble del salario mínimo interprofesional.

En este mismo orden de cosas, puede decirse que el principio de igualación en la materia de protección de las contingencias reconocidas en la Seguridad Social se introdujo para beneficio de los trabajadores que tienen suscrito contratos a tiempo parcial, con duración de pocas horas de trabajo efectivo. En efecto, el art. 1 del Real Decreto 489/1998, de 27 de marzo establece que los trabajadores que fueran contratados a tiempo parcial con una duración de su prestación de servicios inferior a 12 horas a la semana o 48 horas al mes, quedarán protegidos *-en igualdad de condiciones con el resto de trabajadores a tiempo parcial-* frente a la totalidad de situaciones y contingencias que se tengan previstas con carácter general en el respectivo régimen de la Seguridad Social en el que figuran encuadrados. Esta normativa se dictó como consecuencia de lo dispuesto en la disposición transitoria cuarta de la Ley 63/1997, de 26 de diciembre, en la que se establecía que *“en el plazo máximo de tres meses ... el Gobierno procederá, previa consulta a las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales más representativas, a adoptar las disposiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a la ... cobertura de la totalidad de las contingencias de los contratos a tiempo parcial por duración inferior a doce horas a la semana o cuarenta y ocho horas al mes”*. Si tenemos en cuenta que la contratación a tiempo parcial es un *campo clásico del empleo femenino*, podemos darnos cuenta de la trascendencia de lo indicado.

Todo esto tiene su antecedente próximo en el *Convenio de la OIT núm. 175 de 24 de junio de 1994* sobre el trabajo a tiempo parcial, que en su artículo 4 insta a los Estados a adoptar medidas tendentes a garantizar a los trabajadores a tiempo parcial la misma protección que se proporciona a los trabajadores a tiempo completo, en materia de derecho de sindicación, negociación colectiva, representación de los trabajadores, seguridad y salud en el trabajo y discriminación en materia de empleo y ocupación.

También constituye un precedente más inmediato el año 1997, en el que la Unión Europea y los Estados miembros decidieron abordar la renovación del contrato a tiempo parcial, para que sirviera de instrumento en la creación de empleo. Fruto de ello fue la *Directiva 97/81/CEE, del Consejo, de 15 de diciembre*, relativa al acuerdo marco sobre el trabajo a tiempo parcial concluido por la UNICE, el CEEP y la CES. Esta Directiva pretendía dos finalidades: por un lado, “garantizar la supresión de las discriminaciones contra los trabajadores a tiempo parcial” (cláusula 1ª). Por otro, hacer del contrato a tiempo parcial un medio eficaz de acceso al empleo. Aunque la Directiva no realizaba ninguna indicación sobre cómo debería ser la protección social de los trabajadores a tiempo parcial, ya que se entendía que las decisiones relativas a los regímenes de seguridad social eran competencia de los Estados miembros, sin embargo se interpretó por alguno de éstos (entre ellos España), que era necesario homologar en lo posible la situación entre trabajadores a tiempo parcial y trabajadores a tiempo completo en lo referente a cobertura por el sistema de Seguridad Social. Y así se hizo como quedó indicado. En este orden de cosas, es conveniente resaltar que para incentivar la contratación laboral bajo la modalidad de a tiempo parcial, el *Real Decreto 489/1998, en su disposición adicional única*, prevé la reducción de cuotas, en los contratos a tiempo parcial en los que la prestación de servicios sea inferior a doce horas a la semana o cuarenta y ocho al mes, en función del carácter indefinido o no del respectivo contrato laboral, con la excepción de la cuota por desempleo.

Ahora bien, es en el terreno de la *contratación a tiempo parcial* donde se registran ciertos efectos negativos para los trabajadores que desempeñan sus tareas profesionales bajo esta modalidad de contratación. En este sentido conviene efectuar alguna precisión. Los trabajadores a tiempo parcial, a tenor de lo que dispone el artículo 19 del *Real Decreto 2317/1993, de 29 de diciembre*, tienen los mismos derechos que los trabajadores a tiempo completo, salvo las peculiaridades que, en función del tiempo trabajado, estén establecidas por ley o se pueden determinar por la negociación colectiva. En esa línea de equiparación esencial se viene pronunciando la jurisprudencia de la que puede ser muestra la reciente *Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 1998* que reconoció la aplicación a los trabajadores a tiempo parcial del seguro de vida e incapacidad previsto en un Convenio Colectivo de grandes almacenes en igualdad de condiciones que los empleados a jornada completa. Ahora bien, en materia de Seguridad Social la cuestión de la equiparación admite matices. En efecto, aunque la legislación de la seguridad social española directamente no establece un trato de desventaja patente y claro para los trabajadores a tiempo parcial, sin embargo de los requisitos de cotización al sistema de pensiones, y para el acceso a otras prestaciones se podría deducir un efecto desfavorable para ese colectivo de trabajadores en comparación con aquellos que realizan trabajos a tiempo completo. Conviene insistir en el hecho de la mayor afectación femenina al trabajo a tiempo parcial para darnos cuenta de lo que se va a reseñar. Hay que pensar, siguiendo al Consejo Económico y Social, que el paradigma estadístico de la trabajadora a tiempo parcial es aquella mayor de 30 años, casada con hijos menores de 6 años, con bajo nivel de estudios y que presta sus servicios en el ámbito doméstico, hostelería o comercio. Pues bien, a tenor de lo dispuesto en el art. 12.3 y 4 del ET, para determinar los períodos de cotización a la Seguridad Social, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional y de cálculo de las prestaciones de Seguridad Social, incluida la protección por desempleo en el caso de trabajadores a tiempo parcial, *se computarán las retribuciones percibidas exclusivamente de las horas trabajadas*. Los arts. 23 y 65 (éste modificado por el Real Decreto 489/1998),

del *Reglamento General sobre cotización y liquidación de otros derechos de la Seguridad Social* aprobado por *Real Decreto 2064/1995, de 22 de diciembre*, y la Orden de 26 de enero de 1998, introducen las reglas para determinar la base de cotización correspondiente. Pues bien, si tenemos en cuenta los largos períodos de cotización exigidos para tener acceso a las pensiones vitalicias (exceptuando las que se originan por accidente de trabajo o enfermedad profesional), podemos darnos cuenta de la dificultad que poseen los trabajadores a tiempo parcial para totalizar los días de cotización que le darían derecho a las referidas prestaciones, porque el tiempo real de trabajo previo para causar derecho a las pensiones es más largo cuando el trabajo se realiza a tiempo parcial que a tiempo completo. Indirectamente se está poniendo en desventaja al colectivo femenino que, como reflejamos con anterioridad, tanto en Europa como en nuestro país, trabaja en muchas ocasiones, bajo la modalidad de contratación a tiempo parcial. Sin duda, en esta configuración de la cotización del trabajo a tiempo parcial, pesó más el principio contributivo del sistema de la Seguridad Social que el asistencial propiamente dicho.

En el momento de redactar este trabajo, se ha iniciado una negociación entre los sindicatos más representativos y el Gobierno para una regulación detallada del contrato a tiempo parcial.

Recientemente y *con repercusión sobre Galicia*, se consideró que existe una *discriminación indirecta en la materia de seguridad social*, que proviene de lo dispuesto en el art. 2.2 del Reglamento General del Régimen Especial Agrario de la Seguridad.

Este precepto establece que quedan incluidos en dicho Régimen los trabajadores españoles que de forma habitual y como medio fundamental de vida realicen labores agrarias, entendiéndose que concurren estos requisitos cuando el trabajador dedique su actividad predominantemente a labores agrícolas y de ellos obtengan los principales ingresos para atender sus necesidades y las de los familiares a su cargo. Ahora bien cuando

se trate de *trabajadores por cuenta propia se presumirá, salvo prueba en contrario, que los ingresos agrícolas no constituyen su principal medio de vida cuando el trabajador, su cónyuge o los parientes hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad que convivan con él, sean titulares de un negocio mercantil o industrial*. Pues bien, en una brillante *Sentencia del Juzgado de lo Social núm. 1 de Pontevedra, de 5 de abril de 1995, confirmada en suplicación por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 30 de enero de 1998*, se llegó a la conclusión de que el último párrafo subrayado del art. 2.2 del Reglamento citado introducía una discriminación indirecta contraria a las mujeres, porque con base en él, la Tesorería de la Seguridad Social había denegado la inclusión en dicho Régimen Especial a una mujer que trabajaba en faenas agrícolas porque su marido estaba de alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos y, por lo tanto, se presumía que los ingresos obtenidos por la actividad agraria no constituían el medio fundamental de vida de la unidad familiar.

En la Sentencia del Juzgado, que contiene una impecable fundamentación, se indica que *“si la participación de la mujer en la economía familiar, es en la mayoría de los supuestos, inferior a la del hombre, la exigencia de ser los ingresos derivados de las labores agrarias realizados por un miembro de la unidad familiar superiores a los ingresos derivados del trabajo de otro u otros miembros de esa unidad, aun siendo una norma neutra en sus motivos, determina, en su aplicación práctica, la expulsión de más mujeres que hombres del campo de aplicación del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social. Dicho en otros términos, esa exigencia es un obstáculo para que la igualdad de la mujer sea real y efectiva, como quiere el art. 9.2 de la CE”* añadiendo más adelante, *“por eso no es admisible la exclusión de la mujer de la seguridad social pretendiendo fundamentarla en que su esposo también trabaja”*, por lo que concluye señalando: *“admitida la existencia de discriminación indirecta, el art. 2.2 del Reglamento General, es parcialmente inconstitucional e inadecuado al derecho comunitario ...”*.

He ahí pues un pronunciamiento judicial de capital importancia para Galicia, cara a la consecución de la igualdad efectiva de la mujer, desde el momento que se constata el peso que aun posee la afiliación y las prestaciones que concede el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social.

3.7. Una referencia a la negociación colectiva gallega.

Siguiendo el interesante e importante documento de trabajo sobre “*La negociación colectiva gallega y el trabajo de la mujer*” (del 1/1/1997 al 19/6/1998) elaborado por el área de estudios del Consello Galego de Relacións Laborais, a solicitud del Valedor do Pobo, vamos a hacer referencia a aquellas cláusulas convencionales que de alguna manera introducen alguna discriminación de la mujer trabajadora o recogen categorías profesionales feminizadas.

Del trabajo citado se desprenden varias conclusiones generales que, sintetizadamente, podemos reflejarlas del modo siguiente:

- En la negociación colectiva gallega hay una tendencia definida a introducir preceptos reglamentadores de las condiciones laborales de la mujer (cláusulas sobre la no discriminación femenina en el trabajo, previsión de bajas maternales, percepción del 100% del salario durante la baja por maternidad, previsión de la licencia para acudir a las clases preparatorias del parto, etc.)
- Muchas de estas cláusulas están redactadas en un lenguaje no sexista, y en ellas a efectos de reconocer determinados derechos laborales se equiparan a las parejas de hecho con las formalizadas legalmente.

- Muchas veces estas cláusulas de los convenios referentes al trabajo femenino no suponen una mejora de lo reglamentado por las disposiciones legales laborales.
- Los agentes sociales a la hora de redactar los convenios colectivos emplean, cada vez más, la expresión trabajador/a, aunque también a veces, emplean el término más neutro de “personal”.
- Sin embargo, en determinados convenios se redactan en femenino algunas categorías profesionales que se recogen en las tablas salariales, en las que se reservan puestos de trabajo concretos al colectivo femenino, abundando este hecho en el caso de la “limpiadora” o “mujer de la limpieza”, que son las que perciben, además, el salario más bajo, en relación con las demás categorías que se encuentran en las tablas salariales.
- Existen ámbitos de actividad económica y, por lo tanto, de ocupaciones, reservadas a la mano de obra masculina (así trabajo en el mar, construcción, minería, siderometal).
- Se pudo constatar determinadas actividades laborales con una preferencia femenina importante (hostelería, limpieza, sector textil y confección).

Entrando en un examen más pormenorizado, a continuación vamos a reflejar algunas peculiaridades que se contienen en los convenios colectivos analizados por el Consello Galego de Relacións Laborais y así distinguimos:

a) Convenios Colectivos que contienen cláusulas que redactan predominantemente las categorías profesionales en masculino.

1. En el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma:

- Residencias privadas de la tercera edad (sector)
- Pizarra en Lugo y Ourense (sector)
- Editorial Compostela (empresa)
- Gonzacoca (empresa)
- De los trabajadores/as de los Centros Residenciales Docentes de la Xunta de Galicia (empresa)

2. En el ámbito territorial provincial:

A Coruña

- Establecimientos Sanitarios de Hospitalización, Asistencia, Consulta y Laboratorios de Análisis clínicos (sector)
- De Armadores (sector)
- INSESPAL - METAL (empresa)
- MAYRESA, MOLTURACIÓN Y REFINO (empresa)
- Casa Román - Restaurante (empresa)

Lugo

- Elaboración de pastelería, confitería y repostería (sector)
- Transporte de mercancías por carretera (sector)
- Distribución del butano (sector)
- Comercio de alimentación (sector)
- Panaderías (sector)
- URBASER (empresa)
- Cementos Cosmos S.A. (empresa)

Ourense

- Comercio del metal (sector)
- Transporte de viajeros por carretera (sector)
- Limpieza de edificios y locales (sector)

b) Convenios colectivos que contienen cláusulas que redactan algunas categorías profesionales en femenino.

En los convenios colectivos que se van a citar aparecen algunas categorías profesionales “feminizadas” (particularmente las referidas al trabajo de limpieza de dominante ocupación femenina), introduciéndose también aquí una definición sexista de las categorías.

1. En el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma

- Editorial Compostela (empresa): repartidora
- Gonzacoca (empresa): secretaria

2. En el ámbito territorial provincial

A Coruña

- Derivados del Cemento (sector): limpiadora
- Transporte de mercancía por carretera (sector): limpiadora
- Oficinas y despachos (sector): limpiadora
- Comercio de Pecado y Marisco (sector): empacadora
- Comercio del textil (sector): repasadora, empaquetadora
- Establecimientos Sanitarios de Hospitalización... (sector): enfermera, matrona, cortadora, planchadora, costurera, camarera, lavandera, cocinera.
- Convenios de Hostelería de empresa (Hotel Atlántico, Finisterre, Peregrino, Tryp): gobernanta, subgobernanta, encargada de lavandería y lencería, camarera de pisos, costurera, encargada de lencería y otras.
- Convenio del personal laboral de los Ayuntamientos de Culleredo, Finisterre y Mugardos: secretaria del alcalde, psicóloga, animadora, limpiadora, trabajadora social

Lugo

- Elaboración de pastelería, confitería y repostería (sector): limpiadora
- Transporte de mercancías por carretera (sector): limpiadora
- Distribución del Butano (sector): limpiadora

- Comercio de Alimentación (sector): empaquetadora
- Panaderías (sector): mujer de la limpieza
- Residencia de Ancianos Nuestra Señora del Carmen de Sarria (empresa): todas las categorías están feminizadas.

Ourense

- Comercio del metal (sector): limpiadora
- Transporte de viajeros por carretera (sector): limpiadora
- Limpieza de edificios y locales (sector): limpiadora
- ONYX R.S.U. S.A. (empresa): limpiadora
- Aguas de Cabreiroá S.A. (empresa): limpiadora

Pontevedra

- Derivados del Cemento (sector): mujer de la limpieza
- Aparcamientos, Garajes y Parkings (sector): limpiadora
- Hostelería (sector): fregadora, camarera de pisos, zurcidora, lavandera, limpiadora, planchadora.
- Comercio de Alimentación (sector): costurera de sacos, empaquetadora, secretaria.
- Industrias y Comercios Vitivinícolas (sector): embotelladora, etiquetadora.
- Hospitalización e Internamiento (sector): planchadora, encargada, costurera, lavandera, limpiadora, camarera, subgobernanta
- Comercio de Bazares y Artículos de Regalo (sector): encajadora, empaquetadora, mujer de la limpieza por horas
- Transporte Público de Viajeros por carretera (sector): azafata, limpiadora por horas
- Comercio del Textil (sector): reparadora de medias, empaquetadora costurera de sacos.
- Frigodis S.A. (empresa): operaria
- Frinova S.A. (empresa): cocinera

- Copo Ibérica S.A. (empresa): oficiala de 1ª, 2ª, 3ª, secretaria, limpiadora, auxiliar de limpiadora.
- Choco Galicia, S.L. (empresa): degustadora.
- Intercao S.L. (empresa): degustadora.
- Pescanova S.A. (empresa): limpiadoras de media jornada
- Gestravis (empresa): limpiadora
- Auxiliar Conservera S.A. (empresa): operaria de fabricación.
- SANTAZ-CENSA S.A. (empresa): limpiadora
- Plásticos de Galicia (empresa): limpiadoras
- Circulo Cultural, Mercantil e Industrial de Vigo (empresa): limpiadora
- Consorcio de la Zona Franca de Vigo (empresa): secretaria de dirección y operadoras de contabilidad de sistemas y de explotación
- Rodman Polyships S.A. (empresa): secretaria de dirección.
- Casino de la Toxa (empresa): secretaria
- D.S. Salgado S.A. (empresa): auxiliar administrativa, operadora de máquina contable.

c) Convenios colectivos que recogen en sus cláusulas licencias para el personal masculino

- *Convenio del sector de Pintura de A Coruña:* Al regular las licencias con sueldo, recoge una por el “*fallecimiento de la esposa*” y no se menciona por el fallecimiento del esposo.
- *Convenio de mármoles y piedras del sector correspondiente a Pontevedra:* En lo referente a permisos y licencias, recoge el supuesto de enfermedad grave o muerte del cónyuge o *compañera* solamente.
- *Convenio del sector de Industria de Bebidas Refrescantes de Pontevedra:* Incorpora un permiso para el caso de fallecimiento de padres, hijos y *mujer*.

- *Convenio de Construcciones Navales Santo Domingo S.A. (empresa)*: En lo referente a permisos y licencias recoge una cuando exista intervención quirúrgica y enfermedad grave de la *mujer*.

- *Convenio de Envases Metálicos de Vigo S.L. (empresa)*: Concede en su clausulado un permiso de 1 día de duración al trabajador en el supuesto de casamiento del hijo, hermano o padre (se olvida del género femenino).

d) Convenios Colectivos que contienen cláusulas concediendo permisos o ayudas en las que existe diferenciación por razón de sexo:

- *Convenio del Hotel Finisterre de A Coruña*: En el supuesto de fallecimiento del productor, se concederá un auxilio para la *viuda* e hijos (no existe referencia al viudo).

- *Convenio de SODIGA*: Se contempla un premio de natalidad pero lo característico de su regulación es que, en el supuesto de que los padres trabajen en la empresa, tendrá derecho a percibirlo el que acredite la condición de cabeza de familia, condición que tradicionalmente recae en el hombre.

- *Convenio de la Compañía de Tranvías de A Coruña y de Ferrol*: En su reglamentación prevé que sean beneficiarios de ciertas prestaciones las viudas (no se habla de viudos) entre las que merecen destacarse el seguro de fallecimiento y la concesión de pases de libre circulación en ese medio de transporte.

- *Convenio de Larsa*: Establece un premio de constancia a disfrutar por la *viuda* y que se concede por fallecimiento anterior a la jubilación.

- *Convenios de Cementos Cosmos*: Recoge una ayuda de estudios de la que se pueden beneficiar las viudas de los trabajadores.

- *Convenio de Nestlé España S.A. de Pontevedra*: Establece una ayuda para guardería que se abonará al personal femenino con hijos menores de cuatro años a

su cuidado y también tendrá derecho el personal fijo *masculino viudo* o separado legalmente, con hijos menores de cuatro años.

e) Convenios Colectivos que contienen cláusulas referidas al principio de igualdad y prohibición de la discriminación.

- *Convenio de la Industria Siderometalúrgica de A Coruña.*
- *Convenio de la Industria de Ebanistería y afines de Lugo (sector)*
- *Convenio de Obradores y Despachos de Confiterías, Pastelerías, Reposterías y Platos Cocinados de Pontevedra (sector)*
- *Convenio de Alonarti Envases S.A. y la Artística Productos Químicos S.A. de Pontevedra (empresa): igualdad retributiva*
- *Convenio de Mecanismos Auxiliares Industriales S.A. de Pontevedra (empresa)*
- *DIK MGI - COUTIER S.A. de Pontevedra (empresa)*
- *Convenio de Derivados del Cemento de A Coruña (sector)*

f) Convenios colectivos que contienen cláusulas que regulan la concesión de una dote en el caso de matrimonio de la mujer trabajadora, que por tal motivo deja de trabajar

- *Convenio del sector de Hostelería de Ourense.*
- *Convenio de Hispanomoción S.A. de Pontevedra (empresa).*

Tenemos que reseñar que este tipo de disposición se consideran nulas por discriminatorias (así Sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 2 de diciembre de 1987).

g) Convenios Colectivos que contienen cláusulas contrarias a la Constitución.

- *Convenio de Rodman POLYSHIPS S.A.* (empresa): entre sus disposiciones se contempla una que señala que en el caso de fallecimiento o invalidez total por accidente laboral de un trabajador de la empresa, tendrá preferencia para ocupar dicho puesto la *viuda* o el hijo del trabajador de que se trate.

Cláusulas de este tipo fueron declaradas discriminatorias por establecer situaciones favorables para el acceso al trabajo por vínculos familiares (así Sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 23 de septiembre de 1985).

h) Convenios Colectivos que contienen cláusulas específicas sobre algunas cuestiones.

- *Convenio de Envases Carnaudmetalbox S.A. de Pontevedra* (empresa): Incorpora una extensa reglamentación sobre el acoso sexual.

- *Convenio Rías Baixas Comunicación S.A. de Pontevedra* (empresa): Prevé la permuta obligatoria de puesto de trabajo para la mujer trabajadora que está embarazada, a partir del quinto mes de gestación, si existe previa declaración de un facultativo de que el trabajo que venía desarrollando era peligroso o penoso (disposición en sintonía con el art. 26 de la Ley de Prevención de riesgos laborales).

3.8. El trabajo de la mujer en el hogar familiar.

Para finalizar esta reflexión, vamos a efectuar una aproximación al trabajo de la mujer en el ámbito doméstico desde una doble perspectiva: por una parte, analizando las tareas domésticas de la mujer que, a su vez, posee un empleo y desarrolla una actividad profesional; por la otra, examinando aquel trabajo doméstico que llevan a cabo las mujeres

por cuenta del titular de un hogar familiar y que, como relación laboral especial, se encuentra regulada en el *Real Decreto 1424/1985, de 1 de agosto*.

3.8.1. Compaginar trabajo profesional y labores domésticas

Como se viene sosteniendo a lo largo de este trabajo, hay una situación de clara desventaja de la mujer trabajadora con respecto al hombre empleado, y es aquella en la que la mujer, además de desempeñar un puesto de trabajo fuera del hogar familiar, tiene, a su vez, que afrontar las cargas familiares domésticas. Eso es así porque aún en la actualidad - *a pesar de que es perceptible un cambio en las nuevas generaciones*- el mayor peso para enfrentarse a las obligaciones familiares de todo orden, recae en el colectivo femenino. Aunque las mujeres se incorporaron al mundo del trabajo no han dejado de ser las responsables del hogar. La mujer es el principal agente socializador de los hijos de corta edad, y, en el hogar familiar, realiza una infinidad de trabajos domésticos.

En la práctica, esta suma del trabajo *extradoméstico e intradoméstico* se constituye en una circunstancia muy desfavorable para el género femenino en orden a compatibilizar los mismos. Resulta de esta forma que la mujer ve sobrecargada su jornada laboral con el horario del trabajo en el hogar y eso, en muchas ocasiones, es la causa y el motivo de que la mujer renuncie o desista de un empleo profesional. Estamos aquí ante una realidad que exige una solución para que la igualdad efectiva entre los géneros llegue a ver la luz de forma plena. En este orden de cosas, el cambio deseado pasa necesariamente por una mayor contribución masculina a las tareas familiares, sobre la base de que la buena marcha de una casa incumbe por igual a todos sus miembros. De un tiempo a esta parte, también hay que remarcarlo, se está produciendo una mayor concienciación de las parejas de jóvenes que, bajo las diferentes formas de unión, deciden vivir juntos, y compartir los trabajos domésticos en pie de igualdad. Ahora bien, este nuevo hacer entre los más jóvenes esposos y padres aún es incipiente, y tanto el reparto de las funciones que asumen, como su

coparticipación en las tareas del hogar familiar, no suplieron del todo el modelo de ama de casa que conocemos y vivimos.

El problema que se comenta continúa ahí, y lo padecen muchas mujeres trabajadoras, sobre todo de mediana edad. Recientemente en una investigación sobre el trabajo del ama de casa, se obtuvo un censo de 33 actividades diferentes que llevan a cabo.

Hace unos meses, un artículo periodístico publicado en un diario nacional señalaba que *“Unas 12,5 millones de españoles en su mayoría mujeres, planchan, lavan la ropa, fríen las patatas, cuidan de los ancianos y de los niños, sacan el vaso de agua, preparan las camas, cosen un botón, quitan la mancha, repasan el cuello de la camisa, dan lustre a los zapatos, friegan los platos, limpian los cristales, quitan el polvo al aparador, dan sidol a la cubertería, ponen lejía a la colada, se ocupan de que no falta el nescafé, piensan qué se comerá mañana, llevan o traen a los chicos del colegio, cambian los pañales al bebé, guardan las sobras de la cena en un tupperware, hacen gazpacho para el verano, limpian la nevera, meten el caldo en el microondas, sacuden las alfombras, forran los armarios, ordenan los calcetines, llaman al electricista, acompañan a la niña al médico, acuden a las reuniones de la comunidad y a las de padres de familia, dan el aguinaldo al portero, compran los regalos de cumpleaños, vigilan el gas”*. Más allá de su aspecto anecdótico, lo reseñado no deja de reflejar, en gran medida, la realidad de lo que pasa.

Desde hace tiempo el ideario feminista vino luchando para que las tareas domésticas no impidan o dificulten la actividad profesional que pueda desempeñar la mujer fuera del hogar y, por eso, colocaron entre sus reivindicaciones conseguir medidas de apoyo que sirvan para compaginar el trabajo intra y extradoméstico de la mujer, porque, de esa manera, se contribuirá a su independencia en términos globales. Bien es verdad - todo hay que decirlo-, que los cambios en la estructura familiar y la reducción de la

natalidad propiciaron, en muchos casos, que dicho problema disminuyera, pero aún perdura en la realidad de la vida cotidiana.

En este sentido cabe apuntar que un estudio riguroso del trabajo de la mujer en el ámbito familiar, aportaría, sin duda, unos datos clarificadores de lo que eso supondría en términos de contabilidad nacional y, sin embargo, en la metodología que utiliza el INE, por ejemplo, entre la población inactiva, figuran las personas que se están ocupando de su hogar sin percibir remuneración alguna.

Pues bien, siguiendo el documento *“Uso del tiempo y desigualdad entre hombres y mujeres en España”* (Mº de Asuntos Sociales - Instituto de la Mujer) que a su vez analiza los datos aportados por dos investigaciones realizadas en 1987, una sobre el uso del tiempo llevada a cabo por el CIS para RTVE, y otro por ORT/IS para el Instituto de la Mujer, vamos a reseñar algunas circunstancias que los mismos reflejaron. De la utilización combinada de ambas encuestas se dedujo, como aspectos más significativos en el tema que nos ocupa, los siguientes:

- Por regla general la inserción de los varones en el circuito del trabajo doméstico-familiar es muy limitado. Su aportación se cifra en algo menos de tres cuartos de hora, en un día promedio semanal.
- El trabajo doméstico-familiar es un territorio prácticamente exclusivo del trabajo femenino ya que en un promedio diario semanal las mujeres invierten en esas actividades una media de 5,07 horas.
- Todas las categorías de mujeres se caracterizan por tener asignada una cantidad relevante del tiempo dedicado a actividades domésticas aunque hay significativas variaciones en función de la edad, estado civil, su situación en el mercado de trabajo y

su nivel educativo. En el caso de los hombres es diferente. Prácticamente constituye una actitud universal su relativa exención de las labores doméstico-familiares.

- Las amas de casa son las que más tiempo emplean en las actividades doméstico-familiares (una media semanal de 7 horas diarias). Pero también *la mujer con trabajo extradoméstico* le dedica una cantidad apreciable de su tiempo total (3,40 horas diarias).
- Las mujeres jóvenes, las solteras, las que poseen más cualificaciones educativas y las que tienen un trabajo extradoméstico, son las que dedican menor cantidad de tiempo al hogar. En cualquier caso todos estos grupos están discriminados en relación a los grupos homólogos de varones.
- En un análisis más minucioso y después de desagregar las actividades entre trabajo doméstico en sentido estricto, cuidado de los niños, adquisición de bienes y servicios y desplazamientos, resulta que es en el primer caso donde la desigualdad se muestra de manera más extrema, pues los varones no le dedican de media semanal ni tan siquiera un cuarto de hora diario mientras que las mujeres alcanzan las cuatro horas.
- Los varones desempeñan en el hogar actividades esporádicas y/o periféricas (mantenimiento y reparación de la vivienda, mantenimiento de los vehículos) y sólo se incorporan a las otras tímidamente, como en el caso de preparación de las comidas y limpieza del hogar. Pero, sin embargo, son éstas las actividades que más mujeres ocupan con bastante tiempo de dedicación.
- La situación de la ama de casa es paradigmática: el 97% dedican al hogar una media de 5,77 horas en días laborales. Del resultado de las encuestas no parece que haya una seria diferencia entre el sistema de actividades y empleo de tiempo de las amas de casa

urbanas y rurales. Más bien parece que se está ante un papel social que guarda unas señas de identidad y unas pautas de actividad universales para el conjunto de las mujeres españolas.

- La ama de casa es el modelo de administración del tiempo doméstico de la mujer casada en general.

- Aunque *disponer de un trabajo extradoméstico* o de una alta cualificación educativa reduce la implicación en el trabajo doméstico, lo hace de un *modo muy mitigado*. La inserción de la mujer en el mercado de trabajo no le descarga de sus responsabilidades domésticas. Según una de las encuestas realizadas, las mujeres trabajadoras, en días laborables, alcanzan un 75% de participación en las tareas domésticas en jornadas que tienen como duración tres horas.

- La mujer con trabajo extradoméstico, en los fines de semana, incrementa el tiempo dedicado al hogar que alcanza las tres horas y tres cuartos. La situación muestra que para esa categoría de mujeres el fin de semana es el período en el que se compensa - con un aumento de dedicación- la falta de disponibilidad para el hogar a lo largo de los días laborables. Se puede decir -según las encuestas- que la semana del ama de casa propende a la atonía, mientras que la de la mujer trabajadora tiende a la *sobrecarga* y *la falta de tiempo*.

- Los hombres con trabajo extradoméstico, en días laborales, estrechan al máximo el tiempo invertido en las tareas domésticas. Al llegar el fin de semana crece algo, pero siempre en proporción inferior a las mujeres.

- Lo que si parece estar ocurriendo es que, sin ampliar su inversión de tiempo, los varones más educados tienden a involucrarse más en las faenas del hogar aprovechando, sobre todo, los fines de semana.
- Del resultado de las encuestas se desprende una gran desigualdad en las aportaciones al hogar de ambos sexos.

Recientemente y en un trabajo de la Consellería de Familia e Promoción do Emprego, Muller e Xuventude denominado “*Estudio sobre la sociedad gallega 1996*”, se aborda -entre otras cuestiones- el equilibrio entre familia/trabajo y cuidado de los hijos. En él y como resultado de la investigación llevada a cabo se indica que,

“Aún es frecuente, en el 46,2% de las ocasiones, que la mujer con hijos se dedique a las tareas del hogar, es más, ya indicamos que el matrimonio o el cuidado de los hijos sigue siendo el motivo principal de abandono o renuncia voluntaria al puesto de trabajo. Este hecho es especialmente típico en la mujer rural, residente en núcleos urbanos inferiores a diez mil habitantes.

Sin embargo, el 32,9% de las mujeres combinan el cuidado de los hijos con su trabajo retribuido. Las cosas no cambiaron demasiado: El 82,5% de las mujeres ocupadas cuidan a diario a los hijos, frente al 71% de los varones. La circunstancia de su participación en el mundo laboral y por lo tanto la aportación de ingresos a la familia, no hizo cambiar las concepciones sociales de la mujer como principal cuidadora de los hijos.

A todo lo expuesto hay que añadir que, tal y como presentamos al analizar la discriminación laboral de la mujer en función del sexo, el hecho de tener familia a su cuidado le supone un motivo de discriminación a nivel laboral y en todos los ámbitos

de su realización profesional: El 66% de las mujeres ocupadas comparten esta opinión.”

En el mismo estudio, y en el apartado correspondiente a la familia y el cuidado de los hijos se señala lo siguiente:

“El 66% de las mujeres declara participar diariamente en el cuidado de los hijos, mientras en los varones este porcentaje se reduce al 57,9%. Este factor, aunque en descenso, está siendo uno de los principales factores a tener en cuenta a la hora de valorar los impedimentos de la clase femenina para incorporarse al mundo laboral.”

Pues bien, hasta aquí se contempla el problema enunciado. La mujer trabajadora con cargas familiares se encuentra en una situación de inferioridad o desventaja a la hora de compatibilizar sus obligaciones profesionales con las responsabilidades familiares debido a que, todavía en la actualidad -y con las salvedades hechas- afronta en primer término, las tareas domésticas en ausencia de una contribución decidida del hombre en este tema.

El Convenio de la OIT núm. 156 fue consciente de esta situación y por eso el *art. 3* dispone que *“con miras a crear la igualdad efectiva de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras, cada miembro tendrá que incluir entre los objetivos de su política nacional que las personas con responsabilidades familiares que desempeñen o deseen desempeñar un empleo ejerzan su derecho a hacerlo sin ser objeto de discriminación y, en la medida de lo posible, sin conflicto entre sus responsabilidades familiares y profesionales”* añadiendo en el *art. 8* que *“la responsabilidad familiar no puede constituir por si misma una causa justificativa para poner fin a la relación de trabajo”*.

En definitiva, constituyendo un “*hándicap*” para la mujer trabajadora compaginar su trabajo extradoméstico con las tareas del hogar familiar, los poderes públicos deben arbitrar -siquiera con mayor intensidad con que vienen haciéndolo- actuaciones de signo positivo favorecedoras de esa compatibilidad de trabajos aunque, quizás, las acciones más eficaces en este punto serían la asunción de los valores de coparticipación en las tareas del hogar entre hombres y mujeres, y la educación en el ideario de la igualdad de géneros que conduzca a una distribución más equitativa de las cargas familiares entre los cónyuges o parejas que convivan juntos.

3.8.2. El servicio del hogar familiar a examen.

En España la presencia de la mujer, en las distintas ocupaciones, se puede agrupar principalmente en las siguientes ramas de actividad: hostelería, comercio, enseñanza, sanidad, y *servicio doméstico*. Vamos a prestar atención a esta última.

El trabajo doméstico que se concreta por el titular de un hogar familiar como empleador, con personas que dependientes y por cuenta de éste, prestan servicios en el ámbito del hogar familiar, realizando todo tipo de tareas domésticas, tales como el cuidado del hogar, atención a los miembros de la familia etc., está configurado en el ordenamiento jurídico laboral como una relación laboral de carácter especial regulada por el *Real Decreto 1424/1985, de 1 de agosto*. A su vez los empleados de hogar están incluidos en un Régimen Especial de la Seguridad Social (así denominado) en el que su norma reguladora es el *Real Decreto 2346/1969, de 25 de septiembre*.

Antes de analizar algunas peculiaridades de esta relación de trabajo especial y del contenido protector de la seguridad social que beneficia a este colectivo, vamos a señalar algunos datos que juzgamos de interés.

En los últimos años descendió la afiliación al Régimen Especial de Seguridad Social de empleados de hogar: en 1982 había 372.500 afiliados, 235.800 en 1988, 144.100 en 1994 y 142.600 en 1997. Este decrecimiento en la afiliación puede obedecer a diversas causas, como por ejemplo la cotización (en el año 1998 es de 18.000 pts/mes, de las cuales 15.000 pts. son a cargo del empleado), porque en los trabajos por horas corresponde efectuarla al empleado (trabajos con carácter parcial o discontinuo). Sin embargo dicho Régimen registra 203.800 pensionistas en 1997, lo que en términos actuariales es una situación catastrófica porque deberán ser los empleadores y empleados de los sectores industrial, de servicios, etc., quienes los financien. Un dato revelador es el de la edad media de los afiliados, que está en el grupo de edad de 55/64 lo que indica una utilización estratégica de la afiliación para obtener una pensión futura.

El colectivo presenta una contradicción. Mientras la afiliación a la Seguridad Social disminuye, sin embargo, los empleados de hogar aumentan tanto por el lado de la oferta como por parte de la demanda. Por parte de ésta debido, sin duda, a la incorporación de la mujer al trabajo, ya que esta situación -como se ha venido señalando- no lleva pareja una redistribución de las tareas domésticas. En este orden de cosas también aquí se registra un hecho singular. Hace años, si un hombre ayudaba en las labores domésticas y lo decía, se veía con malos ojos. Hoy precisamente lo que se ve mal, es manifestar que no se colabora en las tareas del hogar. Sin embargo, el comportamiento real del hombre contradice lo que proclama verbalmente, se pudiera decir “para quedar bien”. La incorporación de la mujer al mercado laboral provoca la contratación, en numerosas ocasiones, de una empleada del servicio doméstico.

Como hechos a tener en cuenta merecen destacarse algunos más. Según la EPA (datos de 1997) el 6% de las mujeres ocupadas son empleadas de hogar y en el grupo de edad de 16-19 años el porcentaje asciende al 9% lo que introduce un problema: se interrumpe el proceso formativo. La edad de comenzar a trabajar en esa actividad, en

muchos casos, es anterior a los 16 años y los extranjeros -también en una proporción apreciable- buscan y encuentran trabajo como servidores domésticos.

Con lo que se dijo estamos en condiciones de entrar en las características propias de esa relación laboral especial, así como de las diferencias que se encuentran, con respecto al Régimen General, en el Régimen Especial de la Seguridad Social que acoge a los empleados de hogar.

El fin del trabajo a desarrollar en la prestación laboral indicada es el doméstico, dirigido a producir valores de uso para el núcleo familiar al margen de la fábrica propiamente dicha.

El trabajador del hogar no produce bienes de intercambio en el mercado. En la medida en que el trabajo se desarrolla y localiza en el hogar (domicilio, ámbito de privacidad) de ello se derivan unas *notas desfavorables* para esta relación laboral, que le confieran un carácter de *debilidad* con respecto a la relación laboral común (*ausencia de negociación colectiva, carácter personalísimo y de confianza de la relación, eliminación de las características de la estabilidad del empleo con el reconocimiento del desistimiento del empleador que extingue el contrato verbal o escrito con anterioridad al tiempo acordado*). Por otro lado, al desarrollarse dentro del domicilio familiar el trabajo de los empleados del hogar existe un problema para comprobar y controlar las condiciones en que se realiza el mismo por parte de la inspección de trabajo, que, para eso, tendría que solicitar, si existiera oposición del cabeza de familia, el oportuno mandamiento judicial de entrada en el domicilio lo que resulta complicado en esa situación. Esa debilidad se acrecienta, porque a la relación laboral especial del servicio del hogar familiar no se le aplica la Ley 31/1995, de 8 de noviembre de prevención de riesgos laborales aunque su *art. 3.4* manifiesta que “... *el titular del hogar familiar está obligado a cuidar de que el trabajo de sus empleados se realice en las debidas condiciones de seguridad e higiene*”.

Por otro lado, el colectivo de empleados de hogar presenta algunas características más a añadir: el trabajo que llevan a cabo suele ser a tiempo parcial y con sueldos más bien bajos; es por lo demás, un colectivo socialmente invisible ya que trabajan aisladamente, no están afiliados a los sindicatos (por lo general) y no emplean medidas de conflicto colectivo (huelgas, etc.). Si reparamos en el hecho de que en dicho colectivo se integran muchas mujeres con escasos estudios, y que existe un porcentaje alto de empleados de hogar sin contrato por escrito, convendremos en la situación de *inferioridad y desigualdad* en que se encuentra la trabajadora del servicio doméstico como tradicionalmente se denominó a este tipo de prestación laboral.

Llegados a este punto podemos, por último, reflexionar sobre algunas diferencias -no todas- en el contenido protector de la seguridad social que ampara a los empleados de hogar. En principio tenemos que señalar que existe un debilitamiento de la acción protectora debido a que dicho colectivo *no tiene cobertura por desempleo*. Ahora bien, en lo referente a la *cotización* se produce también una situación desventajosa -se podría tildar de *discriminatoria*- que pasamos a mencionar. *En primer término* la obligación de cotizar está siempre referida a meses completos, cualquiera que sea el número de días y horas trabajadas durante cada mes, y aunque el trabajador preste sus servicios mediante contratos a tiempo parcial. Si pensamos que en esta relación laboral es más frecuente y predomina el trabajo a tiempo parcial, y que en el supuesto de prestación de servicios con carácter parcial o discontinuo el sujeto obligado a cotizar es el propio empleado, nos percataremos de la importancia de esa circunstancia tan adversa para este colectivo de trabajadores. *En segundo lugar*, en la situación de maternidad, la cotización corre a cargo del cabeza de familia y del empleado solo el mes correspondiente a la baja, porque el resto de los meses, incluido el de alta, es de la exclusiva responsabilidad del trabajador. Ni que decir tiene las consecuencias de lo indicado para un colectivo de trabajadores mayoritariamente integrado por mujeres.

Finalmente cabe referirse a una cuestión de capital importancia: ¿qué tratamiento, y qué consecuencias debe tener el despido de una empleada de hogar por estar embarazada?. Sabido es que en la relación laboral común, como más atrás quedó reseñado, el despido de una mujer trabajadora motivado por su embarazo tiene el carácter de despido discriminatorio, con la consecuencia de ser nulo radical y llevando aparejado la readmisión de la trabajadora. En la relación laboral especial del servicio del hogar familiar, al estar basado en la confianza, y primar en ella la temporalidad, es muy discutible que un despido discriminatorio puede conllevar el efecto de la readmisión de la empleada. No queda clara la solución en la regulación laboral, si bien ésta podría llegar en esos casos, con un incremento del quantum indemnizatorio a la empleada despedida. Pero lo que se quiere dejar reflejado es que también, en este punto -el despido discriminatorio por razón de sexo-, la empleada del hogar está en una situación de mayor desventaja que la mujer trabajadora que es parte de una relación laboral común.

Pues bien, llegados a este punto únicamente resta concluir. A través de este trabajo, el Valedor do Pobo quiso poner de manifiesto cuáles son y qué dificultades existen -a pesar de los avances-, para conseguir una igualdad efectiva en el mundo laboral entre hombres y mujeres, objetivo al que deben volcar sus esfuerzos tanto los ciudadanos, empleados (a través de sus organizaciones sindicales) y empleadores (a través de las asociaciones empresariales) como los poderes públicos.

CAPÍTULO 4

ALGUNOS COLECTIVOS ESPECIALMENTE MARGINADOS Y EXCLUIDOS

4.1. EL DURO ESFUERZO DE LA COMUNIDAD GITANA POR HACERSE UN SITIO EN LA SOCIEDAD GALLEGA

Según los datos del estudio monográfico “La Comunidad Gitana en Galicia”, editado por la Dirección General de Servicios de la Xunta, en nuestra Comunidad Autónoma viven unas 6.750 personas que a su vez forman unas 1.350 familias de etnia gitana. Constituyen alrededor de 150 asentamientos localizados en medio centenar de ayuntamientos.

Por su procedencia al asentarse en Galicia, los gitanos se dividen en tres grupos: los gitanos “gallegos” propiamente dichos, que se asentaron en Galicia hacia la década de los 60 y constituyen alrededor del 81% de los gitanos que residen. Los gitanos denominados “zamoranos”, que llegaron a Galicia durante la década de los 70, en busca de mercados para la venta ambulante y fueron asentándose sobre todo en la provincia de Pontevedra (Porriño, Marín, Tui). Vienen a constituir unas 1.000 personas, aproximadamente el 15% de los que viven en Galicia. Finalmente, hay otro pequeño grupo, el de los llamados “portugueses”. Una parte de este grupo no se consideran a sí mismos gitanos aunque adopten en buena parte sus formas de vida.

Aunque no se sabe muy bien hasta qué punto es todavía riguroso el censo de los gitanos, es obvio que estos constituyen una pequeña minoría dentro de la comunidad gallega (se calcula que solo un 0,23% de los gallegos son gitanos, mientras en el conjunto de la sociedad española lo serían 0,80%, unos 700.000). En cuanto al tiempo que llevan asentados entre nosotros, es también relativamente corto, si se comparan las cuatro décadas de permanencia con los casi cinco siglos transcurridos desde su llegada a España.

Hoy están asentados en casi todos los principales municipios de las cuatro provincias gallegas. En la provincia de A Coruña, el mayor asentamiento se encuentra

alrededor de la capital, con unas 1.660 personas, Ferrol (117), Santiago (58), Riveira (61), Narón (29), Culleredo (40), Mugardos (36), Noia (34) y otros, hasta contabilizar en el conjunto de la provincia unas 3.280 personas de etnia gitana. En la provincia de Lugo se censaron un total de 685 gitanos, siendo los asentamientos más numerosos el de Lugo capital (387 personas), Viveiro (151) y Ribadeo (81). El censo gitano de la provincia de Ourense contabiliza 806 personas, siendo los asentamientos más numerosos el de la capital (231), Verín (152), Viana do Bolo (65), Maceda (71), Maside (68), O Carballiño (57) y Xinzo de Limia (con 48). En la provincia de Pontevedra se contabilizan un total de 1.983 personas de etnia gitana. Los municipios que cuentan con asentamientos mayores son Vigo (566 personas), Porriño (405), Poio (282), Pontevedra capital (255), Vilagarcía (169), Tui (140).

4.1.1. Dificultades de integración.

En cualquier sociedad el concepto de integración se vincula con el reconocimiento de la igualdad de derechos y deberes. Supone la aceptación del pluralismo social y político. En último término, es un concepto y una realidad que sólo pueden desarrollarse en democracia. Pero es bien sabido que durante los casi cinco siglos que los gitanos llevan establecidos en España, los periodos de democracia fueron más bien cortos y azarosos. Y que, como ya dijimos, su asentamiento en Galicia sólo fue consolidándose durante las últimas cuatro décadas.

El caso es que debido a las escasísimas facilidades de integración que se les ofrecieron por parte de la mayoría paya, junto al miedo instintivo y consiguiente resistencia de las minorías étnico-culturales a ser absorbidas y desaparecer como tales, los grupos de etnia gitana tendieron a mantenerse formando guetos. Según la tesis que expusimos en el primer capítulo de este informe, en el sentido que el factor más fuerte de discriminación es la pobreza, las discriminaciones castigaron más a los gitanos pobres que

a los de economía holgada (que también los hay). Por muy diferente que sea en sus costumbres privadas o en el color de su piel, si un gitano se presenta en un buen coche, vive en un piso aceptablemente bueno y dirige un negocio boyante, es recibido con otro respeto que no se presta al que habita en una chabola, es analfabeto, y no se sabe bien de qué vive. Lo que pasa es que la gran mayoría de los gitanos pertenecen a este último grupo.

La actual Constitución Española propugna para España “como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el **pluralismo político**” (art. 1). Y prohíbe toda discriminación “por razón de nacimiento, **raza**, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social” (Art. 14). Pero una cosa es contar con un texto constitucional moderno y progresista, y otra hacerlo realidad en el vida de cada día. Esto último constituye en bastantes aspectos una tarea prácticamente inacabable. Las mayorías sociales tienden a imponer sus costumbres y prejuicios a las minorías. Imponérselas como las pautas correctas de comportamiento y aun de normalidad. Y de hecho aún el concepto de integración que hoy se utiliza por buena parte de las personas (profesionales o voluntarios) que trabajan en favor de los gitanos no carece de cierta ambigüedad. ¿Se trata de integrarlos enriqueciendo recíprocamente su cultura y la de los payos con los elementos más positivos de cada una, o de absorber y diluir la cultura de la etnia gitana borrando a largo plazo su diferenciación como pueblo?.

Los estudiosos de la evolución histórica del pueblo gitano distinguen para el caso gallego, tres procesos, tratando siempre de adaptarse a los modelos económicos que prevalecían en el mayoritario mundo payo. En un primer proceso, los gitanos participan en algunos trabajos temporeros demandados por la economía de subsistencia. Llevan una vida nómada, vendiendo en forma ambulante los productos de sus trabajos como cesteros, herreros, etc. Unas veces ofreciéndolos de puerta en puerta y otras aprovechando las ferias populares y los mercadillos en las calles. También contribuyen a reforzar esta forma nómada de vida a costumbre tradicional gitana de desplazarse para visitar a los demás

miembros de su linaje con motivos de bodas, entierros y otros acontecimientos propios de su tradición.

Pero a este primer periodo de nomadismo sucedió otro de sedentarización. Los automóviles y carreteras que comunican prácticamente a todas las aldeas; la apertura de tiendas y pequeños negocios en casi todos los pueblos, con la consiguiente desaparición práctica de las ferias y mercadillos. Las nuevas oleadas de campesinos que marcharon en busca de trabajo a las ciudades y países de emigración; todo eso arrasó también con la forma de vida de los gitanos nómadas. Comenzaron a asentarse alrededor de las ciudades, dedicándose a la recogida de chatarra, y otras tareas como el peonaje, sin renunciar del todo a la venta ambulante que ahora hacen en coches que sustituyen a las antiguas caballerías y pueden regresar en el mismo día. Hacen esfuerzos por integrar a los niños mandándolos a la escuela; por hacerse con una vivienda, propia o alquilada.

Pero todo este proceso no deja de tropezar con dificultades especiales en comparación con los payos. Los niños de los gitanos suelen tener que dejar más pronto la escuela para ayudar en el cuidado de los hermanos más pequeños. En el mismo contenido de la enseñanza (o en programas de televisión) apenas encuentran símbolos o ejemplos representativos de su propia cultura y sus formas de vida. Otras veces son los prejuicios de los padres de familia payos los que se oponen a que los niños gitanos vayan al mismo colegio al que asisten sus hijos. En algunos casos se hicieron experimentos en escuelas exclusivas para niños gitanos; pero los resultados no parecen haber sido muy positivos tampoco. Pues si en estas escuelas se pueden aplicar métodos más en consonancia con la cultura que tuvieron en la familia, el peligro es formar con ellos nuevos guetos que los impidan integrarse con los demás niños de la generación a la que pertenecen. Hace pocos meses se convirtió en noticia periodística el hecho de que una joven gitana, al parecer la primera en Galicia, llegase a matricularse en la Universidad. El hecho mismo de que se

convertirse en noticia (cosa muy especial) es ya de por sí bien significativo de lo lejos que estamos todavía de una integración entendida como normalidad.

Además nos encontramos con hechos como la misma brevedad del tiempo que los ciudadanos de etnia gitana llevan implantados en Galicia. Esto no les permitió hacer aportaciones importantes a la cultura general de nuestra sociedad, (al contrario de lo que sucedió por ejemplo en Andalucía). Otro dato a citar es que generalmente los gitanos no hablan gallego. Cuando llegaron a Galicia habían aprendido el castellano en otras regiones (además de su propio idioma, el romaní que hablan entre ellos). Y ahora se encuentran, si tienen que integrarse, con que tienen que aprender también el gallego.

Finalmente, la globalización está habiendo desaparecer muchos trabajos y oficios enteros. Si esto lo sienten en carne propia cientos de miles de pequeños campesinos gallegos, se puede imaginar la dureza del coste que esto tiene para una etnia gitana en la que sus adultos en su mayoría no pudieron siquiera ir a la escuela. (Una encuesta nos daba hace poco que el 75% de los gitanos son todavía analfabetos.)

En cuanto a la integración de las personas de etnia gitana en la vivienda, las dificultades son, si cabe, mayores aún que en la escuela. Aún demasiados ayuntamientos se plantean el problema, no como una necesidad de proporcionar una vivienda digna a los gitanos sino como proyecto de acabar con el chabolismo y revalorizar los solares así liberados para que puedan construirse más viviendas de clase media o alta. Pero como en algún lado tienen que meterse los gitanos, se encuentran con que la mayoría de la población se opone a que vayan a vivir entre ellos con el pretexto de que hacen mucho ruido, tienen demasiados niños, llevan consigo algún animal doméstico (perros, gallinas...) y en general tienen costumbres distintas. A veces, un plan de integración excelentemente planteado por un Ayuntamiento se estrella contra la oposición de titulares de viviendas o arrendatarios que se niegan a tener por vecinos a los gitanos. Como expresaba hace poco el

Alcalde de una ciudad gallega: “aquí todos negamos ser racistas, pero nadie quiere que los gitanos se instalen cerca de su casa”.

Finalmente, aún quedan autoridades administrativas que borran a una familia gitana de la lista de beneficiarios de una vivienda de protección oficial previamente aprobada, y luego, cuando la queja llega al *Valedor do Pobo* y se abre un expediente sobre el tema se intenta justificar la exclusión con el peregrino argumento de que se excluye a esa familia por carecer de la solvencia necesaria ya que una parte de sus ingresos fijos proceden de pensiones no contributivas. Como si esos ingresos no fuesen más seguros y fijos para hacer frente a los pagos periódicos que los que pueden obtener por ejemplo tantos jóvenes con trabajos temporales.

En resumen, que después de transcurridos casi cinco siglos entre periodos de persecución abierta a veces y el mantenimiento habitual de los prejuicios, la integración de la etnia gitana (en la escuela, la vivienda, la vecindad, el trabajo) sigue siendo una importante asignatura pendiente para la sociedad española. Y menos mal que ahora va tomándose conciencia de eso.

4.2. LA MARGINACIÓN SOCIAL DE LOS HOMOSEXUALES

En una encuesta cuyos resultados fueron presentados en las XV Jornadas de Educadores con gitanos (Facultad de Humanidades de la Universidad de A Coruña, 2 al 5 de septiembre de 1995), se reflejaba que los homosexuales eran el segundo colectivo más rechazado, después de los gitanos, por la mayoría de nuestra sociedad. Coincide este dato con las respuestas que recibimos a la encuesta con la que comenzamos la elaboración de este informe. Buena parte de los colectivos e instituciones a los que dirigimos la encuesta coincidieron en incluir a los homosexuales como uno de los grupos más marginados. Por

su parte el Colectivo Gay de Santiago de Compostela, del que antes habíamos recibido una queja que finalizó resolviéndose favorablemente, fue uno de los primeros que nos acusó recibo de la encuesta, agradeciendo que los tuviéramos en cuenta y anunciando que comenzaban a elaborar un dossier sobre su peculiar situación y que nos lo harían llegar tan pronto lo concluyesen. Pero de hecho, dicho dossier nunca se recibió en el *Valedor do Pobo*. Nos vimos obligados a prescindir de su anunciada aportación y documentarnos por nuestra cuenta en la medida que pudimos.

Por homosexuales entendemos aquí en general a aquellas personas (hombres o mujeres) cuya inclinación sexual profunda, las orienta hacia la relación con otras personas de su mismo **género**: hombres hacia otros hombres y mujeres hacia otras mujeres. Otras terminologías más matizadas usan el nombre de **gay** cuando se refieren a hombres y reservan el de **lesbianas** para las mujeres. Si se sienten inclinados a relacionarse, más o menos indistintamente con personas de ambos géneros, (hombres y mujeres) acostumbran a llamarse **bisexuales**.

La discriminación contra esta clase de personas, se llama hoy **discriminación por razón de orientación sexual**. Y lo que venía llamándose discriminación por razón de sexo, va siendo cada vez más sustituido por la de **discriminación por razón de género**. El largo capítulo que en este mismo informe dedicamos a las discriminaciones que todavía sufren las mujeres en el ámbito laboral, es un ejemplo de discriminación de las personas del género femenino en el trabajo. Pero en el presente subcapítulo nos referimos a las discriminaciones, menosprecios y malos tratos de que son objeto las personas tanto del género masculino como del femenino que tienen una orientación sexual distinta de la que prevalece entre la mayoría.

No pudimos encontrar encuestas científicas que nos permitan cuantificar el número de homosexuales que existen en Galicia. Se ha comenzado a escribir sobre ellos en

algunos artículos de prensa (por ejemplo revista “*TEMPOS NOVOS*” “*Homosexuais fóra do armario. Colectivos homosexuais de Galicia*”, número 13, junio de 1998, páginas 13 a 18).

Basándonos en estudios hechos para el conjunto de España y, sobre todo, en los de otros países del mundo occidental, las encuestas afirman que el porcentaje de homosexuales oscila entre un 7 % y un 11 % del conjunto de la población. Es decir, en el conjunto de España serían entre 2.800.000 y 4.400.000 (redondeando en 40 millones la población total de España). Y en Galicia, si se supone que su población total es de 2.800.000 personas, su número de homosexuales andaría entre los 196.000 y los 308.000. En cualquier caso, constituyen un numeroso colectivo que están y se sienten gravemente discriminados, bien por la normativa legal o, mucho más frecuente todavía, por los prejuicios de las mayorías heterosexuales.

4.2.1. Normativa legal.

Es ya de por sí bastante significativo y discriminante partir del hecho de que los homosexuales deben ser sometidos a una legislación legal específica. Lo lógico sería, es, que sean tratados legalmente como los demás ciudadanos. No obstante es esencial recordar también que los derechos y libertades de las personas con esta orientación sexual, son mucho más recortados y reprimidos en los tiempos de dictadura que en los de democracia.

En plena dictadura franquista, fue promulgada, en julio de 1954, la Ley de Vagos y Maleantes. Sustituía a la Ley del mismo nombre promulgada en 1933 (durante el tiempo de la II República). En esta reforma de 1954, en su artículo 2-2º, se equiparaba a los homosexuales con los rufianes y proxenetes, y entre las medidas discriminatorias (artículo 6, número 20), figuraba internarlos en instituciones especiales “y en todo caso, con absoluta separación de los demás”. (Vid. “*Homosexualidad, Homosexuales y uniones*

homosexuales en el Derecho español”, Granada , 1996, citado por Juan Vicente Aliaga y José Miguel Cortés en su libro *“Identidad y diferencia - Sobre la cultura Gay en España”*, páginas 28 y siguientes, *Editorial Gay y Lesbiana*, Barcelona - Madrid, 1997). En agosto de 1970 se promulgó la Ley de Peligrosidad y Rehabilitación Social. La novedad de esta ley era que no consideraba peligroso ni punible ser homosexual, sino realizar “actos merecedores de ser catalogados como homosexuales”. Consideraba a los homosexuales como personas enfermas y peligrosas, que habría que someter a rehabilitación.

Entre estos actos considerados como homosexuales, aquella Ley enumeraba tales como “la masturbación y los tocamientos lascivos de cualquier condición”. Esta Ley sirvió al Código Penal entonces vigente (artículo 431) para crear el cajón de sastre por el que se penalizaba todo aquello “que ofendiese al pudor o a las buenas costumbres con hechos de grave escándalo o transcendencia”.

Sólo una vez instaurada la democracia y aprobada la Constitución de 1978, por decreto-Ley de 4 de enero de 1979, fueron eliminados de esta Ley los llamados “actos de homosexualidad”. Sin embargo sólo en 1988 se eliminaría del Código Penal el concepto de “escándalo público”.

Es con la entrada en vigor del nuevo Código Penal (25 de mayo de 1996), llamado por muchos “código de la democracia”, cuando la homofobia se convierte en delito, igual que la xenofobia y otros. En los artículos 510, 511 y 512 del nuevo Código Penal la discriminación por “orientación sexual” queda tipificada entre los “delitos cometidos con ocasión del ejercicio de los derechos fundamentales y de las libertades públicas garantizadas por la Constitución”.

Al dar este paso, histórico sin duda, el nuevo Código Penal no hacía sino aplicar al tema de la “orientación sexual” la doctrina del artículo 14 de la Constitución que

consagra la igualdad de derechos entre todos los ciudadanos y prohíbe toda discriminación, entre otras la cometida por razón de “sexo”. Prohibición que había comenzado a tomarse en cuenta al tratarse del género (discriminación entre hombres y mujeres), pero que se seguía ignorando si se trataba también de la orientación sexual (discriminación entre homosexuales y heterosexuales).

4.2.2. En la práctica cotidiana

La condición homosexual quedaba pues acogida y protegida por la Constitución. La homofobia o discriminación de los homosexuales, pasaba a ser prohibida y castigada por el Código Penal. Parecería que a nivel jurídico legal el problema de la propia orientación sexual de cada uno quedaba resuelto. Pero ¿era así en la práctica de la vida diaria?. De ninguna manera. De la proclamación constitucional a la legislación positiva, de ésta a la mentalidad y capacidad interpretativa de los jueces y fiscales; hasta hacerse costumbre en la sensibilidad y manera de actuar de los que redactan los libros de texto o los impresos de unas oposiciones; todo esto constituiría un largísimo camino que recorrer.

Citemos a modo de simple ejemplo, una de las quejas que hace años envió un grupo de gays organizados al *Valedor do Pobo*. Alguno de ellos preparaban unas oposiciones para un organismo de la Administración Pública, y en uno de los impresos por los que la Administración los iba a examinar, se enumeraba la homosexualidad como ejemplo de las enfermedades sexuales. Ciertamente ante la intervención y recomendación del *Valedor*, la Administración actuó con diligencia corrigiendo la pregunta del impreso como un “error de imprenta”. Pero la verdad es que habían pasado ya veintitantos años desde que la máxima autoridad mundial en la materia, la Federación de Asociaciones de Psiquiatras de Estados Unidos, había dejado de considerar a la homosexualidad como enfermedad o anomalía de ningún tipo. Se trataba pues de un simple anacronismo

burocrático. Anacronismo que, probablemente sin mala voluntad de nadie, seguía humillando y rebajando la dignidad de muchas personas.

Otro ejemplo sacado del mundo jurídico-político de estos últimos años: las interminables discusiones acerca de los diversos proyectos de Ley sobre parejas de hecho. Parece que uno de los puntos de mayor discrepancia es el de si se les debe reconocer o no a las parejas homosexuales el derecho a adoptar niños. El *Valedor do Pobo* no ignora que se trata de un tema delicado, y no va a dar aquí ninguna opinión personal sobre el mismo. Se trata sin duda de encontrar para cada niño o niña que van a ser adoptados aquella pareja que parece más idónea para educarlos y acompañarlos en la vida. Y parece darse por supuesto que, para esto, lo ideal son las parejas formadas por un padre y una madre heterosexuales. Pero el problema tiene también otras caras que al parecer nadie quiere ver. Comenzando por ésta: ¿Cómo puede darse por supuesto que toda pareja unida en matrimonio formal está compuesta por dos miembros que son heterosexuales?. ¿Se quiere ignorar acaso que no pocos homosexuales y lesbianas fueron empujados a casarse sin la más mínima vocación matrimonial y para no verse obligados a seguir aguantando las presiones de una sociedad, supuestamente heterosexual en su totalidad?. Familiares, compañeros de trabajo, vecinos, supuestos amigos que no los conocen ni comprenden en profundidad....

Otro aspecto que nunca se ve plantear en las discusiones legales, es la cuestión de **qué es educar**. Porque educar es ante todo, a nivel familiar, enseñar al niño a ir descubriéndose a sí mismo y a crecer desde lo que él realmente es: como homosexual o como heterosexual, según sea la orientación profunda de su propio ser. ¿Y qué pasa con los niños que se van descubriendo como homosexuales (o lesbianas en el caso de las niñas) y se encuentran entregados en adopción a parejas heterosexuales?. ¿Cómo pueden sus padres adoptivos ser capaces de comprenderlos y ayudarlos a crecer desde sí mismos?.

Pero quizás la situación más dolorosamente dramática es la de aquellas personas homosexuales que, sin tener clara conciencia de su propia condición o pensando que con el status social del matrimonio podrían evitarse las mofas, los chistes machistas del peor gusto y la más baja estofa, las impertinentes insinuaciones de los propios familiares con los que convive (“y tú, ¿cuando piensas echarte novia/o”, de la hermana; o “mira que yo quiero conocer a mis nietos antes de morir”, por parte de la madre; o los menosprecios del padre..; o en el mejor de los casos, la sustitución de la comprensión y el respeto por una ambigua compasión....). ¿Y si, como es tan frecuente, una pareja de la que forma parte un homosexual (o lesbiana) tienen hijos?. Los que cayeron en esta doble trampa -el matrimonio y la paternidad- son los que están generalmente condenados a pasarlo peor. La doble vida tiene que soportarse en el seno del propio hogar familiar. Con lo que esto lleva consigo en cuanto a bloqueo de la confianza y la sinceridad. El engaño que falseó desde el comienzo la relación con la propia pareja tiene que extenderse necesariamente a los hijos cuando estos van creciendo. El verdadero diálogo se elude. Ciertas preguntas se evitan y, las respuestas falsas se multiplican hasta convertir las relaciones de familia en una verdadera esquizofrenia. Pues esta es la situación en una buena parte de decenas de miles de personas y hogares en Galicia. Situaciones que no acostumbran a verse tanto a simple vista, porque, pese a la Constitución, el nuevo Código Penal y otras trabas de tipo legal que fueron desapareciendo, la realidad de la vida diaria es que la gran mayoría de los homosexuales siguen viéndose obligados a la clandestinidad o a la semi-clandestinidad en su vida diaria.

Al tratar de las discriminaciones que sufren en general las personas de la etnia gitana, matizábamos que tal discriminación queda amortiguada o incluso puede desaparecer hacia las minorías de esta etnia que alcanzaron una situación económicamente desahogada que les permite vestir bien, tener coche propio, tener a los sus hijos en colegios, comprarse una vivienda.... Tratándose de las discriminaciones que se infligen a los homosexuales, la situación no es así. Estos pertenecen a todas las clases económico-

sociales. Y los que acostumbran a estar mejor dotados para hacer frente a la discriminación, son aquellos que, en primer lugar tuvieron un ambiente familiar y educacional en el que se les aceptaba con cierta naturalidad. Y en segundo lugar lograron destacarse profesionalmente en lo intelectual, lo creativo, el liderazgo o los negocios. Por supuesto que estos constituyen la minoría; pero si lo lograron obtienen una confianza en sí mismos que los ayuda a vivir su vida privada con discreción y a la vez sin dejarse aplastar por los tabúes, las maledicencias o las simples incomprensiones de la mayoría, autoconsiderada “normal”.

En resumen, podemos decir que si la discriminación hacia los homosexuales (y lesbianas) va siendo desterrada de la normativa legal, abunda demasiado todavía en el plano social. Acabar con ella es tarea de largo alcance. Y el éxito de esta tarea depende tanto de que vaya elevándose el nivel de cultura y tolerancia de la mayoría de la sociedad (en los ámbitos familiares, escolares, laborales.....), como de la naturalidad con la que las minorías homosexuales y lesbianas vayan aceptándose a sí mismas y el acierto con que vayan aprendiendo a darse a conocer.

4.3. ALGUNOS EJEMPLOS DE COLECTIVOS MÁS CLARAMENTE EXCLUIDOS

Nos referimos aquí a algunos ejemplos de colectivos de personas en los que la exclusión social es especialmente clara. Aunque queremos dejar bien patente que estos no constituyen sino una minúscula punta del iceberg del conjunto de excluidos. Pues la gran mayoría de los excluidos pasan habitualmente desapercibidos a la conciencia mayoritaria de la sociedad. Y esto tanto por la propia naturaleza social del excluido, como por lo incómodo que resulta a la sociedad tomar conciencia de que de hecho los está excluyendo. De ahí que la presencia de los excluidos tienda a quedar difuminada o semioculta, y sólo

aflore a través de los análisis científicos o en contacto con los funcionarios de los servicios sociales.

Si unos de estos colectivos más visibles es el de los transeúntes sin techo, o el de los mendigos, uno de los menos visibles es el de los inmigrantes ilegales.

4.3.1. Los transeúntes sin techo

Decíamos que el colectivo de los itinerantes sin techo es uno de los más visibles. Típico de este colectivo es que, al no tener hogar de referencia, tampoco están empadronados en ningún sitio. No votan, no cobran prestaciones sociales fijas, no mantienen correspondencia. Sus centros de encuentro y acogida provisional suelen ser las cocinas económicas, los albergues de transeúntes de algunas ciudades y demás.

Ciertos estudios calculan que en España hay más de 55.000 transeúntes sin techo. Cáritas de Galicia calculaba hace poco que en nuestra Comunidad Autónoma son unos 1.500 estos transeúntes sin hogar, que circulan por nuestras ciudades en demanda de comida, un lugar donde dormir y otros servicios elementales con que ir apuntalando su supervivencia. Cáritas señalaba también que entre estos transeúntes abundan cada vez más los jóvenes, y que sus principales lugares de destino son ciudades como Santiago, Ferrol, Vigo, Vilagarcía, o A Coruña, a donde lo más habitual es que lleguen en tren.

Otros datos sobre este colectivo son que está formado en un 95% de los casos por hombres; en su gran mayoría no casados y procedentes de una familia marginal; su edad preponderante es la de 30 a 55 años, aunque con tendencia a aumentar el número de jóvenes; y que el 90% son de nacionalidad española.

Suelen ser personas que carecen de recursos, y solo una mínima parte reciben algún tipo de pensión o prestación pública. Algunos son ayudados por algún familiar en casos muy puntuales. Abundan entre ellos parados de larga duración, a quienes las prestaciones de paro se les agotaron. La dependencia del alcohol es frecuente entre los sin techo. Suelen ser personas desarraigadas, que rompieron con su familia o fueron echados de casa. Entre los problemas de salud que presentan están los de ansiedad, depresión, angustia. Entre los servicios puntuales que demandan figuran prendas de ropa o calzado, compra de gafas o muletas, tramitación para renovar el carné nacional de identidad, y otros semejantes. Una parte de ellos mendigan en las vías públicas de las ciudades por donde pasan.

En su informe Cáritas afirma que, al margen del alimento y albergue puntuales que también necesitan, lo verdaderamente importante para estas personas sería ayudarlas a salir de la situación en que se encuentran y superarse; “darles opción, en definitiva, a que puedan insertarse en la sociedad”. Reinserción que debería comenzar, como primer paso, por crear para ellas hogares y residencias donde puedan permanecer por más tiempo, recuperar mejores niveles de salud y de convivencia, con talleres ocupacionales donde puedan efectuar algún trabajo remunerado y recuperar la confianza en sí mismos.

Pero Cáritas también señala que la actual situación es “muy deficitaria en prestaciones para estas personas”.

4.3.2. Los inmigrantes ilegales

Galicia no es una Comunidad que tenga un alto volumen de inmigrantes. Por desgracia, nuestra escasez y precariedad crónica de puestos de trabajo nunca pudo constituir un polo importante de atracción de la emigración extranjera. Es bien sabido que

nuestro caso fue, históricamente el contrario: producir flujos masivos de emigrantes hacia otros países. Pero eso no nos puede hacer olvidar que también tenemos un problema de inmigración. Y que, aunque no sea excesivamente voluminoso, el colectivo de inmigrantes entre nosotros se lleva con frecuencia la peor parte en el orden de la marginación y la exclusión social. Sobre todo los inmigrantes ilegales.

De las respuestas que recibimos de instituciones a la encuesta que les dirigimos para la elaboración de este informe, quizás sean las de Cáritas las que más profundizan en el análisis de este problema: la situación de los inmigrantes ilegales.

Según datos dados a conocer por el Centro de Información para Trabajadores Extranjeros (CITE) del sindicato CC.OO. en Galicia viven alrededor de 12.000 inmigrantes. Unos 3.600 son de origen africano. Buena parte de ellos provienen de Portugal. Pero también los hay oriundos de otros países, sobre todo latinoamericanos y árabes. Por su propio carácter de obligadamente clandestinos, es difícil determinar bien cuantos de ellos entraron de forma ilegal y todavía están sin regularizar. Pero es significativo que las oficinas del mencionado sindicato atendieran en 1996 un total de 2.172 consultas e iniciado 439 expedientes de ayuda y regularización de estos inmigrantes, casi la mitad de ellos senegaleses. De estos expedientes, 81 fueron recursos ante el Tribunal Superior de Justicia contra la Administración, 140 para renovación de permisos de residencia, 35 solicitando la ejecución de renovación de visado.

Los principales problemas que hacen de los inmigrantes uno de los colectivos extremadamente vulnerables a la exclusión social son resumidos así por Cáritas Diocesana de Santiago:

- “Sin posibilidades de lograr nada estable en este país.
- Desarraigo cultural y social.

- Algunos se están convirtiendo en transeúntes, pues no pueden estar mucho tiempo en un sitio sin ser fichados, detenidos, expulsados.
- Denegación sistemática de exenciones de visado, permisos de residencia y trabajo”.

Por su parte Cáritas Diocesana de Tui-Vigo nos envió una detallada exposición de la que entresacamos algunas ideas.

La situación de ilegalidad empuja a estos inmigrantes a actividades encuadradas en la economía sumergida como la venta ambulante, la mendicidad, la prostitución, el servicio doméstico clandestino y en condiciones de superexplotación laboral. Con horarios agotadores, y a veces sin cobrar ningún otro salario que no sea la alimentación y el alojamiento.

En cuanto a las dificultades, casi insalvables para obtener la documentación que les permita regularizar su situación señala que, por una parte se les exige tener un trabajo legal, lo que es prácticamente imposible estando en la economía sumergida. Por otra parte, la falta de agilidad en las relaciones con sus respectivos consulados les retrasa la obtención de la documentación que la Administración les exige para regularizarlos.

Carecen de cobertura sanitaria. tienen grandes dificultades de escolarización, a veces por rechazo de los mismos centros o de los padres de algunos escolares. Viven constantemente sin apenas poder comunicarse con nuestra sociedad, y bajo la amenaza de expulsión por las autoridades, que a veces a efectúan “sin observar estrictamente el marco jurídico que la regula”

“La consecución del status de legalidad es la única salida de una situación que les aparta de los derechos esenciales que todo ser humano posee”, proclaman los directivos de Cáritas.

Y propugna que el permiso de residencia permanente debiera concederse a todos los que llevan 5 años de permanencia en un país europeo. Y aún que la solicitud de residencia debiera considerarse concedida “de forma automática a los 6 meses de silencio administrativo”.

Cáritas defiende así mismo como necesarios y de justicia otras medidas como las siguientes:

- “Los hijos menores deben ser escolarizados independientemente de la situación legal de los padres”.

- Durante el periodo de espera previo a la repatriación debe estar claramente reconocido por las autoridades el alojamiento y manutención.

- La asistencia médica y farmacéutica tiene que consolidarse como un derecho de todos los extranjeros independientemente de su situación administrativa y ofertarse con total gratuidad en caso de necesidad económica. Así patologías que supongan un grave riesgo para la propia vida tienen que conllevar un permiso de estancia mientras dure el tratamiento”.

4.3.2.1. Por una política de inmigración diferente

Establecer Leyes y líneas de actuación de nuestra política hacia los inmigrantes, es competencia de la Administración Central del Estado. Por otra parte, la situación geográfica de Galicia no la convierte en fácil punto de llegada de un gran número de inmigrantes ilegales. Una parte de los que aquí arriban puede suponerse que lo hacen por barco (“polizones”, por ejemplo); y que Galicia constituye para ellos un punto más en su penosa peregrinación en busca de mejor vida, luego de llegar al sur en alguna patera o barco pesquero.

Pero una vez se encuentran entre nosotros, Galicia puede y deber hacer algo por ellos. Por ejemplo, recordar que aún no están muy lejos los días en que docenas de miles de gallegos emigraban. No pocos comenzaron así su aventura de encontrar oportunidades nuevas de vida. Debemos tratar a nuestros inmigrantes de hoy como quisiéramos entonces fuesen tratados nuestros emigrantes, legales o ilegales.

Por otra parte, y recordando a nuestra propia experiencia, Galicia puede y debe hacer oír a su voz para una más racional y más humanitaria política estatal de inmigración.

España -y la Europa desarrollada en su conjunto- deben articular una política informativa hacia los habitantes de los países subdesarrollados o en vías de desarrollo, que los disuada de venir a la aventura e ilegalmente. Que les haga conocer cual es la situación real de nuestro país, la falta de puestos de trabajo cuando tenemos millones de parados; las dificultades de vivienda, de escolaridad, de servicios sanitarios; sobre todo para quienes intentan acceder a ellos desde la ilegalidad. Es esta información verídica la que podrá neutralizar en ellos los efectos de la publicidad deslumbradoramente consumista con que les bombardean agencias turísticas y comerciales. Pero también las mafias que les reclutan para explotarlos, arriesgándoles a perder sus vidas en pateras inadecuadas o en el doble fondo de camiones.

Más que propaganda consumista, lo que sus países de origen necesitan son inversiones para el desarrollo.

Por otra parte, nuestros policías de frontera deben demostrar su celo y sus éxitos también en dismantelar las redes mafiosas que -desde España u otros puntos- se dedican a reclutar primero y explotar después a estos inmigrantes. Al menos tanto celo como el que dedican a descubrir a los inmigrantes mismos. Estes “negreros modernos” son al menos tanto o más responsables del problema de la emigración ilegal que los que caen en ella por necesidad o ignorancia.

4.3.3. Los mendigos

Otro de los colectivos de excluidos sociales es el de los mendigos. Un colectivo más fácilmente localizable y visible que los dos anteriores, aunque no cabe duda que una parte de las personas que forman los colectivos mencionados también se verán obligados a practicar la mendicidad.

Hoy, los mendigos se encuentran sobre todo en las ciudades. Cualquiera de nosotros, caminando por ciertas vías urbanas, se ve abordado diariamente por personas de diversas edades que le tienden la mano en solicitud de unas monedas. Otros adoptan la forma de la petición implícita a base de tocar algún instrumento musical o ejercitar alguna clase de “mimo”, esperando suscitar la atención y posible simpatía de los transeúntes para que depositen su moneda al pasar. El área de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Santiago afirmaba a finales de 1997 tener contabilizado un total de 1.878 mendigos sólo en esta ciudad. Son personas de edades diversas, aunque abundan cada vez más los jóvenes. Quizás la nota más insólita en comparación con la mendicidad de otros tiempos, es que frecuentemente se trata de jóvenes varones que no muestran invalideces visibles. Lo primero que pensarán una parte de los transeúntes es en la posible drogadicción, lo que les

retraería de ayudarles. Pero hay una cantera de mendigos mucho más probable y próxima al que verifican las encuestas de población activa: ese largo 40 por ciento de jóvenes sin trabajo que existen en Galicia, y que en muchos casos ni cobran subsidio alguno de paro ni cuentan con una familia que pueda ayudarles suficientemente. Si tenemos decenas de miles de jóvenes en paro, ¿cómo puede sorprendernos que alguna porción de estos acaben incorporándose al colectivo de los mendigos?

Abordar el fenómeno de la mendicidad con sensibilidad humanitaria nos exige comenzar por reconocer al mendigo la **presunción de necesidad**; de forma semejante a como al acusado se le reconoce la presunción de inocencia. Lo sano, y justo, es dar por supuesto que mientras no se verifique lo contrario, quien da un paso tan humillante y psicológicamente difícil como el de salir a la calle a mendigar, es porque se encuentra en grave necesidad.

Pero hay otra presunción que jurídicamente nos obliga a todos: comenzar por reconocer al mendigo la **presunción de ciudadanía**. No olvidar que el mendigo es una persona y, por lo tanto, sujeto de los derechos humanos que a todo ciudadano le reconoce la Constitución.

En octubre de 1996 comenzaron a aparecer en la prensa española diversas informaciones, según las cuales algunos alcaldes de diversas ciudades parecían querer solucionar el problema de la mendicidad por el método de sacarse de delante a los mendigos. En algunos casos, a base de pagarles un billete para la población de donde decían ser oriundos y obligarles a marcharse. En otros, encargando a la Policía Municipal la tarea de impedirles mendigar. Una de estas supuestas iniciativas se refería a la ciudad de Vigo, motivo por el que tanto el Defensor del Pueblo como el *Valedor do Pobo*, abrieron sendas quejas de oficio. Consideramos conveniente reproducir en este informe la queja que entonces abrimos (H.4.Q/1201/96) y la **Recomendación al** Alcalde de Vigo con que

concluimos nuestra intervención. En ella se encuentra expresada la doctrina del *Valedor del Pobo* sobre el tema de la mendicidad, al menos desde la perspectiva jurídico-constitucional.

**Ilmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento
de Vigo.**

**Praza dos Reis, s/n
36202 - VIGO (Pontevedra)**

Expediente: H.4.Q/1201/96

Santiago, 9 de junio de 1997

Ilmo. Sr.:

En su día, y a raíz de una información publicada en el diario “Faro de Vigo” mediante la que se daba cuenta del hecho de que por parte de esa Alcaldía se proferieran diversas expresiones y se ordenaran actuaciones a la policía local contra la mendicidad que se registra en esa ciudad, esta institución abrió una *investigación de oficio* recabando el oportuno informe de ese Ayuntamiento comprensivo, por una parte, de la confirmación o desmentido de la noticia de prensa, y por otra, referente a la clase de medidas implantadas o que se tenía previsto llevar a cabo para afrontar la problemática de la mendicidad en Vigo que, según los datos que ofrecieron los medios de comunicación social, se acrecienta en los días de las celebraciones de navidad.

En el informe remitido por el Ayuntamiento, en el que se manifestaba que las noticias difundidas no se correspondían con la realidad de los hechos, tenemos que

distinguir dos partes perfectamente diferenciadas. En primer lugar, la referente a las actuaciones de la policía local ante el ejercicio de la mendicidad donde, a su vez, cabe apreciar dos tipos de intervenciones: una cuando esa práctica va acompañada de la explotación de menores que propicia que los agentes de la autoridad instruyan los correspondientes partes para su envío a la autoridad judicial con la consecuencia del traslado del menor a un centro adecuado; y otra en aquellos supuestos de estados de necesidad que aconsejan que los miembros de la policía local recojan y trasladen a los mendigos a las diferentes instituciones de asistencia social encargadas de atender a los indigentes. En segundo lugar, se adjunta al informe una reflexión general de la Concejalía que trata el tema de bienestar social y en la que, como datos más significativos, cabe citar los siguientes: en el Ayuntamiento de Vigo prácticamente está desterrada la mendicidad infantil y la mendicidad de las personas mayores es similar a la que existe en otras ciudades, quizás agravada en esa ciudad por la cercanía de la frontera portuguesa, puerto comercial, etc. El informe concluye manifestando que el propio Ayuntamiento posee un amplio abanico de programas de actuación, tanto de carácter preventivo como asistencial, para enfrentarse a la problemática de la mendicidad en las vías urbanas.

Resumido el contenido del informe municipal y sin poner en duda las medidas que en él se reflejan para tratar de solucionar el tema de la mendicidad, no obstante eso, esta institución considera oportuno efectuar unas consideraciones concernientes a este asunto, en la medida en que puedan contribuir a clarificar la corrección de la actuación de los poderes públicos en la problemática que nos ocupa.

Como premisa inicial tenemos que partir del hecho de que la presencia de indigentes y mendigos en las zonas urbanas y, sobre todo, en las vías públicas más concurridas de las ciudades, es una realidad incuestionable y que revela, en la sociedad de nuestros días, la existencia de bolsas de pobreza integradas por aquellas personas excluidas socialmente de las formas de vida mínimamente aceptables. Los mendigos, por diversas

circunstancias que ahora no son del caso analizar, desembocaron en una situación de pobreza severa caracterizada por la carencia más absoluta de recursos materiales, sociales y culturales que están en la esencia de la dignidad de la condición humana. Es más, el indigente se encuentra en un estado de imposibilidad o incapacidad para satisfacer el conjunto de necesidades básicas de bienes y servicios configurados como de primera necesidad (alimentación, vestido, vivienda, etc.).

Desde hace bastante tiempo atrás, los gobernantes, en las diferentes épocas históricas, fueron abordando el problema de la mendicidad pero, en muchas ocasiones, para ejercer sobre esa práctica prohibiciones, descalificaciones o, simplemente, equipararlas a situaciones predelinuenciales.

Refiriéndonos a nuestro país, siquiera brevemente, merece la pena mencionar cómo se regulaba, desde el poder público, la existencia de la mendicidad. En efecto, ya la *Real Orden de 8 de junio de 1912* del Ministerio de la Gobernación impartía instrucciones para reprimir la mendicidad. En dicha norma, a la vez que se indicaba a los Gobernadores Civiles que tenían que prohibir la mendicidad en las respectivas provincias, se instaba a que los alcaldes dictasen bandos recomendando a los vecinos que se abstuviesen de dar limosna en la vía pública so pena de “*castigar los que voluntaria e insistentemente infringiesen esta disposición con multas*”. Entre otras medidas que contenía la citada disposición, se contemplaba aquella que hacía referencia a que los mendigos forasteros que se encontrasen a disposición de las autoridades, debían ser conducidos por la Guardia Civil a las provincias de su naturaleza o a los lugares en los que tuviesen familia.

Por otra parte la *Ley de 23 de julio de 1903* se enfrentó a la problemática de la mendicidad de los menores y en ella se disponía -entre otras cuestiones-, que los agentes de la autoridad deberían detener a los menores de 16 años que mendigasen, vagasen o pernoctasen en parajes públicos, solos o acompañados por personas mayores.

En la misma norma se establecía que cualquier persona podría detener a los menores de 16 años que mendigasen en la vía pública, siempre que los entregasen inmediatamente a los agentes de la autoridad. Esta Ley fué derogada expresamente por la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

Más recientemente tuvo vigencia en nuestro ordenamiento jurídico, hasta la publicación del nuevo Código Penal que también la derogó expresamente, el texto de la *Ley de 4 de agosto de 1970 sobre Peligrosidad y Rehabilitación social* y su Reglamento aprobado por *Decreto de 13 de mayo de 1971*. En esta norma se determinaba que los mendigos habituales y los que viviesen de la mendicidad ajena o explotasen con tal fin a menores, enfermos, lisiados o ancianos, serían declarados en estado de peligrosidad y se les aplicarían determinadas medidas de seguridad, entre ellas, la incautación del dinero que recibiesen, así como otras medidas de rehabilitación. Esta norma, a su vez, había derogado la *Ley de los vagos y maleantes de 4 de agosto de 1933* y su *Reglamento de 3 de mayo de 1935*, donde se consideraba, también, como estado peligroso, el de los mendigos profesionales o explotadores de la mendicidad ajena, de los menores o de los incapaces.

Después de este conciso repaso histórico a través de las normas reguladoras de la mendicidad, vamos a abordar el tema a la luz de la Constitución de 1978. En primer término hay que señalar que el Preámbulo de la Norma Suprema proclama la voluntad de la Nación española de proteger a todos los españoles en el ejercicio de los derechos humanos, promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida y establecer una sociedad democrática avanzada. Fiel a la denominación de España como un Estado social y democrático de Derecho (artículo 1.1. C.E.), el artículo 9.2 de la Constitución determina que “*corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en los que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que*

impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social” y el Capítulo Tercero, del Título I de la C.E. contiene los principios rectores de la política social y económica que, según dispone el artículo 53.3 de la Norma Suprema, *informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos.*

Sosteniendo lo que antecede, y también como cuestión de principio, es preciso insistir en el hecho de que los mendigos o indigentes son iguales a las demás personas en su condición radical de seres humanos y, por eso, poseen los mismos derechos y obligaciones que cualquier otra ciudadano en el territorio nacional (artículo 139.1 C.E.). Por su condición de indigentes no pueden ser discriminados ya que eso está proscrito por el artículo 14 C.E., pero en la medida en que se encuentren en situación de pobreza severa, es tanto más exigible a los poderes públicos que emprendan toda clase de actuaciones tendentes a paliar su estado de marginación que atenta contra la vigencia efectiva de los derechos fundamentales e impide el libre desarrollo de la personalidad que, en unión del respecto a la Ley, a los derechos de los demás y al reconocimiento de la dignidad de la persona constituyen los pilares fundamentales del orden político y de la paz social, de acuerdo con el enunciado del artículo 10 de la C.E.. Esta clase de reflexiones no resultan supérfluas si consideramos que en el ámbito de la Unión Europea se pusieron en marcha sucesivos programas de lucha contra la pobreza y si atendemos a que 1997 fué declarado *Año Europeo contra el Racismo, la Xenofobia y el Antisemitismo* precisamente, al detectarse el rebrote de actitudes tendentes a expulsar de la propia Comunidad a toda persona ajena.

Llegados a este punto es preciso reconocer que en el ordenamiento jurídico español no existe disposición con rango legal ajustado que prohíba el ejercicio de la mendicidad cuando se practica sin coacciones o amenazas y sin que estén implicados menores de edad, ya que en este último caso se estaría ante el delito previsto y penado en

el artículo 232 del vigente Código Penal que literalmente establece que *“los que utilizaren o prestaren a menores de edad... para la práctica de la mendicidad, incluso si ésta es encubierta, serán castigados con la pena de prisión de seis meses a un año”*. En este sentido cabe apuntar que la posición de la Administración y del ciudadano en el Estado de Derecho es distinta. Mientras que el particular puede hacer todo aquello que la Ley no prohíbe, como consecuencia de los postulados derivados del artículo 1.1 de la C.E., según se pronunció el Tribunal Constitucional en Sentencia de 24 de julio de 1984 (es decir, todo lo que no está prohibido por la Ley está permitido), las diferentes Administraciones Públicas necesitan del apoderamiento o habilitación legal a la hora de intervenir en la libertad de los ciudadanos. La actividad administrativa de limitación de los derechos y libertades está sujeta a diversos principios, entre ellos, el de legalidad enunciado en los artículos 9.3 y 103.1 de la C.E.. es más, de la lectura conjunta de los artículos 53.1 y 81.1 de la Norma Suprema tenemos que concluir que solo por Ley orgánica se puede limitar el derecho a la libertad, o el derecho a la libre circulación de las personas por el territorio nacional. Asimismo, solo a través de la Ley ordinaria se puede tipificar unas conductas como constitutivas de infracciones administrativas y determinar sus correspondientes sanciones por las exigencias del artículo 25.1 de la C.E.. En ese orden de cosas tenemos que precisar que la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero de Protección de la Seguridad Ciudadana no contempla como hechos merecedores de sanción administrativa aquellos que se identifican con la mendicidad.

En definitiva se puede afirmar que la práctica de la mendicidad, en la medida en que no es objeto de reproche jurídico en norma con rango de Ley, no se puede prohibir, en la actualidad, por los poderes públicos, siempre que se lleve a cabo sin violencia, coacción o intimidación y sin que se vulneren los derechos de los demás o estén implicados menores de edad. La posible existencia de ordenanzas municipales, y de sus actos de aplicación por los policías locales, prohibiendo la práctica libre y pacífica de la mendicidad, en unión de la requisita del dinero a los mendigos, carece de cobertura legal, no estando fundamentada

en la Ley 7/1985, de 2 de abril donde, precisamente, en su artículo 84.2, establece que la actividad de intervención de las corporaciones locales cerca de la actividad de los ciudadanos se deberá ajustar -entre otros principios- al del respeto a la libertad individual. Por otro lado esa prohibición instalada en una ordenanza municipal desvinculada de su correspondiente habilitación legal atributiva de la competencia no se ajustaría al ordenamiento jurídico vigente y, en concreto, iría en contra de la Constitución por su no adecuación a los principios de legalidad y seguridad jurídica y a su falta de respeto a los derechos fundamentales. Abundando más en lo dicho, hoy por hoy, la actividad de las personas que por una u otra causa practican la mendicidad, no se puede ver limitada solamente por la circunstancia de que su presencia en las calles pueda resultarle incómoda a los ciudadanos que tienen mayor fortuna que ellos, siempre que -se insiste- non haya perturbación ilegítima de los derechos de los demás, o estén implicados menores de edad.

Esta institución considera que, en tanto en cuanto la existencia de mendigos en las ciudades representa la constatación palpable de una realidad como es la pobreza severa, eso debería exigir una valoración social de los poderes públicos más allá de la referencia jurídica. En este sentido, consecuentemente con la configuración de España como Estado social y democrático de Derecho, se estima como necesario para erradicar la mendicidad, la permanente puesta en práctica de programas de asistencia social y de atención a los marginados por los servicios sociales coordinados entre las diferentes Administraciones Públicas capaces de integrar los indigentes en la sociedad facilitándoles, con su voluntaria aceptación, las prestaciones más elementales para una vida digna como son la alimentación, el vestido, el alojamiento y la asistencia sanitaria.

Por todo lo que antecede y en consideración a lo expuesto, esta institución se dirige a V.I., de conformidad con lo establecido en el artículo 32.1 de la Ley del *Valedor do Pobo*, formulándole la siguiente:

RECOMENDACIÓN: En la medida en que la práctica de la mendicidad ejercida libre y pacíficamente, sin violencia o intimidación sobre las personas, sin perturbar los legítimos derechos de los demás y sin implicación de menores, no está prohibida en el ordenamiento jurídico vigente por norma con rango de Ley, único instrumento jurídico acorde con la Constitución para restringir la libertad según el artículo 53.1 de la Norma Suprema, cualquier ordenanza municipal o intervención de la policía local prohibiéndola o impediéndola, cuando se desarrolla en los términos indicados, no se acomoda a los principios de legalidad y seguridad jurídica (artículo 9.3 C.E.) y al respeto debido a los derechos fundamentales, estimándose que la erradicación de la mendicidad como estado de expresión de la pobreza severa en la sociedad de nuestros días, pasa ineludiblemente, como consecuencia de los postulados del Estado social y democrático de Derecho (artículo 1.1 C.E.), por la permanente puesta en marcha y actualización de programas municipales de asistencia social y atención a los marginados, en coordinación y con la cooperación de las demás Administraciones Públicas, capaces de integrar a los indigentes en la sociedad al poderles facilitar, con su voluntaria aceptación, las prestaciones más elementales para una vida digna, como son la alimentación, el vestido, el alojamiento y la asistencia sanitaria.

4.3.4. Otros

Repetimos una vez más que este informe no puede aspirar a abarcar y analizar a fondo todos los tipos de marginación y exclusión que se dan en nuestra sociedad. Pero eso no nos impide mencionar algunos colectivos más que también, por unos motivos o por otros, sufren discriminación o exclusión especialmente penosa. Como son:

a) Los afectados por el mal de Alzheimer. Con motivo de celebrarse recientemente el Día Mundial del Alzheimer (21 de septiembre de 1998) se calculó que son unos 300.000 en España y alrededor de 21.000 en Galicia los que padecen esta patología. Enfermedad incurable por ahora que, por su larga duración, supone una carga psíquica y física, para los familiares del enfermo, que muchas veces se sienten impotentes sin recibir apoyo externo ninguno.

b) Los enfermos del sida, sobre todo cuando la enfermedad avanza y apenas pueden ya ser ayudadas por nadie. En Galicia deben de ser hoy entre 2.000 y 3.000 los enfermos de sida.

c) Los ex-presidarios, marcados como tales por la sociedad, sin trabajo, muchas veces sin familia, sin amigos, con escasísimas posibilidades de integrarse.

d) Los discapacitados de toda clase, algunos de los cuales hacen hoy esfuerzos admirables de capacitación para poder ejercer algún oficio, pero que rara vez logran después que alguien esté dispuesto a contratarlos en un mercado de trabajo siempre escaso y extremadamente competitivo.

e) Los maltratados en su propio hogar, sobre todo tantas mujeres y niños que, en número creciente, acaban en verdaderos parricidios.

f) Los que están “enganchados” por las drogadicciones más difíciles de superar.

g) Los zurdos, cuyas familias (o profesores) todavía consideran esta condición natural como una deformación o capricho que hay que obligar a corregir. Etcétera, etcétera.

CAPÍTULO 5

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. INTRODUCCIÓN

A través de la redacción de este informe ya hemos ido haciendo recomendaciones y sugerencias sobre los caminos a seguir y senderos a explorar para combatir las diversas formas de discriminación y exclusión. Ahora, en el presente capítulo exponemos de forma más sistemática aquellas recomendaciones que consideramos procedente dirigir a las Administraciones Públicas.

Hacemos nuestras en primer lugar las conclusiones que sobre los excluidos fueron aprobadas en las XII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo, celebradas en Sevilla del 1 al 3 de octubre de 1997. Luego incluiremos algunas recomendaciones especialmente relacionadas con el capítulo 3 (las discriminaciones que aún sufre la mujer en el ámbito laboral). Y finalmente recojemos otras recomendaciones dirigidas a la Administración en relación con otros aspectos tratados en este informe.

Las conclusiones de los Comisionados Parlamentarios en las jornadas de Sevilla las reproducimos en la lengua castellana en que originariamente fueron redactadas.

5.2. CONCLUSIONES SOBRE “LA EXCLUSIÓN EN EL MARCO DE UN ESTADO SOCIAL”

Los Defensores del Pueblo coinciden en señalar la creciente presencia de reclamaciones de ciudadanos que no encuentran en los sistemas de protección social la satisfacción de las necesidades más elementales y que demandan a estas Instituciones su ayuda y amparo.

En el tratamiento de estas reclamaciones los Defensores del Pueblo perciben graves deficiencias en el funcionamiento de los sistemas de servicios sociales, sus niveles

de cobertura y, finalmente, el grado de eficacia en la satisfacción de las necesidades de este sector de población marginada.

Ante esta situación, los Defensores del Pueblo:

1º.- Entienden que los poderes públicos de un Estado Social de Derecho deben plantearse, como responsabilidad prioritaria, la atención de los ciudadanos excluidos teniendo en cuenta que su propia situación de marginación y exclusión les imposibilita para reclamar sus derechos reconocidos en el texto constitucional.

2º. Abogan por una discriminación positiva hacia los desfavorecidos que se fundamenta en una correcta y justa interpretación del principio de igualdad de todos los ciudadanos que consagra la Constitución.

3º. Consideran conveniente, a fin de articular el sistema público de servicios sociales, que se definan por parte del legislador qué servicios esenciales tiene derecho a recibir todo ciudadano.

Los Defensores del Pueblo recuerdan que esta responsabilidad debe ser afrontada por los poderes públicos con una profunda comprensión de la realidad emprendiendo, con decidido impulso, un camino de transformación hacia una sociedad más justa y solidaria.

5.3. RECOMENDACIONES MÁS DIRECTAMENTE RELACIONADAS CON EL CAPÍTULO 3.

a) Que por parte de las Consellerías de Educación e Ordenación Universitaria y de Familia e Promoción do Emprego, Muller e Xuventude, se analice la posibilidad de incrementar su colaboración, mediante los instrumentos jurídicos que se consideren

procedentes y a través de la puesta en marcha de jornadas, reuniones, conferencias o programas conjuntos de actuación, en orden a promover una más intensa formación, información y comprensión del contenido que encierra el principio de igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres a la hora de enfrentarse al mercado laboral, con especial referencia a aquellas medidas que favorecen la permanencia o el reingreso al empleo de las mujeres trabajadoras con responsabilidades familiares.

b) Que por parte de la Consellería de Educación e Ordenación Universitaria, se estudie el establecimiento de las medidas que se consideren oportunas para que dentro del currículo que mejor corresponda en los niveles educativos respectivos, se haga hincapié en la cultura de la igualdad entre los dos géneros, sobre todo en lo referente a las cuestiones de empleo, y que, a su vez, se incida en la asunción del ideario de coparticipación de los hombres en las tareas del hogar familiar y la corresponsabilidad en los temas que afectan a la familia, para evitar que en el futuro continúen vigentes, en determinados reductos sociales, valores que contribuyeron en el pasado a la relegación de la mujer en el ámbito personal, familiar y laboral y todo eso en atención a lo que disponen los artículos 14, 35 y 39 de la Constitución.

c) Que por parte de las Consellerías de Xustiza, Interior e Relacións Laborais y de Familia e Promoción do Emprego, Muller e Juventude, Sindicatos y Organizaciones Empresariales más representativas, se pondere la necesidad de que se afronten actuaciones coordinadas para que, en los centros de trabajo, señaladamente en aquellos que tienen un número mayor de trabajadoras, se conozca suficientemente lo que disponen los tratados internacionales y las legislaciones comunitaria y española sobre la igualdad de trato de hombres y mujeres en el ámbito laboral, para de esa forma, contribuir al fortalecimiento de una ética de la igualdad entre los trabajadores y las trabajadoras en las actitudes, comportamientos y decisiones laborales que les afecten.

d) Los Sindicatos y las Organizaciones Empresariales más representativas, deberían adoptar el criterio de incorporar en sus órganos de dirección a más mujeres, en la búsqueda de una representación paritaria, precisamente para solucionar el déficit de presencia que padecen en ese ámbito, lo que contribuiría a hacerlas partícipes directas de las actuaciones que se acuerden llevar a cabo por parte de las respectivas organizaciones, en todo lo concerniente al mercado de trabajo y las relaciones laborales en general.

e) Que en el seno del Consello Económico y Social de Galicia, como ente consultivo de la Xunta en materia económica y social, que tiene como finalidad hacer efectiva la participación de los agentes sociales y económicos en la política socio-económica de Galicia, se podría integrar, como miembro de él, una mujer representativa para la defensa de los derechos del colectivo femenino, a propuesta del Servicio Galego de Promoción da Igualdade do Home e da Muller con el consenso de la Comisión Autonómica da Muller.

f) Que por parte de la Consellería de Xustiza, Interior e Relacións Laborais, en la medida que le corresponde la dirección, control y ejecución de las competencias en materia laboral, y en el marco de la Comisión Territorial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de la Comunidad Autónoma, se podría impulsar un programa de actuación concreto, a desarrollar por los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, tendente a detectar las discriminaciones de las que puede ser objeto la mujer en sus condiciones de trabajo (jornada, salarios, promoción, etc.), prestando especial atención a aquellos comportamientos y decisiones empresariales que puedan conllevar discriminaciones indirectas.

g) Los Sindicatos y Organizaciones Empresariales más representativos, en los procesos de negociación colectiva que inicien en el futuro, deberían suprimir las cláusulas sexistas y las categorías profesionales feminizadas que aún perduran en determinados

convenios colectivos vigentes en Galicia, así como aquellas previsiones que contemplan ayudas o prestaciones que benefician a un determinado género de trabajadores para, de esa forma, incorporar, en su plenitud, el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres trabajadoras en los acuerdos que suscriban los interlocutores sociales relativos a las condiciones de trabajo y empleo.

h) En los procesos en que se susciten cuestiones de discriminación por razón de sexo, debería constituir una práctica usual, en línea con lo dispuesto en el artículo 95.3 de la Ley de Procedimiento Laboral, que el Juez o Tribunal de lo Social competente para resolver, solicitara dictamen de los organismos públicos competentes, entre otros, el Consello Galego de Relacións Laborais, el Servicio Galego de Promoción da Igualdade do Home e da Muller, o la Tesorería General de la Seguridad Social, para que mediante los datos y el contenido del informe evacuado pudieran tener un mejor conocimiento de la realidad en que se producen los hechos debatidos y, de ese modo, contar con mayores elementos de juicio que permitan detectar discriminaciones laborales por razón de sexo, sobre todo las de tipo indirecto.

i) Que teniendo en cuenta que el trabajo por cuenta ajena en el hogar familiar es realizado mayoritariamente por mujeres, se analice, por parte de las Consellerías de Xustiza, Interior e Relacións Laborais y Familia e Promoción do Emprego, Muller e Xuventude, la necesidad de instar del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales la modificación de la legislación laboral especial que regula a ese colectivo, en la procura de mayor estabilidad en el empleo, así como de la legislación de régimen especial de la Seguridad Social que integra a los empleados del hogar, en la línea de suprimir las desigualdades que en ella se contemplan con respecto a los demás trabajadores por cuenta ajena, aunque reconociendo, por una parte, el acercamiento registrado en los últimos tiempos de la acción protectora de los trabajadores del servicio doméstico a la que poseen los trabajadores del régimen general de la Seguridad Social, y por otro, que la vertiente

contributiva y el equilibrio financiero deben salvaguardarse como núcleo central del sistema de Seguridad Social español.

k) Que por parte de las Consellerías de Xustiza, Interior e Relacións Laborais y Familia e Promoción do Emprego, Muller e Xuventude se inste del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales la modificación del artículo 2.2 del Reglamento General del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social que establece la presunción de que los ingresos del trabajador agrícola por cuenta propia no constituyen su principal medio de vida (requisito esencial para su inclusión en el REA) cuando dicho trabajador, o su cónyuge, o los parientes hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad que conviven con él, sean titulares de un negocio mercantil o industrial, lo que motiva que, cuando eso sea así y no se pruebe lo contrario, la Tesorería General de la Seguridad Social deniegue el alta del trabajador agrícola en el REA, circunstancia que en Galicia perjudica a la mujer, y constituye una discriminación indirecta como se encargó de reseñar algún pronunciamiento de la jurisdicción social.

5.4. RECOMENDACIONES A DIVERSOS ORGANISMOS PÚBLICOS, EN RELACIÓN CON ASPECTOS VARIOS DE ESTE INFORME.

5.4.1. Al Parlamento de Galicia (en relación con la reforma de la Ley 9/1991).

Que, dada la urgencia de modificar la Ley 9/1991, de Medidas Básicas para la Inserción Social (RISGA), se le dé prioridad a esta reforma en el calendario de la presente legislatura parlamentaria. Que concretamente se modifiquen los artículos siguientes en el sentido que a continuación especificamos:

Art. 9

Que se rebaje sustancialmente el período de tiempo de residencia efectiva en Galicia que se venía exigiendo, o se suprima la condición de estar empadronados, para poder tener acceso a las rentas mínimas de inserción. Que se suprima todo periodo de espera para los españoles procedentes de otras Comunidades Autónomas que sean beneficiarios del salario social y hubiesen cumplido ya el periodo de espera en su Comunidad de origen.

En cuanto a edad exigida para empezar a beneficiarse de estas ayudas, que se rebaje con carácter general a 21 años. Se les concedan también las ayudas a las personas de menos de 21 años con menores a su cargo. E igualmente se les concedan a las personas mayores de 18 años que tengan reconocida la condición de minusválidos y no perciban otra prestación o ayuda, así como a las que hubiesen estado tuteladas por la Xunta de Galicia e internadas en Centros de Protección de Menores antes de alcanzar la mayoría de edad.

Art. 10

Que se suprima la exigencia de convivencia en hogar **independiente** para poder recibir la renta de integración social. Pues es evidente que muchos hogares de los más pobres están formados por varias unidades **diferenciadas** de **convivencia** (hijos casados viviendo con los padres, etc.) precisamente porque aún no tuvieron la posibilidad económica de independizarse con hogar propio.

Art. 12

Que para establecer la cuantía mensual básica de ayuda de integración social se contabilicen las 14 pagas anuales de la pensión no contributiva actualizadas según el IPC y divididas por 12 mensualidades.

Art. 14

Que no constituyan obstáculo para acceder a una ayuda de integración social, aquellos ingresos que con carácter irregular está percibiendo el solicitante de esta ayuda de inserción si no superan el 60% de la pensión no contributiva.

Art. 15

Que cuando una solicitud de ayuda de la RISGA es aprobada, se reconozca el derecho a percibir la prestación a partir del día mismo en que se solicitó.

Art. 23

Que se suprima la prohibición a los beneficiarios de la RISGA de ejercer la mendicidad o la prostitución. Eso es deseable que se consiga al final del proceso de inserción social y como consecuencia del mismo; pero no que se imponga como condición previa.

Que no se imponga la obligación de ejercitar los derechos económicos que los beneficiarios supuestamente pudieran tener (como el derecho familiar de alimentos) cuando se sabe que esto es prácticamente imposible de conseguir dados los antecedentes de malos tratos, relaciones deterioradas y demás.

Art. 29

Que se mitigue todo lo posible la obligación que a Ley de la RISGA les impone a los beneficiarios provisionales de devolver la parte de las ayudas recibidas a las que dejan de tener derecho, en el caso de haber obtenido el derecho a alimentos entre parientes o de percibir la pensión correspondiente de los ex-conyuges (si son separados o divorciados). En todo caso, que se les den mayores facilidades de plazos para devolverlos o se le condonen según las circunstancias económicas de la persona beneficiaria.

Arts. 33 y 51

Que se fortalezcan las posibilidades de reclamación y recurso previstas frente a las resoluciones de denegación o revocación de las ayudas de la RISGA, dejando expedita la vía jurisdiccional social. Que las mismas posibilidades de reclamación y recurso se establezcan para la concesión de las ayudas de emergencia de las que tratan los artículos 44 y 51.

Arts. 37-38

Que se incluyan representantes de los sindicatos agrarios en las Mesas, tanto de nivel provincial como autonómico, que la Ley prevee formar para el control y seguimiento de la aplicación de la misma. Pues todos los análisis de la pobreza en Galicia ponen de relieve las específicas características que la pobreza del mundo agrario reúne en nuestra Comunidad Autónoma.

5.4.2. En relación con una posible Ley de Servicios Sociales Imprescindibles

Que considere la necesidad de aprobar una Ley de Servicios Sociales Imprescindibles para todos los gallegos y que, por constituir un derecho de todos los ciudadanos, los poderes públicos gallegos asumen la obligación de prestárselos a aquellos que por sí mismos no tengan posibilidad real de hacerlos efectivos.

5.4.3. A la Consellería de Familia, Promoción de Empleo, Mujer y Juventud

Que se haga un estudio a fondo del grave problema de paro que sufre nuestra Comunidad y las posibilidades de aumentar los puestos de trabajo. Ese estudio sería necesario que contemplase el problema desde las diferentes perspectivas económico-sociales, y teniendo en cuenta aquellas experiencias de creación de empleo que ya dieron

resultado positivo en alguna parte. Sobre todo en aquellos países cuyas condiciones económicas y culturales tienen algún parecido con Galicia. Tal vez el Consello Económico y Social sería el organismo apropiado para promover este estudio.

Este estudio debería incluir las posibilidades de crear puestos de trabajo en los llamados nuevos yacimientos de empleo, en la economía social y en la protección del medio ambiente.

A título de ejemplo, mencionamos para Galicia dos posibles yacimientos de nuevo empleo. En el campo de la economía social, los empleos que podrían crearse a base de tener cuidadores a domicilio para aquellas personas ancianas que, por vivir solas y no tener quien los cuiden en casa, pasan en los hospitales más días de convalecencia de los que sería necesario. ¿Cuanto cuesta una cama en el hospital, 50.000 pesetas diarias?. Pues con ese dinero se les podría pagar a varios cuidadores a domicilio que podrían atender a unos cuantos ancianos.

La limpieza y cuidado de los bosques es otro aspecto, éste en el sector del medio ambiente. Pues todos los expertos están de acuerdo en que mejor lucha contra los incendios es la preventiva, consistente sobre todo en tener los montes limpios de tojos, ramas secas, piñas y maleza en general.

Que no tenga reparo alguno a divulgar los datos reales sobre población pobre y excluida. Al contrario, que considere esta información a la sociedad como la mejor manera de formar la conciencia ciudadana para contribuir con sus impuestos y con la acción directa (voluntariado, etc.) a resolver el problema.

5.4.4. A la Dirección General de Servicios Sociales

1. Que tome la iniciativa de proponer y colabore activamente a promover en el seno de la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales, un acuerdo entre todas las Comunidades Autónomas, para establecer unos estándares mínimos en servicios sociales que todos los gobiernos autónomos se comprometen a respetar, asegurando una cobertura básica común para todos los españoles.

Que defienda el derecho y deber de todas las Comunidades a ayudarse solidariamente en la financiación de estos servicios sociales básicos.

2. Que, como base para un verdadero Plan Integral de lucha contra la Pobreza y la Exclusión, se preocupe ante todo por tener al día la información estadística sobre la pobreza, sobre todo la pobreza de las decilas de población que perciben los porcentajes más bajos de renta.

Que encomende como acción prioritaria a los funcionarios de servicios sociales (asistentes sociales, etc.) colaborar en tener al día esta información.

3. Que, en colaboración con los Ayuntamientos efectúe un esfuerzo sustancial en promover y poner en marcha en las principales ciudades residencias temporales para transeúntes sin techo, que complementen la función de los actuales albergues puntuales. De forma que en estas residencias, dotadas de talleres ocupacionales y otros servicios se pueda facilitar a medio plazo la reinserción social de estas personas.

5.4.5. A los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes

a) Que creen cuanto antes en su término municipal, si todavía no lo tienen, el Consello de Servicios Sociales, previsto como obligatorio en el Decreto 336/1994, del 27

de octubre, que desarrolla en este sentido la Ley 4/1993, de 14 de abril, Reguladora de los Servicios Sociales.

Que encomienden como actividad prioritaria a estos Consellos la tarea de detectar aquellos hogares que estén afectados por pobreza severa y sufran de alguna forma de exclusión social, como primera medida para una eficaz labor de inserción o reinserción social.

b) Que presten una atención más sustancial a los transeuntes sin techo.

Que procuren complementar los servicios puntuales que se les presten en los comedores y albergues de paso, con la creación de residencias temporales donde estas personas puedan pasar temporadas más largas, y en los que por medio del trabajo en talleres ocupacionales y la convivencia con los demás, puedan ir capacitándose a medio plazo para una verdadera reinserción social.

5.4.6. A los Ayuntamientos menores de 20.000 habitantes

Que consideren la necesidad la conveniencia de crear en su término municipal, o en su caso en la Mancomunidad Intermunicipal, el Consello de Servicios Sociales, previsto como facultativo en el Decreto 336/1994, del 27 de octubre, que desarrolla en este sentido la Ley 4/1993, de 14 de abril, Reguladora de los Servicios Sociales.

Que, en ese caso, les encomienden como actividad prioritaria a estos Consellos la tarea de detectar aquellos hogares que estén afectados por pobreza severa y sufran de

alguna forma de exclusión social, como primera medida para una eficaz labor de inserción o reinserción social.

ANEXO

ENCUESTAS ENVIADAS Y DESTINATARIOS DE LAS MISMAS

6. ENCUESTAS QUE ENVIAMOS A INSTITUCIONES Y COLECTIVOS

Cuando empezamos a elaborar este informe sobre discriminaciones y marginaciones que más se dan en Galicia, para documentarnos seguimos un doble camino. De una parte, recoger la mejor documentación escrita que nos fué posible conseguir sobre el tema a estudiar; y, por otra, ponernos en contacto con las instituciones y grupos sociales que trabajan en el mundo de la marginación y la exclusión, así como con aquellos colectivos que a simple vista son más vulnerables a sufrir marginación, discriminación o exclusión por diversos motivos.

6.1. Encuesta a las instituciones.

A las instituciones oficiales y agrupaciones más o menos organizadas que trabajan en favor de los marginados, les enviamos la siguiente encuesta:

Como es sabido, El Consejo Europeo declaró 1997 AÑO EUROPEO CONTRA EL RACISMO Y LA XENOFOBIA. Con este motivo, el *Valedor do Pobo* decidió elaborar un informe especial sobre las formas de discriminación y marginación que más se dan en Galicia.

Para eso, por medio de esta encuesta tratamos de detectar cuales son en nuestra Comunidad Autónoma los colectivos sociales más vulnerables a las diversas formas de exclusión, discriminación o trato injusto, bien por parte de las instituciones o de la sociedad en general.

A tal efecto, le ruego que, cuanto antes le sea posible, me envíe la información de que disponga sobre los siguientes aspectos:

1. Cuales son los colectivos sociales más susceptibles de sufrir discriminación, marginación o alguna forma de trato injusto en Galicia.

2. A qué se debe esa mayor vulnerabilidad, y qué problemas especiales sufren los mentados colectivos

3. Que relación se considera en esa institución existe entre sufrir discriminación o marginación y el hecho de :

a) Ser pobre.

b) Ser discapacitado (psíquico, físico, sensorial,...).

c) Ser estadísticamente minoría en algún aspecto importante (étnico, sexual, religioso,...).

4. Cuales son, según esa institución, los caminos para ayudar a ese colectivos a que puedan alcanzar una más satisfactoria ejercitación de los derechos que la Constitución Española les garantiza.

5. Documentos que, sobre todo desde la perspectiva gallega, considera relevantes para el proyectado informe del *Valedor do Pobo*.

Agradeciéndole de antemano su colaboración, le/a saluda cordialmente,

Santiago, 23 de abril de 1997.

6.1.2. Las instituciones y asociaciones a las que se les envió esta carta-encuesta fueron las siguientes:

1. Titular de la Consellería de Familia, Promoción de Empleo, Mujer y Juventud.
2. Director General de Servicios Sociales (de la Consellería de Sanidad y Servicios Sociales).
3. Comisionado del Plan Autonómico sobre Drogodependencias (de la Consellería de Sanidad y Servicios Sociales).
4. Concejales-responsables de Servicios Sociales del Ayuntamiento de A Coruña
5. Concejales-responsables de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Vigo.
6. Concejales-responsables de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Ourense.
7. Concejales-responsables de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Santiago de Compostela.
8. Concejales-responsables de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Ferrol.
9. Concejales-responsables de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Lugo.
10. Concejales-responsables de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Pontevedra.
11. Concejales-responsables de Servicios Sociales de Vilagarcía de Arousa.
12. Director autonómico de la Cruz Roja Española.
13. Delegado de Cáritas Diocesana de Santiago de Compostela.
14. Delegado de Cáritas Diocesana de Lugo.
15. Delegado de Cáritas Diocesana de Ferrol.
16. Delegado de Cáritas Diocesana de Ourense.
17. Delegado de Cáritas Diocesana de Tui-Vigo.
18. Secretaría Nacional de Acción Social de Comisiones Obreras (sede en Santiago).
19. Secretaría Nacional de Acción Social y Servicios Sociales de U.G.T.-Galicia.
20. Secretaría de Acción Social de la Confederación Sindical Gallega.

6.2. Encuesta dirigida a organizaciones que trabajan activamente en favor de determinados colectivos especialmente vulnerables.

A los grupos que de forma más o menos organizado trabajan en favor de los colectivos singularmente vulnerables a sufrir discriminación, en la medida en que nos fué posible localizarlos, les enviamos otra encuesta adaptada a ellos. He aquí el texto de la encuesta y las organizaciones a quienes les fué enviada.

6.2.1. Texto de la encuesta.

Como es sabido, el Consejo Europeo declaró 1997 AÑO EUROPEO CONTRA EL RACISMO Y LA XENOFobia. Con este motivo, EL *Valedor do Pobo* decidió elaborar un informe especial sobre las formas de discriminación y marginación que más se dan en Galicia.

Para eso, por medio de esta encuesta tratamos de detectar cuales son en nuestra Comunidad Autónoma los colectivos sociales más vulnerables a las diversas formas de exclusión, discriminación o trato injusto, bien por parte de las instituciones o de la sociedad en general.

A tal efecto, le ruego que, cuanto antes le sea posible, me envíe la información de que disponga sobre los siguientes aspectos:

1. Si ese colectivo que usted representa se considera objeto especial de discriminación, marginación o trato injusto en la sociedad gallega.

2. En caso afirmativo, por parte de quienes consideran los miembros de ese colectivo que sufren esta marginación o discriminación:

a) Por parte de las instituciones: ¿de cuáles principalmente?

b) ¿Por parte de la sociedad en general?

3. ¿Dónde tiene lugar más frecuentemente este trato discriminatorio: en la familia, en el trabajo, en el acceso a la vivienda o a la enseñanza, en el trato social, ...?

4. ¿Qué formas reviste más frecuentemente este trato discriminatorio?

5. ¿Cuáles considera son las causas principales de este trato discriminatorio?

a) ¿Los prejuicios sociales y culturales de la sociedad?

b) ¿La tendencia a esconder su diferencia por parte de los propios discriminados?

c) El hecho de no haberse aceptado suficientemente a sí mismos?

6. Dificultades que los miembros de ese colectivo encuentran en sí mismos (dificultades ingénitas, o dificultades inducidas por una inadecuada educación) para poder superar las actitudes discriminantes o excluyentes de que son objeto.

7. Desde que la Constitución y la democracia se instauraron en España, ¿diría que se ha avanzado mucho, poco o regular en orden a ir acabando con las diversas formas de discriminación?

8. Qué actividades desarrollo ese colectivo en orden a ir conquistando progresivamente una mayor igualdad de trato.

9. ¿Piensa ese colectivo que sería necesario que las instituciones públicas, desarrollasen formas de “discriminación positiva” a su favor, en orden a conseguir una mayor igualdad? ¿Cómo?

10. ¿Qué actividades organizadas lleva a cabo ese colectivo en orden a ir conquistando una mayor igualdad de trato en los diversos ámbitos de la vida? ¿Hace algún tipo de revisión y autocrítica en orden a mejorar el acierto y aceptación de las acciones que lleva a cabo?

Agradeciéndole de antemano su colaboración, le/a saluda cordialmente.

Santiago, 23 de abril de 1997.

6.2.2. Organizaciones a las que se les envió

1. Presidente de la Federación Gallega de Minusválidos.
2. Presidente de la Asociación de Padres de Niños Autistas y Psicóticos.
3. Presidente de la Asociación sociopedagógica- Chavós (dedicada a la étnia gitana).
4. Presidenta de la Asociación Gallega de la Mujer.
5. Presidenta de la Asociación de Viudas de Galicia.
6. Presidente del Colectivo Gay de Santiago de Compostela.
7. Presidente del Comité Ciudadana Gallego Anti-Sida de Santiago.
8. Presidente de la Asociación de Ayuda a los Presos.

9. Presidente de la Asociación para formación y Empleo de Jóvenes Disminuidos.
10. Presidente de la Asociación Justicia y Sociedad de Galicia.
11. Presidenta de “ERGUETE”
12. Presidente de FEGAFES (Federación Gallega de Asociaciones de Familias y Enfermos Psíquicos).

6.3. Respuestas recibidas.

Tomadas en su conjunto, la mayoría de las respuestas recibidas a estas encuestas nos resultaron muy valiosas, tanto para documentarnos como para adquirir una visión concreta y realista de los problemas. Algunas no contestaron, dejándonos la duda de si la dirección que nosotros teníamos de ellas era o no correcta. Entre estas mencionamos al Colectivo Gay (de Santiago) que nos acusó recibo agradeciendo el envío de la encuesta, anunciando que con esa fecha empezaba a recoger información para enviárnosla tan pronto pudiesen; pero de hecho nunca fué recibida en el *Valedor do Pobo*. El Colectivo Gitano de Santiago nos remitió a la Asociación Sociopedagógica “Chavós”, de Ferrol, atribuyéndole a ésta una mayor legitimidad jerárquica para contestar. De hecho no nos llegaron respuestas. Son dos vacíos que lamentamos especialmente porque, de hecho, constituyen dos colectivos -los de la etnia gitana y los homosexuales-, que casi todos los que contestaron las encuestas coincidían en señalarlos como objeto de especial discriminación. ÉRGUETE, organización tan activa contra el narcotráfico, fué otra de la que no recibimos contestación a la encuesta. Estas faltas de respuesta procuramos suplirlas en lo posible obteniendo información por otras vías.

Algunos organismos oficiales nos mandaron abundante y valiosa documentación. Sobre todo la Consellería de Familia, Promoción del Empleo, Mujer y Juventud, así como la Dirección General de Servicios Sociales. Algunos de estos estudios llevan varios años

publicados, y no se ocuparon de actualizar las estadísticas. Pero fueron pioneros y siguen siendo insustituibles para cualquier investigación sobre Galicia.

En cuanto a las Organizaciones no Gubernamentales, nos resultaron especialmente valiosos los informes enviados por diversas Cáritas Diocesanas, sobre todo respecto a la especial problemática de los inmigrantes ilegales, a los itinerantes sin techo, etc.

Otras, como la Federación Gallega de Asociaciones de Familiares y Enfermos Psíquicos nos ayudó a descubrir un mundo de problemática tan grave como generalmente poco conocida.

En conjunto, los colectivos sociales más comunmente señalados como susceptibles de sufrir discriminación, marginación o exclusión en Galicia fueron: los inmigrantes ilegales, los inmigrantes retornados pobres, los enfermos de SIDA, los enfermos psíquicos sin apoyo familiar; las familias monoparentales, gran parte de los gitanos, los homosexuales, las mujeres y hombres maltratados; los drogadictos, los parados de larga duración y que ya no perciben prestación alguna de paro, reclusos y ex-reclusos; enfermos de Alzheimer y sus familiares, que en muchos casos se ven obligados a soportar en solitario el peso de cuidarlos sin haber recibido ninguna preparación para eso; ancianos solos, menores abandonados, maltratados, obligados a practicar la mendicidad o la prostitución...

ÍNDICE GENERAL

	<u>Página</u>
SUMARIO.....	1
PRESENTACIÓN	2
INTRODUCCIÓN GENERAL Y METODOLOGÍA.....	5
CAPÍTULO 1. LA POBREZA COMO CAUSA FUNDAMENTAL DE MARGINACIÓN Y DE EXCLUSIÓN SOCIAL	8
1. Introducción a este capítulo	9
1.1. La pobreza extrema como agresión a los derechos humanos	10
1.2. Concepto actual de pobreza	11
1.2.1. ¿Galicia es pobre, o es rica?	12
1.2.2. En Europa, en España, en Galicia.....	14
1.2.3. Pobreza y exclusión social.....	17
1.3. Tipologías de la pobreza en relación con su origen.....	18
1.3.1. Los pobres “de siempre”	19
1.3.2. Los que salieron de la pobreza, pero después recayeron en ella	20
1.3.3. Los que no nacieron pobres, pero cayeron en la pobreza	22
1.4. Pobreza rural y pobreza urbana	23
1.4.1. La jubilación tiene repercusiones muy diferentes	25
1.4.2. Otros aspectos diferenciadores	27
1.5. Para la cuantificación de la pobreza en Galicia	28
1.5.1. Explicación del cuadro	30
1.5.2. Conclusión valorativa	33
1.6. La protección social frente a la pobreza severa en Galicia.....	34
1.6.1. Documentos de la ONU y objetivos de la Unión Europea	35
1.6.2. Heterogéneo mosaico de sistemas de inserción en el Estado español de las autonomías	36
1.6.3. Legalidad teórica y aplicación práctica del sistema gallego de inserción social	37
1.6.4. A nivel estatal	38
1.6.5. Análisis de la Ley 9/1991, de Medidas Básicas para la Inserción Social (RISGA) y de su aplicación de hecho	39
1.6.6. Compromisos de forma que nunca se llevaron a cabo	42
1.6.7. Cuántos, de hecho, vienen recibiendo las ayudas.....	45
1.6.8. Mientras tanto, el número de excluidos seguía creciendo sin parar	46

	<u>Página</u>
1.7. Por una verdadera política de lucha contra la exclusión social.....	49
1.7.1. Como tiende a actuar y como debería actuar la Administración.....	51
1.7.2. Como tiende a actuar la Administración	51
1.7.3. Como debería proceder la Administración.....	55
1.7.4. Propuestas de nivel estatal vistas desde Galicia.....	58
1.7.4.1. Plan General. Ley Básica marco de los Servicios Sociales	58
1.7.4.2. Necesidad de mejorar los estudios y estadísticas sobre la pobreza severa y la exclusión.....	60
1.7.4.3. Sobre el empleo como elemento básico para la integración social.....	61
1.7.4.4. Red de servicios sociales básicos; derecho a la percepción de rentas mínimas.....	62
1.8. Características que debería cumplir un sistema de rentas mínimas de inserción social.....	65
1.8.1. Concepción básica y objetivos	65
1.8.2. Modificaciones que deberían hacerse en cuanto a las condiciones de acceso a las ayudas del RISGA	66
1.8.3. Otras mejoras necesarias	69
1.8.3.1. En cuanto los procedimientos	69
1.8.3.2. Profundizar en la identificación de los destinatarios del salario social	70
1.8.3.3. Potenciar los órganos municipales de servicios sociales.....	71
1.9. Los excluidos del sistema.....	72
1.9.1. Necesidad de una protección suficiente	75
CAPÍTULO 2. EL DESEMPLEO COMO FACTOR MÁS DETERMINANTE DE LA POBREZA, LA MARGINACIÓN Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL.....	77
2.1. Datos sobre paro y criterios de evaluación.....	78
2.2. Paro registrado y paro estimado	79
2.2.1. Evolución del empleo en Galicia	80
2.2.2. La comunidad autónoma en la que más ha venido aumentando el paro	81
2.3. Causa principal, la fortísima destrucción de empleo en el sector primario.....	85
2.3.1. Cuando ni siquiera existe la posibilidad de emigrar	88
2.4. En un marco de crecimiento económico crónicamente inferior a la media española	90
2.4.1. La economía sumergida, como paliativo de la pobreza y como expresión delictiva.....	92
2.5. Fábrica de excluidos sociales	94
2.5.1. Los parados de larga duración.....	94
2.5.2. El degradante drama del paro juvenil.....	96

2.5.3. Drama que las mujeres sufren con especial dureza.....	99
2.6. Desempleados sin cobertura contra el paro	100
2.7. No basta el simple crecimiento económico	103
2.7.1. Ni siquiera en los periodos largos de bonanza económica.....	104
2.7.2. Sistema enfermo	107
2.8. ¿Podemos afrontar con eficacia este gravísimo problema?.....	108
2.8.1. Un problema de todos los países	109
2.8.2. Pero sí podemos y debemos seguir buscando medidas más efectivas	111
2.9. Disyuntiva de fondo en la que se encuentra el Estado de bienestar	115
2.9.1. España y la Unión Europea	117
2.9.2. Por una política europea de empleo	118
2.9.2.1. La Cumbre de Luxemburgo	120
2.9.3. Propuestas para repartir el trabajo existente.....	121
2.9.3.1. Dos cuestiones de fondo	122
CAPÍTULO 3. LA DISCRIMINACIÓN DE LA MUJER EN EL ÁMBITO LABORAL	124
3.1. El largo camino hacia la igualdad	125
3.1.1. La mujer trabajadora en Europa: una aproximación histórica	127
3.1.2. La mujer trabajadora en España: un bosquejo histórico	131
3.1.3. Obtener un trabajo digno.....	137
3.1.4. En el cincuentenario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos	
138	
3.1.5. Mirando a nuestro país	141
3.1.6. Superar las causas de la discriminación	145
3.2. Unos datos reveladores en Galicia	148
3.3. El principio de igualdad en la Constitución	161
3.3.1. El principio de igualdad y la interdicción de la discriminación.....	162
3.3.2. La igualdad y discriminación de la mujer en la relación de trabajo: enfoque	
global	164
3.3.3. La discriminación positiva	170
3.3.3.a). La posición del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas:	
del “asunto Kalanke” al “asunto Marschall”	180
3.3.4. La proscripción de la discriminación indirecta	187
3.4. El principio de igualdad en el derecho laboral español.....	196
3.4.1. La evolución de la normativa laboral referida a la mujer: del proteccionismo	
a la igualdad	199
3.4.2. La protección contra la discriminación laboral	211

	<u>Página</u>
3.5. Los ámbitos de actuación del principio de igualdad de trato	214
3.5.1. Acceso al trabajo	215
3.5.1.a). Las medidas de favorecimiento de la contratación.....	227
3.5.2. Condiciones de trabajo	233
3.5.3. El Despido discriminatorio por razón de sexo	251
3.6. La igualdad de trato en el Sistema de Seguridad Social.....	257
3.7. Una referencia a la negociación colectiva gallega	265
3.8. El trabajo de la mujer en el hogar familiar	274
3.8.1. Compaginar trabajo profesional y labores domésticas.....	274
3.8.2. El servicio del hogar familiar a examen.....	281
CAPÍTULO 4. ALGUNOS COLECTIVOS ESPECIALMENTE MARGINADOS Y EXCLUIDOS	286
4.1. El duro esfuerzo de la comunidad gitana por hacerse un sitio en la sociedad gallega.....	287
4.1.1. Dificultades de integración.....	288
4.2. La marginación social de los homosexuales	292
4.2.1. Normativa legal	294
4.2.2. En la práctica cotidiana	296
4.3. Algunos ejemplos de colectivos más claramente excluidos.....	299
4.3.1. Los transeuntes sin techo.....	300
4.3.2. Los inmigrantes ilegales.....	301
4.3.2.1. Por una política de inmigración diferente.....	304
4.3.3. Los mendigos	306
4.3.4. Otros	315
CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	317
5.1. Introducción.....	318
5.2. Conclusiones sobre “La exclusión en el marco de un Estado social”	318
5.3. Recomendaciones más directamente relacionadas con el capítulo 3	319
5.4. Recomendaciones a diversos organismos públicos, en relación con aspectos varios de este informe	323
5.4.1. Al Parlamento de Galicia (en relación con la reforma de la Ley 9/1991).....	323
5.4.2. En relación con una posible Ley de Servicios Sociales Imprescindibles.....	326
5.4.3. A la Consellería de Familia, Promoción de Empleo, Mujer y Juventud.....	326
5.4.4. A la Dirección General de Servicios Sociales.....	327
5.4.5. A los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes.....	328

	<u>Página</u>
5.4.6. A los Ayuntamientos menores de 20.000 habitantes	329
ANEXO. ENCUESTAS ENVIADAS Y DESTINATARIOS DE LAS MISMAS.....	330
6. Encuestas que enviamos a instituciones y colectivos.....	331
6.1. Encuesta a las instituciones	331
6.1.2. Las instituciones y asociaciones a las que se les envió esta carta-encuesta fueron las siguientes.....	333
6.2. Encuesta dirigida a organizaciones que trabajan activamente en favor de determinados colectivos especialmente vulnerables	334
6.2.1. Texto de la encuesta	334
6.2.2. Organizaciones a las que se les envió	336
6.2.3. Respuestas recibidas.....	337
INDICE GENERAL.....	339