

ALICE DE NUCCIO

Contratada predoctoral FPI del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidad

alice.denuccio@usc.es

## **ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y APOYO A LA NATALIDAD EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL**

### **PUBLIC ADMINISTRATION AND BIRTHRATE SUPPORT IN THE SPANISH LEGAL SYSTEM**

#### SINTESE

El descenso de la tasa de fecundidad es un fenómeno mundial del que España representa uno de los ejemplos más dramáticos en términos numéricos, ya que su trayectoria descendente se sitúa por debajo de la media internacional. Este dato ha determinado la reacción pionera de las administraciones públicas españolas a través de políticas específicas de impulso demográfico.

Por lo tanto, en este trabajo, después de explicar brevemente las causas del descenso de la tasa de fecundidad en España, se identifican, clasifican y comentan las principales políticas adoptadas por las administraciones públicas estatales y autonómicas para apoyar la natalidad. En él, se formula, en resumen, un juicio sobre la lógica global que parece haber guiado las administraciones en la elaboración de las mismas.

#### ABSTRACT

The decline of the fertility rate is a global phenomenon and Spain represents one of the most dramatic examples. As a matter of fact, its curve slopes downward, falling below the international average. In response to this alarming trend Spanish public administrations have devised a set of pioneering policies to foster demographic growth.

The article, after briefly illustrating the causes of this phenomenon in Spain, will therefore identify, classify and comment on the main policies adopted by the central and regional government to bolster growth. In conclusion, drawing

on the material presented, it will provide an analysis on the rationale on which the administrations based their policies.

PAROLE CHIAVE: tasa de fecundidad – impulso demográfico – pronatalismo – desigualdades – administración pública – contratos públicos – derecho administrativo.

KEY-WORDS: fertility rate – demographic impulse – pronatalism – inequalities – public administration – public contracts – administrative law.

INDICE: 1. El descenso de la fecundidad en España: ¿un fenómeno fisiológico o patológico? – 2. Las políticas de apoyo a la natalidad. – 2.1. Medidas directamente pronatalistas. – 2.1.1. Ayudas económicas directas. – 2.1.2. Deducciones fiscales. – 2.2. Medidas indirectamente pronatalistas. – 2.3.1. Conciliación entre la vida laboral y familiar. – 2.3.1.1. Medidas sociales. – 2.3.1.2. El papel de la contratación pública. – 2.3.1.3. Medidas de fomento. – 2.3.2. Estabilidad laboral. – 2.3.3. Acceso a la vivienda. – 3. Reflexiones conclusivas.

## 1. El descenso de la fecundidad en España: ¿un fenómeno fisiológico o patológico?

El descenso de la fecundidad, es decir, la frecuencia de los nacimientos en relación con el número de mujeres en edad fértil<sup>1</sup>, es un proceso global ligado a macro-mejoras sociales, si bien conseguidas por los Estados en momentos diferentes. La transición de un régimen demográfico de alta mortalidad a otro de baja mortalidad<sup>2</sup>, la inserción de la mujer en el mercado laboral, el acceso a la contracepción moderna, una mayor inversión en los hijos<sup>3</sup> o la expansión de la educación, son, todos ellos, factores positivos, ya que, a pesar de conducir a la menor tasa de fecundidad registrada a nivel mundial – de 5 hijos por mujer entre 1950 y 1955 a 2,5 hijos entre 2015 y 2020<sup>4</sup> –, compensan la misma, es

---

1 Instituto Nacional de Estadística (INE), *Indicadores Demográficos Básicos*, Madrid, junio 2021, 1 ss., 8, consultable al enlace [https://www.ine.es/metodologia/t20/metodologia\\_idb.pdf](https://www.ine.es/metodologia/t20/metodologia_idb.pdf), consultado el 19 de mayo de 2022.

2 Piénsese que, como informan T. CASTRO-MARTÍN, T. MARTÍN-GARCÍA, J. CORDERO, M. SEIZ, C. SUERO, *Las causas de la muy baja fecundidad en la España actual*, en I. DUBERT, A. PÉREZ-CARAMÉS (coords.), *Invasión migratoria y envejecimiento demográfico. Dos mitos contemporáneos*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2021, 97 ss., 99, a principios del siglo XX las mujeres españolas tenían un promedio de 4,7 hijos, pero la mortalidad infantil era muy elevada: «alrededor de un tercio de los menores fallecían antes de cumplir los 5 años de edad –, por lo que, aunque las mujeres tuvieran de media casi cinco hijos, solo la mitad sobrevivía hasta los 30 años».

3 Se trata, en particular, del aumento de la educación y de los niveles de consumo. R. PUYOL ANTOLÍN, *Nupcialidad, Fecundidad y Natalidad en España: balance actual y perspectivas*, en *Aequalitas: Revista jurídica de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*, 2003, 35 ss., afirma que «para algunas familias el nivel de vida que aspiran para sus hijos y sus hijas les convierte en una carga juzgada excesiva. Y “para eso”, es decir para que no puedan cumplir sus expectativas (las del padre y de la madre), no los tienen».

4 Naciones Unidas, *World Population Prospects, (2019 Revision)*, Nueva York, División de Población de Naciones Unidas, consultable al enlace <https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Fertility/>, consultado el 19 de mayo de

decir, «un mismo volumen poblacional puede ser mantenido hoy con una tercera parte de los nacimientos de entonces»<sup>5</sup>.

La sociedad española es parte integrante de este proceso, si bien con algunas alteraciones coyunturales<sup>6</sup>. La trayectoria descendente de su fecundidad presenta una anomalía con respecto a la internacional, ya que, hoy, la tasa de fecundidad es igual a 1,23 hijos por mujer (entre las más bajas del mundo)<sup>7</sup>. Este hecho tiene una connotación patológica al corresponder a una brecha entre fecundidad deseada y fecundidad alcanzada, es decir, hombres y mujeres expresan el deseo de tener un número medio de dos hijos, pero no logran alcanzarlo<sup>8</sup>. Existe, en efecto, una serie de obstáculos que dificulta la realización de tal proyecto de familia<sup>9</sup>.

Se trata, en primer lugar, de la prolongada, si no permanente, inestabilidad laboral, por la que se retrasa la emancipación económica y residencial de los

2022.

5 J. PÉREZ DÍAZ, *Envejecimiento y crisis demográfica*, en I. DUBERT, A. PÉREZ-CARAMÉS (coords.), *Invasión migratoria y envejecimiento demográfico. Dos mitos contemporáneos*, cit., 75 ss., 93, evocativamente, afirma también que «un neonato español actual equivale en años de vida a tres de los que nacían al comenzar el siglo XX». Sobre el descenso de la fecundidad como fenómeno positivo, véase también J. J. TOHARIA, *¿España envejece, España se encoge?*, en *Escritura pública*, 2010, 58-59. El Autor, en particular, subraya que «una “sociedad envejecida” no es, en realidad sino una sociedad [...] que satisface lo que cabe suponer como una aspiración universal: tener una vida muy longeva».

6 Según los datos en T. CASTRO-MARTÍN, T. MARTÍN-GARCÍA, J. CORDERO, M. SEIZ, C. SUERO, *Las causas de la muy baja fecundidad en la España actual*, cit., 99-100, España formó parte del *baby boom* de los años sesenta, en coincidencia con el crecimiento económico posterior a la Segunda Guerra Mundial, y tuvo un moderado ascenso de la fecundidad al inicio del siglo XXI, debido a «la mejora de la situación económica y del empleo, así como la llegada de numerosos inmigrantes jóvenes, con una fecundidad algo más elevada y bastante más temprana que la de la población autóctona». Con la llegada de la crisis económica en 2008, el *trend* de la fecundidad volvió a descender hasta la actualidad.

7 T. CASTRO-MARTÍN, T. MARTÍN-GARCÍA, J. CORDERO, M. SEIZ, C. SUERO, *Las causas de la muy baja fecundidad en la España actual*, cit., 100. Los otros países con una fecundidad inferior a los 1,3 hijos por mujer, nivel conocido como “fecundidad más baja entre las bajas” (*lowest-low fertility*), pertenecen al sur y este de Europa (Italia, Grecia, Portugal, Malta, Chipre, Bosnia y Herzegovina, Ucrania, Moldavia) y a la Asia oriental (Corea del Sur, Taiwán, Singapur) (p. 103).

8 Véase T. CASTRO-MARTÍN, T. MARTÍN-GARCÍA, J. CORDERO, M. SEIZ, C. SUERO, *Las causas de la muy baja fecundidad en la España actual*, cit., 110 ss., L. MARTINEZ OTERO, *Propuesta de reforma para fomentar la natalidad, la conciliación y la familia en el IRPF*, en *Revista de Derecho UNED*, 2020, 335 ss., 337, y J. IGLESIAS DE USSEL, *El descenso de la natalidad en España*, en *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 2019, 41 ss., 47-48. Este número casi coincide con la *tasa de reemplazo generacional*: E. ALAMINOS, M. AYUSO, *Políticas demográficas encaminadas al incremento de la natalidad: especial incidencia en el caso español*, en *Revista del Ministerio de empleo y seguridad social*, 2016, 99 ss., 99: «La tasa de reemplazo generacional, entendida como el nivel de fecundidad mínimo necesario para que una población (sin tener en cuenta las migraciones) se mantenga durante generaciones sin disminuir su tamaño, se suele fijar como media en 2,1 hijos por mujer».

9 T. CASTRO-MARTÍN, T. MARTÍN-GARCÍA, J. CORDERO, M. SEIZ, C. SUERO, *Las causas de la muy baja fecundidad en la España actual*, cit., 100-101.

jóvenes y, por supuesto, la fecundidad<sup>10</sup>. En segundo lugar, el cuidado de los hijos genera un conflicto entre la vida laboral y la vida familiar<sup>11</sup>. En tercer lugar, la inaccesibilidad de la vivienda, tanto en propiedad como en alquiler, que, a pesar de estar relacionada con la inestabilidad laboral y la consiguiente precariedad económica, merece una mención específica porque obstaculiza la disponibilidad de un soporte material esencial para la realización del proyecto de familia<sup>12</sup>.

Todas estas situaciones afectan a mujeres y hombres, pero en los estudios sociológicos se destaca que las primeras se ven aún más perjudicadas por la maternidad: «*las mujeres con hijos tienen una mayor dificultad para encontrar y mantener empleo, están sobrerrepresentadas en los trabajos a tiempo parcial involuntarios y solicitan la práctica totalidad de las excedencias por cuidados de los hijos*»<sup>13</sup>. Las encuestas estadísticas lo confirman: en el análisis realizado por la Subdirección general de estadística y análisis sociolaboral del Ministerio de trabajo y economía social sobre la situación de las mujeres en el mercado de trabajo de 2021, se constata «*que la mujer de 25 a 54 años sin hijos presenta un mayor dinamismo dentro del mercado del trabajo frente a las mujeres con 3 o más hijos*»<sup>14</sup>. En efecto, recogiendo los últimos datos disponibles de la Encuesta sobre la Población Activa (EPA) en 2020, el mismo análisis afirma que «*la casi totalidad de los ocupados que trabajaron a tiempo parcial para disponer de más tiempo para cuidar a personas dependientes fueron mujeres*», situación que se ha visto agravada posteriormente por la pandemia provocada por la Covid-19<sup>15</sup>. En otras palabras, las mujeres dedican más horas de trabajo no remunerado al cuidado de niños y tareas domésticas y, consecuentemente,

---

10 R. PUYOL ANTOLÍN, *Nupcialidad, Fecundidad y Natalidad en España: balance actual y perspectivas*, cit., 37.

11 R. PUYOL ANTOLÍN, *Nupcialidad, Fecundidad y Natalidad en España: balance actual y perspectivas*, cit., 37.

12 R. PUYOL ANTOLÍN, *Nupcialidad, Fecundidad y Natalidad en España: balance actual y perspectivas*, cit., 37.

13 T. CASTRO-MARTÍN, T. MARTÍN-GARCÍA, J. CORDERO, M. SEIZ, C. SUERO, *Las causas de la muy baja fecundidad en la España actual*, cit., 112.

14 Subdirección general de estadística y análisis sociolaboral del Ministerio de trabajo y economía social, *La situación de las mujeres en el mercado de trabajo 2021*, consultable al enlace:

[https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/sec\\_trabajo/analisis\\_mercado\\_trabajo/situacion-mujeres/Mujeres-y-Mercado-de-Trabajo-2021.pdf](https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/sec_trabajo/analisis_mercado_trabajo/situacion-mujeres/Mujeres-y-Mercado-de-Trabajo-2021.pdf), consultado el 8 de junio de 2022.

15 Como atestigua el Consejo Económico y Social (CES), en el *Informe 01/2022, Mujeres, trabajos y cuidados: propuestas y perspectivas de futuro*, 2022, consultable al enlace:

<http://www.ces.es/documents/10180/5282746/Inf0122.pdf>, consultado el 8 de junio de 2022, «*En lo que concierne al trabajo no remunerado, incluyendo el cuidado y la atención a las personas, este parece haber aumentado para el conjunto de la población con responsabilidades de cuidado (formada en su mayoría por mujeres) entre el periodo inmediatamente anterior al confinamiento de marzo de 2020 y el periodo posterior (finales de 2020), como muestra la escasa evidencia empírica disponible*».

tienen menos tiempo para desempeñar su jornada laboral pagada<sup>16</sup>. Evidentemente, «las empresas [...] rebúyen los costes y los inconvenientes derivados de la maternidad»<sup>17</sup>, exacerbando el conflicto entre la vida laboral y la vida familiar de las mujeres. Probablemente, los avances logrados en el ámbito laboral se desvitalizan por la perpetuación de un legado cultural que concibe a la mujer como la encargada principal de las obligaciones familiares<sup>18</sup>. Por lo tanto, existe una cuestión transversal a los obstáculos enumerados: la desigualdad de género en el reparto de la misma vida familiar, lo cuál afecta, a su vez, a las decisiones reproductivas<sup>19</sup>.

## 2. Las políticas de apoyo a la natalidad

Como estos factores requieren de por sí la intervención de la Administración Pública, independientemente de los efectos demográficos de los mismos<sup>20</sup>, la literatura clasifica las políticas que inciden en la fecundidad en

16 Parlamento Europeo, *Comprender la brecha salarial de género: definición y causas*, 2020, consultable al enlace:

<https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20200109STO69925/comprender-la-brecha-salarial-de-genero-definicion-y-causas>, consultado el 23 de mayo de 2022.

De acuerdo con el Parlamento Europeo, este y otros factores (interrupciones de carrera por las responsabilidades familiares y menor acceso a puestos ejecutivos) determinan la brecha salarial de género. Según EUROSTAT, *Gender pay gap in unadjusted form*, SDG\_05\_020, 25 de febrero de 2022, consultable al enlace:

[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg\\_05\\_20/default/table?lang=enm](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_05_20/default/table?lang=enm), consultado el 23 de mayo de 2022, la brecha salarial entre mujeres y hombres en España en el 2020 era del 9,4 por ciento.

17 R. PUYOL ANTOLÍN, *Nupcialidad, Fecundidad y Natalidad en España: balance actual y perspectivas*, cit., 39.

18 El Consejo Económico y Social (CES), en su *Informe 05/2016, La participación laboral de las mujeres en España*, 2016, consultable al enlace:

<http://www.ces.es/documents/10180/3557409/Inf0516.pdf>, consultado el 8 de junio de 2022, dice exactamente: «a pesar de los cambios sociales y culturales, la posición de las mujeres en el entorno familiar puede considerarse un factor explicativo de su situación en el mercado de trabajo, de la misma forma que su participación laboral condiciona también su trayectoria vital y familiar [...] su creciente participación en el mercado laboral no se ha traducido de manera significativa en una menor atribución de responsabilidades domésticas».

19 G. NEYER, T. LAPPEGÅRD, D. VIGNOLI, *Gender Equality and Fertility: Which Equality Matters?*, en *Eur J Population*, 2013, 245 ss. Véase también E. ALAMINOS, M. AYUSO, *Políticas demográficas encaminadas al incremento de la natalidad: especial incidencia en el caso español*, cit., 100.

20 El artículo 35.1 de la Constitución española declara el derecho al trabajo sin discriminación por razón de sexo: «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 artículo 39.1 y 2 afirma el deber público de protección de la familia, en particular de los hijos y de las madres: «Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia. Los poderes públicos aseguran, asimismo, la protección integral de los hijos, iguales éstos ante la ley con independencia de su filiación, y de las madres, cualquiera que sea su estado civil». El artículo 40 afirma el

«directas» e «indirectas»<sup>21</sup>: las primeras incluyen medidas de carácter estrictamente económico para fomentar la natalidad (pagos en metálico, deducciones fiscales y subsidios) mientras que las segundas intentan contribuir a la creación de un medio de vida favorable para el crecimiento de los hijos<sup>22</sup>. También se habla de «políticas explícitamente pronatalistas», en el primer caso, y de «políticas sociales», en el segundo<sup>23</sup>.

En este estudio las políticas de apoyo a la natalidad se analizarán del siguiente modo. En primer lugar, este trabajo se centrará en las “medidas directamente pronatalistas”, es decir, las actuaciones públicas que se centran en los nacimientos. En el marco de estas medidas encajan dos tipologías de ayudas de naturaleza económica: “ayudas económicas directas” y “deducciones fiscales” para los progenitores. En segundo lugar, se identificarán las “medidas indirectamente pronatalistas”, en las que pueden diferenciarse medidas para la “estabilidad laboral”, medidas destinadas a favorecer el “acceso a la vivienda”, por ser el lugar de realización de los proyectos familiares, y “medidas de conciliación”, es decir, aquellas que intentan facilitar la conciliación de la vida familiar y laboral, así como el logro del equilibrio de género en el cuidado de los hijos. No obstante, hay que señalar que entre las medidas de conciliación no se encuentran sólo “medidas de fomento”, sino también otros tipos de ayudas

---

deber de la Administración Pública de promover la igualdad en el trabajo, su estabilidad y flexibilidad: «Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo. Asimismo, los poderes públicos fomentarán una política que garantice la formación y readaptación profesionales; velarán por la seguridad e higiene en el trabajo y garantizarán el descanso necesario, mediante la limitación de la jornada laboral, las vacaciones periódicas retribuidas y la promoción de centros adecuados».

21 G. HUGO, *Declining fertility and policy intervention in Europe. Some lessons for Australia?*, en *Journal of Population Research*, 2000, 175-198.

22 En efecto, el artículo 45 de la Ley 5/2021, de 2 de febrero, de impulso demográfico de Galicia, establece que las administraciones públicas son titulares de una «responsabilidad» respecto al cuidado de los hijos. Específicamente, se declara: «las administraciones públicas de Galicia promoverán la conciliación de la vida familiar, laboral y personal, fundamentada en el principio de igualdad entre mujeres y hombres tanto en el ámbito doméstico como en el laboral y en la consideración de que el cuidado de las hijas e hijos y de las personas dependientes es tanto un derecho como una responsabilidad de los poderes públicos y de toda la sociedad».

23 Son las expresiones utilizadas por T. CASTRO-MARTÍN, T. MARTÍN-GARCÍA, J. CORDERO, M. SEIZ, C. SUERO, *Las causas de la muy baja fecundidad en la España actual*, cit., 114 ss.

que por, no tener contenido económico, se calificarán como “medidas sociales” y que se dirigen tanto a los trabajadores como a las empresas.

## 2.1. Medidas directamente pronatalistas

### 2.1.1. Ayudas económicas directas

La política pronatalista por excelencia es el «*cheque bebé*», una medida económica puesta en marcha en 2007 por la Ley 35/2007, de 15 de noviembre, pero ya derogada en 2010 por Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por recortes presupuestarios. Consistía en una cantidad de 2.500 euros concedida universalmente en forma de deducción fiscal en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) o de una prestación no contributiva por nacimiento o adopción de hijo.

A pesar de los estudios económicos relativos a sus impactos positivos sobre la natalidad<sup>24</sup> y la participación laboral de las mujeres<sup>25</sup>, esta medida ha sido criticada por parte de los sociólogos por ser «*demasiado coyunturab*»<sup>26</sup>. Se ha dicho que las «*ayudas económicas directas pueden influir en el calendario de nacimientos, pero no han tenido un impacto visible en el número final de hijos*»<sup>27</sup>, puesto que, en España, el coste mínimo de un niño en condiciones dignas está comprendido entre los 480 y los 590 euros al mes, siendo el salario medio de 1.400 euros mensuales<sup>28</sup>.

---

24 L. GONZÁLEZ, *The Effect of a Universal Child Benefit on Conceptions, Abortions, and Early Maternal Labor Supply*, en *American Economic Journal: Economic Policy*, 2013, 160 ss., estimó un crecimiento en el número anual de nacimientos del 6 por ciento.

25 A. HERNÁNDEZ ALEMÁN, C. J. LEÓN, L. MÁRQUEZ-RAMOS, *The Effect of the Universal Child Care Cash Benefit on Female Labour Supply in Spain*, en *Estudios de Economía Aplicada*, 2017, 801 ss.

26 Á. ZÚÑIGA, *La natalidad entra en números rojos*, en *Escritura pública*, 2010, 56 ss., 57, citando las palabras de Rosa Gómez Redondo, profesora de Sociología de la Universidad Nacional a Distancia (UNED).

27 T. CASTRO-MARTÍN, T. MARTÍN-GARCÍA, J. CORDERO, M. SEIZ, C. SUERO, *Las causas de la muy baja fecundidad en la España actual*, cit., 115.

28 T. CASTRO-MARTÍN, T. MARTÍN-GARCÍA, J. CORDERO, M. SEIZ, C. SUERO, *Las causas de la muy baja fecundidad en la España actual*, cit., 115-116. Los datos son de Save the Children, *El coste de la crianza*, 2018, consultable al enlace <https://www.savethechildren.es/publicaciones/el-coste-de-la-crianza>, consultado el 4 de junio de 2022.

No obstante, recientemente, las administraciones públicas han vuelto a proponer varias medidas de la misma naturaleza a nivel autonómico y local.

Por ejemplo, la «Estrategia de Protección a la Maternidad y Paternidad y de Fomento de la Natalidad y la Conciliación 2022-2026» de la Comunidad Autónoma de Madrid (en adelante, EPMPFNCM) prevé una ayuda económica directa de 500 euros mensuales a mujeres embarazadas, concedida desde el quinto mes de gestación hasta el segundo año de vida del bebé, cuando se cumplan los siguientes requisitos: las solicitantes tienen que ser menores de treinta años, llevar más de diez años empadronadas en la Comunidad de Madrid en el momento de su embarazo y tener unos ingresos individuales que no superen los 30.000 euros anuales<sup>29</sup>. El Principado de Asturias, por Resolución de 14 de marzo de 2022, de la Consejería de Industria, Empleo y Promoción Económica, ha aprobado la convocatoria de ayudas por nacimiento o adopción, es decir una ayuda económica directa de 1.000 euros concedida a través de un procedimiento de concurrencia competitiva a las personas físicas que residan en el Principado de Asturias durante al menos un año con anterioridad a la fecha de presentación de la solicitud y que dispongan de unos ingresos anuales por unidad familiar inferiores a 45.000 euros. El Decreto 23/2015, de 23 de abril, por el que se establece y regula la concesión de subvenciones para el fomento de la natalidad mediante el apoyo a la maternidad por hijos nacidos o adoptados en Cantabria desde el 1 de enero de

---

29 La EPMPFNCM es un documento elaborado por la Comisión Interdepartamental de protección a la maternidad y de fomento de la natalidad y de la conciliación de la vida personal, familiar y laboral de la Comunidad de Madrid. El grupo de trabajo, compuesto por el titular de la Viceconsejería de Presidencia (en calidad de Presidente), los Viceconsejeros de las distintas consejerías, el Secretario General Técnico de la Consejería competente en materia de Familia, Juventud y Política Social y el Director General que ostente las competencias de fomento de la natalidad, se creó con el Acuerdo de 7 de julio de 2021 para impulsar y coordinar los estudios y trabajos necesarios para el establecimiento de las medidas de la Estrategia, aprobada definitivamente por el Consejo del Gobierno el 26 de enero de 2022. La EPMPFNCM incluye 80 medidas para el perseguimiento de tres «*ejes u objetivos estratégicos*» – apoyo a la natalidad, protección a la maternidad y a la paternidad, conciliación de la vida laboral, familiar y personal – encajadas en seis «*líneas de actuación*»: ayudas directas y beneficios fiscales al nacimiento de hijos, medidas para proteger la maternidad y la paternidad, medidas para favorecer el acceso al mercado laboral de manera estable y facilitar la conciliación, medidas para facilitar el acceso a la vivienda, ayudas a las familias, medidas instrumentales.

2015, modificado por el Decreto 26/2016, de 5 de mayo, y por el Decreto 66/2020, de 1 de octubre, prevé una subvención modulada en función de la renta, hasta un máximo de 900 euros abonado en un pago único, a las madres que están empadronadas en Cantabria durante al menos los doce meses anteriores a la fecha de presentación de la solicitud, por el nacimiento o adopción de su segundo hijo<sup>30</sup>.

A nivel local, puede mencionarse el «cheque bebé» de Ciudad Real, ayuntamiento de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, que ofrece una cantidad de 600 euros, concedida en un único pago, a las madres o a los padres que hayan tenido o adoptado un hijo o hija (o a sus tutores en caso de fallecimiento de los progenitores), que estén empadronados en Ciudad Real al menos con una antigüedad de doce meses en el momento del nacimiento o al inicio de la convivencia en el caso de la adopción, y cuya renta no supere el 100% del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), es decir 537,84 euros al mes<sup>31</sup>.

Todas estas medidas difieren del primer «cheque bebé» porque su concesión está sujeta al cumplimiento de un criterio de renta, aunque con umbrales diferentes. Sin embargo, salvo el caso de la contenida en la EPMPFNCM, su cantidad no es suficiente para cubrir los costes mínimos generados por cada niño, a los que se ha hecho referencia anteriormente. Así, estas medidas parecen tener una utilidad limitada en el incentivo de la natalidad. Por su parte, el cheque bebé madrileño tampoco contribuye a mejorar aquellos aspectos del

---

30 Véase los artículos 4, 7.1 y 10 del Decreto 23/2015 de la Comunidad Autónoma de Cantabria. En particular, en el caso de: a) renta situada entre los 30.001 euros y los 42.000 euros, se prevé una cantidad de 400 euros; b) renta situada entre los 18.001 euros y los 30.000 euros, se concede una subvención de 600 euros; c) renta situada por debajo de 18.001 euros, la ayuda alcanza los 900 euros. En el mismo decreto se destaca la inclusión de la perecuación territorial en las políticas demográficas: en el caso de madre empadronada o residente en un municipio de Cantabria igual o inferiores a tres mil habitantes, con un año mínimo de antelación respecto al nacimiento del menor causante de la subvención, para cualquiera de los tramos de renta citados, la subvención es de 1.000 euros.

31 Véase el enlace <https://www.ciudadreal.es/servicios-municipales/acci%C3%B3n-social-y-cooperaci%C3%B3n-internacional/programa-de-familia-y-convivencia/cheque-beb%C3%A9.html>, consultado el 4 de junio de 2022.

problema que podrían paliarse a través de este tipo de medida, ya que los otros requisitos – edad inferior a los treinta años y empadronamiento en la Comunidad de Madrid hace al menos 10 años –, desvirtúan su eficacia. En efecto, una ayuda económica directa puede ser un remedio inmediato y provisional, en tanto que se elaboran políticas más estructurales para incrementar la tasa de fecundidad, es decir, las que apuntan a la mejora de la estabilidad laboral, la conciliación de la vida familiar y personal, la igualdad de género, etc. Por lo tanto, teniendo en cuenta que, hoy, muy pocos jóvenes alcanzan una estabilidad profesional y residencial antes de los treinta años, la medida corre el riesgo de ser inútil.

### **2.1.2. Deducciones fiscales**

En el marco de las políticas de apoyo a la natalidad es habitual encontrar, también, deducciones fiscales.

Entre las novedades, se destaca la incluida en la citada EPMPFNCM, es decir, una ampliación de la deducción en el IRPF por nacimiento o adopción de hijos de 600 a 700 euros anuales aplicables en la Comunidad de Madrid, tanto en el año de nacimiento o adopción como en los siguientes. Sin embargo, desde hace tiempo, Castilla y León es una de las comunidades autónomas con el umbral más elevado de deducción: el Decreto Legislativo 1/2013, de 12 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos propios y cedidos, establece que los contribuyentes pueden deducirse por cada hijo nacido o adoptado, con carácter general: 1.010 euros si se trata del primer hijo; 1.475 euros si se trata del segundo hijo, 2.351 euros si se trata del tercer hijos o sucesivos<sup>32</sup>. Del mismo periodo es la Ley 8/2013, de 21 de noviembre, de medidas tributarias de Castilla-La Mancha, cuyo artículo 1 fija una deducción por naci-

---

32 Artículo 4.1.a). La letra c) establece un incremento del 35% para los contribuyentes residentes en municipios de menos de 5.000 habitantes.

miento o adopción de hijos en 100, 500 y 900 euros, en el caso de partos o adopciones de uno, dos y tres o más hijos, respectivamente.

Entre todas las medidas autonómicas a las que se ha hecho referencia, la de Castilla y León parece la más adecuada para la consecución de los objetivos señalados, ya que incrementa la cantidad de la deducción fiscal en correspondencia con nacimiento del segundo hijo. No obstante, a pesar de tener una dicción literal similar, la norma de Castilla La-Mancha no se debe interpretar del mismo modo, ya que como precisa la Agencia Tributaria: *«lo que genera el derecho a cada una de estas deducciones es el número de hijos en cada parto y no el número de nacimientos durante el ejercicio, de modo que, a título de ejemplo, si en el año se produce más de un parto corresponderá una deducción de 100 euros por cada uno si es de un solo hijo y si se produce un solo parto de dos hijos una deducción de 500 euros»*<sup>33</sup>.

## **2.2. Medidas indirectamente pronatalistas**

### **2.3.1. Conciliación entre la vida laboral y familiar**

#### **2.3.1.1. Medidas sociales**

Entre las medidas sociales se destacan, por su utilidad en el logro del objetivo de la conciliación, la extensión de las plazas públicas para la educación temprana de los niños y la equiparación del permiso por nacimiento y cuidado.

La primera ha sido introducida recientemente por el *«Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia»* (PRTR, en adelante), que pretende, entre otro, *«abordar el reto demográfico con políticas que superen los roles de género y que fomenten la corresponsabilidad y la economía de los cuidados, inmigración legal, activación del empleo y emprendimiento, particularmente de las mujeres, en el medio rural»*. En este sentido, el PRTR se compromete a abordar *«aquella legislación que precarice de manera más acusada a jóvenes y a mujeres, retrasando su emancipación social y económica y lastrando la*

---

33 Véase el enlace <https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/ayuda/manuales-videos-folleto/manuales-practicos/irpf-2021/capitulo-17-deducciones-autonomicas-cuota/comunidad-autonoma-castilla-mancha/nacimiento-adopcion-hijos.html>, consultado el 9 de junio de 2022. Este punto, se podría generar una disparidad de tratamiento.

*natalidad*». Por eso, entre las medidas de apoyo a la natalidad, puede incluirse el «Programa de cooperación territorial de impulso de escolarización en el Primer Ciclo de Educación Infantil con nuevas plazas de titularidad pública, prioritariamente para niñas y niños de 1 y 2 años», desarrollado por el Ministerio de Educación y Formación Profesional (MEFP) en el marco de la Palanca VII, Componente 21, del PRTR: «Modernización y digitalización del sistema educativo, incluida la educación temprana de 0 a 3 años». Entre los objetivos del programa, se destaca la «extensión del derecho de los niños y niñas a disponer de una plaza accesible, asequible, inclusiva y de alta calidad en el primer ciclo de Educación Infantil con la creación de nuevas plazas del Primer Ciclo de Educación Infantil de titularidad pública (prioritariamente de 1 y 2 años)»<sup>34</sup>. Asimismo, a nivel autonómico, la Ley 5/2021, de 2 de febrero, «de impulso demográfico de Galicia» (LIDG, en adelante), en su artículo 49, prevé la universalización y gratuidad de la educación infantil de 0 a 3 años. Esta intervención, operativa desde el curso 2022-2023, representa un paso más respecto a su versión previa: la gratuidad de la educación infantil a partir de segundos hijos y siguientes<sup>35</sup>.

34 Artículo 3.1 de la Resolución de 23 de diciembre de 2021, de la Secretaría de Estado de Educación, por la que se publica el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Educación de 25 de noviembre de 2021, por el que se aprueba la propuesta de distribución territorial de los créditos destinados al Programa de impulso de escolarización en el primer ciclo de Educación Infantil, en el marco del componente 21 del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

35 La LIDG, de acuerdo con el artículo 11, número 2, fija, entre las políticas prioritarias para el impulso demográfico, «políticas de conciliación y corresponsabilidad que actúen como palanca de participación de las mujeres en el mercado laboral, favoreciendo el incremento de los índices de fecundidad y evitando desequilibrios en la composición de las cohortes de edades susceptibles de formar una familia». De hecho, hay un específico capítulo tercero de la Ley relativo a la conciliación de la vida familiar, laboral y personal. Asimismo, la EPMPFNCM incluye un específico eje estratégico sobre la conciliación de la vida laboral, familiar y personal. Se propone lograr este objetivo a través de un conjunto de medidas que pueden clasificarse en dos tipologías: además de las medidas de contenido económico, hay un conjunto de acciones que pueden definirse “formativas”, pues encajables en las medidas sociales, que se dirigen, tanto a las empresas, con el objetivo de favorecer el conocimiento y la adopción por su parte de medidas y estrategias para el fomento de la conciliación y corresponsabilidad, como a los trabajadores, a fin de que adquieran las competencias y habilidades digitales para teletrabajar. No hay intervenciones específicas para las mujeres trabajadoras, excepto una medida peculiar dirigida a las investigadoras y a los profesores con hijos menores. Para las primeras se prevé la flexibilización de los tiempos de ejecución de los proyectos de investigación en caso de bajas por maternidad o reducciones de jornada por cuidados de menores de 12 años o niños con alta dependencia, mientras a los profesores universitarios se les da la posibilidad elegir el horario para impartir sus clases cuando estén disfrutando de una reducción de jornada por cuidado de menores. En primer lugar, no se entiende por qué la Administración Pública atribuye la categoría de los investigadores sólo al género femenino, mientras que se dirige también a los hombres cuando se trata de la

Según el Consejo Económico y Social (CES), el aumento de plazas de educación de 0 a 3 años, pese a que no sea un instrumento de conciliación en sí mismo, «*redundará en un aumento de tasa de actividad de las mujeres, así como un elemento básico o clave para mejorar la corresponsabilidad y conciliación personal, familiar y laboral de las personas ocupadas, y con ello facilitar una mayor promoción de las mujeres en sus carreras laborales y profesionales*»<sup>36</sup>. Por otro lado, la conexión con el reto demográfico puede observarse específicamente en los criterios de distribución de los fondos para la escolarización gratuita, a ejecutarse y desarrollarse por las Comunidades Autónomas, en función de las competencias asumidas. En efecto, entre ellos, se incluye la «*dispersión de la población*»<sup>37</sup>.

Es imprescindible también la referencia a otra medida de conciliación, ya que aborda conjuntamente la cuestión de la igualdad de género y de la compatibilidad de la vida familiar y laboral, es decir, la equiparación del permiso por nacimiento y cuidado, establecida por el Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación<sup>38</sup>. En particular, se dispone la modificación del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, fijando la suspensión del contrato de trabajo de la madre biológica y del progenitor diferente de la madre biológica «*durante 16 semanas, de las cuales*

categoría superior de los profesores universitarios. Consecuentemente, se cree que, restringiendo la flexibilidad laboral a la categoría de las mujeres investigadoras, no se contribuye a favorecer la colaboración del hombre en el desarrollo de las tareas familiares, tanto si se trata del *partner* como si él mismo ejerce la profesión de investigador, ni siquiera se permite a las mujeres progresar en su carrera universitaria. Por lo contrario, se alimenta la indebida supremacía masculina en las posiciones profesionales más elevadas. Todo esto tiene repercusiones, por lo que se ha previamente expuesto, sobre la tasa de fecundidad. En general, la desigualdad de género parece intrínseca al lenguaje utilizado por la Administración Pública en los actos administrativos.

36 CES, *Informe 01/2022, Mujeres, trabajos y cuidados: propuestas y perspectivas de futuro*, cit.

37 Artículo 6 de la Resolución de 23 de diciembre de 2021, cit.

38 En las Exposición de motivos del mismo Real Decreto-ley se lee que, a través de la equiparación de los permisos para nacimiento de hijo o hija de ambos progenitores, «*se da un paso importante en la consecución de la igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres, en la promoción de la conciliación de la vida personal y familiar, y en el principio de corresponsabilidad entre ambos progenitores, elementos ambos esenciales para el cumplimiento del principio de igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres en todos los ámbitos*»

*serán obligatorias las seis semanas interrumpidas inmediatamente posteriores al parto, que habrán de disfrutarse a jornada completa*<sup>39</sup>. El permiso por nacimiento y cuidado está definido por el Real Decreto-ley 6/2019 como derecho individual de la persona trabajadora, el cuyo ejercicio no puede transferirse a otro progenitor, incluso durante las diez semanas que quedan<sup>40</sup>.

Además, se reconoce el derecho de los trabajadores, con hijos hasta los doce años, a solicitar adaptaciones de la duración y distribución de la jornada de trabajo, que sean *«razonables y proporcionadas con las necesidades de la persona trabajadora y con las necesidades organizativas o productivas de la empresa», «para hacer efectivo su derecho a la conciliación de la vida familiar y laboral»*<sup>41</sup>. A esta medida pueden equipararse las adaptaciones y/o reducciones de la jornada laboral introducidas por el Plan Me Cuida a través del artículo 6 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, para las personas trabajadoras por cuenta ajena que acrediten deberes de cuidado, *«cuando concurran circunstancias excepcionales relacionadas con las actuaciones necesarias para evitar la transmisión comunitaria del COVID-19»*. Disposiciones similares están en la normativa autonómica, incluso en la mencionada LIDG que, en una sección dedicada a la conciliación en el empleo público, además de establecer la ampliación de la posibilidad de acogerse a la flexibilidad horaria en caso de tener hijos menores de edad<sup>42</sup>, prevé una bolsa de horas adicional para su cuidado, a negociar con la representación del personal<sup>43</sup>.

---

39 Artículo 2.12 del Real Decreto-ley 6/2019.

40 Artículo 2.12 del Real Decreto-ley 6/2019. Por lo que respecta al periodo de permiso facultativo, *«la suspensión del contrato de cada uno de los progenitores por el cuidado de menor, una vez transcurridas las primeras seis semanas inmediatamente posteriores al parto, podrá distribuirse a voluntad de aquellos, en periodos semanales a disfrutar de forma acumulada o interrumpida y ejercitarse desde la finalización de la suspensión obligatoria posterior al parto hasta que el hijo o la hija cumpla doce meses. No obstante, la madre biológica podrá anticipar su ejercicio hasta cuatro semanas antes de la fecha previsible del parto»*.

41 Artículo 2.8 del Real Decreto-ley 6/2019.

42 Artículo 52 de la LIDG.

43 Artículo 53 de la LIDG.

Sin embargo, contrariamente a la equiparación del permiso por nacimiento o cuidado, las adaptaciones de la jornada laboral llevan el riesgo de dificultar la natalidad. De hecho, provocan una reducción de los ingresos familiares y acentúan la desigualdad entre mujeres y hombres, ya que, como muestran los datos, las primeras – y, entre ellas, las mejor posicionadas en el mercado de trabajo – solicitan más esta medida<sup>44</sup>.

### **2.3.1.2. El papel de la contratación pública**

A la luz de los datos mencionados en el apartado anterior, relativos al diferente grado de utilización, entre hombres y mujeres, de las medidas de conciliación entre la vida laboral y la vida familiar, la desigualdad de género en el cuidado de los hijos parece un fenómeno de carácter endémico que, para ser suprimido, requiere una injerencia pública no solo del lado del empleado sino también del lado de la empresa.

En este sentido, una herramienta puramente administrativa, capaz de incidir positivamente en la gestión de la vida laboral y familiar de hombres y mujeres, incluso en la desigual solicitud de las adaptaciones de la jornada laboral, es la contratación pública.

El artículo 145.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, atribuye al órgano de contratación la facultad de incluir, entre los criterios cualitativos para evaluar la mejor relación calidad-precio de las ofertas, aspectos medioambientales o sociales, vinculados al objeto del contrato. Entre los aspectos sociales, en particular, se destacan *«los planes de igualdad de género que se apliquen en la ejecución del contrato, y en general, la igualdad entre mujeres y hombres; el fomento de la contratación femenina; la conciliación de la vida laboral, personal y familiar»*.

---

44 CES, *Informe 01/2022, Mujeres, trabajos y cuidados: propuestas y perspectivas de futuro*, cit.

Como consecuencia, la normativa de algunas comunidades autónomas prevé la inclusión de aspectos sociales en la contratación pública, en materia de conciliación de la vida personal, familiar y laboral y la eliminación de la brecha de género<sup>45</sup>.

La LIDG es la más desarrollada en este sentido. En particular, su artículo 57, titulado *«promoción de la conciliación en la contratación del sector público autonómico»*, establece la obligación, para las administraciones públicas gallegas, de incluir, entre los criterios para la adjudicación del contrato, *«siempre que esté vinculado al objeto del contrato [...] uno referido a las políticas empresariales en materia de conciliación de la vida personal, familiar y laboral y corresponsabilidad que se apliquen en la ejecución del contrato, entendiendo por tales, entre otras, las que incorporen medidas de flexibilidad espacial, tales como el teletrabajo, o de flexibilidad en la organización del tiempo de trabajo, mejoras de los permisos legalmente establecidos o beneficios sociales para la atención de las responsabilidades familiares»*<sup>46</sup>. Para valorar este criterio, al que se le atribuye como mínimo el 10 por ciento de la puntuación máxima de la oferta<sup>47</sup>, las administraciones deben tener en cuenta la *«existencia en la empresa de un plan de igualdad, o de conciliación»*<sup>48</sup>, que contenga las medidas mencionadas, acreditadas, entre otros, a través de certificados, como la *«Marca Gallega de Excelencia en la Igualdad»* y el *«Certificado de Empresa Familiarmente Responsable»*. Además de los planes de igualdad o de conciliación, se consideran *«los acuerdos o pactos con los trabajadores y trabajadoras a este respecto o la inclusión en la oferta de medidas de conciliación que se aplicarán en la ejecución del contrato»*<sup>49</sup>.

En este sentido, el Decreto Legislativo 2/2015, de 12 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad

---

45 Véase, por ejemplo, el artículo 8 de la Ley 10/2019, de 3 de abril, por la que se promueve la adopción en el ámbito público y privado de medidas dirigidas a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y a la eliminación de la brecha salarial de género en Castilla y León, y los artículos 17 y 57 de la LIDG.

46 Artículo 57.1 de la LIDG.

47 De acuerdo con el artículo 57.2, la atribución de un porcentaje menor, que, en todo caso, no puede ser inferior al 5 por ciento de la puntuación máxima, debe motivarse en el expediente.

48 Artículo 57.3.

49 Artículo 57.3.

Autónoma de Galicia en materia de igualdad ha consagrado el principio de transversalidad en la igualdad entre hombres y mujeres, es decir la *«integración, ejecución y seguimiento de todas las políticas y de todas las acciones de su competencia»*<sup>50</sup>. Entre los criterios generales de aplicación de ese principio, se encuentra *«la conciliación del empleo y de la vida familiar de las mujeres y hombres y el fomento de la individualización de los derechos tendentes a esa conciliación»*<sup>51</sup>. Esto significa que, en la legislación gallega, la igualdad de género incluye la conciliación entre la vida laboral y la vida familiar de manera que la primera debe proyectarse en la segunda.

El régimen de la contratación pública confirma este enfoque en la medida de que los certificados para la valoración del criterio de la conciliación, como la Marca Gallega de Excelencia en la Igualdad, contemplan, entre los parámetros para su obtención, *«las garantías y las mejoras de los derechos de conciliación de trabajadores y trabajadoras, incluyendo, en su caso, habilitar lugares adecuados de reposo para las trabajadoras embarazadas, salas de lactancia y guarderías en la empresa, o apoyos económicos para el uso de guarderías»*<sup>52</sup>.

### **2.3.1.3. Medidas de fomento**

Las medidas económicas de conciliación establecidas en el ordenamiento español tienen naturaleza de deducción fiscal o de subvención.

Del primer tipo se destaca el artículo 81.1 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio, en el que se establece: *«las mujeres con hijos menores de tres años con derecho a la aplicación del mínimo por descendientes previsto en el artículo 58 de esta Ley, que realicen una actividad por cuenta propia o ajena por la cual estén dadas de alta en el régimen correspondiente de la Seguridad Social o mutualidad, podrán minorar la cuota diferencial de este Impuesto hasta en 1.200*

---

50 Artículo 5.1 del Decreto Legislativo 5/2021 de la Comunidad Autónoma de Galicia.

51 Artículo 5.1.c).

52 Artículo 74.1.c) del Decreto Legislativo 5/2021 de la Comunidad Autónoma de Galicia.

euros anuales por cada hijo menor de tres años». Una deducción de la misma naturaleza introducida a nivel autonómico es la establecida por el artículo 11 *bis* del Decreto Legislativo 1/2010, de 21 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales de la Comunidad de Madrid en materia de tributos cedidos por el Estado, introducido por la Ley 6/2018, de 19 de diciembre, de Medidas Fiscales de la Comunidad de Madrid. En particular, se fija una deducción fiscal de 400 euros para los padres de hijos menores de 3 años que tengan contratada a una persona empleada de hogar para su cuidado<sup>53</sup>.

Según un estudio económico de 2010, la medida estatal produjo un incremento de la tasa de fecundidad de casi el 5 por ciento, pero no por afectar las decisiones reproductivas de las mujeres con hijos, sino las de las madres primerizas<sup>54</sup>. Por esta razón podría afirmarse que la deducción por maternidad de las mujeres trabajadoras no concurre a solucionar el problema en España, es decir como brecha entre fecundidad deseada (dos hijos) y fecundidad alcanzada (un hijo). El mismo razonamiento podría extenderse a la deducción fiscal madrileña.

Entre las subvenciones, un primero grupo de ellas está dirigido a los trabajadores.

En este sentido, cabe mencionar el «*Bono Concilia*» contenido en el «*Plan Familias*» de la Comunidad Autónoma de Castilla y León<sup>55</sup>. Se trata de una cuantía de 750 euros por hijo nacido entre el 1 de enero de 2019 y el 31 de diciembre de 2021 en las familias en las que ambos progenitores, personas tutoras o acogedoras o el único responsable familiar, en caso de familias monoparentales, trabajen, siempre que residan en un municipio de Castilla y

---

53 La EPMPFNCM ha propuesto la ampliación de la deducción de 400 a 450 euros anuales y, además, un nuevo régimen de ayudas hasta 2.000 euros por la contratación de personas empleadas de hogar para el cuidado de hijos.

54 G. AZMAT, L. GONZÁLEZ, *Targeting fertility and female participation through the income tax*, en *Labour Economics*, 2010, 487 ss.

55 El «*Plan Familias*» recoge todas las ayudas, programas y medidas impulsadas por la Junta de Castilla y León destinadas a fortalecer la familia en todas sus formas.

León, sin umbrales mínimos de tiempo, y cuya renta no supere los 50.000 euros en 2021, un límite que se rebaja a 25.000 euros en el caso de las familias monoparentales<sup>56</sup>.

Esta medida se diferencia de las ayudas económicas directas únicamente en que su concesión no está subordinada a un criterio de renta sino a la condición de trabajador de ambos padres o de uno de ellos si la familia es monoparental.

Un segundo grupo de subvenciones está dirigido a las empresas.

Por ejemplo, la EPMPFNCM recoge las ayudas para el fomento del teletrabajo y la flexibilización de la jornada laboral. Se trata de una medida ya existente: sus bases reguladoras y el procedimiento de concesión directa de la ayuda se establecen en el Acuerdo de 9 de octubre de 2018, del Consejo de Gobierno, modificado por el Acuerdo de 9 de julio de 2019 y del Acuerdo de 11 de noviembre de 2020. En particular, según el artículo 3.1, los trabajadores autónomos o por cuenta propia y las pequeñas o medianas empresas pueden ser beneficiarias de las subvenciones destinadas a incentivar, según el artículo 4.b), *«la formalización de acuerdos de teletrabajo»*, que *«podrán formalizarse con trabajadores vinculados a la empresa o con contrataciones nuevas en esta modalidad»* y *«acuerdos de flexibilidad horaria»*, en los que *«se incluirán las medidas adoptadas, como sistemas de compensación de días y horas, jornada laboral continua o semana laboral comprimida y permisos especiales en el caso de emergencias familiares, entre otros»*, así como el coste del equipamiento electrónico que se necesita para el teletrabajo.

### **2.3.2. Estabilidad laboral**

Hay casos en los que las normativas autonómicas abordan el problema de la inestabilidad laboral desde la perspectiva de la natalidad, es decir, planificando acciones en el contexto del mercado laboral que sean instrumentales al incremento de la tasa de fecundidad. A pesar de la magnitud del problema, la

---

<sup>56</sup> Las bases reguladoras para la conciliación del *«Bono Familia»* de la Comunidad Autónoma de Castilla y León se establecen en Orden FAM/882/2021, de 12 de julio.

cantidad de las medidas previstas en este supuesto es exigua. Sin embargo, este hecho podría justificarse justo por su dimensión, ya que las administraciones son incapaces de recoger su solución en un conjunto de intervenciones establecidas en una única norma o estrategia.

La LIDG, en su artículo 28, establece que *«la Administración autonómica, dentro de sus políticas activas de empleo y respetando la normativa estatal de aplicación, pondrá en marcha programas específicos orientados a la incorporación al mercado laboral gallego de la juventud, las familias con hijas e hijos en situación de desempleo o con baja intensidad de empleo, la población retornada y la que se asiente por primera vez en Galicia»*. En particular, encarga la Administración Pública de preparar un plan específico en el marco de las políticas de fomento empresarial, fruto de la colaboración con el *«tejido asociativo»* y los *«agentes sociales»*, en el que se preverán incentivos y ayudas a la juventud para la creación de empresas o el autoempleo<sup>57</sup>.

En la EPMPFNCM hay una específica línea de actuación en este ámbito, denominada *«medidas para favorecer el acceso al mercado laboral de manera estable y para facilitar la conciliación»*. Sin embargo, ésta se apoya casi totalmente en la *«Estrategia Madrid por el Empleo 2021-2023»*. Por un lado, han de destacarse las medidas para favorecer el acceso al empleo de los jóvenes, como los incentivos a la contratación indefinida como estímulo a la contratación estable y las actuaciones para impulsar los contratos formativos. Por otro, hay medidas para la reincorporación de los trabajadores tras la maternidad y la paternidad, como la mejora de la Tarifa Plana de 50 euros en la cotización a la Seguridad Social para las mujeres autónomas que vuelven a realizar su actividad tras la maternidad. Además, la Comunidad de Madrid se compromete a instar al Gobierno de España a que reduzca la cuota empresarial de la Seguridad Social de hombres y mujeres después del permiso por nacimiento de los hijos.

---

57 Artículo 64 de la LIDG.

Asimismo, el Decreto 76/2017, de 13 de octubre, de la Comunidad Autónoma de Cantabria<sup>58</sup>, por el que se regula el procedimiento de concesión directa de subvenciones destinadas a promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo, cofinanciadas por el Fondo Social Europeo, incluye un programa para la reincorporación de mujeres como trabajadoras por cuenta propia o autónomas tras el parto, la adopción, guarda con fines de adopción, acogimiento y tutela. En él se establece la concesión de subvenciones «en el 100 % de la cuota de contingencias comunes resultante de aplicar el tipo de cotización a la base mínima vigente en el régimen o mutualidad que corresponda, independientemente de la base por la que coticen, y durante un periodo de doce meses», siempre que no existan medidas de fomento del empleo en ámbito estatal en forma de bonificaciones de la cuota a la Seguridad Social<sup>59</sup>.

### **2.3.3. Acceso a la vivienda**

Como se ha precisado en el párrafo introductorio, la dificultad de acceso a la vivienda es la dimensión de la inestabilidad laboral y de la precariedad económica que más impacto tiene sobre la realización de los proyectos familiares. Se retrasa la fecha de emancipación de los jóvenes, lo cual retrasa el nacimiento del primer hijo y, consecuentemente, disminuye la probabilidad de ampliación de la familia hasta el nivel de fecundidad deseada.

Por esta razón, las políticas de impulso demográfico se orientan a facilitar el acceso a la vivienda por los jóvenes.

El «Plan estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025», regulado por el Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, contiene un específico «Programa de ayuda a las personas jóvenes y para contribuir al reto demográfico»<sup>60</sup>. Las ayudas pueden tener por objeto una subvención «por el pago de la renta del alquiler o precio de cesión en uso de la vivienda o habitación habitual y permanente»<sup>61</sup> o una subvención para la

58 Véase el enlace <https://natalidad.cantabria.es/otrasayudas1>, consultado el 20 de junio de 2022.

59 Artículo 28 del Decreto 76/2017 de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

60 Artículo 18 del Real Decreto 42/2022.

61 Artículo 52, número 1, del Real Decreto 42/2022.

adquisición de la misma cuando está localizada en un municipio o núcleo de población de pequeño tamaño<sup>62</sup>. En el primer caso, los sujetos destinatarios de las ayudas son los jóvenes hasta los treinta y cinco años con unas rentas anuales iguales o inferiores al umbral establecido por el mismo Decreto, cuya vivienda en arrendamiento o cesión tenga precio igual o inferior a 600 euros mensuales<sup>63</sup>. En el segundo caso, los adquirientes no pueden tener una edad superior a los treinta y cinco años, una renta por encima del umbral fijado por el Decreto y comprar en propiedad una vivienda con un precio superior a 120.000 euros<sup>64</sup>. En ambos los supuestos, la vivienda arrendada, cedida o adquirida tiene que constituir la residencia habitual o permanente del arrendatario, cesionario o adquiriente<sup>65</sup>. La cuantía de la ayuda al alquiler o cesión de uso es hasta el 60 por ciento de su precio mensual, mientras la abonada para la adquisición no puede superar el 20 por ciento de su coste<sup>66</sup>.

Incluso la LIDG compromete la Administración autonómica, en el marco de sus competencias en materia de vivienda, a establecer programas específicos para facilitar el acceso a la vivienda de la juventud gallega, de las familias con hijas e hijos y persona dependientes a cargo y de las personas gallegas retornadas<sup>67</sup>. Además de los programas que se activaron antes de la aprobación de la LIDG<sup>68</sup>, en el artículo 41.5 de la Ley 17/2021, de 27 de diciembre, de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2022, se prevén avales con destino a la compra de la primera vivienda para menores de treinta y cinco años, entre el límite máximo del 15 por ciento del precio de la compra-venta.

---

62 Artículo 52, número 2.

63 Artículo 53.1.

64 Artículo 53.2.

65 Artículo 53.1.c) y 53.2.c).

66 Artículo 56.

67 Artículo 29.1 de LIDG. De acuerdo con el artículo 11, número 1, de la Ley, el acceso a la vivienda, junto con la promoción del acceso a empleos estables y de calidad, es una de las políticas consideradas prioritarias para el impulso demográfico.

68 Se trata, por ejemplo, de las subvenciones para la adquisición de vivienda en centros históricos, reguladas por la Ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia y la Ley 1/2019, de 22 de abril, de rehabilitación y renovación urbana de Galicia.

La EPMPFNCM recoge un conjunto de medidas colocadas en otras actividades de planificación administrativa, que tendrían que facilitar el acceso a la vivienda para fomentar la natalidad. Entre otros, se menciona el «*Plan Alquila Jovens*», es decir, un seguro de impago durante dos años para los jóvenes menores de 35 años que alquilen una vivienda. Además, propone reservar algunas de las viviendas incluidas en el marco del «*Plan Vive*» a los menores de 30 años, mujeres embarazadas y familias con hijos. Se trata de edificios planteados en suelo público con el objetivo de alquilarlos a precios más bajos, a través de concesiones en colaboración público-privada. Asimismo, en el marco del programa «*Mi Primera Vivienda*», destinado a los jóvenes que no dispongan de un ahorro suficiente para pagar el valor de la vivienda no cubierto por las entidades financieras, se pretende facilitar el acceso a una financiación hipotecaria de hasta el 95 por ciento.

Aunque el acceso a la vivienda es el ámbito al que se destina buena parte del importe de las ayudas<sup>69</sup>, es difícil que un joven que aún no ha obtenido la estabilidad laboral decida invertir en su compra. Por otro lado, fomentar sobre todo el alquiler, teniendo en cuenta la precariedad económica de los jóvenes de hoy, podría resultar aún más perjudicial porque constituye un desembolso de dinero sin ningún ingreso. Por eso, quizás, sería más apropiado dedicar la mayoría de los recursos presupuestarios y de las energías administrativas a la creación de las condiciones para favorecer el acceso temprano al mercado laboral de manera estable y, consecuentemente, ayudar la adquisición permanente de la vivienda.

### **3. Reflexiones conclusivas**

El descenso de la tasa de fecundidad a los niveles actuales ha llamado la atención de los poderes públicos que, calificando el mismo como problema

---

69 Por ejemplo, en la EPMPFNCM, el coste de las medidas para el acceso a la vivienda es segundo sólo a las medidas de apoyo a la familia, en las que se invierte más dinero, mientras el coste de las medidas de acceso al mercado laboral de manera estable es el inferior (antes de las medidas instrumentales).

autónomo merecedor de consideración jurídica, han planificado políticas *ad hoc* para solucionarlo.

En el marco de estas políticas se destaca, sobre todo, la categoría de las intervenciones pronatalistas, es decir, prestaciones económicas, en la forma de la ayuda directa o de deducción fiscal, concedidas en correspondencia con los nacimientos. Al margen de las observaciones formuladas durante el análisis realizado, lo cierto es que estas intervenciones no son sino paliativos, ya que pretenden incidir directamente en el efecto (el descenso de la fecundidad), sin considerar las causas que han generado el mismo.

Este enfoque es falaz, ya que, utilizando algunas palabras evocadoras, la población “sólo” es «*el caleidoscopio donde resuenan todas las dimensiones de la vida colectiva; de la pública y de la privada*»<sup>70</sup>. En consecuencia, el descenso de la fecundidad “sólo” es el precipitado de un conjunto de problemas socioeconómicos y culturales de diferente naturaleza. Precisamente, por esta razón, el crecimiento de la natalidad no es un objetivo que alcanzar para el bienestar de la sociedad, sino el producto de una sociedad en un estado de bienestar.

Por lo tanto, sería necesario centrarse prioritariamente en las medidas que favorecen la conciliación de la vida laboral y familiar, la estabilidad en el empleo, el acceso a la vivienda y que, de manera transversal, garantizan la igualdad de género. Con respecto a este último aspecto, en el proceso de su formulación, es importante tener en cuenta que aún existe una cultura de los roles en el cuidado en la sociedad. Así, quizás, sería necesario un esfuerzo adicional frente a la mera concesión de la posibilidad de elegir cómo y cuánto trabajar.

Sin embargo, excepto algunas intervenciones particulares, las políticas adoptadas en los últimos años para impulsar los nacimientos a través de medidas indirectamente pronatalistas tienden a recoger en leyes, planes y estrategias, bajo nombres que evocan el tema de la natalidad, acciones ya existentes y dise-

---

70 J. IGLESIAS DE USSEL, *El descenso de la natalidad en España*, en *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 2019, cit., 43.

minadas en otras políticas sectoriales. El único perfil de novedad es la paralela proliferación de portales web de las administraciones para facilitar la visualización de las mismas.

Por eso, parece que, según la lógica de los poderes públicos, el único obstáculo real para la realización de los proyectos familiares es el relativo al derecho de acceso a la información. Los resultados de esta lógica podrán evaluarse más adelante.