

Reforma laboral en España: precariedad, desigualdad social y funcionamiento del mercado de trabajo*

Labor reform in Spain: social insecurity and inequality

Reforma laboral na Espanha: precariedade, desigualdade social e funcionamento do mercado de trabalho

BELÉN MORATA GARCÍA DE LA PUERTA**
Universidad de Granada. Granada (España)

MARÍA TERESA DÍAZ AZNARTE***
Universidad de Granada. Granada (España)

FECHA DE RECEPCIÓN: 16 DE JUNIO DE 2013 • FECHA DE APROBACIÓN: 2 DE OCTUBRE DE 2013

Para citar este artículo: Morata García de la Puerta, Belén & Díaz Aznarte, María Teresa, "Reforma laboral en España: precariedad, desigualdad social y funcionamiento del mercado de trabajo", *Estudios Socio-Jurídicos*, 2013, 15, (2), pp. 41-71.

RESUMEN

Este artículo analiza dos cuestiones que se encuentran íntimamente relacionadas. En primer lugar, desde una perspectiva crítica, se efectúa una reflexión sobre el actual modelo de relaciones laborales español, sometido a un proceso permanente de reformas encaminadas a fomentar el empleo, aunque en la práctica se están traduciendo en un reforzamiento del poder unilateral del empresario en el seno de las organizaciones productivas, que priva a los trabajadores de derechos sustanciales en cuya conquista se invirtieron décadas. En segundo término, se aborda la incorporación de un creciente colectivo de personas expulsadas del mercado de trabajo al sistema asistencial, que también se encuentra profundamente afectado

* El artículo se ha realizado sin fuente de financiación. Una versión de este artículo fue presentada en el XXIII *Colloque Europeen: Interventions Sociales, Quantification et Formes Invisibles de Pauvrete*. Université de Picardie Jules Verne. Amiens, France 4-6 Juillet, 2012.

** Licenciada en Derecho, Máster en Administración Pública y Doctora en Ciencias Políticas y Sociología, Universidad de Granada. Docente de la Facultad de Trabajo Social de la misma universidad, investiga sobre temas de análisis de políticas públicas, política social, pobreza y exclusión social. Dirección: Facultad de Trabajo Social. c/ Rector López Argüeta, s/n 18071. Granada-España. Correo electrónico: bmorata@ugr.es

*** Licenciada en Derecho y Doctora en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Granada. Docente en la Facultad de Derecho de la misma universidad. En la actualidad es la coordinadora del Master Oficial de Estudios e Intervención Social en Inmigración, Desarrollo y Grupos Vulnerables. Correo electrónico: mtdiaz@ugr.es

por los recortes económicos. El complejo modelo asistencial español, gestionado por las Comunidades Autónomas, no garantiza a este colectivo la cobertura mínima de necesidades, lo cual está desembocando en una nada deseable regresión: paulatinamente se está retornando a un modelo benéfico-asistencial, impropio de un Estado social y democrático de Derecho. Para ello, se explicará el modelo actual de servicios sociales, en el marco institucional del estado de bienestar y posteriormente se expondrán algunas de las dificultades actuales, consecuencia de la crisis económica, agravada por la reciente reforma laboral. Aunque las reflexiones se centran en el ordenamiento jurídico y la realidad laboral española, son extrapolables a otros países del entorno.

Palabras clave: reforma laboral, precariedad, desigualdad, derechos sociales, modelo asistencial.

ABSTRACT

This paper analyzes two issues that are closely related: first, from a critical perspective, the current Spanish labor relations model, subjected to an ongoing process of reforms aimed at promoting employment but which, in practice, end up strengthening the employers' unilateral power within productive organizations, thus depriving the workers of substantial rights they had invested decades in acquiring. Second, we address the situation of a growing group of people who have been driven out of the job market and into the welfare system, which has also been deeply affected by economic cuts. The complex Spanish welfare model, managed by the Autonomous Communities, does not guarantee coverage of minimum requirements for this group, which is leading to an undesirable regression: we are gradually returning to a charity-care model, unworthy of a social and democratic state of law. To this end, we will explain the current model of social services in the institutional framework of the welfare state and then discuss some of the current difficulties, due to the economic crisis, exacerbated by the recent labor reform. While our thoughts are focused on the legal framework and the Spanish labor reality, they may be extrapolated to other countries around us.

Key words: labor reform, insecurity, inequality, social rights, care model.

RESUMO

Esta comunicação analisa duas questões que se encontram intimamente relacionadas. No primeiro lugar, desde uma perspectiva crítica, efetua-se uma reflexão sobre o atual modelo de relações laborais espanhol, submetido a um processo permanente de reformas encaminhadas a fomentar o emprego ainda que, na prática estão se traduzindo em um reforçamento do poder unilateral do empresário no seio das organizações produtivas, que priva aos trabalhadores de direitos substanciais em cuja conquista inverteram-se décadas. Em segundo plano, aborda-se a incorporação de um crescente coletivo de pessoas expulsadas do mercado de trabalho ao sistema assistencial, que também se encontra profundamente afetado pelos recortes econômicos. O complexo modelo assistencial espanhol, administrado pelas Comunidades Autónomas, não garante a este coletivo a cobertura mínima de necessidades, o que está desembocando em uma nada desejável regressão: paulatinamente estamos retornando a um modelo benéfico-assistencial, impróprio de um Estado social e democrático de Direito. Para isso, explicaremos o modelo atual de serviços sociais, no marco institucional do Estado de bem-estar e posteriormente se exporão algumas das dificuldades atuais, consequência da crise econômica, agravada pela recente reforma laboral. Ainda que nossas reflexões centram-se no Ordenamento jurídico e a realidade laboral espanhola, são extrapoláveis a outros países de nosso entorno.

Palavras-chave: reforma laboral, precariedade, desigualdade, direitos sociais, modelo asistencial.

1. Cuestiones preliminares. Del derecho del trabajo al derecho del empleo

En las últimas décadas se viene asistiendo a un proceso que está socavando lenta, pero firmemente, el modelo de protección social que ha constituido la seña de identidad de los Estados europeos contemporáneos. El discurso político se ha instalado, sin excesiva resistencia por parte de la ciudadanía, en la necesidad de acometer traumáticas reformas en las instituciones básicas que ordenan el modelo de relaciones laborales y el sistema público de protección social.

El debate en torno a la sostenibilidad del modelo es ya clásico. Y clásicas son también las recetas que, desde posiciones neoliberales, se prescriben para hacer frente a la crisis financiera, escapar de la recesión económica y contener las elevadas tasas de desempleo que provoca. Es por ello que cada vez que el modelo de producción capitalista se descontrola, inexorablemente ello desemboca en una reforma de la legislación laboral. El siglo XX fue determinante en la configuración del modelo social de Estado. Sin embargo, las últimas reformas pueden calificarse sin ambages como intensamente regresivas, pues se menoscaban los derechos de los trabajadores y se retrocede en conquistas sociales que tardaron décadas en afianzarse. Y difícilmente se recupera el terreno perdido.

¿Qué ha cambiado entonces? En esencia, poco; la dinámica que preside el proceso es la misma. Se culpa al mercado de trabajo, a la normativa que ordena el modelo de relaciones laborales, al sistema público de protección social de los males económicos que aquejan a la sociedad. Y en este círculo vicioso se lleva inmerso en la España democrática desde la década de los años noventa. Las voces que clamaban por la necesidad de flexibilizar el mercado de trabajo,¹ avanzar en el incremento de la productividad, racionalizar los costes sociales y arbitrar mecanismos de protección social complementaria propiciaron la reforma laboral española de 1994 y han instigado las reformas de 2010, 2011 y 2012. Ahora bien, siendo similar el discurso que constituye el hilo conductor de estas reformas, no se debe perder de vista que la intensidad del embate legislativo se ha incrementado

¹ Comisión Europea, *Libro Blanco. Crecimiento, competitividad y empleo*, 1993, Bruselas. 1993 en <http://ec.europa.eu/white-papers/index_es.htm> consulta del 11 de julio de 2013.

notablemente en el momento actual, pues la normativa laboral ha sufrido una serie de modificaciones que afectan de modo sustancial a instituciones básicas del modelo de relaciones laborales, hasta el punto de que se ha cuestionado tanto por la doctrina como por la jurisprudencia ordinaria su constitucionalidad.² Acertadamente se ha llegado a calificar este proceso como “estado de excepción normativo en materia de empleo y trabajo”.³ Siguiendo a este autor, se comparte la idea de que la inconstitucionalidad de la reforma 2012 ha de ser observada a través de un doble prisma: por un lado, están en tela de juicio aspectos concretos del RDL 3/2012; pero, además, lo más grave es la orientación político-jurídica que impregna el proceso reformista, ya que se agrede al modelo democrático de relaciones laborales, conculcando no solo la Constitución española, sino la normativa internacional que el país ratificó hace décadas (Convenios OIT 87, 98 y 154).

El derecho del trabajo, entendido como rama del Derecho o especialidad que estudia el marco jurídico de las relaciones de trabajo asalariado, paulatinamente se está escorando hacia el derecho del empleo. Todo vale si la finalidad es la creación de empleo. Por traumática que sea la modificación a la que se vea sometida la legislación laboral, si se argumenta que con la misma va a disminuir la tasa de desempleo, la decisión del legislador estará plenamente justificada. Los derechos de los trabajadores asalariados pasan a un segundo plano y se otorga el papel protagonista a la funcionalidad del modelo económico, el mismo que cíclicamente entra en crisis. Y vuelta a empezar.⁴

Adicionalmente, este derecho del empleo al que se hace referencia está más centrado en la consecución de resultados meramente cuantitativos que en el fomento de un empleo de calidad. En un breve período temporal,

² Cruz Villalón, Jesús, “Una cuestión de inconstitucionalidad frente a la reforma laboral de 2012” *Revista de Derecho Social*, 2012, (57), pp. 231-248. El debate sobre la constitucionalidad de algunas de las medidas implementadas a través de la reforma de 2012 (RDL 3/2012 y Ley 3/2012), continúa abierto en España, sin que hasta la fecha el Tribunal Constitucional se haya pronunciado al respecto.

³ Baylos Grau, Antonio Pedro, “El sentido general de la reforma: la ruptura de los equilibrios organizativos y colectivos y la exaltación del poder privado del empresario” *Revista de Derecho Social*, 2012, (57), pp. 9-35.

⁴ “...detrás está la fe ciega en que la única cosa importante es facilitar el acceso al mercado de trabajo a cualquier medio, no importa cual, visto que cualquier contrato de trabajo, incluso el más escandaloso, evita el escándalo del no-contrato” Romagnoli, Umberto “Y de pronto es ayer (sobre la precariedad de las relaciones laborales)” *Revista de Derecho Social*, 2007, (38), pp. 13-28.

se han acometido sucesivas reformas que afectan a los aspectos esenciales del modelo de relaciones laborales: modalidades contractuales (en un primer momento se añaden un número inusitado de contratos para anunciar su reducción apenas un año después), desestructuración del modelo de negociación colectiva (notable relativización de la eficacia normativa de los convenios supraempresariales),⁵ supresión de la intervención de la administración laboral en los procesos de restructuración de empresas (ha desaparecido la necesidad de autorización administrativa para proceder a extinción colectiva de contratos de trabajo). Todo ello es la prueba evidente de que en la dialéctica cantidad/calidad en el empleo, ha primado indiscutiblemente el objetivo cuantitativo.

Las directrices en materia económica, y por ende en lo que respecta a las políticas de empleo, vienen marcadas por instancias supranacionales, esencialmente por las instituciones de la Unión Europea. ¿Estas políticas de contención económica pueden desplegar resultados positivos en materia de creación de empleo? Por lo pronto, el desplazamiento del núcleo de toma de decisiones desde las instancias nacionales a las supranacionales ha puesto en tela de juicio la soberanía de los Estados, que cada vez más justifican la adopción de medidas traumáticas en materia social, escudándose en el cumplimiento de los dictados de la política monetaria internacional o comunitaria.

Ahora bien, ¿este proceso es irreversible?, ¿no existe una forma diferente de concebir las relaciones laborales en este contexto político y económico? Nos encontramos en una encrucijada, y, ahora más que nunca, perfilar un escenario global en el que se puedan integrar herramientas de desarrollo económico, compatibles con un modelo de protección social avanzado, debe convertirse en una prioridad. El neoliberalismo radical y el imperio absoluto de los mercados no han de ser las bases sobre las que sustentar la sociedad del Tercer Milenio. Los modelos de relaciones laborales europeos no pueden regirse única y exclusivamente por la lógica de la competitividad, asumiendo pacíficamente la flexibilización a la baja del mercado de trabajo. Aceptar esta dinámica regresiva equivale a consentir el

⁵ Algunos autores afirman que tras la reforma acometida por el Real Decreto Ley 3/2012 "la primacía del convenio de empresa es inatacable por los superiores" Sempere Navarro, Antonio Vicente "Semblanza de la reforma laboral" *Actualidad Jurídica Aranzadi*, 2012, 837 (BIB 2012/397).

retroceso imparable en el reconocimiento de derechos sociales: si el único objetivo es producir a precios cada vez más competitivos, el proceso de degradación de los instrumentos de protección social no encontrará límites.

2. Productividad, competitividad y crisis financiera: el impacto de las reformas laborales en el mercado de trabajo español

Desde su entrada en vigor, el Estatuto de los Trabajadores (ET),⁶ se ha visto sometido a más de cincuenta modificaciones. Sin embargo, esencialmente ha habido dos reformas que se destacan por su envergadura: la acometida en 1994 y la operada en el trienio 2010-2011-2012. En ambos casos, como telón de fondo, una complicada situación económica y una tasa de desempleo superior al 20% (en el momento de redactar estas líneas, está en un 26,3%, frente al 11% de la zona euro, según datos de Eurostat).⁷ La profunda crisis económica que está atravesando la zona euro se está viviendo de manera especialmente intensa en algunos países, como es el caso de España. Las presiones de la 'troika' (Fondo Monetario Internacional, Banco Central Europeo e Instituciones de la Unión Europea) han impulsado reformas de gran calado en el modelo de relaciones laborales, a la que todos los focos parecen apuntar como responsable de la situación. En los mercados financieros se juega con fuego y quienes deben sofocar el incendio son los trabajadores, por cuenta ajena a costa de sus derechos laborales. En definitiva, las reformas operadas responden a la preeminencia absoluta del "discurso unificado sobre las indicaciones de la gobernanza económica de la UE".⁸

¿Cuál ha sido la respuesta del legislador laboral? ¿Con qué herramientas jurídicas se pretende fomentar la ocupación en España? Los términos repetidos son productividad, competitividad, flexibilidad. La flexibilización

⁶ España, Congreso de los Diputados, Ley 8/1980, del Estatuto de los Trabajadores.

⁷ Comisión Europea. Harmonised Unemployment Rate by Sex. Luxemburgo. 2013 en <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=teilm020&tableSelection=1&plugin=1>>, consulta del 26 de septiembre de 2013.

⁸ Baylos Grau, Antonio Pedro, "La desconstitucionalización del trabajo en la reforma laboral de 2012" *Revista de Derecho Social*, 2013, (61), pp. 19-41.

del marco normativo laboral se plantea como algo imprescindible para el desarrollo económico. Se culpabiliza a la legislación laboral de la rigidez del mercado de trabajo, y se argumenta que solo flexibilizando la normativa laboral se incrementará la productividad, habrá más competitividad y, por supuesto, se fomentará el empleo.

Las líneas esenciales de la reforma laboral española iniciada en 2010 y culminada en 2012 son:⁹

- i) Desestructuración del modelo clásico de negociación colectiva
Partiendo de una realidad constatada (hasta este año el 80% de los trabajadores se encontraban en el ámbito subjetivo de aplicación de un convenio colectivo supraempresarial –provincial–), el legislador finalmente ha cedido a las presiones de la patronal, fundamentadas en las tesis más neoliberales, y ha desmontado el modelo clásico de negociación colectiva español. La negociación colectiva articulada continúa en el ET formalmente, pero ante situaciones de crisis empresarial (causas económicas, técnicas, organizativas o de producción) la empresa puede ‘descolgarse’ de las condiciones laborales reguladas en dichos convenios de ámbito superior.¹⁰ Esta posibilidad, prevista con importantes matices respecto a las condiciones salariales desde 1994, se ha ampliado significativamente tras la reforma de 2012. Se apuesta así por la prioridad aplicativa de los convenios de empresa en una serie de materias centrales: cuantía de los salarios, horas extra, retribución de turnos, distribución del horario y vacaciones, sistema de clasificación profesional, adaptación de la contratación a las necesidades de la empresa.
- ii) Introducción de modificaciones flexibilizadoras en materia de tiempo de trabajo

⁹ España, Congreso de los Diputados. Real Decreto Ley 3/2012 de Medidas urgentes para la reforma laboral.

¹⁰ Ciertamente, la institución jurídica del descuelgue en materia salarial existe en el ordenamiento jurídico desde la reforma operada en 1994. La crisis económica ha propiciado que se ahonde en este tema y así la reforma de 2010 amplió su ámbito de actuación, la de 2011 de nuevo retomó la cuestión y ha sido la reforma de 2012 la que ha dado una nueva vuelta de tuerca en lo que se ha calificado como “un cambio cualitativo de envergadura”, ya que desde este momento no se garantiza que el recurso a esta medida se inscriba en la lógica de la flexibilidad negociada. Cruz Villalón, Jesús “El descuelgue de condiciones pactadas en convenio colectivo tras la reforma de 2012”, *Revista de Derecho Social*, 2012, (57), pp. 231-248.

Se permite la realización de horas extraordinarias en el contrato a tiempo parcial; en ausencia del pacto, el empresario podrá distribuir de modo irregular hasta un 5 % de la jornada de trabajo. Se observa cómo estas modificaciones, aparentemente puntuales, insisten en la ampliación del poder unilateral del empresario en la gestión de las condiciones laborales en su organización productiva. Como de manera certera expresa la doctrina, se vuelve a la concepción del empresario como ‘señor de su casa’, de tal manera que se deriva a la exclusiva gestión por el empleador de todo lo relacionado con la organización productiva.¹¹

iii) Reconfiguración del modelo de clasificación profesional

Ha desaparecido del ET la referencia a las categorías profesionales (institución garantista para los trabajadores, delimitadora de sus obligaciones contractuales desde la perspectiva funcional). Desde la entrada en vigor del RDL 3/2012, la clasificación profesional se sustenta en la figura de los grupos profesionales (agrupan aptitudes profesionales, titulaciones y contenido general de la prestación, incluyendo diferentes tareas, especialidades profesionales y responsabilidades). Ello provoca en la práctica un notable incremento del poder de dirección empresarial, ya que se han desdibujado los límites de la movilidad funcional. Desde ahora será mucho más fácil para la empresa encomendar diferentes funciones al trabajador sin tener que alegar causa alguna.

iv) Redefinición de la modificación sustancial de las condiciones de trabajo

En aquellos supuestos en los que la empresa alegue la concurrencia de causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, el empresario podrá alterar de manera sustancial las condiciones laborales del trabajador, afectando materias tan relevantes como jornada, horarios, régimen de trabajo a turnos, sistema de trabajo y rendimiento, sistema de remuneración y cuantía del salario... La modificación sustancial de las condiciones de trabajo opera en el ordenamiento jurídico desde la entrada en vigor del ET; sin embargo, en 1994 se alteró el tenor literal del precepto eliminando la

¹¹ Rodríguez-Piñero, Miguel; Valdés Dal-Ré, Fernando & Casas-Baamonde, María Emilia, “La reforma laboral”, *Relaciones Laborales*, 2012, (5), pp. 1-21.

necesidad de contar con autorización administrativa para acometerla y permitiendo que la misma afectase a una colectividad de trabajadores (incluso a todos). En 2012,¹² se ha vuelto a retocar la institución, ampliando aún más los supuestos en los que tiene cabida esta decisión unilateral del empresario (se ha flexibilizado la concurrencia de las causas que legitiman la modificación) e incrementando el número de materias sobre las que se puede incidir. De este modo, se considera que concurren causas económicas, técnicas, organizativas o de producción “las que estén relacionadas con la competitividad, productividad u organización técnica o del trabajo en la empresa”.¹³

- v) Ampliación de la posibilidad de despedir objetivamente a los trabajadores por circunstancias objetivas

En concreto, desde la entrada en vigor del RDL 3/2012, las faltas de asistencia al trabajo, aun cuando sean justificadas, pueden provocar el despido del trabajador (con una indemnización de 20 días de salario por año de servicio con un tope de 12 mensualidades) con independencia de cuál sea el índice de absentismo en la empresa (antes de la reforma de 2010 se fijaba en el 5 % de la plantilla, desde la Ley 35/2010 se concretó en el 2,5 % y, finalmente, con el RDL 3/2012 ha desaparecido cualquier referencia al absentismo medio de la plantilla). También le afecta a esta modalidad extintiva la flexibilización introducida en lo que respecta a la concurrencia de causas económicas, organizativas, técnicas o de producción mencionada anteriormente.

- vi) Supresión de la autorización administrativa en los despidos por causas empresariales (despidos colectivos por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción).¹⁴

Con esta decisión, el legislador ha dado por concluida una institución fuertemente arraigada en el ordenamiento jurídico. A partir de la entrada en vigor del RDL 3/2012, la empresa no necesitará

¹² España, Jefatura del Estado (19 de mayo de 1994). Ley 11 de 1994 "Por la que se modifican determinados artículos del Estatuto de los Trabajadores, del texto articulado de la Ley de Procedimiento Laboral y de la Ley de Infracciones y Sanciones en el orden social". Madrid: Boletín Oficial del Estado.

¹³ Ibid

¹⁴ Ibid.

contar con autorización administrativa para proceder al cierre o a la extinción de un número significativo de contratos. El único mecanismo de control que permanece es el período de consultas con la representación legal de los trabajadores (que obviamente puede finalizar con o sin acuerdo, sin que ello constituya obstáculo legal alguno para que el empresario ejecute su decisión extintiva).

- vii) Disminución de la cuantía de la indemnización por despido declarado improcedente por el orden jurisdiccional social y supresión de los salarios de tramitación en los supuestos en los que la empresa opte por indemnizar al trabajador (y no por readmitirlo)

Finalmente se ha dado respuesta a una clásica e insistente reivindicación de la patronal española. La indemnización por despido improcedente (cuantificada en el ordenamiento jurídico en 45 días de salario por año de servicio, con un límite de 42 mensualidades desde 1980) se ha fijado en 33 días de salario por año de servicio con un límite de 24 mensualidades. Paralelamente se ha modificado el régimen jurídico de los salarios de tramitación, que el trabajador solo percibirá tras la declaración de improcedencia del despido, si el empresario opta por readmitirlo (pero no si decide indemnizarlo).

- viii) Fortalecimiento de los contratos formativos

El legislador vuelve a retocar el régimen jurídico de los contratos formativos. La Ley amplía el límite temporal existente entre la obtención del título habilitantes y la formalización del contrato de trabajo en prácticas de 4 a 5 años. Como se sabe, el objeto de este contrato es aplicar y perfeccionar los conocimientos previamente adquiridos por el trabajador, en el marco de una enseñanza reglada, mediante la prestación de servicios remunerados en la empresa. El principal atractivo de este contrato para el empleador reside en las peculiaridades que contiene, en cuanto a la retribución del trabajador en prácticas. La normativa vigente señala que se concretará en convenio colectivo pero, en su defecto, como mínimo será el 60% y el 75% del salario fijado para los trabajadores que desempeñen un puesto igual o equivalente durante el primer y segundo año de contrato, respectivamente (en ningún caso podrá ser inferior al salario mínimo interprofesional, fijado en proporción a la jornada de trabajo pactada).

Respecto al contrato para la formación y el aprendizaje, tiene por objeto la cualificación profesional del trabajador en régimen de alternancia, esto es mediante la combinación de formación y trabajo. En este contexto reformista, la principal novedad reside en la ampliación de los límites de edad para poder concertarlo: con carácter general se puede celebrar con personas mayores de 16 años y menores de 25, límite máximo que no es aplicable a personas con discapacidad.¹⁵ Hasta que la tasa de desempleo se sitúe por debajo del 15 % se podrá celebrar con personas menores de 30 años que carezcan de cualificación profesional.¹⁶ Estos límites de edad máxima juegan en el momento de celebración del contrato, por lo que pueden sobrepasarse durante la vigencia de este. Los contratos suscritos a partir del 12 de febrero de 2012 con personas desempleadas inscritas en la Oficina de Empleo tienen derecho a una reducción de las cuotas empresariales a la Seguridad Social por todas las contingencias,¹⁷ durante toda la vigencia del contrato, incluida la prórroga del 100 % si se formaliza con empresas con plantilla inferior a 250 personas o del 75 % si la plantilla es superior; adicionalmente se prevé una reducción del 100 % de la cotización social de los trabajadores.

- ix) Novedades en materia de intermediación laboral: legalización de las agencias privadas de colocación con ánimo de lucro (inclusión de las empresas de selección personal y el *outplacement*).

Se amplía el ámbito de actuación de las agencias de colocación desde dos perspectivas. En primer lugar, se legaliza la entrada en el ordenamiento de las agencias de colocación con ánimo de lucro (si bien habrá de garantizarse la gratuidad del servicio para los trabajadores); en segundo término, se incrementa el ámbito funcional de estas agencias, que desde este momento podrán desarrollar actuaciones relacionadas con la búsqueda de empleo, tales como orientación e información profesional, dedicarse a labores de selección de personal y efectuar actividades de recolocación de trabajadores.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ España, Congreso de los Diputados. Real Decreto Ley 3/2012, Op. cit., DT 9.^a

¹⁷ España, Congreso de los Diputados. Real Decreto Ley 3/2012, Op. cit., Art. 3.

Finalmente, el RDL 3/2012 ha permitido que las empresas de trabajo temporal operen como agencias de colocación siempre y cuando cuenten con la preceptiva autorización administrativa.

Las deficiencias que el mercado laboral español presenta en el proceso de intermediación son notorias. No resulta por tanto discutible la idea de que era completamente necesario acometer una reforma. Y el legislador ha optado por una de las posibles soluciones, aunque no la única, pues se podía haber apostado por dotar a los servicios públicos de empleo de los recursos necesarios para acometer su labor de manera más eficiente. Habrá que estar especialmente atentos a las evaluaciones periódicas de las actividades desempeñadas por estas agencias en su nueva dimensión para determinar si la apertura a la gestión privada y retribuida en la intermediación alcanza los objetivos perseguidos.

- x) Fomento del empleo. El contrato indefinido de apoyo a emprendedores

Esta nueva modalidad contractual se ha presentado por el actual Gobierno, con un optimismo excesivo, como una de los principales instrumentos de la política de empleo española. Se trata de un contrato que encuentra su regulación inicialmente en el RDL 3/2012 con efectos de 12 de febrero de 2012 y que ha sido modificado en algunos extremos por la Ley 3/2012. La finalidad de este contrato (art. 4 Ley 3/2012) es facilitar el empleo estable y potenciar la iniciativa empresarial.¹⁸ Este contrato podrá formalizarse en empresas que tengan menos de 50 trabajadores (computados en el momento de producirse la contratación), cuando contraten por tiempo indefinido y a jornada completa a menores de 30 años o a desempleados perceptores de prestaciones de desempleo o inscritos durante un cierto tiempo en oficinas de empleo. Su régimen jurídico es el del contrato de trabajo ordinario, pero con la particularidad de que el periodo de prueba será de un año 'en todo caso'. Con ello se produce un notable incremento de la duración del período ordinario

¹⁸ Posteriormente, en desarrollo de la estrategia de Emprendimiento y Empleo-Joven 2013-2016, la Ley 11/2013 ha establecido nuevos estímulos a la contratación indefinida de jóvenes menores de 30 años de edad o de parados mayores de 45 años de larga duración contratados por jóvenes emprendedores.

de prueba, fijado en 6 o 2 meses, como regla general, en función de la mayor o menor cualificación del trabajador.

Las empresas que se acojan a esta modalidad contractual podrán beneficiarse de una serie de relevantes incentivos, que se traducen en deducciones fiscales¹⁹ y en bonificaciones en materia de seguridad social.²⁰

Para la aplicación de los incentivos citados, el empresario tiene la obligación de mantener empleado al trabajador contratado al menos tres años desde la fecha de inicio de la relación laboral (procediendo en caso de incumplimiento de esta obligación a su reintegro), aunque no se considera incumplimiento a estos efectos la extinción del contrato por despido disciplinario declarado o reconocido como procedente, dimisión, muerte, jubilación o incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez del trabajador.

3. La precarización del mercado laboral y el fracaso de las políticas de empleo. ¿Avanzando hacia una nueva cuestión social obrera?

Desde la perspectiva de este estudio, la política legislativa en materia de empleo adolece de errores de base. Se pretenden subsanar con reformas

¹⁹ Incentivos fiscales: Deducción fiscal de 3 000 euros si su primer contrato de trabajo se celebra con un menor de 30 años. Deducción fiscal adicional si contrata desempleados beneficiarios de una prestación contributiva por desempleo, en un importe equivalente al 50 por ciento de la prestación por desempleo que el trabajador tuviera pendiente de percibir en el momento de la contratación, con el límite de doce mensualidades. Para aplicar esta segunda deducción se exige que el trabajador contratado hubiera percibido la prestación durante un mínimo de tres meses en el momento de la contratación. El trabajador contratado podrá voluntariamente compatibilizar cada mes, junto con el salario, el 25 por ciento de la cuantía de la prestación que tuviera reconocida y pendiente de percibir en el momento de su contratación y, en todo caso, cuando el trabajador no compatibilice la prestación con el salario en esos términos se mantendrá su derecho a las prestaciones por desempleo que le restasen por percibir en el momento de la contratación.

²⁰ Bonificaciones en la cotización a la seguridad social: Si contrata jóvenes entre 16 y 30 años, ambos inclusive tendrá bonificación en la cuota empresarial a la Seguridad Social durante tres años en la cuantía de 83,33 euros/mes (1 000 euros/año) en el primer año; de 91,67 euros/mes (1 100 euros/año) en el segundo año, y de 100 euros/mes (1 200 euros/año) en el tercer año, incrementadas todas ellas en 8,33 euros/mes (100 euros/año), si los contratos se conciertan con mujeres en sectores en los que este colectivo esté menos representado. Si contrata mayores de 45 años inscritos en la oficina de empleo al menos doce meses, en los dieciocho meses anteriores a la contratación, se dará bonificación en la cuota empresarial de seguridad social en la cuantía de 108,33 euros/mes (1 300 euros/año) durante tres años, o de 125 euros/mes (1 500 euros/año) si los contratos se conciertan con mujeres en sectores en los que este colectivo esté menos representado.

legislativas de tendencia neoliberal, defectos del mercado de trabajo que precisamente son consecuencia de estos postulados ideológicos.

En primer lugar, se sigue anclado en el pasado en lo que respecta al diseño de políticas activas de empleo. En vez de dotar con medios suficientes y adecuados a los servicios públicos de empleo (estructurando de la mano de la intermediación pública una formación de calidad), apostar por la elaboración de estudios de campo sobre nuevas oportunidades de empleo o financiar mecanismos eficientes de evaluación de las experiencias que se han puesto en práctica para comprobar su grado de eficacia, el legislador insiste en diseñar políticas activas de empleo basadas, casi exclusivamente, en ofrecer incentivos a los empresarios por contratar a determinados colectivos de trabajadores (deducciones fiscales y bonificaciones en materia de seguridad social).²¹ Cuando se analiza el descenso considerable en los ingresos del sistema público de seguridad social y se pone en tela de juicio la sostenibilidad del modelo actual, no se suele tomar en cuenta este dato, evidentemente significativo.

En segundo término, es de conocimiento general que uno de los grandes problemas del mercado laboral español reside en la elevada tasa de temporalidad del país, que alcanza el 25 %, frente a la media del 14 % que se observa en la UE 27, lo que supone un considerable porcentaje de contratación temporal en España. En la actualidad los contratos de duración determinada superan en 11 puntos porcentuales a los de otros países europeos.

Adicionalmente, hay que poner de manifiesto las deficiencias formativas de un importante colectivo de trabajadores en el país, esencialmente aquellos que centraron su actividad profesional en el ámbito de la construcción –directa o indirectamente–. El desplome del sector ha provocado una situación insostenible, explicada por el hecho de que un considerable

²¹ El excesivo número de modalidades contractuales ha sido criticado insistentemente desde diferentes sectores. En la actualidad, en España existen 41 modalidades de contrato de trabajo, lo cual provoca una considerable atrofia administrativa. En agosto de 2013, la ministra de empleo anunció en el Congreso una simplificación en lo referente a este tema, de manera que se van a reducir a cinco los formularios: contratos indefinidos, contratos temporales, contrato de relevo, contrato en prácticas y contrato para la formación y el aprendizaje. No obstante, no debemos ser excesivamente optimistas, pues no se reduce en sí el número de contratos; la racionalización solo afectará a los formularios existentes para determinar a qué tipo de incentivo se tiene derecho en función a la modalidad contractual exigida.

porcentaje de trabajadores procedentes de este, que se han quedado sin empleo, carecen de cualificación para reubicarse en otro sector. Y lo que es aún peor, no están en disposición de recualificarse a corto plazo, pues muchos de ellos no han finalizado los estudios de educación secundaria.

Según Eurostat,²² España es uno de los países de la UE con más jóvenes de 18 a 24 años que no estudian ni trabajan. El porcentaje es escalofriante, pues los últimos datos de los que se disponen revelan que, en 2011, un 23,1 % de los jóvenes comprendidos en esa franja de edad se encontraban en esta situación en la que España solo es superada por Bulgaria (27,9 %), Italia (25,2 %), Grecia (24,4 %) e Irlanda (23,9 %); mientras que la media europea es del 16,7 %. El trato que los mercados dispensan en momentos de recesión económica a los trabajadores con menor cualificación es implacable, hasta el punto de que en España, el paro juvenil se sitúa ya en el 52%.²³ Llegados a este punto, parece evidente que el país necesita repensar la orientación de las políticas activas de empleo, en las que la formación (y no los incentivos a la contratación) deberían ostentar el protagonismo. Ello supondría un importante avance, ya que las políticas activas de empleo, más allá de constituir una herramienta eficaz para fomentar la ocupación, deberían tener una finalidad preventiva frente al desempleo. Un trabajador con formación adecuada y una cualificación profesional media/alta, tiene muchas más posibilidades de mantener el empleo y, llegado el caso, de encontrar un nuevo trabajo en otra organización productiva. Todo ello sin perder de vista la deconstrucción del sistema de protección por desempleo que provocan las escalofriantes cifras que se están manejando en el país: la tasa de cobertura bruta por desempleo ha descendido de manera rotunda, pasando del 74,2 % en 2010 (enero) al 57,9 % en 2013 (julio, últimos datos publicados).²⁴

²² Comisión Europea, *Commission Staff Working Document. Status of the situation of young people in the European Union (EU Youth Strategy 2010-2018)*, Bruselas, 10 de septiembre de 2012, pp. 19 y ss. En <http://ec.europa.eu/youth/documents/national_youth_reports_2012/eu_youth_report_swd_situation_of_young_people.pdf>, consulta del 26 de septiembre de 2013

²³ El porcentaje se ha elevado a un 57,22 %, según datos de la Encuesta de Población Activa del primer trimestre, 2013.

²⁴ España, Ministerio de Empleo y Seguridad Social. *Boletín Mensual de Estadística. Instituto Nacional de Estadística*, 2013 en <<http://www.ine.es/jaxi/tabla.do>>, consulta del 26 de septiembre de 2013.

Finalmente, se deben subrayar las dificultades que los trabajadores españoles encuentran en la actualidad para hacer frente a sus necesidades básicas con las rentas procedentes del trabajo. Junto a los problemas que se derivan de la inestabilidad laboral, se ha de mencionar la contratación a tiempo parcial (en Europa se les ha denominado *minijobs*), que evidentemente trae de la mano una retribución proporcional a las horas de trabajo realizadas.

La contratación a tiempo parcial puede provocar disfunciones en el sistema desde varias perspectivas. Están aquellos supuestos en los que el trabajador ha formalizado un contrato a tiempo parcial –la empresa cotiza a la seguridad social con base a las horas concertadas y el trabajador tributa a la Hacienda Pública por esos ingresos declarados–, pero en realidad realiza más horas que en el mejor de los casos se le retribuyen en dinero negro o, simplemente, no se le pagan. Pero este no es el único escenario posible. La contratación a tiempo parcial opera en multitud de ocasiones en el marco de la economía sumergida o informal, ya que resulta evidente que la cuantía salarial que el trabajador percibe por la realización de un número de horas sobre la jornada habitual, no es suficiente para constituir su medio de vida, de manera que se ve abocado a solicitar ayudas públicas de diversa naturaleza (rentas de inserción, prestaciones no contributivas, ayudas sociales, etc.). Y en este contexto, no tiene otra alternativa que mantener en la economía sumergida el trabajo por cuenta ajena que realice, pues de otro modo no tendría opción a acceder a este tipo de ayudas del sistema público de protección social.

La ausencia de realismo jurídico en una situación tan delicada como la que se atraviesa, está generando un grave perjuicio al estado de bienestar. Cabe preguntarse si no sería más adecuado ahondar en el requisito de suficiencia salarial (no se puede perder de vista que en España la cuantía del salario mínimo interprofesional para 2012 está fijada en 641,40 euros mensuales) y admitir que los límites cuantitativos existentes para acceder a estas ayudas públicas deben ser sometidos a un proceso de profunda revisión. Ello supondrá aceptar abiertamente que en este momento el hecho de ser trabajador en activo no implica necesariamente situarse por encima del umbral de la pobreza.

4. Características del modelo de protección social español

Como se ha explicado anteriormente, las recientes reformas laborales han producido efectos muy negativos en los colectivos sociales más vulnerables. El modelo asistencial español no está preparado (ni esta era su función cuando se diseñó en la década de los años ochenta del siglo pasado) para recoger a amplias capas de la población expulsadas por el mercado de trabajo y sin recursos propios, prolongando el sistema de garantía de rentas de manera indefinida. Ni menos aún a trabajadores precarios que, a pesar de tener empleo y salario, no consiguen mantener un nivel de vida mínimo y suficiente para atender por sí solos sus necesidades básicas.

Antes de justificar esta afirmación, siguiendo a Adelantado, Moreno y Recio los rasgos característicos del sistema son los siguientes:²⁵

- i) Es un sistema dualista de mantenimiento de rentas porque las prestaciones más elevadas se asignan a los grupos sociales con fuerte relación con el mercado de trabajo formal. Por el contrario, las prestaciones discrecionales son escasas o van a parar al resto de la población.
- ii) No existe una red pública de garantía de ingreso nacional que provea a la ciudadanía de recursos suficientes, en caso de necesidad. Tampoco se han establecido criterios para delimitar un nivel mínimo de subsistencia.
- iii) La oferta pública de recursos residenciales se sitúa muy por debajo de la media europea. La familia –especialmente las mujeres– continúan realizando las labores de cuidado de los miembros dependientes.
- iv) Las prestaciones asistenciales para personas mayores, personas dependientes, familias y personas desempleadas son muy bajas en el ámbito de la seguridad social. Fuera de ella, para acceder a las prestaciones se comprueba previamente la inexistencia de recursos. La financiación del sistema es limitada y se observa una creciente participación del sector privado, lucrativo y no lucrativo.

²⁵ Adelantado, José; Moreno, Raquel & Recio, Carolina, "Informe sobre la política autonómica de servicios sociales en España y Catalunya, *Revista de Educación Social*, 2007, (6), pp. 17-48.

- v) El acceso y la garantía de las prestaciones está condicionada a la disponibilidad de recursos, pues no existen verdaderos derechos subjetivos que amparen a la ciudadanía, lo que permite avances y retrocesos en el desarrollo de los derechos sociales y la configuración de un modelo de cohesión social que deja en ‘papel mojado’ el *derecho a acceder al sistema público de servicios sociales*.

Estas características, propias de los países del sur de Europa, configuran a España como un modelo mediterráneo intermedio respecto a otros modelos de protección social de las democracias avanzadas, al haber alcanzado un nivel intermedio de desmercantilización (*decommodification*) y de acceso universal por comprobación de medios (*means testing*) a prestaciones y servicios sociales.²⁶

5. El contexto institucional de los servicios sociales

Los actuales servicios sociales se crearon a partir de la década de los años ochenta, sobre las estructuras franquistas de un modelo benéfico-asistencial. Incluso, más antiguas en el caso de la atención a personas mayores, personas con discapacidad y menores, que se remontan en el tiempo varios siglos atrás. El nuevo modelo que nace en las Comunidades Autónomas (CCAA) aspira a superar el contexto autoritario y paternalista anterior, hacia el verdadero reconocimiento de derechos sociales como derechos de ciudadanía. El inicio y desarrollo del estado de bienestar, más tardío que en otros países del entorno, se fundamenta en la creación de un sector autónomo de política social (los servicios sociales), junto a la sanidad, la garantía de rentas y la educación.

Sin embargo, la literatura especializada parece coincidir en la consideración de los servicios sociales como un sector aún débil, por su incierta posición en relación con la asistencia social y la seguridad social, por la ambigüedad de su objeto y, finalmente, por la fragmentación técnica y política

²⁶ Moreno, Luís, “La ‘vía media’ española del modelo de bienestar mediterráneo”, *Papers*, 2001, 63/64, en <<http://ddd.uab.cat/pub/papers/02102862n63-64p67.pdf>>, consulta del 1 de junio de 2012.

de su estructura.²⁷ El resultado de ello es la diferente consideración que se da a los servicios sociales frente a los otros pilares del estado de bienestar, lo que claramente ha perjudicado el desarrollo de este sector de la política social.²⁸ La experiencia española muestra que cuando se ha impulsado un sector desde el poder público, apostando por políticas de carácter universalista (el caso de la sanidad y educación), el resultado ha sido muy notable. Por el contrario, si el sector se ha basado en la focalización de la atención ante los problemas, así como el carácter subsidiario del impulso estatal (el caso de los servicios sociales), los resultados han sido muy limitados.

Por otra parte, el modelo de gestión multinivel de los servicios sociales en España es otra peculiaridad que ha incidido en su desarrollo. En la gestión del bienestar participan el Estado y las CCAA. También los municipios, que son quienes gestionan en la práctica los servicios sociales. Sin embargo, no se ha hecho la verdadera descentralización en ellos, pues no son los titulares de las competencias y, en gran medida, dependen del Estado y de la CCAA correspondiente para sufragar el coste de estos servicios públicos; su capacidad recaudatoria está muy limitada por la legislación. Al contrario que la sanidad y la educación en España, en donde sí existe legislación básica general del Estado, los servicios sociales quedaron en el ámbito exclusivo de las CCAA.

En el año 1988, se aprobó un convenio marco entre el Estado y las CCAA, llamado Plan Concertado para el desarrollo de las prestaciones básicas de servicios sociales en las corporaciones locales, único intento del Estado para impulsar, con carácter global, la creación de servicios sociales comunitarios, en los municipios de más de 20000 habitantes. La pretensión de este impulso estatal se concreta en el establecimiento de unas prestaciones básicas y unos equipamientos básicos, comunes a todo el territorio español. Al mismo tiempo, se establecen una serie de principios que serán asumidos al firmar el convenio, a propósito de la financiación,

²⁷ Aguilar, Manuel, "Servicios sociales: las tribulaciones de un sector emergente" en Moreno, Luis, *Reformas de las políticas del bienestar en España, Siglo XXI*, Madrid, 2009, pp. 171-205.

²⁸ Cuando se escriben estas páginas, existen serias dudas sobre si la sanidad y la educación se van a mantener como hasta ahora, cuyo carácter universalista así como la protección legal con la que contaban, protegían el sistema frente a los intentos privatizadores de los gobiernos y la tendencia a adelgazar, cada vez más, el sistema público. Ahora mismo, existen propuestas gubernamentales de recortar ambos sectores, lo que implicaría una vuelta atrás, a finales de los años ochenta, justo cuando estos pilares del estado de bienestar se encauzan hacia una vertiente universalista.

cooperación y colaboración que debe presidir el desarrollo del convenio por parte de las administraciones públicas implicadas.

Esta problemática, de carácter legal y técnico, excede a las posibilidades de estas líneas, pero se ha hecho una mirada breve por ser uno de los principales *hándicaps*, como reconocen los propios responsables técnicos de los centros de servicios sociales comunitarios. Existe una importante producción legislativa autonómica, pero muy escasa o nula regulación estatal, quedando a merced de las CCAA, y con un verdadero problema de cooperación y colaboración (y a veces de entendimiento, por discrepancias políticas entre los partidos diferentes que gobiernan la Autonomía y el Ayuntamiento o la Diputación). La existencia de un modelo de relaciones intergubernamentales entre los niveles implicados podría haber mejorado la práctica diaria de la gestión de políticas públicas, en las que simultáneamente deben intervenir varias administraciones. La autonomía política ha dado lugar a una heterogeneidad de los sistemas de servicios sociales en las CCAA. En estos momentos existen claras diferencias en los distintos territorios de España, condicionadas, entre otras, por la ideología de los partidos gobernantes y las prioridades políticas autonómicas y, cómo no, de las diferencias entre CCAA ricas y pobres.²⁹

Desde hace más de dos décadas están pendientes algunos temas importantes que afectan a la dimensión territorial así como al propio contenido de los servicios sociales. Qué clase de derecho se reconoce a la ciudadanía, si es un derecho genérico (derecho a acceder al sistema público) o es un derecho a las prestaciones concretas del sistema. Cuáles serían las condiciones de acceso, cuál sería el catálogo de prestaciones sociales mínimas y obligatorias en todos los municipios que por ley deben prestar servicios sociales, etc. Durante la transición democrática se discutieron ampliamente qué características y qué naturaleza debiera regir el sistema.

²⁹ Según datos del Ministerio de Hacienda para el año 2012, la distribución del presupuesto regional, repartido por habitante oscila entre los 5 953 euros para Navarra y los 3 278 euros para Murcia. Convierto a dólares americanos, el Producto Interior Bruto de las CCAA se encuentra en una banda que va entre 21 000 y 30 000 dólares, para el año 2012. Por debajo de la media se encuentran las CCAA de Extremadura (16 149 dólares) y Andalucía (17 587 dólares). En el extremo opuesto se encuentran las CCAA de Navarra y País Vasco, con 30 068 dólares y 31 288 dólares, respectivamente. España Ministerio de Hacienda. *Presupuesto de las Comunidades Autónomas*, 2012 Año en < <http://serviciosweb.meh.es/apps/publicacionpresupuestos/aspx/inicio.aspx>>, consulta del 26 de septiembre de 2013.

Hubo un debate teórico e ideológico de rechazo frontal a la beneficencia y al asistencialismo del momento. El punto de referencia era el entorno inmediato, predominando la tesis de la universalidad de los servicios como un principio inspirador del modelo, que se basaría en una atención preventiva y el desarrollo comunitario. Al mismo tiempo, también un rechazo al asistencialismo discrecional público, para centrarse en el cumplimiento de los derechos de ciudadanía por parte de las administraciones públicas.

Pero este modelo fue más bien un diseño teórico que una realidad. Las leyes de servicios sociales aprobadas por las CCAA recogieron en sus preámbulos los principios de universalidad y gratuidad del sistema, junto a otros. Estos no llegaron a desarrollarse en el texto y, en consecuencia, su efectividad quedó limitada a una mera expectativa de derecho. Como consecuencia de ello, ha persistido una concepción de los servicios sociales anclada al pasado, como una práctica tradicional de beneficencia que se da o se retira en función de distintos criterios coyunturales (por ejemplo, la disponibilidad presupuestaria o las propias prioridades de la agenda política del gobierno, cuando no la crisis económica). Prueba de ello es que, a pesar del tiempo transcurrido, se sigue en un momento de desarrollo inicial del Sistema Público de Servicios Sociales. De hecho, parece existir un equilibrio inestable y dinámico entre el *sistema prestacionista* y el impulso transformador de la sociedad. Esta ambivalencia se manifiesta en que, por una parte, es un modelo basado en reglas de funcionamiento, en prestaciones económicas que pueden generar dependencias institucionales, en las normas del sistema y la experiencia acumulada, y en la existencia de servicios como centro del sistema y puerta de entrada al conjunto de recursos públicos. Pero, al mismo tiempo, es un modelo centrado en las familias y libre de condicionamientos burocráticos de funcionamiento, flexible y experimental, centrado en procesos educativos y promocionales y abiertos a la colaboración con el conjunto de recursos y profesionales de los barrios.³⁰

Durante estos años se ha hecho un esfuerzo importante, de manera que hoy existen en los servicios sociales equipamientos tales como: centros de acogida, residencias, pisos tutelados, servicio de atención a domicilio y centros de atención a drogodependientes. Sin embargo, la oferta pública

³⁰ Sanz, Ángel, "Acción social y Trabajo Social en España" *Acciones e Investigaciones Sociales*, 2001, (13), pp. 5-42.

de servicios sociales española es muy reducida, situándose por debajo de la media europea. Existe una importante participación de la familia, pues en ella recae la función de cuidados, y en las redes sociales de proximidad. Como se documenta en la literatura, también hay un sector creciente de atención de carácter privado y voluntario (organizaciones no lucrativas y religiosas)³¹ aunque es muy deficiente el sistema de coordinación y concertación entre el sector público y el sector privado.³² No existe en España un modelo de colaboración público-privado en la atención a necesidades sociales. Nuevamente, las CCAA han creado un sistema heterogéneo y hay partes del territorio español en donde la oferta privada de servicios predomina frente al sector público, en la prestación y gestión de muchos de los servicios sociales, no siempre bien regulados ni inspeccionados. Algunos modelos, como el andaluz del sur de España, mantienen la titularidad pública, pero incluyen dentro de la oferta de servicios y prestaciones tanto a la red pública como a la concertada y también la privada.

En algunas CCAA, incluso, se observa una paulatina externalización de servicios, pues el protagonismo que ha adquirido la iniciativa privada desplaza a un papel residual la actuación pública, solo para determinados colectivos de población muy concretos.³³ La función de promoción del

³¹ Fernández, Juan Sebastián, "Cultura y valores de la sociedad civil: las entidades de voluntariado", *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, 2013, (102), pp. 147-169. Barrera, Evaristo, Malagón, José Luis y Sarasola, José Luis, "La deconstrucción del Estado de bienestar: cambios en el ejercicio profesional de los trabajadores sociales y aumento del voluntariado social" *Cuadernos de trabajo social*, 2013, 26 (1), pp. 115-126. Fernández Prados, Juan Sebastián. "La categoría social de 'voluntariado' y su realidad en España" *Revista internacional de sociología*, 2002, 32, pp. 181-198. Rodríguez Cabrero, Gregorio. "Crisis estructural y tercer sector de acción social". *Revista Española del Tercer Sector*, 2013, (23), en <<http://www.fundacionluisvives.org/rets/>>, consulta del 26 de septiembre de 2013.

³² Subirats, Joan, et al. *Los servicios sociales de atención primaria ante el cambio social*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2007.

³³ Madrid y Valencia son dos ejemplos de CCAA que han apostado por la privatización de los servicios públicos en educación, sanidad, servicios sociales y seguridad. Ambas están gobernadas por el Partido Popular (PP), que ha asumido desde la dirección nacional (por ejemplo, el Partido Popular de Madrid, en el año 2008 aprobó una ponencia titulada 'Ideas para la acción') un cambio en el tipo de gestión de los servicios. Se ha apostado por la gestión privada de los servicios públicos. Se justificaba en "razones de eficiencia y calidad de los servicios públicos, promoviendo a la vez un aumento de la productividad del conjunto de la economía, al producirse la ruptura de la posición dominante del sector público". La cesión a empresas privadas de servicios sociales ha sido puesta en marcha ya por el PP en Valencia y en Madrid en asuntos como la sanidad. La marea blanca (en el caso de sanidad), la marea naranja (en el caso de los servicios sociales) y la marea verde (en el caso de la educación) son la respuesta de la ciudadanía, movilizadas en contra de la privatización de servicios que, hasta ahora, han garantizado los derechos universales de acceso a la sociedad española

bienestar, de cohesión social y solidaridad deja de tener sentido y parece predominar una visión de la política social como instrumento de control, para garantizar la paz social.

En el año 2006, el gobierno de España aprueba la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. Pese a que el colectivo de beneficiarios de esta ley está acotado (personas que necesitan de la ayuda y atención por razones de edad o enfermedad) se produce un punto de inflexión en el ámbito de los servicios sociales, por distintos motivos: en primer lugar, porque esta ley recogerá para los beneficiarios verdaderos derechos subjetivos a la atención de su situación y a la promoción de la autonomía personal. La ley desarrolla una cartera de servicios y prestaciones concretas, a las que tienen derecho las personas cuya situación de dependencia ha sido valorada positivamente por la Administración, con independencia de su renta económica o cualquier otra circunstancia. En consecuencia, se reconoce con carácter universal el derecho a la promoción y a la atención.

En segundo lugar, se trata de una ley estatal que se aplicará en todo el territorio de la nación. Se reconoce un mínimo obligatorio en cualquier parte del Estado, que luego puede ser mejorado y ampliado por las CCAA. Además de ello, se crea, dentro del Sistema Público de Servicios Sociales (y no dentro de la Seguridad Social, como en otros países del entorno) la acción protectora del sistema. Por último, junto al desarrollo de derechos sociales individuales, se ha apostado por el sistema al dotarlo de los recursos necesarios para su implementación.

La entrada en vigor de esta ley propició un cambio legislativo en algunas CCAA, que reformaron sus leyes de servicios sociales, incorporando una cartera de servicios para la ciudadanía y regulando las rentas mínimas de

o residente en España. La Comunidad Autónoma de Andalucía sería un ejemplo modelo contrario, al existir la voluntad política del partido en el Gobierno de mantener la titularidad y gestión pública de los servicios, así como la garantía de los derechos sociales mediante el acceso gratuito y universal a las prestaciones. La autonomía política constitucional permite que un gobierno autonómico diseñe e implemente políticas con una orientación diferente a la de la nación, si bien es verdad que el sistema de financiación existente en el país sigue siendo un instrumento de presión por parte del gobierno de la Nación, al no corresponderse la descentralización del gasto público con la descentralización de los ingresos del Estado de las autonomías: salvo las dos comunidades autónomas de País Vasco y Navarra (de régimen foral) el resto de las CCAA obtienen buena parte de sus ingresos por la participación de estas en los ingresos del Estado, quien distribuye mediante transferencias.

inserción,³⁴ para las personas residentes que se encuentren en situación de necesidad y tengan rentas económicas por debajo del baremo establecido.

6. Los estragos de la crisis económica: mayores dificultades para los servicios sociales

Como se ha afirmado anteriormente, el Sistema de Servicios Sociales debía ser universal e igual para todos y cubrir aquellas necesidades no atendidas por el resto de sistemas. Cada uno de ellos se ocuparía de sus objetivos (la educación, la salud, el empleo, la garantía de rentas, etc.) y servicios sociales, solo se encargaría de la información y la formación, la promoción de la convivencia, la solidaridad y la integración social. De esta manera, cada uno asumiría sus responsabilidades, como partes de una estructura de bienestar que atendiera cualquier tipo de necesidad.³⁵

Sin embargo, desde el inicio, este sistema ha cumplido un papel residual respecto de los otros sectores de bienestar. Más que funciones y responsabilidades diferenciadas, los servicios sociales han sido el cajón de sastre al que han ido a parar los colectivos y los problemas no resueltos por los otros sistemas: educativos, de vivienda, sanitarios, de empleo, etc. En la práctica diaria, Servicios Sociales se ha convertido en la última instancia a la que acuden individuos y familias, buscando solución a sus necesidades, desbordando las posibilidades de atención profesional a los colectivos usuarios.

En la actualidad, los servicios sociales están completamente colapsados por la situación crítica económica y social. Atienden alrededor de ocho millones de usuarios, muestran una gran debilidad y una tendencia a empeorar. La situación es desigual, según las CCAA y a la cola de Europa, cuya media está unos cinco puntos por encima del gasto español en relación con el PIB.

³⁴ Las rentas mínimas de inserción son programas asistenciales de las CCAA que garantizan, a determinados colectivos desfavorecidos que demuestran insuficiencia de recursos, una prestación económica mensual durante un tiempo determinado. Se fueron creando, desde finales de la década de los años ochenta, en las 17 CCAA como última malla de seguridad para familias precarias, excluidas del sistema de protección social y en situación de pobreza y/o exclusión social.

³⁵ Sanz Ángel, "Acción social y Trabajo Social en España" *Acciones e Investigaciones Sociales*, 2001, (13), p. 21.

Un problema añadido es el modelo de intervención social, basado principalmente en la prestación de servicios, que ha hecho primar la atención personal al usuario en los despachos y las prestaciones técnicas y económicas. En ese sentido, la comprobación de medios como requisito previo para recibir las prestaciones ha distraído a los trabajadores sociales en labores rutinarias y burocráticas que, además de no ser propias de su condición, los alejan de los procesos educativos y de cambio de actitudes, que sí son acordes con sus funciones.³⁶

No es muy claro cuál fue la causa, si la atención profesional o las expectativas de la ciudadanía, pero es difícil desarrollar acciones de promoción o rehabilitadoras, y mucho menos de tipo terapéutico, por cuanto que los usuarios o ‘clientes’ de los servicios sociales solo esperan prestaciones materiales, con carácter puntual, como pueden ser las prestaciones económicas, los recursos residenciales y el acceso a la vivienda, entre otros.³⁷ No son momentos propicios para el reparto de prestaciones económicas. Las administraciones están recortando drásticamente el gasto social y se está focalizando más, si cabe, la política de servicios sociales. Aún siendo derechos subjetivos reconocidos se habla de una reforma de la recién aprobada Ley de atención a la dependencia, para eximir al poder público de la obligación de atender, con carácter universal, la asistencia y la promoción de las personas dependientes de los presupuestos destinados a sufragar las prestaciones económicas, sujetos a disponibilidad presupuestaria y, en consecuencia, cada vez más escasos.

Recientemente, el Informe Foessa explica que la pobreza en España es más extensa, más intensa y más crónica que nunca.³⁸ Ya ha alcanzado los 11,5 millones de personas en riesgo de pobreza o exclusión social, ascendiendo al 22% el porcentaje de hogares españoles que están por debajo del umbral de la pobreza. Según datos de Eurostat, España es el país de la Unión con mayor tasa de pobreza, solo superado por Rumanía y Letonia.³⁹

³⁶ Báñez, Tomasa, “La situación profesional en la que nos encontramos hoy”. I Jornadas de Trabajo Social. 1995, pp. 1-20. Mimeo.

³⁷ Carpenter, John. & Treacher, Andrew, *Problemas y soluciones en terapia familiar y de pareja*. Paidós, Barcelona, 1993.

³⁸ Fundación Foessa, *Desigualdad y Derechos Sociales*, Madrid, Caritas, 2012.

³⁹ Se calcula que, en 2010, el 16,4% de la población de la EU-27 se encontraba en situación de riesgo de pobreza después de las transferencias sociales. Este porcentaje, calculado como media ponderada de los resultados nacionales, enmascara variaciones considerables entre Estados miembros

La polarización social, entre ricos y pobres, es cada vez más evidente. No existe pobreza extrema pero, de manera creciente, hay una clase media-baja que se encuentra en una posición muy vulnerable, en riesgo de exclusión social y que son 'los nuevos usuarios de los servicios sociales' en España. También en las parroquias de las iglesias; Caritas reconoce la atención a nuevos grupos de riesgo que, como consecuencia de la crisis, prefieren acudir antes a la Iglesia que a los servicios sociales, ante el estigma social de tener que declarar su situación de falta de recursos económicos para recibir las prestaciones.

Los jóvenes, los inmigrantes, las mujeres con cargas familiares son los grupos más castigados por la crisis. También los pensionistas, lo que implica un grave retroceso a década de los años noventa. La política de pensiones, especialmente para quienes carecían de derecho a cobrarlas o cuya cuantía era exigua, fue una estrategia muy eficaz en la lucha contra la pobreza. La aparición de las pensiones no contributivas de la seguridad social, los complementos mínimos de pensiones y las prestaciones familiares tuvieron efectos desmercantilizadores, en concurrencia con el desarrollo de los servicios sociales. Los sucesivos gobiernos han tratado, desde entonces, de asegurar las pensiones aplicando revalorizaciones anuales en función del IPC. Sin embargo, el número de hogares en España sustentados por un mayor de 65 años, con todos sus miembros en paro, se cifra en torno al 18 %, lo que significa que más de 300 000 familias en las que no trabaja ningún miembro conviven con un jubilado.⁴⁰ Los efectos negativos son dobles, pues junto a la escasez de repartir una pensión entre la familia, las personas jubiladas que vivían en centros residenciales están abandonándolos para ir a vivir con la familia, como principal sustentador. Dentro de poco, las residencias de mayores empezarán a despedir a sus empleados y, por primera vez, habrá disponibles plazas públicas vacantes en las residencias de mayores.

de la UE. En seis países, concretamente Letonia (21,3 %), Rumanía (el 21,1 %), Bulgaria (20,7%), España (20,7%), Lituania (20,2%) y Grecia (20,1 %), más de una quinta parte de la población se considera en riesgo de pobreza. Las proporciones más bajas de personas en riesgo de pobreza se registraron en los Países Bajos (10,3 %) y la República Checa (9,0%). Noruega (11,2%) e Islandia (9,8%) también declararon porcentajes relativamente bajos de población en riesgo de pobreza. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Income_distribution_statistics/es

⁴⁰ España. Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de Población Activa (EPA) primer trimestre de 2012, en <<http://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0112.pdf>>, consulta del 1 de junio de 2012.

Las mujeres ya estaban peor situadas en el mercado laboral con trabajos temporales, parciales o subempleadas. Lo que ha hecho la crisis ha sido empeorar esta situación. La destrucción de empleo ha sido mayor, además, en el sector servicios, que es un sector muy feminizado. En ocasiones, la crisis está llevando a las mujeres nuevamente al trabajo reproductivo no remunerado y las viudas y familias monoparentales con mujeres cabeza, a acusar con mayor virulencia la crisis. No debería pasar desapercibido que se pueden perder años de lucha y esfuerzo en pro de la igualdad de oportunidades, si se permite que la situación actual, empeorada por la reforma laboral, excluya del mercado de trabajo a las mujeres y las obligue nuevamente a asumir un rol patriarcal que tanto está costando erradicar.

Merece especial atención lo que está pasando en España con la inmigración. Según el Instituto Nacional de Estadística (INE) la población extranjera residente en España se redujo, el año pasado, en un 0,7%, principalmente por la pérdida del empleo y posterior retorno al país de origen. Pero, para los que permanecen en el país, su condición de extranjero no comunitario empeora notablemente la situación, por su menor protección jurídica. El Centro de Investigaciones Sociológicas CIS advierte, además, de la elevación de sentimientos de hostilidad, a veces racistas, de los nacionales, propios de momentos de crisis en los que el egoísmo y el individualismo se disparan.

Las familias, más que nunca, son un factor estructural que actúa como un colchón que amortigua los efectos del infortunio en los casos de desempleo, enfermedad, invalidez de sus miembros. Esto no es nuevo, incluso en España la garantía de algunos derechos sociales aparece supeditada a las obligaciones legales de la familia.⁴¹ Esta situación permite a los jóvenes prolongar el tiempo de dependencia económica de sus familias mucho más que en el resto de los países del entorno, retrasar la edad de emancipación. Quizá esto podría explicar por qué las políticas de juventud españolas han ido aumentando paulatinamente la edad de sus beneficiarios, a quienes se sigue considerando jóvenes a pesar de haber cumplido los 30 años.

⁴¹ El llamado 'derecho de alimentos' supedita algunas ayudas y prestaciones públicas a la inexistencia de parientes cercanos que, según la ley, deban y puedan hacer frente a sus responsabilidades familiares.

Pero en estos momentos, el paro se ceba en los jóvenes. La tasa de desempleo juvenil alcanzó el 46,4% en España en 2011 (ahora se sitúa en el 52%), casi cinco puntos porcentuales más que en 2010 y más del doble que la media de la UE-27, que se sitúa en el 21,4%. De esta forma, España sigue liderando el ranking de los países europeos con más paro entre los jóvenes, según datos de Eurostat. Especialmente es preocupante en los jóvenes que aún no han conseguido un primer empleo, pues bajo la excusa del grave endeudamiento de la sanidad pública, se pretenden recortar también sus derechos sociales al dejarlos fuera de la cobertura sanitaria

Conclusiones

En definitiva, el panorama no es muy halagüeño y cabría preguntarse si la deriva hacia el recorte progresivo de recursos sociales, por la crisis y la reforma del mercado de trabajo, no estarían consolidando en España un colectivo de personas empobrecidas y excluidas, que hace menos de una década tenían acceso al mercado y disfrutaban de los beneficios de un Estado benefactor. Ahora más que nunca debe alertarse que se corre el riesgo de transformar el sistema político español, aunque como se decía al inicio de estas páginas, esto no es nuevo; pero sí puede ser irreversible.

Por ello es imprescindible alterar los postulados del actual discurso. La disyuntiva no es simplemente trabajadores en activo *versus* trabajadores desempleados. El objetivo de la política legislativa no puede limitarse a la consecución del incremento de la tasa de empleados, sino que habrá que controlar, cuidadosamente, la calidad del empleo que se genere para que al menos cumpla dos requisitos esenciales: estabilidad y suficiencia retributiva. Lo que está en juego en este momento es la supervivencia del estado del bienestar, inviable si no se sustenta en un modelo de relaciones laborales cuyo pilar fundamental sea el empleo de calidad.

Para concluir, la reforma laboral española (probablemente inacabada), está socavando los pilares del modelo de relaciones laborales en aras a la consecución de objetivos de incierto cumplimiento. La regresión de los derechos sociales es evidente, pero la productividad no se ha incrementado, y la tasa de desempleo no desciende. Y por si esto no fuese suficiente, se está aceptando que los trabajadores que se incorporen al mercado de trabajo,

o quienes con dificultades permanezcan en él, lo hagan en condiciones peores que hace una década. El intervencionismo estatal, imprescindible en la fijación de mínimos y seña de identidad del derecho del trabajo, se está batiendo en retirada, y no precisamente para dejar un espacio mayor de actuación a la autonomía colectiva de los agentes sociales (como sucedió en la reforma de 1994), sino para inclinar la balanza del lado empresarial en el inmanente desequilibrio existente en la contratación laboral. La crisis económica y la respuesta del legislador laboral, colocan al trabajador en una posición de mayor debilidad contractual, donde prácticamente ninguna de sus condiciones laborales resulta intangible para el empresario quien, alegando la concurrencia de causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, puede alterar unilateralmente el contenido del contrato. Ni siquiera la negociación colectiva (de eficacia normativa), ha quedado a salvo en este proceso reformista, ya que se ha puesto en entredicho la naturaleza jurídica del convenio y su posición en la jerarquía de fuentes del derecho del trabajo.

El modelo de relaciones laborales y el modelo asistencial español están retrocediendo a una situación vivida treinta años atrás ¿Solo mientras dure la crisis? ¿Un ajuste ideológico de largo recorrido? Es importante no perder la perspectiva de lo que significa el modelo de cohesión español, ignorado en estos momentos por los gobernantes de España.

Bibliografía

1. Adelantado, José; Moreno, Raquel y Recio, Carolina, "Informe sobre la política autonómica de servicios sociales en España y Catalunya", *Revista de Educación Social*, 2007, (6), pp. 17-48.
2. Aguilar, Manuel, "Servicios sociales: las tribulaciones de un sector emergente", en *Reformas de las Políticas del Bienestar en España*, Siglo XXI, Madrid, 2009, pp. 171-205.
3. Aguilar, Manuel, *Análisis y perspectivas sobre exclusión y desarrollo social en España*, Fundación Foessa, Cáritas, Madrid, 2012.
4. Báñez, Tomasa, "Situación profesional a la que nos encontramos hoy". *I Jornadas de Trabajo Social*, 1995, pp. 1-20. Mimeo.

5. Barrera, Evaristo; Malagón, José Luis y Sarasola, Jose Luis, "La deconstrucción del Estado de bienestar: cambios en el ejercicio profesional de los trabajadores sociales y aumento del voluntariado social", *Cuadernos de trabajo social*, 2013, 26 (1), pp. 115-126.
6. Baylos Grau, Antonio Pedro, "El sentido general de la reforma: la ruptura de los equilibrios organizativos y colectivos y la exaltación del poder privado del empresario", *Revista de Derecho Social*, 2012, (57), pp. 9-35.
7. Baylos Grau, Antonio Pedro "La desconstitucionalización del trabajo en la reforma laboral de 2012", *Revista de Derecho Social*, 2013, (61), pp. 19-41.
8. Carpenter, John & Treacher, Andrew *Problemas y soluciones en terapia familiar y de pareja*, Paidós Barcelona, 1993.
9. Cruz Villalón, Jesús, "El descuelgue de condiciones pactadas en convenio colectivo tras la reforma de 2012", *Revista de Derecho Social*, 2012, 57, pp. 231-248.
10. Cruz Villalón, Jesús, "Una primera cuestión de inconstitucionalidad frente a la reforma laboral de 2012", *Aranzadi Social*, 2012, (3), (BIB 2012/2764).
11. Fantova, Fernando "La universalización de los servicios sociales desde dentro". *Barcelona Societat*, 2008, (14), pp. 118-127.
12. Fernández Prados, Juan Sebastián, "La categoría social de 'voluntariado' y su realidad en España", *Revista internacional de sociología*, 2002, 32, pp. 181-198.
13. Fernández, Juan Sebastián, "Cultura y valores de la sociedad civil: las entidades de voluntariado", *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, 2013, 102, pp. 147-169.
14. Moreno, Luis. La 'vía media' española del modelo de bienestar mediterráneo. *Papers*, 2001, 63/64, en <<http://ddd.uab.cat/pub/papers/02102862n63-64p67.pdf>>, consulta del 1 de junio de 2012.
15. Ojeda Avilés, Ángel, *La deconstrucción del Derecho del Trabajo*, La Ley, Madrid, 2010.
16. Pérez Campos, Ana Isabel, "De nuevo sobre la inconstitucionalidad de la reforma laboral de 2012", *Aranzadi Social: Revista Doctrinal*, 2013, 6 (4), pp. 177-188.
17. Rodríguez Cabrero, Gregorio. "Crisis estructural y tercer sector de acción social". *Revista Española del Tercer Sector*, 2013, 23, en <<http://www.fundacionluisvives.org/rets/>>, consulta del 26 de septiembre de 2013.
18. Rodríguez Piñero, Miguel, Valdés Dal Re, Fernando & Casas Baamonde, María Emilia, "La reforma laboral", *Relaciones Laborales*, 2012, (5), pp. 1-21.
19. Romagnoli, Umberto, "Y de pronto es ayer (sobre la precariedad de las relaciones laborales)", *Revista de Derecho Social*, 2007, (38), pp.13-28.
20. Sanz Citora, Ángel "Acción social y trabajo social en España". *Acciones e investigaciones sociales*, 2001, (13), pp. 5-42.

21. Sempere Navarro, Antonio Vicente, "Semblanza de la reforma laboral", *Actualidad Jurídica Aranzadi*, 2012, 837, (BIB 2012/397).
22. Subirats Joan (Director) *Los servicios sociales de atención primaria ante el cambio social*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2007.

