

ES

ES

ES



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 3.10.2008

SEC(2008) 2595

## **DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN**

**Documento que acompaña a un**

**proyecto de propuesta de**

**Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 92/85/CEE del Consejo, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia (décima Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE)**

### **Resumen de la evaluación de impacto**

{COM(2008) 637}

{SEC(2008) 2596}

## 1. INTRODUCCIÓN

La igualdad de género es uno de los principales objetivos de la Unión Europea, en cuya consecución deben intervenir todas las políticas de la Unión<sup>1</sup>, y el Plan de trabajo para la igualdad entre las mujeres y los hombres (2006-2010)<sup>2</sup> destaca la necesidad de que ambos sexos participen por igual en el mercado laboral. La igualdad de género constituye también un objetivo de la **Estrategia Europea de Empleo (EEE)** desde su inicio en noviembre de 1997. Las políticas destinadas a apoyar la conciliación de la vida profesional, privada y familiar, cuya importancia tiene ya un amplio reconocimiento, se han convertido en un imperativo económico a medida que las presiones demográficas y competitivas evidencian la necesidad de optimizar la participación en el mercado laboral. Existe, además, una correlación positiva entre las tasas de fertilidad y la participación en el mercado laboral: los Estados miembros que tienen las tasas de fertilidad más altas tienen también las tasas de empleo femenino más elevadas.

El **Plan de trabajo para la igualdad entre las mujeres y los hombres (2006-2010)** establece seis prioridades de acción, la primera de las cuales es alcanzar la independencia económica de las mujeres y los hombres. Otra prioridad —la conciliación de la vida profesional, privada y familiar— contribuye directamente a dicha independencia.

El **Parlamento Europeo** ha pedido reiteradamente mejoras en la actual legislación comunitaria sobre maternidad y permiso parental<sup>3</sup>: en sus propuestas de enmienda de las directrices de empleo, de mayo de 2008, pidió la concesión de permisos parentales y otros<sup>4</sup>.

Los **interlocutores sociales europeos** también desempeñan un importante papel en el ámbito de la conciliación. En marzo de 2005 adoptaron un marco de acción para la igualdad entre mujeres y hombres, entre cuyas prioridades figuraba la adopción de medidas a favor del equilibrio entre la vida laboral y la vida privada.

La Comisión ha preparado la presente evaluación de impacto sobre la base de las opciones legislativas para mejorar la conciliación destacadas en la segunda fase de la consulta de los interlocutores sociales europeos de 2007<sup>5</sup>. En julio de 2008 los interlocutores sociales confirmaron su intención de iniciar el procedimiento de negociación previsto en el artículo 139 del Tratado CE acerca de una revisión de la Directiva sobre el permiso parental. Por ello, la Comisión ha limitado el ámbito de esta propuesta al permiso de maternidad puesto que los interlocutores sociales confirmaron que no tenían intención de incluirlo en sus negociaciones. Sin embargo, la evaluación de impacto abarca todas las opciones y no solo aquellas que incluyen la modificación de las condiciones para el permiso de maternidad.

## 2. PRUEBAS Y CONSULTAS

---

<sup>1</sup> Artículo 2 y artículo 3, apartado 2, del Tratado CE.

<sup>2</sup> COM(2006) 92.

<sup>3</sup> Por ejemplo, en la Resolución 2003/2129(INI), P5\_TA(2004)0152), punto 26.

<sup>4</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0207+0+DOC+XML+V0//ES>.

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_dialogue/docs/reconciliation2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_dialogue/docs/reconciliation2_en.pdf).

La Comisión consultó a los interlocutores sociales europeos en dos fases, en 2006 y 2007. En respuesta a la segunda fase de la consulta, cuatro interlocutores sociales<sup>6</sup> decidieron crear un grupo de trabajo conjunto en el contexto del diálogo social europeo para llevar a cabo una revisión del acuerdo marco sobre el permiso parental adjunto a la Directiva 96/34/CE. En julio de 2008 decidieron entablar negociaciones formales sobre el permiso parental con arreglo al artículo 138 del Tratado CE.

En diciembre de 2007 la Comisión consultó a los Estados miembros para recoger información sobre la legislación relativa a cualquier forma de permiso relacionado con la familia y conocer sus opiniones sobre las opciones para modificarla.

El 3 de julio de 2008, el Comité consultivo para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres<sup>7</sup> adoptó por procedimiento escrito un dictamen sobre la introducción de nuevas formas de permiso (permiso de paternidad, permiso de adopción y permiso «filial»)<sup>8</sup>. La Comisión también consultó a varias ONG europeas mediante un cuestionario sobre sus opiniones acerca de las distintas opciones para modificar y complementar la legislación vigente sobre los permisos relacionados con la conciliación.

En diciembre de 2007 la Comisión encargó a ECORYS Group un estudio externo sobre los costes y beneficios de las opciones para mejorar las disposiciones en materia de conciliación de la vida profesional, privada y familiar<sup>9</sup>. La red de expertos jurídicos nacionales sobre la igualdad de género elaboró también un informe sobre las medidas nacionales en materia de derechos relativos al embarazo, la maternidad, la parentalidad y la paternidad en los Estados miembros, así como un inventario de las medidas nacionales sobre modelos de trabajo flexibles<sup>10</sup>.

### 3. MARCO JURÍDICO ACTUAL

Dos Directivas tratan del permiso por motivos familiares y derechos conexos, a saber, la Directiva 92/85/CEE<sup>11</sup> (en lo sucesivo, «Directiva sobre el permiso de maternidad») y la Directiva 96/34/CE<sup>12</sup> (en lo sucesivo, «Directiva sobre el permiso parental»), adoptadas respectivamente en 1992 y 1996. Dichas Directivas prevén el derecho a un permiso de maternidad de un mínimo de catorce semanas, remunerado como mínimo al mismo nivel que la baja por enfermedad, y un permiso parental no remunerado de tres meses para cada progenitor, que en muchos Estados miembros puede transferirse al otro progenitor. Las disposiciones actuales no establecen ni la duración ni las condiciones precisas del permiso por adopción ni tampoco el derecho al permiso de paternidad o el permiso filial (permiso para ocuparse de familiares dependientes).

---

<sup>6</sup> ETUC, BUSINESSEUROPE, CEEP y UEAPME.

<sup>7</sup> Entre los miembros figuran representantes de los Estados miembros, los organismos sobre igualdad, los interlocutores sociales y las ONG.

<sup>8</sup> [http://ec.europa.eu/employment\\_social/gender\\_equality/docs/2008/opinion\\_newforms\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/docs/2008/opinion_newforms_en.pdf).

<sup>9</sup> [http://ec.europa.eu/employment\\_social/gender\\_equality/legislation/new\\_legislation\\_en.html](http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/legislation/new_legislation_en.html).

<sup>10</sup> Véanse los detalles en la dirección

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/gender\\_equality/legislation/bulletin\\_en.html](http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/legislation/bulletin_en.html).

<sup>11</sup> Directiva 92/85/CEE del Consejo, de 19 de octubre de 1992, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia (DO L 348 de 28.11.1992, p. 1).

<sup>12</sup> Directiva 96/34/CE del Consejo, de 3 de junio de 1996, relativa al Acuerdo marco sobre el permiso parental celebrado por la UNICE, el CEEP y la CES (DO L 145 de 19.6.1996, p. 4).

Existen notables diferencias entre los Estados miembros en lo que respecta a sus políticas a favor de la conciliación. Los permisos de maternidad varían globalmente entre catorce y cincuenta y dos semanas, y la remuneración oscila entre el 55 % (sujeta a un límite) y el 100 % (sin límite). El permiso parental oscila entre tres meses y tres años. Las remuneraciones, en los casos en que se conceden, cubren periodos que van desde quince días a dos años. El permiso por adopción varía entre diez días y el mismo periodo que el permiso parental. Algunos Estados miembros no prevén ninguna remuneración, mientras que otros conceden una remuneración similar a la del permiso parental. En algunos Estados miembros no está previsto el derecho al permiso de paternidad. En los que sí lo está, oscila entre uno y diez días. En algunos Estados miembros, parte del permiso parental está destinado al padre. Varios Estados miembros no prevén remuneración alguna y otros conceden pagos a tanto alzado de hasta un 100 % del salario. Algunos Estados miembros no prevén derecho al permiso filial. La duración del permiso varía entre dos y diez días para los niños enfermos o con discapacidad y, en determinados casos, para otros familiares. En algunos Estados miembros este permiso está remunerado con una cantidad única según la tasa aplicable en caso de enfermedad u otra tasa.

### 3. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

En la UE se reconoce ya la necesidad de aplicar políticas de conciliación que garanticen que las mujeres y los hombres no deban hacer concesiones entre vidas privadas, familiares y profesionales gratificantes. Estas políticas pueden permitir que tanto las mujeres como los hombres tengan posibilidades reales de elección en ese ámbito y, en particular, que aumente la tasa de empleo y disminuya la tasa de desempleo femenino. También pueden reducir la segregación de género en el mercado laboral y eliminar las diferencias salariales entre hombres y mujeres. Sin embargo, incluso en los casos en que se han adoptado disposiciones laborales flexibles a favor de la conciliación, se acogen mucho más a ellas las mujeres que los hombres, más por motivos de necesidad económica que como elección libre.

A pesar del aumento de la participación de las mujeres en el mercado laboral, la **diferencia salarial** permaneció estancada en un 15 % entre 2003 y 2007, y solo se ha reducido en un punto porcentual desde el año 2000<sup>13</sup>. Esta diferencia salarial se debe en cierta medida a los problemas que tienen las mujeres para conciliar las obligaciones profesionales y privadas. Un importante factor que influye en la participación de la mujer en el mercado laboral es la disponibilidad de guarderías para los niños. No hay suficiente oferta de guarderías de niños en los Estados miembros y ésta no siempre está adaptada a las necesidades familiares<sup>14</sup>. Solo Dinamarca y Portugal disponen de más de treinta horas semanales en guarderías oficiales para más de un 30 % de los niños menores de tres años. Las mujeres asumen también el grueso de la responsabilidad del **cuidado de los mayores**.

Los niños tienen un fuerte impacto en la **participación de las mujeres en el mercado laboral**. A consecuencia de ello, en 2007 la tasa de empleo de las mujeres con hijos dependientes ascendía a tan solo un 65,5 %, frente a un 91,7 % en el caso de los hombres, lo que supone una diferencia de más de 26 puntos porcentuales. En 2007, la tasa de empleo de las mujeres de entre 20 y 49 años disminuía en aproximadamente 12 puntos porcentuales

---

<sup>13</sup> Definición de Eurostat: «Por diferencia salarial se entiende la diferencia entre los ingresos brutos medios por hora de los hombres asalariados y los de las mujeres asalariadas, en porcentaje de los ingresos brutos medios por hora de los hombres asalariados.»

<sup>14</sup> Véase el informe reciente *The Provision of Childcare Services* (La oferta de servicios de cuidado de niños) de Platenga/Remery, 2008.

cuando tenían niños, mientras que la de los hombres aumentaba en torno a 7 puntos porcentuales. Las responsabilidades familiares implican que las mujeres tengan más probabilidades de trabajar a **tiempo parcial** que los hombres. Ello afecta negativamente a sus perspectivas de carrera y sus salarios. Además, las madres (y los padres) con niños pequeños sufren **discriminación en el mercado laboral** y **los padres solicitan poco el permiso parental**. Pero mientras las madres, en lugar de los padres, sigan renunciando a su participación en el mercado laboral para cuidar de sus hijos y acogiéndose a las disposiciones sobre permiso parental, los empleadores seguirán teniendo la percepción global de que las mujeres están menos comprometidas con sus carreras que los hombres y serán menos propensos a invertir en oportunidades de carrera para ellas.

#### 4. HIPÓTESIS DE BASE

Si la UE no adopta nuevas medidas, seguirán aplicándose las actuales Directivas de la CE y se mantendrán los actuales programas y objetivos. Algunos Estados miembros, pero no todos, tendrían disposiciones detalladas de Derecho interno sobre medidas para mejorar la conciliación. Los objetivos de Lisboa se evaluarán en 2010 y se establecerán nuevas directrices y nuevos objetivos en el marco de la Estrategia Europea de Empleo. El Plan de trabajo para la igualdad entre mujeres y hombres concluirá en 2010 pero los interlocutores sociales europeos continuarán su trabajo.

No obstante, seguirá habiendo una marcada diferencia de participación entre mujeres y hombres con niños en el mercado laboral. Los Estados miembros necesitarán la participación de más mujeres en el mercado laboral, no solo para superar los problemas del envejecimiento de la sociedad sino también por motivos de competitividad a escala mundial. Por lo tanto, es vital una mayor participación de las mujeres. Los Estados miembros necesitan también una tasa de natalidad estable para hacer frente al reto demográfico. Los países con altas tasas de empleo femenino (como Finlandia, Suecia, Dinamarca, los Países Bajos y el Reino Unido) tienen también tasas de fertilidad notablemente superiores a la media<sup>15</sup>. En gran medida, esos Estados miembros también tienen las políticas de conciliación más eficaces.

#### 5. POSIBLES RESPUESTAS POLÍTICAS DE LA UE

Los objetivos perseguidos son la mejora de las tasas de empleo de las mujeres con niños y la reducción del desequilibrio y la discriminación de género aumentando las oportunidades, mejorando las condiciones de solicitud de un permiso por motivos familiares y ofreciendo ayuda económica durante esos permisos.

Se estudiaron diversas posibilidades antes de llegar a la conclusión de que no adoptar ninguna medida no era la solución adecuada, dado que la Comisión había inscrito la mejora de las disposiciones sobre conciliación entre sus prioridades en el Plan de trabajo sobre igualdad entre mujeres y hombres e importantes partes interesadas le habían instado a ir más lejos en ese ámbito. En cualquier caso, seguirán aplicándose medidas no legislativas (por ejemplo, intercambios de buenas prácticas e iniciativas de los interlocutores sociales), así como otras medidas destinadas a aumentar la tasa de empleo de las mujeres. La UE debe adoptar nuevas medidas para promover el empleo de las mujeres y que éstas puedan aprovechar plenamente su potencial y sus talentos. Dado que sigue habiendo grandes diferencias entre los patrones de empleo reales y los preferidos, parece evidente que las mujeres en general quieren trabajar más. Existe, pues, un gran potencial de aumento de la participación laboral de las mujeres.

---

<sup>15</sup> Ibídem, p. 18.

Las opciones se reducen, pues, a las siguientes: no adoptar ninguna medida de la UE, difundir buenas prácticas, modificar las normas relativas al permiso de maternidad (Directiva 92/85/CEE), modificar las normas relativas al permiso parental (Directiva 96/34/CE), adoptar disposiciones más específicas para el permiso por adopción e introducir dos nuevas formas de permiso, a saber, el permiso de paternidad y el permiso «filial».

## 6. EVALUACIÓN DE LAS OPCIONES

Se evaluó cada opción desde la perspectiva de su nivel de cumplimiento de los objetivos y en comparación con la hipótesis de base. De la evaluación se desprende que la opción consistente en «no adoptar ninguna medida nueva» no resolvería el problema detectado. La «difusión de buenas prácticas» contribuiría a lograr un mejor equilibrio entre el trabajo y la vida privada.

En el caso del permiso de maternidad, una remuneración equivalente al 100 % del salario anterior y un aumento del permiso de cuatro semanas constituirían una ayuda significativa y útil para mejorar la conciliación. Lo mismo puede decirse de una cláusula que otorgue un derecho de solicitud de horario de trabajo flexible después del permiso de maternidad. Se alcanzarían los objetivos, salvo la reducción de la diferencia entre el número de mujeres y hombres que solicitan un permiso relacionado con la familia.

Por lo que respecta al permiso parental, se consideró que su aumento en un mes y la concesión de una remuneración equivalente a un 66 % del salario anterior sería una ayuda útil para la conciliación si ambos progenitores solicitaran un permiso de al menos un mes. La remuneración del permiso parental animaría a los hombres a solicitar como mínimo un permiso de un mes, pues de lo contrario perderían el derecho. Este tipo de disposiciones han demostrado su eficacia en los países nórdicos.

En el caso del permiso por adopción, se consideró prometedora la adaptación de sus disposiciones, en la medida de lo posible, a las del permiso parental, por los mismos motivos que los expuestos para modificar las disposiciones sobre el citado permiso parental.

Se consideró que un permiso de paternidad de un mínimo de diez días era especialmente útil para animar a más hombres a solicitar el permiso parental. A tenor de lo observado anteriormente en otros Estados miembros, los hombres solo solicitarán permisos de paternidad si el nivel de remuneración durante esos permisos guarda una estrecha relación con sus salarios. Por ello, esta opción prevé una remuneración equivalente a un 66 % del salario.

La posibilidad de solicitar un permiso filial de un mes para cuidar de un familiar dependiente (incluidos los niños mayores de ocho años) se consideró útil para ayudar a las mujeres (o los hombres) a conservar el empleo mientras ejercen esa tarea.

## 7. CONCLUSIÓN

La conclusión de la evaluación de impacto es que las medidas jurídicamente vinculantes a nivel comunitario serían el mejor medio para alcanzar los objetivos establecidos. Los cambios en las disposiciones sobre permiso de maternidad y de paternidad evaluados y la introducción de nuevas formas de permiso combinadas constituirían un conjunto de medidas muy útil para mejorar la conciliación. No obstante, dado que los interlocutores sociales negociarían acerca del permiso parental, la Comisión debería abstenerse de presentar propuestas sobre dicho permiso y tener en cuenta que las negociaciones de los interlocutores sociales podrían incluir

las nuevas formas de permiso. En tales circunstancias, la única medida viable por el momento es una propuesta de modificación de las disposiciones sobre el permiso de maternidad.