

**POBREZA EN LA
OCUPACIÓN E
INSTRUMENTOS DE
REACCIÓN**

Consejo de redacción

ANTONIO OJEDA AVILÉS

Presidente

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

FAUSTINO CAVAS MARTÍNEZ

Vicepresidente y Director de Publicaciones

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

MANUEL ABADÍA VICENTE

*Exmagistrado del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia
Abogado*

JAIME CABEZA PEREIRO

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

MIGUEL CARDENAL CARRO

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

MARÍA ANTONIA CASTRO ARGÜELLES

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

JUAN JOSÉ FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

JOAQUÍN GARCÍA MURCIA

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

ISABEL VICTORIA GONZÁLEZ PACANOWSKA

Catedrática de Derecho Civil

JOSÉ LUJÁN ALCARAZ

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

JESÚS MARTÍNEZ GIRÓN

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

JUAN MARTÍNEZ MOYA

*Magistrado del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia
Vocal del Consejo General del Poder Judicial*

JOSÉ LUIS MONEREO PÉREZ

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Presidente de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social (AESSS)
Director de la "Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum"*

CRISTÓBAL MOLINA NAVARRETE

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

CRISTINA SÁNCHEZ RODAS

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

ANTONIO V. SEMPERE NAVARRO

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Magistrado del Tribunal Supremo*

Directores

CAROLINA GALA DURÁN, FCO. JAVIER CALVO GALLEGO

Coordinador

JOSÉ MANUEL MORALES ORTEGA

POBREZA EN LA OCUPACIÓN E INSTRUMENTOS DE REACCIÓN

MARÍA TERESA ARÉVALO QUIJADA
MARÍA JOSÉ ASQUERINO LAMPARERO
MARGARITA BARRERA LOZANO
IGNASI BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ
CRISTINA BORRA MARCOS
ALICIA CABRERA RODRÍGUEZ
FCO. JAVIER CALVO GALLEGO
EMILIA CASTELLANO BURGUILLO
PILAR CUEVAS RUIZ
ANA DOMÍNGUEZ MORALES
RICARDO ESTEBAN LEGARRETA
JOSÉ ANTONIO FERNÁNDEZ AMOR

MARÍA DEL PATROCINIO FERNÁNDEZ GENIZ
CAROLINA GALA DURÁN
DOLORES GÓMEZ DOMÍNGUEZ
FRANCISCO GÓMEZ GARCÍA
MARÍA JOSÉ GÓMEZ-TORRES
ROSARIO GÓMEZ-ÁLVAREZ DÍAZ
MARGARITA MIÑARRO YANINI
JOSÉ M. MORALES ORTEGA
DAVID PATIÑO RODRÍGUEZ
FEDERICO POZO CUEVAS
MARÍA GEMA QUINTERO LIMA
MARÍA SEPÚLVEDA GÓMEZ



EDICIONES LABORUM



EDICIONES LABORUM
Avda. Gutiérrez Mellado, 9 - Planta 3ª Oficina 21
30008 Murcia
Tel.: 968882181
e-mail: laborum@laborum.es

FRANCISCO ORTIZ CASTILLO
Director editorial

1ª edición, Ediciones Laborum S.L. - 2018

Copyright © de la edición, Ediciones Laborum, 2018
Copyright © del texto, sus respectivos autores, 2018

La presente monografía se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación “Instrumentos Normativos para la Mejora de las Trayectorias de los Working Poor y su Inclusión Social” (DER2015-63701-C3-1-R) financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional.



Ediciones Laborum, S.L. no comparte necesariamente los criterios manifestados por el autor en el trabajo publicado.

La información contenida en esta publicación constituye únicamente, y salvo error u omisión involuntarios, la opinión de sus autores con arreglo a su leal saber y entender, opinión que subordinan tanto a los criterios que la jurisprudencia establezca, como a cualquier otro criterio mejor fundado.

Ni el editor, ni el autor, pueden responsabilizarse de las consecuencias, favorables o desfavorables, de actuaciones basadas en las opiniones o informaciones contenidas en esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 47)

ISBN: 978-84-17789-00-8
DEPÓSITO LEGAL: MU 1612-2018

Impreso en España - Printed in Spain

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	13
---------------------------	-----------

TIPOLOGIA DE INDICADORES DE CALIDAD DEL EMPLEO OBJETIVOS Y SUBJETIVOS	15
--	-----------

Francisco Gómez García

Rosario Gómez-Álvarez Díaz

Alicia Cabrera Rodríguez

1. INTRODUCCIÓN	15
2. ENFOQUE TEÓRICOS DE LA CALIDAD DEL EMPLEO	18
3. LA MEDICION DE LA CALIDAD DEL EMPLEO POR ORGANIMOS INTERNACIONALES	19
3.1. OIT	20
3.2. Unión Europea.....	22
3.3. OCDE.....	23
3.4. UNECE	24
4. DIMENSIONES DE LA CALIDAD DE EMPLEO SEGÚN LA UNECE	27
5. LA CALIDAD DEL EMPLEO: EL PUNTO DE VISTA SUBJETIVO	33
5.1. Salario, calidad del empleo y bienestar individual: marco teórico	34
5.2. La economía del bienestar subjetivo: hallazgos y limitaciones.	36
6. CONCLUSIONES	38
7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	38

UN ESTUDIO DE LA CALIDAD DEL EMPLEO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS.....	43
--	-----------

María Teresa Arévalo Quijada

Dolores Gómez Domínguez

María Del Patrocinio Fernández Geniz

1. INTRODUCCIÓN	43
2. LA CALIDAD DEL EMPLEO	45
3. DESCRIPCIÓN DE LA METODOLOGÍA	49
3.1. El Método Promethee.....	49
3.2. El Método de la Entropía.....	52
4. PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS.....	53
5. PRINCIPALES CONCLUSIONES.....	61
6. REFERENCIAS	62
7. ANEXO	65

INSIDERS Y OUTSIDERS: LA CALIDAD DEL EMPLEO TRAS UN PERIODO DE DESEMPLEO.....	67
--	-----------

Cristina Borra Marcos

Pilar Cuevas Ruiz

1. INTRODUCCIÓN	67
2. MARCO JUSTIFICATIVO.....	68
3. DATOS Y VARIABLES	71
3.1. Datos	71

3.2. Variables	71
3.2.1. Variables de clasificación	71
3.2.2. Variables de resultado.....	72
3.2.2.1. Variables de resultado objetivas	72
3.2.2.2. Variables de resultado subjetivas.....	73
4. ANÁLISIS.....	73
5. CONCLUSIONES.....	78
6. BIBLIOGRAFÍA.....	79
7. ANEXO.....	81

RADIOGRAFÍA DE LAS HORAS EXTRAS NO PAGADAS EN ESPAÑA..... 83

David Patiño Rodríguez

1. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	92
-------------------------------------	----

POBREZA Y POLÍTICA DE EMPLEO EN ESPAÑA..... 93

José M. Morales Ortega

1. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN	93
2. CONSIDERACIONES SOBRE LAS PRINCIPALES CATEGORÍAS DELIMITADORAS DE LA POBREZA LABORAL	97
3. DATOS CONFIRMADORES DE UNA NEFASTA REALIDAD: LA PRECARIZACIÓN Y PAUPERIZACIÓN DE LA CLASE TRABAJADORA.....	101
4. CAUSAS Y CONDICIONANTES DE LA POBREZA LABORAL.....	109
5. POBREZA Y POLÍTICA DE EMPLEO.....	113
5.1. Política de activación	114
5.2. Política de inserción	115
5.2.1. Incentivos y contratación	116
5.2.2. Empleabilidad: aprendizaje a lo largo de la vida	117
5.2.3. Medidas de creación de empleo.....	120
6. LA SUFICIENCIA ECONÓMICA COMO UNO DE LOS PRINCIPALES PRESUPUESTOS DE LA CALIDAD DEL PUESTO DE TRABAJO	122
7. UN BREVE APUNTE SOBRE LA POLÍTICA ASISTENCIAL.....	127
8. UNA ÚLTIMA, Y DESESPERANZADORA, CONCLUSIÓN.....	129

LA FORMACIÓN EN LA LUCHA CONTRA EL EMPLEO “POBRE” EN ESPAÑA: UN ESTUDIO SOBRE EL PERFIL DE LOS TRABAJADORES PARTICIPANTES EN PROGRAMAS PARA EL FOMENTO DE LA EMPLEABILIDAD 131

María José Gómez-Torres

1. INTRODUCCIÓN.....	131
2. LA FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO (FPE) COMO INSTRUMENTO DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS PARA EL FOMENTO DEL TRABAJO DE CALIDAD EN ESPAÑA	133
2.1. Estructura y oferta de la Formación Profesional para el Empleo en Andalucía	134
2.1.1. Contextualización de la oferta formativa para el empleo en Andalucía.....	136

3. ESTUDIO SOBRE EL PERFIL DE LOS TRABAJADORES EN RIESGO DE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN ESPAÑA TRAS LA CRISIS ECONÓMICA (2008-2014)	137
3.1. Diseño y objetivo del estudio	137
3.1.1. Muestra	140
3.2. Metodología y temporalización del estudio.....	141
3.2.1. Instrumentos para la recogida de datos	141
3.3. Procedimiento de análisis de los datos	142
3.4. Resultados	143
3.4.1. Dimensión personal-familiar.....	143
3.4.2. Dimensión formativa.....	151
3.4.3. Dimensión laboral	152
3.4.3.1. Trabajadores ocupados.....	153
3.4.3.2. Trabajadores desempleados	154
3.4.4. Dimensión relacional-social.....	155
3.5. Conclusiones: perfil del trabajador/a emanado del estudio	156
4. BIBLIOGRAFÍA	157

LAS POLÍTICAS AUTONÓMICAS DE EMPLEO Y LA FALTA DE OCUPACIÓN: VIVENCIAS CRÍTICAS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO..... 159

Federico Pozo Cuevas

1. INTRODUCCIÓN	159
2. ACTIVACIÓN Y SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO.....	161
3. LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO, PERSPECTIVA GENERAL ..	163
4. EL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO EN ESPAÑA	166
5. LA CONTRACTUALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO AUTONÓMICOS	169
6. VIVENCIAS CRÍTICAS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO, UN ESTUDIO DE CASO.....	172
7. ALGUNAS CONCLUSIONES	176
8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	177

RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL Y POBREZA EN LA OCUPACIÓN..... 183

María José Asquerino Lamparero

1. LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL: CONCEPTO	183
2. LA DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL.....	195
3. EL TRABAJADOR POBRE O LA POBREZA EN LA OCUPACIÓN	202
4. LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL Y LA POBREZA EN LA OCUPACIÓN	208
5. A MODO DE CONCLUSIÓN	215

TEMPORALIDAD Y CALIDAD EN EL EMPLEO: ALGUNAS PROPUESTAS DE REFORMA..... 217*Ignasi Beltrán De Heredia Ruiz*

1. TEMPORALIDAD Y PRECARIEDAD: ESTADO DE LA CUESTIÓN DE UNA PATOLOGÍA QUE SE AGUDIZA..... 217
2. CAUSAS DE TEMPORALIDAD: VIS EXPANSIVA DE SU CONCEPTUACIÓN 223
 - 2.1. Interpretación expansiva del contrato de obra y servicio determinado: su vinculación a la duración de una contrata o concesión..... 225
 - 2.2. Interpretación expansiva de la interinidad y del contrato eventual: vacaciones, descansos y permisos..... 233
 - 2.3. Profesores asociados de la universidad: sucesión temporal indefinida 239
3. MARCO NORMATIVO, CONTRATACIÓN TEMPORAL E INCENTIVOS INADECUADOS 244
4. VALORACIÓN FINAL: UN CAMBIO DE ESTRATEGIA A PARTIR DE NUEVOS INCENTIVOS 252
5. BIBLIOGRAFÍA..... 253

EL TRABAJO A TIEMPO PARCIAL: PROPUESTAS DE MEJORA DEL MARCO NORMATIVO ESTATAL 257*María Gema Quintero Lima*

1. CONSIDERACIONES PREVIAS 257
 - 1.1. Las funcionalidades originarias..... 257
 - 1.2. Las reformas normativas sucesivas y numerosas 264
 - 1.3. La precarización como resultado y la alternativa del Trabajo Digno 266
2. EL TRABAJO A TIEMPO PARCIAL: FRICCIONES JURIDICAS..... 268
 - 2.1. La voluntariedad 268
 - 2.2. La flexibilidad. Jornada ordinaria y horas de trabajo..... 269
 - 2.3. Igualdad y proporcionalidad. La contributividad 273
3. ELEMENTOS ESTRATEGICOS DE REFORMA 276
 - 3.1. El registro de jornada 277
 - 3.2. El derecho a jornada determinada y regular 278
 - 3.3. La centralidad de la hora de trabajo como elemento nuclear general para la atribución de derechos..... 279
 - 3.4. Nuevo papel de la negociación colectiva 281
 - 3.5. Promoción de la Nueva Responsabilidad Social Empresarial..... 282
 - 3.6. La perspectiva transversal del impacto de género 283
4. CONSIDERACIONES FINALES 285

CONDICIONES SALARIALES (I): EL TRATAMIENTO DEL SALARIO MÍNIMO INTERPROFESIONAL DESDE UNA PERSPECTIVA ECONÓMICA Y SU IMPACTO EN EL EMPLEO Y EN SU CALIDAD..... 287*Margarita Barrera Lozano*

1. INTRODUCCIÓN..... 287
2. EL SALARIO MÍNIMO INTERPROFESIONAL 288
 - 2.1. Marco conceptual en España..... 288

2.2. Salario mínimo y empleo	289
2.3. La evolución del Salario Mínimo	295
3. INDICADORES DE EMPLEO EN EL CONTEXTO EUROPEO	304
3.1. Tasa de actividad.....	304
3.2. Tasa de empleo.....	305
3.3. Tasa de desempleo	308
4. LA CALIDAD EN EL EMPLEO	310
4.1. El concepto de calidad en el empleo	310
4.2. Indicadores de calidad en el empleo.....	311
5. DISCUSIÓN	312
6. CONCLUSIONES	315
7. BIBLIOGRAFÍA	317
8. ANEXO	321

CONDICIONES SALARIALES (II): EL TRATAMIENTO EN LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA. ESPECIAL REFERENCIA A LAS REGLAS DE SELECCIÓN DE CONVENIOS Y LAS EMPRESAS MULTISERVICIOS. POSIBLES PROPUESTAS DE REFORMA NORMATIVA **329**

María Sepúlveda Gómez

1. TRABAJO Y POBREZA	329
2. INFLUENCIA DE LA NORMA LABORAL ESTATAL EN LA SELECCIÓN DEL SALARIO FIJADO POR LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA.....	332
3. LA SELECCIÓN DEL CONVENIO COLECTIVO APLICABLE A EFECTOS DE SALARIOS. EL IMPACTO DEL CONVENIO DE EMPRESA.....	333
4. EMPRESAS MULTISERVICIOS. FACTORES DE DEVALUACIÓN SALARIAL.....	340
5. PROPUESTAS DE REFORMA NORMATIVA.....	343

COLECTIVOS EXCLUIDOS O POSTERGADOS Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA..... **345**

Ana Domínguez Morales

1. GRUPOS SOCIALMENTE EXCLUIDOS O POSTERGADOS.....	345
2. EL IMPULSO INTERNACIONAL A LA INTEGRACIÓN DE GRUPOS EXCLUIDOS O POSTERGADOS	346
3. EL FOMENTO POR LA INCLUSIÓN SOCIAL Y LABORAL DE LOS COLECTIVOS EN RIESGO DE EXCLUSIÓN EN EL ÁMBITO INTERNO.....	347
4. UN MERCADO LABORAL ALTAMENTE DIGITALIZADO QUE INCIDE EN LA PRETERICIÓN DE LOS COLECTIVOS MÁS DESFAVORECIDOS.....	348
5. EL PAPEL DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN LA INTEGRACIÓN DE GRUPOS EXCLUIDOS O POSTERGADOS	351
5.1. Cláusulas generales	353
5.2. Exclusión por razón de género	355

5.3. Exclusión por razón de edad	361
5.4. Discapacidad	366
5.5. Contratos atípicos.....	371
6. REFLEXIÓN FINAL	376
MIGRANTES Y DESPLAZADOS	377
<i>Margarita Miñarro Yanini</i>	
1. INTRODUCCIÓN.....	377
2. LA ESENCIA ECONÓMICA DE LAS MIGRACIONES	379
2.1. Clarificando conceptos y realidades: El móvil económico de la inmigración y su diferencia -al menos teórica- con otros movimientos de personas.....	379
2.2. Relación entre inmigración y trabajo	381
3. NECESARIOS MATICES EN LA EQUIPARACIÓN ENTRE MIGRANTES Y POBRES: LAS VÍAS DE INMIGRACIÓN PARA EXTRANJEROS RICOS	382
4. LOS TRABAJADORES EXTRANJEROS POBRES.....	383
4.1. Situación de partida.....	383
4.2. Barreras.....	384
4.2.1. Trabajo “en negro”	384
4.2.2. Restricciones de ocupación y de movilidad: situación nacional de empleo y limitaciones territoriales y de actividades derivadas de las autorizaciones iniciales.....	386
4.2.3. Derivados del trabajo y de las condiciones en las que lo realizan.....	388
4.3. Breve referencia a las mujeres extranjeras como trabajadoras pobres	391
4.4. Posibles factores que propician la cronificación de la pobreza de los trabajadores extranjeros	393
5. CONCLUSIONES.....	395
TRABAJO, POBREZA Y DISCAPACIDAD	399
<i>Ricardo Esteban Legarreta</i>	
1. PLANTEAMIENTO	399
2. PERSONAS CON DISCAPACIDAD. CONCEPTO LEGAL. PLURALIDAD INTERNA Y RELACIÓN CON EL MERCADO DE TRABAJO	400
2.1. Concepto legal de persona con discapacidad y algunas ampliaciones de interés desde una perspectiva de pobreza laboral	400
2.2. Prioridades en el caso de las personas con discapacidad: ¿pobreza por falta de empleo o pobreza en el empleo?	403
3. ALGUNOS DATOS SOBRE LA PRESENCIA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL MERCADO DE TRABAJO	406
3.1. Una exclusión laboral con consecuencias de pobreza.....	406
3.2. Algunas propuestas para aumentar la tasa de actividad y de empleo de las personas con discapacidad.....	407
3.2.1. Una revisión del papel de los Centros Ocupacionales como freno potencial a una mayor tasa de actividad	408
3.2.2. La ampliación del alcance de la cuota de reserva de empleo	409

3.2.3. Las pensiones y su papel en el retorno o en la inserción de las personas con discapacidad	410
3.2.4. Apuntes respecto a medidas invisibilizadas: el empleo con apoyo y la asistencia personal	413
4. POBREZA LABORAL DE LOS TRABAJADORES CON DISCAPACIDAD EMPLEADOS	415
4.1. Algunos datos significativos	415
4.2. Algunas propuestas para combatir el riesgo de pobreza laboral de las personas con discapacidad activas.....	417
4.2.1. La temporalidad en la contratación de personas con discapacidad	417
4.2.2. El trabajo a tiempo parcial. ¿Amenaza u oportunidad?.....	419
4.2.3. Algunas reflexiones en clave de salarios y un apunte en materia de compatibilidad de pensiones.....	420
5. CONCLUSIONES	426
POBREZA EN LA OCUPACIÓN Y GÉNERO.....	429
<i>Emilia Castellano Burguillo</i>	
1. ESCENARIO ACTUAL ¿CÓMO ESTAMOS?.....	429
1.1. Principales ideas de partida	429
1.2. Importancia de los Indicadores.....	436
2. BREVE REFERENCIA A LA OIT	443
3. DATOS DESDE EUROPA	446
4. DATOS DE ESPAÑA	451
5. ¿Y DESPUÉS DE TODO ESTO QUÉ CONCLUSIONES EXTRAEMOS? REFLEXIONES FINALES	455
6. BIBLIOGRAFÍA	462
LAS RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICAS Y LOS TRABAJADORES POBRES: ¿UNA SOLUCIÓN DE FUTURO?.....	465
<i>Carolina Gala Durán</i>	
1. INTRODUCCIÓN	465
2. EL PAPEL DE LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN	468
3. LA MUY DIFÍCIL INCLUSIÓN DE LOS TRABAJADORES POBRES EN EL MARCO DE LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN AUTONÓMICAS.....	486
4. ¿DEBERÍAN REFORMARSE LAS RENTAS MÍNIMAS?.....	494
5. NORMATIVA CITADA	497
LA RENTA BÁSICA UNIVERSAL E INCONDICIONADA Y LA LUCHA CONTRA LA POBREZA EN LA OCUPACIÓN: UNA PRIMERA APROXIMACIÓN.....	499
<i>Fco. Javier Calvo Gallego</i>	
1. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTUALIZACIÓN	499
2. LOS RASGOS DE LA RENTA BÁSICA UNIVERSAL E INCONDICIONADA	504
2.1. Una primera aproximación al concepto.....	504
2.2. Ingreso en metálico, periódico y permanente	505

2.3. “Prestación” pública abonada por una estructura público-política: su relación con otras prestaciones propias del Estado del Bienestar	507
2.4. De carácter universal e individual: algunas matizaciones	510
2.5. Incondicionada tanto al nivel de rentas como por la no imposición de obligación alguna al perceptor: críticas y réplicas	511
3. SOBRE LA VIABILIDAD ECONÓMICA DE LA RENTA BÁSICA UNIVERSAL E INCONDICIONADA.....	515
4. LOS EFECTOS SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO Y SOBRE LA PROPIA SOSTENIBILIDAD DE LA PRESTACIÓN: UNA PRIMERA APROXIMACIÓN.....	517
5. PRIMERAS CONCLUSIONES DE UNA INVESTIGACIÓN AÚN EN FASE INICIAL	522

INSTRUMENTOS CONTRA LA POBREZA LABORAL: ¿ASISTENCIA PÚBLICA O DERECHO SUBJETIVO PÚBLICO DE ALIMENTOS?..... 525

José Antonio Fernández Amor

1. INTRODUCCIÓN.....	525
2. UN MARCO REFERENCIAL: APROXIMACIÓN AL DERECHO DE ALIMENTOS EN EL MARCO DEL DERECHO PRIVADO	527
3. EL DERECHO SUBJETIVO PÚBLICO DE ALIMENTOS	529
3.1. Fundamentos constitucionales y estatutarios	530
3.2. Régimen jurídico básico del derecho público de la persona a alimentos	535
3.2.1. Presupuesto de hecho y naturaleza de la prestación.....	535
3.2.2. Aspectos subjetivos	539
3.2.3. Aspectos cuantitativos	541
3.2.4. Aspectos territoriales	544
3.2.5. Aspectos temporales	545
3.2.6. Gestión de la prestación.....	546
3.2.7. Infracciones y sanciones	547
3.2.8. Tratamiento fiscal de la prestación económica	548
4. PROPUESTAS: LA RENTA ESTATAL DE INSERCIÓN Y LA RENTA BÁSICA DE LA CIUDADANÍA	549
5. CONCLUSIONES.....	552

PRESENTACIÓN

Esta monografía incorpora las principales ponencias, así como una selección de las comunicaciones, presentadas al Seminario Internacional “Pobreza en la ocupación y propuestas de lucha contra la misma” que tuvo lugar en la Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla los días 15 y 16 de noviembre de 2018 en el marco del V Centenario de dicha Facultad.

Con este Seminario -y, obviamente, con la obra que ahora presentamos y que recoge sus principales resultados- se puso fin al Proyecto de Investigación Instrumentos Normativos para la Mejora de las Trayectorias de los Working Poor y su Inclusión Social (DER2015-63701-C3-1-R) financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y que hemos tenido el honor de dirigir.

Durante aquellas sesiones, y partiendo, claro está, de las conclusiones ya alcanzadas en la primera monografía de este proyecto -AAVV. Trabajadores pobres y pobreza en el trabajo. Concepto y evolución de la pobreza en la ocupación: el impacto de las últimas reformas legales, Ed. Laborum, Murcia, 2017- se pretendió profundizar en el estudio de las posibles propuestas en la lucha contra esta lacra, sin duda una de las más importantes y singulares de la nueva realidad social.

De ahí que, partiendo de varios estudios sobre la idea antagónica de calidad en el empleo, así como de otras cuestiones de economía laboral a la que se dedican los primeros capítulos de este libro, se abordaran, desde una perspectiva voluntariamente propositiva, algunas de las hipotéticas medidas en la lucha contra la pobreza en la ocupación en el ámbito, no solo de las políticas de empleo o del marco institucional de la relación laboral y del sistema de relaciones laborales, sino también desde la perspectiva del sistema de la protección social o incluso del derecho tributario. Y ella ya que, al menos para estos investigadores, un problema tan complejo como la pobreza en la ocupación requiere también una actuación multifactorial y sinérgica, que no olvide la perspectiva de género, instrumentos como la responsabilidad social, así como prestar una atención especial a determinados colectivos como inmigrantes o personas con discapacidad.

Para concluir, los investigadores principales de este proyecto, así como los directores y el coordinador de esta monografía tan solo desean agradecer a todos y cada uno de los participantes, así como al resto de investigadores del proyecto, su trabajo y generoso esfuerzo a lo largo de estos tres años de actividad, así como por el clima de debate y sana confrontación de ideas que, especialmente a lo largo del seminario, disfrutamos. Y ello ya que, como el lector podrá observar, la “mezcla” de juristas, economistas, sociólogos y profesores de ciencias de la educación propia de este proyecto -cada uno de ellos con distintas perspectivas sobre una misma realidad- ha dado lugar a posiciones no siempre coincidentes pero que sin duda enriquecen nuestro acervo ante uno de los principales problemas no solo, pero sí especialmente, de nuestro país y de nuestra comunidad. Tan solo confiamos en que estas páginas ayuden al lector a comprender y a actuar ante esta lacra social, cada uno desde nuestra propia responsabilidad.

TIPOLOGIA DE INDICADORES DE CALIDAD DEL EMPLEO OBJETIVOS Y SUBJETIVOS

FRANCISCO GÓMEZ GARCÍA

*Prof. Titular de Universidad, Departamento de Economía e Historia Económica
Universidad de Sevilla*

ROSARIO GÓMEZ-ÁLVAREZ DÍAZ

*Profa. Contratada-doctora, Departamento de Economía e Historia Económica
Universidad de Sevilla*

ALICIA CABRERA RODRÍGUEZ

*Economista, Master en Consultoría Económica y Análisis Aplicado
Universidad de Sevilla*

1. INTRODUCCIÓN

El trabajo es uno de los pilares fundamentales para la consecución de una vida mejor (Stiglitz, *et al.* 2008). En el actual sistema económico, la mayor parte de la población obtiene los recursos económicos para tener una vida digna mediante su trabajo asalariado. Asimismo, gran parte de nuestra vida se dedica a una actividad laboral, y como consecuencia, las condiciones en las que se desarrolle incide de forma decisiva en el bienestar personal (Muñoz de Bustillo *et al.*, 2011).

Por otro lado, como muestra la OCDE (2014), existe una correlación muy fuerte entre las posiciones que ocupan los países con respecto a la calidad del empleo y sus posiciones con respecto a la cantidad de empleo que hay en ellos, lo que sugiere que, al menos a nivel agregado, no existe un sacrificio entre cantidad y calidad sino sinergias potenciales.

Sin embargo, en la actualidad más de dos tercios de las personas que trabajan en el mundo lo hacen sin contrato y sin derechos, sufriendo carencias de diferente índole: discriminación, remuneración muy por debajo de sus capacidades,

sobreexposados a accidentes o enfermedades laborales o carecen de protección social (OIT, 2015).

Por estos motivos, la definición y la medición de la calidad del empleo es un tema al que se le ha prestado especial atención desde el ámbito académico, y también desde los organismos internacionales. La calidad del empleo es un término multidimensional, por lo que existen diferentes propuestas de definición y de medición, que siguen diversas metodologías de identificación y agregación (Muñoz de Bustillo, *et al.* 2011). Se debe tener en cuenta que la definición está condicionada por el contexto socio-económico, el momento histórico, etc (UNECE, 2015), y en estos momentos es un concepto abierto al debate académico y estadístico (Leschke, y Finn, 2012).

La definición y los elementos que la configuran depende de la perspectiva del análisis que se adopte, pues puede ser desde la sociedad, la empresa o el individuo (Vermeulen, 2005). Como nos indica este autor, el enfoque social se centra en las consecuencias sociales de considerar el empleo de alta o baja calidad. El empleo de alta calidad sería aquel que permite a las personas trabajar de acuerdo con su cualificación, favoreciendo a la vez la cohesión social. Para la empresa, la calidad del empleo se correspondería con recursos humanos formados y eficientes. Desde la perspectiva de la persona trabajadora, esta considerará un trabajo de calidad a aquel que reúna algunos requisitos como estar bien remunerado y trabajar en un lugar seguro, entre otros.

Además, debemos tener en cuenta que la adopción de la perspectiva individual también se puede evaluar atendiendo a tres niveles: macroeconómico, meso y micro (Guergoat-Larivière & Marchand, 2012). Por ejemplo, el establecimiento de la normativa sobre prevención de riesgos laborales es una decisión macroeconómica. A nivel meso se determinan otros elementos como la existencia de un acuerdo colectivo en la empresa, y por último, están los elementos microeconómicos del puesto de trabajo específico como es la autonomía. Esta aclaración metodológica es importante, porque se evalúa la calidad del trabajo a partir de la evaluación individual, pero esto no implica emplear solo indicadores microeconómicos.

Desde el punto de vista individual, que es el que vamos a seguir en este trabajo, se pueden abordar dos perspectivas: la subjetiva y la objetiva, como explica Arranz, García-Serrano, & Hernanz (2016). Desde la perspectiva objetiva (Arranz *et al.*, 2016) se considera que la calidad del empleo se constituye por las características de los puestos de trabajo que satisfacen las necesidades de las personas en relación con el trabajo. Este concepto procede en última instancia de una teoría sobre lo que son las necesidades humanas y lleva a investigar cuánto de dichas necesidades son satisfechas por los puestos de trabajo (Green, 2006). El hecho de que se denomine “objetiva” es por el uso de indicadores no basados en la evaluación de la utilidad del individuo, pero esto exige la justificación teórica de las dimensiones, y la selección adecuada de indicadores.

La segunda plantea que sea el individuo el que evalúe el nivel de bienestar o utilidad derivada del empleo. Esta perspectiva tiene como ventaja que permite al investigador eludir la selección de los atributos relevantes en términos de calidad del empleo y medirlos. Como limitación, se encuentra el hecho de que hay muchas otras variables que afectan al nivel de satisfacción con el trabajo, que no están relacionadas con las características del puesto en sí, y que aminoran el papel de la satisfacción como indicador de calidad del empleo; o el uso de una única pregunta sobre satisfacción para medir la calidad del empleo dada la restricción que supone esto para el análisis científico o para la formulación de políticas.

El objetivo del presente trabajo es presentar el conjunto de indicadores objetivos y subjetivos más extendidos para evaluar la calidad del empleo¹. La metodología que empleamos es diferente para los dos casos. En el caso de los indicadores objetivos nos centramos en las propuestas de los organismos internacionales más relevantes: OIT, UE, OCDE y por último la ONU, por medio de la UNECE (2015), pues son los más empleados en las evaluaciones de políticas públicas. En concreto, esta última propuesta es el resultado de la reunión de expertos de los otros cuatro organismos internacionales. Por el contrario, la medida subjetiva de la calidad del empleo todavía no cuenta con un marco consensuado, por lo que en 2017 la UNECE creó un grupo para esta tarea específica, todavía inacabada. Por ese motivo, la revisión de los principales indicadores desde esta perspectiva se fundamenta en mayor medida en trabajos académicos.

Estos marcos analíticos ofrecen una batería de indicadores, aunque recientemente han aparecido propuestas encaminadas a sintetizar toda esta información en un único indicador, bien mediante una única pregunta evaluativa, o bien con la construcción de un indicador sintético. En este último caso, se requiere algún criterio de ponderación de las dimensiones y algún sistema de agregación (Arranz, García-Serrano, & Hernanz, 2016). Por ejemplo, la propuesta de la OCDE ofrece tres subindicadores sintéticos para evaluar la calidad del empleo, y Eurofound ha calculado un índice sintético en alguno de sus informes.

La estructura que seguimos en este capítulo es el siguiente. En el apartado dos presentamos brevemente cuál es el marco teórico que sustenta al concepto de calidad de empleo, a partir de la propuesta realizada por Muñoz de Bustillo *et al.* (2011). En el apartado 3 presentamos los principales indicadores objetivos ofrecidos por los organismos internacionales. En el apartado cuatro recogemos de forma detallada las dimensiones de la calidad de empleo según la UNECE, pues es en la actualidad la metodología que disfruta de mayor consenso internacional. En el apartado 4, analizamos las principales propuestas en la medición de la calidad subjetivo del empleo, y finalizamos con una serie de conclusiones.

¹ Destacan, entre otros, los trabajos recopilatorios de Green (2006); Kalleberg (2011) Guillén, Ana M. and Svønn-Åge (2009) Muñoz de Bustillo, (2011), McCann (2017).

2. ENFOQUES TEÓRICOS DE LA CALIDAD DEL EMPLEO

Las propuestas empíricas se fundamentan en marcos teóricos diversos, que proceden especialmente de la economía, sociología y psicología, para determinar los elementos esenciales que configuran su propuesta sobre la calidad del empleo. Siguiendo el trabajo de Muñoz de Bustillo *et al.* (2011), podemos exponer cuáles son las principales aportaciones teóricas que permiten comprender, y también debatir, cuáles son las dimensiones adecuadas que debe incluir la definición de la calidad del empleo:

- El enfoque de la teoría económica clásica considera que el trabajo incide en la función de utilidad del individuo de dos formas. La primera de ellas es indirecta, puesto que el trabajo proporciona un salario para la posterior adquisición de bienes y servicios; y directamente según la utilidad o desutilidad que éste genere sobre la propia persona. El papel del salario es la compensación de las características de los puestos de trabajo, por lo que los trabajadores con igual cualificación pueden elegir entre distintas “cestas” de salarios y otras características no monetarias que le ofrecen la misma “remuneración total” (calidad del empleo).

- El enfoque de la economía radical, por su parte, afirma que los salarios y las condiciones laborales no se establecen de forma “compensatoria”, sino que es el resultado de las relaciones de poder. Por tanto, la calidad del empleo depende de la capacidad de negociación de los sindicatos y de la incidencia e ideología de los partidos políticos.

- La psicología y la sociología estudian las relaciones laborales dentro de la empresa y en las relaciones de mercado. El comportamiento individual puede verse afectado por la pertenencia a grupos, pudiendo ser diferente dentro de un grupo al tener en cuenta los premios y los castigos que se derivarían, si su comportamiento está de acuerdo o no con las normas internas del grupo. La presión que el individuo puede experimentar para adecuarse al patrón pre-existente de cómo debe hacerse un trabajo puede limitar su capacidad para negociar libremente nuevas condiciones laborales. Esto significa que los grupos de trabajadores pueden verse atrapados en un nivel de condiciones laborales de baja calidad o ineficientes como consecuencia de decisiones pasadas o de normas. Por tanto, la capacidad del trabajador para participar en el establecimiento o la gestión de las reglas internas de los grupos es en sí misma una dimensión de la calidad del empleo. Además, el enfoque sociológico tradicional hace hincapié en la importancia del desarrollo de las cualificaciones y la autonomía. Estas características se ven afectadas por los cambios estructurales, el progreso técnico, la división del trabajo y las prácticas de dirección. Por otra parte, la sociología y la psicología se preocupan por determinar cómo las relaciones grupales en el trabajo afectan al sentimiento de auto-realización y bienestar psicológico de los trabajadores. Por tanto, desde esta visión los factores a valorar como componentes de la calidad de empleo serían: capacidad para la gestión de las

normas internas, autonomía, desarrollo de las cualificaciones, auto-realización y bienestar subjetivo.

- El enfoque institucional hace especial hincapié en la teoría de la segmentación del mercado laboral, que ocasiona el surgimiento de diferentes mercados que funcionan con reglas diferentes, que tienen diversidad de causas, desde la discriminación, la tecnología, etc. Todo ello incide en las relaciones contractuales, la estabilidad en el empleo, las oportunidades para el desarrollo de las cualificaciones y la progresión profesional.

- La literatura sobre medicina ocupacional y sobre salud y seguridad considera el lugar de trabajo como un espacio de exposición a agentes físicos y psicológicos que generan enfermedades y riesgo de accidentes.

- Los estudios sobre equilibrio de la vida privada y profesional evalúan el tiempo de trabajo y la intensidad del esfuerzo. Aunque se trata de una cuestión de interés tratada en estudios anteriores, no es hasta los años setenta del siglo XX cuando toma centralidad y se produce una explosión de literatura. Esta se puede agrupar en tres categorías: estudios sobre los niveles objetivos de exigencia de las actividades laborales y no laborales y su impacto en el bienestar de los trabajadores; estudios sobre las normas y los valores en torno a la vida laboral y no laboral y su relación con las preferencias y las expectativas de los trabajadores; y estudios sobre la evaluación subjetiva de los trabajadores de su situación con respecto al equilibrio de la vida profesional y personal y sus determinantes. Desde el enfoque subjetivo se mediría la satisfacción de cada trabajador con dicho equilibrio; por el contrario, el enfoque objetivo supone tratar de cubrir en detalle el nivel de las exigencias laborales en el ámbito del tiempo de trabajo (la duración, la programación, la flexibilidad, la regularidad y la existencia de límites entre tiempo laboral y no laboral) y en el ámbito de la intensidad del esfuerzo (el ritmo de trabajo y la carga).

3. LA MEDICION DE LA CALIDAD DEL EMPLEO POR ORGANISMOS INTERNACIONALES

Para tratar de medir la calidad del empleo es necesario definir qué es lo que se va a intentar medir, delimitar el conjunto de atributos evaluados, especificar el marco que justifica la estructura de esta medición, así como, el peso de las distintas dimensiones y sub-dimensiones que lo conforman, lo cual ha dado lugar a varias iniciativas políticas, a investigaciones y estadísticos que tratan de definir y medir la calidad del empleo. Se han desarrollado varios marcos al respecto, algunos se centran en los atributos específicos de los puestos de trabajo (Eurofound, 2012a), otros se extienden a las prestaciones de servicios públicos vinculadas al empleo o al papel de las relaciones laborales y otros tienen una perspectiva mucho más amplia, como se explica en el artículo de la OCDE de Cazes, Hijzen, & Saint-Martin (2015, pp. 8-9).

Debido a esta amplitud de perspectivas, nos hemos planteado abordar los conceptos con el mayor consenso posible, siguiendo así el consejo de los expertos

en la construcción de indicadores multidimensionales (Nardo, *et al.* 2008; Alkire, 2008). Las principales propuestas de medición han surgido de la OIT, la Unión Europea, la OCDE y la UNECE.

Los marcos estadísticos ofrecidos por estos organismos no utilizan juicios de valor explícitos sobre lo que debería considerarse buena o mala calidad del empleo y no priorizan ningún tipo de indicador ni proporcionan recomendaciones sobre cómo deberían emplearse. Contienen indicadores que miden tanto resultados de la calidad del empleo (como los salarios) como determinantes de la calidad del empleo (como las características de los sistemas de relaciones laborales). El objetivo general de estos marcos estadísticos es ofrecer recomendaciones internacionales para producir un conjunto coherente de indicadores de la calidad del empleo que puede ajustarse a distintas circunstancias y condiciones nacionales, mientras que las elecciones normativas se dejan al criterio de los usuarios de los datos.

3.1. OIT

La organización Internacional del Trabajo fue el primer organismo preocupado en promover el empleo de calidad, entendido por aquel que tiene en cuenta otras características adicionales a la retribución, y que denominó “trabajo decente”. Por lo que expresamente considera que su finalidad primordial es promover oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana (OIT, 1999, p. 4). Este concepto ganó fuerza cuando la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la ONU en su informe “Por una globalización justa: Crear oportunidades para todos”, en 2004, propuso convertir al trabajo decente en un objetivo global (Levaggi, 2007).

Además, en esta definición convergen los cuatro objetivos estratégicos de la OIT que son (OIT, 1999, pp. 4-5):

- a) la promoción de los derechos laborales;
- b) la promoción del empleo;
- c) la protección social contra las situaciones de vulnerabilidad, y
- d) el fomento del diálogo social.

El Director General de la OIT reafirma que el trabajo decente “es un concepto integrativo en cuya realización es necesario combinar aspectos relativos a los derechos, el empleo, la protección y el diálogo en un todo integrado, agregándose que constituye una meta, un marco para la definición y actuación de políticas, un método de organización de actividades y programas, y una plataforma para la asociación con otras entidades” (OIT, 2000).

Ermida Uriarte (2001) destaca que “el trabajo decente es un concepto en construcción, de carácter integrativo y de profundo contenido ético”. Por su parte,

Levaggi (2007) señala que “el trabajo decente es un concepto que trata de expresar lo que debería ser un buen trabajo o empleo digno en un mundo globalizado”. Señala además que “no es decente el trabajo que se realiza sin respeto a los principios y derechos laborales fundamentales, ni el que no permite un ingreso justo y proporcional al esfuerzo realizado, sin discriminación de género o de cualquier otro tipo, ni el que se lleva a cabo sin protección social, ni aquel que excluye el diálogo social y el tripartismo”. Por otra parte, se cuestiona el uso del término “decente”, dado que “eso sería aceptar que hay trabajos que no son decente, y para mi es más simple, más crudo, más gráfico, sintetizar diciendo que el trabajo siempre es decente. Lo que no es decente, es esclavitud” (Jornada Mundial por el Trabajo Decente, 2008).

En ocasiones, el concepto de trabajo decente puede llegar a confundirse o interpretar de manera que se confunda con otros conceptos que “a priori” parecen tener el mismo significado. Algunos autores en sus artículos se han propuesto establecer las diferencias.

Levaggi (2006), el trabajo decente añade nuevas dimensiones de carácter normativo, de seguridad y de participación. Eso sí, sostiene que el trabajo decente engloba al empleo de calidad.

Sin embargo, el concepto de “trabajo decente” ha dado lugar a numerosos debates o reuniones que surgen con el objetivo de llevarlo a la práctica. Tal es así que en diversas conferencias internacionales sobre el tema se ha debatido sobre sus alcances, sus dimensiones y sobre los componentes que lo definen.

Su delimitación práctica mediante once dimensiones, y sus respectivos indicadores, se realizó en el año 2002, que se revisaron con una propuesta en el 2008.

- 1) Las oportunidades de empleo
- 2) Trabajo inaceptable
- 3) Ingresos suficientes y trabajo productivo
- 4) Horas de trabajo decente
- 5) La estabilidad y la seguridad del trabajo
- 6) Combinar el trabajo y la vida familiar
- 7) Trato justo en el empleo
- 8) Ambiente de trabajo seguro
- 9) La protección social
- 10) Las relaciones y el diálogo social
- 11) El contexto económico y social del trabajo decente

Estas 11 dimensiones cuentan a su vez con una batería de 50 indicadores, a partir de datos agregados, por ejemplo, la tasa de desempleo o la desigualdad de la

distribución de la renta en el país. Esta mezcla de indicadores macroeconómicos con otros microeconómicos ha generado ciertas críticas sobre su capacidad evaluativa.

3.2. Unión Europea

El problema de la calidad del empleo no se incorpora a la agenda europea hasta los años 90 (González y Guillén, 2009). Y es en el año 2000, con la Estrategia de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo, donde se añade finalmente como objetivo el “crecimiento económico sostenible con más y mejores puestos de trabajo”. Como consecuencia de esto, la UE comenzó a centrarse más explícitamente en la calidad de los puestos de trabajo, en la promoción de las buenas condiciones de trabajo y la prestación de la seguridad social que han sido durante mucho tiempo los elementos centrales del modelo social europeo (Burchell, Sehnbruch, Piasna, & Agloni, 2014).

Este nuevo objetivo conlleva, además de la aplicación de las políticas macroeconómicas adecuadas, la lucha contra la exclusión social, con la finalidad de aumentar la competitividad de las empresas europeas en los mercados globales. Apostando por implantar en las empresas de la UE un nuevo modelo de trabajo basado en recursos humanos fuertes, trabajadores participativos con autonomía dentro de los procesos de producción, cualificados y con buenas condiciones de trabajo, frente a los países como Estados Unidos o Japón que apuestan únicamente por la mejora en las tecnologías como medio para lograr un mayor rendimiento en el mercado (Ramos, Negro & Merino, 2011).

Como consecuencia de ello, la Comisión Europea plantea un marco conceptual y un sistema de indicadores con objeto de hacer un seguimiento de la pobreza y la exclusión social en los países miembros así como de evaluar la calidad del empleo, lo que dio como resultado el conjunto de “indicadores de Laeken” (Comisión de las Comunidades Europeas, 2001).

En ellos se recogen un total de diez elementos de calidad de empleo, atendiendo a dos perspectivas diferentes. Por un lado, a las características intrínsecas del trabajo, que serían las características objetivas incluidas la satisfacción profesional, la remuneración, las retribuciones en especie, la jornada laboral, las cualificaciones, la formación y las perspectivas de trayectoria profesional, el contenido del trabajo, la coincidencia entre las características del empleo y las del trabajador. Por otro lado, a los aspectos relacionados con el entorno de empleo, o características extrínsecas, donde se incluirían la igualdad entre hombres y mujeres, la salud y seguridad, la flexibilidad y seguridad, el acceso al empleo, la conciliación entre la vida profesional y la vida privada, el diálogo social y la participación de los trabajadores, diversidad y no discriminación (CCE, 2001).

Por otro lado, el informe de Eurofound (2015) para la Comisión Europea, presentó un análisis de la tendencia de la calidad del empleo desde 1995 hasta 2010 para los países de la UE. Se midieron cuatro aspectos de la calidad del trabajo:

habilidades y discrecionalidad, riesgos laborales, intensidad del trabajo y calidad del tiempo de trabajo. Cada uno de estos aspectos se midieron a su vez por una serie de subíndices. Todas las medidas se transformaron para tener una escala de 0 a 100 para ayudar a la comparabilidad.

Las habilidades y discrecionalidad se evalúan mediante la complejidad de las tareas requeridas, si la capacitación es la adecuada para dichas tareas, el control que tiene la persona sobre cómo trabajar y el ritmo de trabajo. Los riesgos laborales se determinan mediante los riesgos ambientales a los que está sometido el trabajador, junto al levantamiento de pesos y problemas derivados de la posición corporal. La intensidad de trabajo se determina mediante el ritmo de trabajo y la dependencia de las tareas de una persona respecto a otras personas u objetos. Por último, la calidad del tiempo de trabajo se evalúa en función de las horas que no implican trabajar por la noche, fin de semana o superar el número de horas semanales establecido.

Posteriormente, en el último informe de Eurofound (2017) ha habido un cambio metodológico, de forma que se emplean siete indicadores: condiciones físicas de trabajo, condiciones sociales del trabajo, intensidad del trabajo, calidad del tiempo de trabajo, competencias y discrecionalidad, perspectivas y retribución. El objetivo es centrarse en las condiciones específicas que afectan al puesto de trabajo, si bien es cierto, como se reconoce en el propio informe, que estas se encuentran condicionadas por factores macro de índole económico, político y social.

3.3. OCDE

La OCDE ha realizado una propuesta de medición de la calidad del empleo (Cazes, S., Hijzen, A., & Saint-Martin, A., 2015) centrándose en los elementos que contribuyen al bienestar de los trabajadores, tomando como marco analítico el informe de la Comisión sobre Medición del Desarrollo Económico y el Progreso Social (Stiglitz *et al.*, 2009). La propuesta considera tres aspectos complementarios de la calidad del empleo.

El primero de ellos es la calidad de los ingresos, que mide el grado en que el empleo contribuye al nivel de vida de los trabajadores y sus familias, con un énfasis particular en los trabajadores de salarios bajos. Esta dimensión se mide con un índice sintético que tiene en cuenta el nivel y la distribución (desigualdad) de los ingresos laborales.

El segundo es la seguridad en el mercado de trabajo: captura los aspectos de la seguridad que están relacionados con el empleo y se refiere al riesgo de pérdida del empleo y sus consecuencias (sobre todo en términos de pérdida esperada de ingresos) para los trabajadores y sus familias. Esta dimensión se define en términos de dos componentes: riesgo de desempleo (que se obtiene como el producto de la probabilidad de convertirse en parado y la duración media esperada del paro) y protección del desempleo (que se define a través de la reducción del riesgo mediante

el sistema de protección por desempleo, medida por la cobertura y la generosidad de las prestaciones).

El tercero es la calidad del entorno laboral: se refiere a los aspectos no económicos de la calidad del empleo, incluyendo factores relacionados con la naturaleza y el contenido del trabajo que se realiza, la distribución del tiempo de trabajo y las relaciones en el lugar de trabajo. Esta dimensión se centra en los aspectos del bienestar relacionados con la salud y se basa en la literatura sobre salud ocupacional. Se mide a través de la proporción de trabajadores que experimentan tensión en su trabajo (job strain), es decir, un desajuste entre los factores que generan presión y los recursos del lugar de trabajo que ayudan a desarrollar adecuadamente las tareas: los primeros se miden a través de indicadores sobre carga de trabajo y presión para realizar el trabajo, exposición a factores de riesgo físico para la salud e intimidación o abuso en el lugar de trabajo, mientras que los segundos se miden mediante indicadores sobre autonomía y oportunidades para el aprendizaje, buenas prácticas de la dirección y buenas relaciones sociales en el lugar de trabajo.

Estas tres dimensiones ofrecen información del impacto de la actividad laboral, es decir de los resultados de éste sobre el bienestar de los trabajadores, e incluye no sólo la actividad dentro de la empresa, sino también la actividad pública y los efectos sobre la distribución de los ingresos salariales.

Los resultados de los 32 países que se examinan (que se refieren al año 2005 -calidad del entorno laboral- y 2010 -los otros dos indicadores-) muestra que los países con peores logros son Estonia, Grecia, Hungría, Polonia, Eslovaquia, España y Turquía, puesto que se encuentran entre los diez peores países en dos o en las tres dimensiones de calidad del empleo y además no se encuentran entre los diez mejores en ninguna de ellas. Como elemento adicional de interés, se obtiene una correlación muy fuerte entre las posiciones de los países con respecto a cada una de estas dimensiones y sus posiciones con respecto a la tasa de ocupación (como aproximación a la cantidad de empleo que hay en ellos). Esto sugiere que, al menos a nivel agregado, no existe un sacrificio entre cantidad y calidad.

3.4. UNECE

La Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (UNECE), en colaboración con la OIT, Eurostat y la OCDE, han desarrolla recomendaciones operativas para medir las dimensiones señaladas dentro de la calidad del empleo (UNECE, 2010, 2015).²

² El Grupo de Expertos sobre la medición de la calidad del empleo se creó en febrero de 2012, está integrado por Alemania (presidente), Azerbaiyán, Australia, Canadá, Finlandia, Francia, Israel, Italia, Luxemburgo, México, República de Moldavia, Países Bajos, Polonia, Suiza, Reino Unido, Eurostat, Eurofound, OIT, OCDE, UNECE (secretaria) y Mujeres en la Globalización y Organización del Empleo Informal (WIEGO).

Se constituyó un grupo de expertos cuyos objetivos fueron tres. El primero de ellos consistió en la revisión de la estructura conceptual de la medición de la calidad del empleo. El segundo la revisión de los indicadores, y el tercero el desarrollo operativo de las definiciones y una guía práctica para el uso de los indicadores y su interpretación. Este grupo de expertos definen la calidad del empleo como:

“Los aspectos del empleo que pueden afectar al bienestar de las personas. En otras palabras, la calidad del empleo se refiere a las condiciones éticas del empleo, los beneficios monetarios y no pecuniarios, la conciliación de la vida familiar y laboral, la protección social y la seguridad en el empleo, el desarrollo de las capacidades y el aprendizaje, así como la motivación y las relaciones sociales”.

Como destaca la propia UNECE (2015), cada una de estas dimensiones están relacionadas con las necesidades humanas de formas diferentes, por lo que no son “compensables” unas con las otras, ni existe una jerarquía entre ellas (UNECE, 2015).

Esta propuesta es la más reciente y es la que cuenta con mayor consenso de los expertos sobre las dimensiones que se deben incluir:

- 1) Seguridad y ética
- 2) Ingresos y beneficios
- 3) Equilibrio entre trabajo y vida no laboral
- 4) Seguridad en el trabajo y protección social
- 5) El diálogo social
- 6) Desarrollo de habilidades y formación
- 7) Relaciones sociales y motivación.

A su vez se proponen más de 50 indicadores, por lo que se considera una “caja de herramientas” muy útil para recopilar datos y calcular indicadores comparables internacionalmente sobre la calidad del empleo. Esta propuesta no está relacionada directamente con ninguna agenda política y por tanto no se emplea directamente para evaluar el progreso de objetivos específicos.

Cuadro 1. Marcos internacionales para la medición de la calidad de empleo: dimensiones y cobertura geográfica.

Institución	Dimensiones	Cobertura geográfica
EU Laeken (2001)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Calidad del empleo intrínseca 2) el aprendizaje y el desarrollo profesional permanente 3) La igualdad de género 4) Salud y seguridad en el trabajo 5) La flexibilidad y la seguridad 6) Inclusión y acceso al mercado de trabajo 7) La organización del trabajo y la conciliación de la vida 8) El diálogo social y la participación de los trabajadores 9) La diversidad y la no discriminación 10) En general el rendimiento económico y la productividad 	Unión Europea
UNECE-Business Europe (2001)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Número de accidentes mortales y graves 2) Las tasas de enfermedades profesionales 3) Número de días perdidos por enfermedad 4) La productividad del trabajo 5) Proporción de la población que trabaja con bajos, medios y altos niveles de educación 6) Proporción de la población con nivel básico, medio y alto de conocimientos sobre las TIC 7) tiempo medio necesario para encontrar primero o el nuevo trabajo 8) Tasa de empleo y la tasa de desempleo 9) La proporción de población en edad laboral creando su propia empresa 	Unión Europea
ETUI (2008)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Los salarios 2) formas no estándar de empleo 3) El tiempo de trabajo y la conciliación de la vida 4) las condiciones de empleo y de trabajo de seguridad 5) Las habilidades y el desarrollo de carrera 6) la representación de intereses colectivos 	Unión Europea
EMCO (2012)	<ol style="list-style-type: none"> 1) La seguridad socio-económico: seguridad de rendimiento, trabajo y carrera adecuada 2) Educación y formación: el desarrollo de habilidades, la empleabilidad 3) Condiciones de trabajo: salud y seguridad en el trabajo, la intensidad del trabajo, la autonomía, la representación interés colectivo 4) El trabajo-vida y el equilibrio de género: Conciliación de la vida, el equilibrio de género 	Unión Europea

Institución	Dimensiones	Cobertura geográfica
OIT (2008)	1) Las oportunidades de empleo 2) Trabajo inaceptable 3) Ingresos suficientes y trabajo productivo 4) Horas de trabajo decente 5) La estabilidad y la seguridad del trabajo 6) Combinar el trabajo y la vida familiar 7) Trato justo en el empleo 8) Ambiente de trabajo seguro 9) La protección social 10) Las relaciones y el diálogo social 11) El contexto económico y social del trabajo decente	Global
Eurofound (2012a, 2015)	Índice de Calidad del Trabajo (2012a) 1) Las ganancias 2) Las perspectivas 3) La calidad del trabajo intrínseca 4) El tiempo de trabajo de calidad Índice de Calidad del Trabajo no pecuniaria (2015) 1) La calidad del trabajo intrínseca 2) Los riesgos de empleo 3) Los riesgos laborales 4) Tiempo de trabajo 5) Conciliación	Union Europea
OCDE (2014)	Calidad de los ingresos Seguridad en el mercado de trabajo Calidad del entorno laboral	Global
UNECE (2015)	1) Seguridad y ética 2) Ingresos y beneficios 3) Equilibrio entre trabajo y vida no laboral 4) Seguridad en el trabajo y protección social 5) El diálogo social 6) Desarrollo de habilidades y formación 7) Relaciones sociales y motivación	Global

Fuente: OCDE (2014) y elaboración propia

4. DIMENSIONES DE LA CALIDAD DE EMPLEO SEGÚN LA UNECE

La literatura sobre la medición de la calidad del empleo ha tenido que enfrentarse a dificultades de varios niveles, como expone Burchell (2014) en su artículo:

- I. La metodología y la medición de la calidad del empleo
- II. El nivel de análisis del concepto
- III. Variables que se utilizarán para su medición

En primer lugar, las mediciones de éxito requieren de fuentes de datos fiables y, preferiblemente, comparables, ya que los avances teóricos y metodológicos sobre el tema de la calidad del empleo están estrechamente relacionados con la disponibilidad de datos.

La investigación académica que mide las condiciones de empleo que conducen a una mejor calidad de vida, está construida sobre una base teórica y un trabajo empírico sólidos, sin embargo, no se ha alcanzado un consenso en cuanto a los que constituye exactamente un “buen empleo” o a la mejor manera de poner en práctica una medida sintética que lo aproxime. Por otra parte, en cuanto a la obtención de datos comparables entre países, como explica el artículo mencionado anteriormente, la mayoría de los indicadores existentes se han desarrollado sobre la base de conjuntos de datos de un solo país o tienden a limitarse a los estados miembros de la UE, consecuentemente, estos indicadores nos dicen poco acerca de las comparaciones nacionales.

El segundo problema es que la medición de la calidad del empleo tiene que enfrentarse a la cuestión de qué nivel del mercado de trabajo es el que estamos investigando, es decir, si estamos interesados en los trabajadores individuales, en el entorno normativo o en el mercado laboral en su conjunto, puesto que cada una de las perspectivas genera unos requisitos diferentes de datos y de metodologías de medición.

En el nivel más individualista, algunos modelos se centran en las actitudes de los trabajadores e ignoran los detalles del trabajo o de sus condiciones en sí. Otros modelos, por el contrario, tienen más que ver con el contexto a nivel macro de los puestos de trabajo, tomando medidas como el nivel de protección legal que el Estado proporciona a los trabajadores, el estado del mercado de trabajo para analizar el riesgo de perder el empleo y el desempleo o los tipos de asistencia ante la pérdida de empleo.

El Grupo de Expertos de la UNECE en la medición de la calidad del empleo suelen adoptar una perspectiva desde el individuo, los cuales pueden evaluar la calidad de empleo si se cumplen ciertas condiciones, tales como la seguridad y la salud en el trabajo o la seguridad del empleo y si la remuneración es favorable. Por tanto, desde esta perspectiva se podría definir la calidad del empleo como la totalidad de aspectos del empleo que pueden afectar al bienestar de las personas empleadas. Además, hay que tener en cuenta que la calidad del empleo es un concepto multidimensional que se caracteriza por tener diferentes dimensiones o facetas que se refieren a las necesidades humanas de diversas maneras y que todas ellas se miden de forma diferente y no hay unas más importantes que otras (UNECE, 2015).

En tercer lugar, hay que destacar que el principal problema con la medición de la calidad del empleo es que no existe un conjunto de variables que puedan considerarse indiscutiblemente como un resumen de lo que constituye un buen trabajo.

De todos los marcos explicados en el apartado anterior se ha elegido el propuesto por la UNECE (2015) puesto que, como se ha comentado anteriormente, es el más reciente, presenta una perspectiva global y sus dimensiones son lo suficientemente amplias como para permitir que se adapten a las circunstancias de cada país, lo que facilita la tarea de comparar entre ellos. Además, goza de un alto consenso de los organismos que lo analizan. Por lo tanto, las dimensiones y sub-dimensiones que componen la calidad del empleo son las que se explican a continuación (UNECE, 2015, pp. 23-46):

Dimensión 1: Seguridad y ética en el empleo

Esta dimensión se centra en la seguridad física y las condiciones en el trabajo, la salud física y el bienestar mental, así como los derechos y el tratamiento de la persona en el empleo. Se trata de una dimensión fundamental de la calidad del empleo, que adopta el bienestar físico y la aplicación de los derechos humanos internacionalmente aceptados y convenciones de trabajo como aspectos esenciales para garantizar un empleo de calidad. Los indicadores incluidos en esta dimensión ofrecen información general sobre los accidentes de trabajo, las formas de trabajo, como el trabajo infantil y el trabajo forzoso y el tratamiento injusto.

Sub-dimensión 1a: Seguridad en el trabajo.

Esta sub-dimensión se refiere a la seguridad desde el punto de vista de la salud física. Está cubierta por indicadores relativos a las lesiones en el trabajo, por la exposición a factores que ponen en riesgo la salud física y también mental.

Sub-dimensión 1b: El trabajo infantil y el trabajo forzoso

Se contempla el respeto a los tres derechos fundamentales del trabajador referentes al trabajo forzoso y al trabajo infantil, al derecho la libertad de sindicación y a la negociación colectiva.

Sub-dimensión 1c: Trato justo en el empleo

El trato justo en el empleo trata de medir en qué medida existe algún tipo de discriminación, de trato menos favorable, de negación de oportunidades de igualdad de retribución o el acceso a puestos de dirección, basándose en motivos como el sexo o la raza, entre otros. Por lo tanto, para poder medirlo primero habrá que considerar todas las categorías demográficas y sociales relevantes en la población que pudieran ser motivo de discriminación (género, edad, grupo étnico, nacionalidad, orientación sexual, ...). Para medir esta sub-dimensión se utilizarán indicadores como la brecha salarial entre diferentes subgrupos de población o el porcentaje de ocupados que ha sido víctima de discriminación en su trabajo.

Dimensión 2: Ingresos y beneficios

En cuanto a los ingresos y otros beneficios procedentes del trabajo estos se refieren a la remuneración en efectivo y en especie pagada a los trabajadores. Esta dimensión es un claro componente de la calidad del empleo puesto que supone una

motivación compartida por todos los trabajadores como recompensa al trabajo que realizan, además, la mayoría de las personas dependen de este para su bienestar material.

Sub-dimensión 2a: Ingresos procedentes del empleo

Este concepto proporciona información sobre los ingresos procedentes del empleo o las ganancias medias por hora de trabajo de los empleados.

Sub-dimensión 2b: Beneficios pecuniarios no salariales

Los beneficios pecuniarios no salariales son los beneficios no monetarios proporcionados al empleado, como las bajas por enfermedad o las vacaciones pagadas. Se suelen medir como el número de días permitidos por baja de enfermedad o de vacaciones pagadas.

Dimensión 3: Equilibrio entre trabajo y vida no laboral

Esta dimensión abarca diversos aspectos relativos al tiempo de trabajo y la conciliación de la vida laboral y la vida privada, intentando medir la distribución del tiempo que el trabajador pasa en su puesto de trabajo y el tiempo que lo hace en su vida privada. El tiempo de trabajo tiene una serie de implicaciones sobre la calidad del empleo ya que, en primer lugar, las ganancias se entienden en relación con el tiempo que se dedica al trabajo. En segundo lugar, el exceso de horas de trabajo y los ritmos atípicos a menudo afectan negativamente al bienestar físico y mental del trabajador. En tercer lugar, el tiempo que se pasa en el trabajo es tiempo que se deja de dedicar a actividades no laborales como el ocio o las responsabilidades familiares.

Sub-dimensión 3a: Horas de trabajo

Las horas de trabajo se centran en las horas habitualmente trabajadas en una semana. Esta dimensión tiene influencia en la calidad del puesto de trabajo dado que se intuye que un número excesivo, o excesivamente corto, de horas de trabajo tiene influencia en el bienestar del trabajador. Sin embargo, no es fácil encontrar un número de horas determinado que sea perjudicial para la salud ya que esto depende de las circunstancias específicas de cada trabajo y de cada trabajador. Esto se suele medir por indicadores como el número medio de horas de trabajo en una semana, el porcentaje de ocupados que trabajan a tiempo parcial involuntariamente o la distribución de horas de trabajo a lo largo de una semana.

Sub-dimensión 3b: Organización del tiempo de trabajo

Esta dimensión describe las características que se pueden medir del tiempo de trabajo en lo que a organización y programación de los periodos de trabajo y de vida fuera del trabajo se refiere, es decir, trata de hacer referencia tanto a la longitud del tiempo de trabajo como a la estabilidad o flexibilidad del mismo. También tiene en cuenta las horas de trabajo atípicas, al menos si se producen con frecuencia. Algunas variables que se proponen para medirlo son los ocupados con horarios de

trabajo nocturnos, o con horarios de trabajos en el fin de semana y los ocupados con horarios flexibles.

Sub-dimensión 3c: Conciliación

Pretende mostrar elementos del trabajo que pueden crear conflicto con otros aspectos de la vida o que facilitan la conciliación entre el trabajo y la vida privada. Conciliar el trabajo y la vida familiar a menudo es más difícil para padres con niños pequeños debido a las responsabilidades que conlleva el cuidado infantil. La cuestión de la baja por maternidad o paternidad es un elemento que desafía esta sub-dimensión, ya que estas difieren mucho entre países y esto complica la tarea de definir y medir indicadores para comparar. También hay que tener en cuenta el cuidado de otros familiares o personas mayores, no sólo el de los hijos. Por otra parte, el tiempo que se tarda en ir y volver al lugar de trabajo, también es un indicador del tiempo que se está dejando de dedicar a la vida privada. Algunas propuestas para medir la conciliación son los porcentajes de ocupados que tienen la posibilidad de trabajar en casa, que tienen derecho a baja paternal o la duración del trayecto entre el trabajo y el hogar.

Dimensión 4: Seguridad en el trabajo y protección social

Se evalúan las amenazas a la seguridad en el empleo, así como las medidas de seguridad que pueden compensar los posibles riesgos de quedarse desempleado por algún tiempo o de no poder trabajar por problemas de salud o por jubilación, esta dimensión se entiende como estabilidad. Cuando el trabajador tiene la sensación de inseguridad en su puesto, puede afectar negativamente a su bienestar.

Sub-dimensión 4a: La seguridad en el empleo

A diferencia de la seguridad física, esta se refiere esencialmente a la probabilidad de perder el trabajo de una persona y trata de aportar información acerca del grado de permanencia en un empleo o si su naturaleza es formal o informal. La seguridad en el empleo es una dimensión muy relevante para la calidad de empleo y que tiene un gran impacto sobre el bienestar del trabajador. Para medir objetivamente esta sub-dimensión, aunque en gran parte dependen de la legislación de cada país, utilizaría los porcentajes de ocupados con contrato fijo o el porcentaje de trabajadores, la tasa de empleo informal y empleo precario o el porcentaje de personas empleadas que podrían perder su trabajo en los próximos seis meses.

Sub-dimensión 4b: La protección social

La protección social puede estar presente en el empleo de diferentes formas, ya sea como seguro de desempleo, pensiones o seguro de salud. El marco estadístico de la protección social abarca solamente las contingencias de la seguridad social relacionadas con las prestaciones por desempleo, las prestaciones de vejez y de atención médica. Sin embargo, no se incluyen otras contingencias importantes con el fin de limitar el número de indicadores. Se propone, por tanto para medir esta

sub-dimensión el porcentaje de ocupados que son contribuyentes al régimen de pensiones, de desempleo o de seguro médico.

Dimensión 5: El diálogo social

Los convenios colectivos que determinan las condiciones del empleo, así como, las relaciones laborales justas y estables entre empleadores y empleados pueden lograrse mediante la negociación entre los sindicatos y los empleadores. El diálogo social incluye todo tipo de negociación, consulta o simple intercambio de información entre representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores sobre cuestiones de interés común relacionadas con la política económica y social. Debido a que mediante el diálogo social se pueda lograr mejorar la calidad del empleo es importante cubrir este tema en el marco evaluativo. Para esta dimensión, se proponen medidas como el porcentaje de empleados que están cubiertos por algún tipo de convenio colectivo, los que son miembros de uno o varios sindicatos o el número de días sin trabajar debido a huelgas por parte de los empleados.

Dimensión 6: Desarrollo de habilidades y formación

En la calidad del empleo juega un papel muy importante la formación y el desarrollo de las habilidades del trabajador. Esta dimensión hace hincapié en la necesidad de ajuste entre estas habilidades y las exigencias del trabajo, así como, la oportunidad de desarrollarlas aún más como claves en la calidad del empleo. Para incluir esta dimensión al ámbito cuantitativo se proponen indicadores como el porcentaje de ocupados que ha recibido educación no formal en los últimos doce meses relacionada con el empleo, el porcentaje de trabajadores que, habiendo recibido esta formación, siente que ha sido útil para el desarrollo de su trabajo o el porcentaje de personas empleadas cuyo trabajo consiste en mejorar sus habilidades.

Dimensión 7: Relaciones sociales y motivación

Desde el punto de vista del trabajador las condiciones de trabajo y la motivación son factores clave para lograr altos niveles de sostenibilidad en el trabajo. Los trabajadores que tienen suficiente autonomía en el trabajo, pueden influir en las decisiones de organización y no están sujetos a la intensidad del trabajo excesivo suelen mostrar los niveles más altos de motivación, compromiso y son menos propensos a abandonar el mercado laboral prematuramente. El apoyo social de los compañeros y de los superiores también tiene un gran impacto en el bienestar de los trabajadores y es al mismo tiempo un factor importante para hacer frente a situaciones de trabajo difíciles.

Sub-dimensión 7a: Relaciones sociales en el empleo

Esta sub-dimensión se refiere a las características sociales del empleo. Se centra en el diálogo entre los empleados, en las relaciones entre los empleados y sus superiores y en el aislamiento social del trabajador. Este último está asociado a un mayor riesgo para la salud del empleado. Además de éstos, considera un aspecto adicional que es la exposición a comportamientos socialmente incorrectos en el

empleo, ya sea por violencia física, psicológica o sexual. Para su medición, en este caso, proponen porcentajes de empleados que tienen buena relación con sus compañeros y de los que la tienen con sus supervisores y porcentaje de personas que han sido víctima de violencia física, psicológica o sexual en los últimos doce meses.

Sub-dimensión 7b: Motivación

En el caso de la motivación de los trabajadores, a menudo depende de la percepción que tienen los encuestados según cómo se mida el concepto en la entrevista, lo que implica cierta evaluación subjetiva por parte de los encuestados. Se proponen para tratar de medirlo lo más objetivamente posible indicadores que midan la autonomía en el trabajo, la retroalimentación, los trabajadores que realizan un trabajo “útil” o los que se someten a velocidades de trabajo muy elevadas o aquellos empleados que pueden participar en las decisiones que afectan a su trabajo.

5. LA CALIDAD DEL EMPLEO: EL PUNTO DE VISTA SUBJETIVO

En los anteriores apartados ha quedado claro que es un hecho evidente que cada vez preocupa más la calidad del empleo. Frente a los indicadores objetivos de la misma, en este apartado nos centramos en su dimensión subjetiva (satisfacción laboral).

A partir de los trabajos iniciales de Hamermesh (1977), Freeman (1978) y Borjas (1979), los estudios dentro del ámbito de la Economía Laboral han considerado la satisfacción laboral como una variable económica, pues es, por ejemplo, un factor que está afectado y a la vez condiciona las conductas individuales en el mercado de trabajo. Esta cuestión es muy importante, pues el grado de satisfacción que manifiestan los trabajadores en relación con algunos aspectos del trabajo actual que ellos desempeñan determina, entre otras cuestiones, sus intenciones de permanencia (y su productividad) o no en la empresa -véase, por ejemplo, Clark *et al.* (1998) y Lévy-Garboua *et al.* (2001)-.

Además, la satisfacción laboral está relacionada con: a) el absentismo (Kenyon Dawkins, 1989; Johansson y Palme, 1996; b) la productividad (Mangione y Quinn, 1975) y c) la propia salud del trabajador (Bacharach *et al.*, 1991).

Por tanto, la satisfacción laboral o, por el contrario, la insatisfacción laboral están relacionadas con muchos comportamientos y resultados que son de gran relevancia para los propios trabajadores (incluida su satisfacción con la vida), para las empresas (responsabilidad social interna) o para la sociedad en su conjunto (productividad y competitividad).

Motivados por esta relevancia, distintos estudios empíricos han identificado vectores de características individuales y laborales que condicionan el nivel de satisfacción de los individuos en sus puestos de trabajo. Además de las características personales (edad, sexo, capital humano, salud) y de los rasgos de las empresas

(tamaño, sector), algunos trabajos también han puesto el acento en las características del empleo (salario, horas de trabajo, sindicación, posibilidades de promoción laboral, inseguridad laboral y, entre otras, el clima laboral)³.

En el siguiente apartado exponemos el modelo teórico estándar⁴, que sirve de base en los distintos estudios empíricos sobre el tema, para medir el impacto del salario y otros atributos del empleo sobre la satisfacción laboral.

5.1. Salario, calidad del empleo y bienestar individual: marco teórico

El modelo teórico que fundamenta las estimaciones microeconómicas en los distintos estudios empíricos, parte de la hipótesis de que un empleo es algo más que el salario y el número de horas de trabajo -frente a la visión reduccionista del enfoque neoclásico-; otros factores son relevantes para la definición de la naturaleza del empleo, como, por ejemplo, las posibilidades de conciliar trabajo y familia o la formación continua.

A la luz de lo anterior podemos presentar un modelo en el que la utilidad del individuo depende del salario y de la calidad del empleo (más allá del salario).

$$U(w_i, C_{ij}, Z_i)$$

donde $U(\cdot)$ representa la función de la utilidad derivada del trabajo, w_i es el salario del individuo i , C_{ij} es un vector que representa las j características o facetas no monetarias del empleo ocupado actualmente por el individuo i , y Z_i es un vector de otras variables de control que afectan su utilidad.

En estos trabajos se supone que existe una relación entre la utilidad actual (U) y el bienestar subjetivo que el individuo i deriva de su actividad laboral ($BSAL_i$), definida por la siguiente ecuación:

$$BSAL_i = U(w_i, C_{ij}, Z_i) + \varepsilon_i$$

donde el término de error capta la heterogeneidad inobservada entre los individuos⁵.

En este contexto analítico, en vez de considerar los juicios de satisfacción laboral como un índice ordinal de preferencia por el empleo actual en relación al empleo de referencia, los consideramos como un indicador ordinal de la utilidad del

³ En el trabajo de Gamero (2005) se realiza una revisión exhaustiva de este cuerpo de literatura. También puede acudir a dicho trabajo para una sistematización de los trabajos en los que la satisfacción laboral es la variable explicativa de la intención de abandono y de la movilidad laboral.

⁴ Para esta exposición nos hemos basado en Borra y Gómez (2012).

⁵ Recoge rasgos de la personalidad del individuo -como la autoestima- que no son observables. También recoge los errores en la medición de los datos.

trabajo⁶. Estos juicios de satisfacción laboral, que se obtienen a partir de las medidas autodeclaradas por los individuos en los cuestionarios, son identificables con el bienestar laboral subjetivo⁷.

Ante el objetivo de calcular la disposición de los individuos a pagar por un incremento marginal de una faceta del empleo, una opción inicial sería estimar una ecuación hedónica para los salarios (como variable dependiente). Pero esta metodología presenta tanto problemas econométricos (variables omitidas en la ecuación salarial [véase Brown (1980)]) como teóricos, pues se parte del supuesto de equilibrio perfecto en el mercado de trabajo. Bajo el supuesto estricto de perfecto funcionamiento del mercado de trabajo, no debería existir ninguna relación entre las facetas del empleo y la satisfacción laboral, ya que, en dicho caso hipotético, los salarios se ajustarían completamente para compensar dichas facetas. Sin embargo, existe suficiente evidencia de que ello no es así y que no podemos obviar los costes de información, de transacción y de movilidad laboral -véase, por ejemplo, Böckerman y Ilmakunnas (2006)-, especialmente en España (Saint-Paul, 2000).

Existen muchas fricciones en el mercado de trabajo, especialmente en el corto plazo, que dificultan que los trabajadores se muevan hacia otros trabajos, aunque estén sufriendo unas condiciones laborales individuales adversas. Además, hay que tener en cuenta que dichas condiciones laborales no son reveladas completamente al trabajador hasta que el contrato laboral se pone en funcionamiento. Esto unido a cierto poder de monopsonio por parte de las empresas -Manning (2003)-, puede explicar el hecho por ejemplo de que algunos trabajadores puedan declarar bajos niveles de satisfacción bajo una mala calidad del empleo, pero sin tener una compensación monetaria por ello.

Así, podemos partir de la hipótesis de que existe un mercado en el que los trabajadores intercambian facetas laborales por salarios. Pero este mercado dista bastante de ser perfectamente eficiente, debido a los costes informativos y de movilidad. En este contexto, como alternativa a las ecuaciones hedónicas de salarios, se suelen utilizar los datos de bienestar subjetivo como una medida directa de la utilidad.

Una vez linealizada y estimada la ecuación 2, podríamos preguntarnos: ¿cuánto tiene que aumentar el salario (w) para compensar a un individuo por la presencia de la faceta j ?

Analíticamente tendríamos (manteniendo todo lo demás constante):

$$0 = \beta_w \Delta w + \eta_j \Delta C_j$$

⁶ Esta es la línea seguida por Andrew Clark en sus trabajos -véase, por ejemplo, Clark y Oswald (1996) y Clark (1997).

⁷ Para un análisis de las potencialidades en economía de las medidas de bienestar subjetivo véase Kahneman y Krueger (2006).

por lo que,

$$VC_w^j = \frac{\Delta w}{\Delta C_j} = -\frac{\eta_j}{\beta_w}$$

donde VC es la variación compensatoria, que se computa como un ratio de los coeficientes que estiman los efectos del salario y de las características laborales sobre la satisfacción laboral.

Una VC positiva representa el aumento del (log) salario (en porcentaje sobre el salario medio) necesario para compensar que en el trabajo se presenta una faceta “negativa”. Por otro lado una VC negativa representa la bajada del (log) salario (en porcentaje sobre el salario medio) que anularía el efecto de que se presente una faceta “positiva”.

5.2. La economía del bienestar subjetivo: hallazgos y limitaciones.

Un factor a tener muy en cuenta es que los estudios que se enmarcan en la perspectiva de la economía de la felicidad sirven para comparar los niveles de bienestar declarados por las personas que tienen un empleo y las que están desempleadas.

En este contexto, en numerosos trabajos realizados para diferentes países y periodos se ha encontrado que las personas desempleadas son más infelices, tienen una probabilidad mayor de padecer enfermedades y su autoestima se resiente (véase la amplia revisión de la literatura recogida en Ansa, 2016). Desde esta perspectiva, habría que cuestionarse la afirmación de que las personas prefieren recibir subsidios antes que trabajar.

En esta línea, también se ha investigado en qué medida la baja calidad del empleo influye en la insatisfacción laboral de los trabajadores que la padecen. Así, numerosos trabajos se han interesado por conocer cómo afectan los diferentes aspectos relacionados con el empleo (salario, duración de la jornada laboral, seguridad en el empleo, formación continua, conciliación, etc.) a la satisfacción laboral declarada por las personas.

Por ejemplo, en un trabajo conducido por Clark (2004) se encuestaron 14.000 trabajadores de 19 países de la OCDE. En la siguiente tabla mostramos una serie de características ligadas con el empleo y el porcentaje de personas que la valoraron como “muy importantes”.

Tabla 2. Porcentaje de personas que declaran que la característica en cuestión es “muy importante”

Característica	Mujeres	Hombres	Promedio
Salario elevado	19,3	21,5	20,4
Horario flexible	19,0	15,7	17,35
Buenas oportunidades de promoción	18,5	18,8	18,65
Seguridad en el empleo	56,7	54,2	55,45
Trabajo independiente	51,0	49,0	50
Posibilidad de ayudar a otras personas	31,5	32,9	32,2
Utilidad para la sociedad	27,0	18,5	22,75

Fuente: Clark (2004, p. 23).

Así, según la información proveniente de los estudios de carácter subjetivo⁸ cabe sostener que aunque los trabajadores valoran mucho la independencia, las posibilidades de promoción, la calidad horaria..., lo que más valoran son la seguridad en el empleo y, también, el salario. Por ello, no es de extrañar que el salario y la seguridad en el empleo sean determinantes clave de la satisfacción laboral de los individuos, sobre todo en situaciones económicas de precariedad.

Por último, también hay que señalar que evaluar la calidad del empleo de acuerdo a la satisfacción laboral tiene algunas limitaciones (Calvo y Gonzáles, 2013):

- a) La satisfacción laboral solamente es reportada por personas empleadas, de modo que al utilizar este indicador subjetivo no es posible comprender si es preferible un empleo de mala calidad frente a otras alternativas como el desempleo, estudiar, dedicarse a las tareas del hogar, o la jubilación.
- b) En segundo lugar, la satisfacción laboral implica una evaluación subjetiva altamente vulnerable a sesgos de adaptación ya que las personas se ajustan a las nuevas circunstancias laborales de modo que éstas dejan de influir en su satisfacción laboral y los trabajadores con más bajas expectativas o que han tenido vidas con mayores carencias tienden a expresar mayor satisfacción frente a similares circunstancias laborales.

Pese a lo anterior, consideramos que los indicadores subjetivos aportan información valiosa para el análisis de la calidad de empleo y, en cualquier caso, suponen un complemento a los indicadores objetivos.

⁸ Para un trabajo reciente véase Díaz-Chao *et al.* (2015).

6. CONCLUSIONES

Durante las últimas décadas la calidad del empleo se ha ido consolidando como un creciente campo de análisis de la investigación económica y jurídica. Concretamente, en Europa, el preocupante aumento de la precariedad laboral desde la década de los noventa ha situado la cuestión de la calidad del empleo en el centro del diseño de las políticas públicas en el ámbito laboral, económico y social.

En este capítulo hemos pretendido recoger cuales son las principales herramientas de medición que existen en la actualidad desde dos perspectivas: la objetiva, relacionada fundamentalmente con el entorno laboral; y la subjetiva, relacionada con la percepción de los trabajadores respecto a sus condiciones laborales.

En primer lugar, respecto a la perspectiva objetiva, hemos presentado diferentes marcos empleados por la OIT, UE, OCDE y la UNECE, y nos hemos extendido en este último porque es el que cuenta con más consenso.

En segundo lugar, la perspectiva subjetiva de la calidad del empleo nos ha llevado a considerar la satisfacción laboral como una variable económica importante. Sin embargo, es pertinente dejar claro que estos indicadores subjetivos no vienen a sustituir a los objetivos, sino a complementarlos.

Por tanto, es el investigador, ya sea en el ámbito académico, o en de evaluación de políticas públicas, el que debe partir del objetivo de la medición y la fiabilidad de los datos. Una vez concretados estos dos elementos, entonces podrá elegir entre las diferentes propuestas existentes. En definitiva, no existe una única medida, pero en lugar de considerar esta situación como una limitación de los estudios es, desde una perspectiva, una oportunidad para poder elegir aquella metodología que mejor se adecue a la evaluación que queremos realizar.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alkire, S., & Foster, J. (2008). *Recuento y medición multidimensional de la pobreza*. Documento de Trabajo OPHI, 7.
- Ansa, M.M. (2016): “Empleo y Desempleo desde la Perspectiva del Bienestar Subjetivo”, *Lan Harremanak. Revista de Relaciones Laborales*, pp. 49-78.
- Arranz, J. M., García-Serrano, C., & Hernanz, V. (2016). *Índice de Calidad de Empleo*. Universidad de Alcalá. ASEMPELO.
- Bacharach, S.B., Bamberger, P. y Conley, S. (1991): “Work-home Conflict among Nurses and Engineers: Mediating the Impact of Role Stress on Burnout and Satisfaction at Work”, *Journal of Organizational Behaviour*, 12, pp. 39-53.
- Böckerman, P. y Ilmakunnas, P. (2006): “Do Job Disamenities Raise Wages or Ruin Job Satisfaction?”, *International Journal of Manpower*, 27(3), pp. 290-302.

- Borjas, G.J. (1979): "Job Satisfaction, Wages and Unions", *Journal of Human Resources*, 14, pp. 21-40.
- Borra, C. y Gómez, F. (2012): "Satisfacción Laboral y Salario: ¿Compensa la Renta Laboral las Condiciones no Monetarias del Trabajo?", *Revista de Economía Aplicada*, 60, pp. 25-51.
- Brown, C. (1980): "Equalizing Differences in the Labor Market", *Quarterly Journal of Economics*, 74(1), pp. 113-134.
- Burchell, B., Sehnbruch, K., Piasna, A., & Agloni, N. (2014). The quality of employment and decent work: definitions, methodologies, and ongoing debates. *Cambridge Journal of Economics*, 38(2), 459-477.
- Calvo, E. y González, P. (2013): "Calidad del Empleo desde los Enfoques del Bienestar Subjetivo y el Desarrollo Humano", udp Documentos de Trabajo, 50.
- Cazes, S., Hijzen, A., & Saint-Martin, A. (2015). "Measuring and Assessing Job Quality: The OECD Job Quality Framework" (OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 174). París: OCDE.
- Clark, A.E. (1997): "Job Satisfaction and Gender: Why are Women so Happy at Work?", *Labour Economics*, 4, pp. 341-372
- Clark, A.E. (2004): "What Makes a Good Job? Evidence from OECD Countries". En DELTA Working Paper n° 2004-28.
- Clark, A.E., Georgellis, Y. y Sanfey, P. (1998): "Job Satisfaction, Wage Changes and Quits: Evidence from Germany, *Research in Labor Economics*, 17, pp. 95-121.
- Clark, A.E., y Oswald, A.J. (1996): "Satisfaction and Comparison Income", *Journal of Public Economics*, 61, pp. 359-381.
- Comisión de las Comunidades Europeas. (2001). Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.
- Díaz-Chao, A., Ficapal-Cusi, P. y Torrent-Sellens, J. (2015): "Determinantes Multidimensionales en la Calidad Percibida del Empleo. Evidencia Empírica para España", *Revista Internacional de Sociología*, 73(1).
- Ermida Uriarte, O. (2001). Trabajo decente y formación profesional, *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional*, n° 151, págs. 9-26
- Eurofound (2015). *Convergence and divergence of job quality in Europe "1995-2010"*. Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg.
- Eurofound (2017), *Sixth European Working Conditions Survey - Overview report (2017 update)*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

- Eurofound. (2012a). *Trends in Job Quality in Europe*. Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg.
- Freeman, R.B. (1978): "Job Satisfaction as an Economic Variable", *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 68, pp. 135-141.
- Gamero, C. (2005): *Análisis Microeconómico de la Satisfacción Laboral*, Consejo Económico y Social (Madrid), Colección Estudios, n° 171.
- González Begega, S. y Guillén Rodríguez, A. M. (2009) La calidad del empleo en la Unión Europea: debate político y construcción de indicadores, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, n 81, págs. 71-88.
- Green, F. (2006), *Demanding work. The paradox of job quality in the affluent economy*, Woodstock, Princeton University Press.
- Guergoat-Larivière, M., & Marchand, O. (2012). Définition et mesure de la qualité de l'emploi: une illustration au prisme des comparaisons européennes. *Économie et Statistique*, 454(1), 23-42.
- Guillén, A.M. and Sverén-Åge, D.(eds.),(2009). *Quality of Work in the European Union. Concept, Data and Debates from a Transnational Perspective*. Brussels: Peter Lang.
- Hamermesh, D.S. (1977): "Economic Aspects of Job Satisfaction", en Ashenfelter, O.C. y Oates, W.E. (eds.): *Essays in Labor Market Analysis*, John Wiley, New York.
- Johansson, P. y Palme, M. (1996): "Do Economic Incentives Affect Work Absence? Empirical Evidence Using Swedish Micro Data", *Journal of Public Economics*, 59, pp. 195-218.
- Kahneman, D. y Krueger, A.B. (2006): "Developments in the Measurement of Subjective Well-Being", *Journal of Economic Perspectives*, 20(1), pp. 3-24.
- Kalleberg, Arne L., (2011). *Good Jobs, Bad Jobs. The rise of polarized and precarious employment systems in the United States, 1970s to 2000s*. New York: Russell Sage Foundation.
- Kenyon, P. y Dawkins, P. (1989): "A Time Series Analysis of Labour Absence in Australia", *Review of Economics and Statistics*, 71, pp. 232-239.
- Leschke, J.; Watt, A. y Finn, M. (2012), "*Job quality in the crisis - An update of the Job Quality Index (JQI)*", Working Paper 2012-07, European Trade Union Institute (ETUI), Brussels.
- Levaggi, (2006). *Democracia y trabajo decente en América Latina*, OIT
- Levaggi, V. (2007). ¿Qué es el trabajo decente?, *Peripecias*, N° 46.

- Lévy-Garboua, L., Montmarquette, C. y Simonnet, V. (2001): "Job Satisfaction and Quits: Theory and Evidence from the German Socioeconomic Panel", CIRANO Working Papers, Scientific Series, 2001s-41.
- Mangione, R. y Quinn, R. P. (1975): "Job Satisfaction, Counter-productive Behavior and Drug Use at Work", *Journal of Applied Psychology*, 60, pp. 114-116.
- Manning, A. (2003): *Monopsony in Motion. Imperfect Competition in Labor Markets*, Princeton University Press, Princeton.
- McCann, J. Unacceptable forms of work: A multidimensional model, *International Labor Review*, Vol.56, (2), june, pp 147-184.
- Muñoz de Bustillo, R., Fernández-Macías, E., Antón, J. I., & Esteve, F. (2011). *Measuring more than money: The social economics of job quality*. Edward Elgar Publishing.
- Nardo, M.;Saisana,M.;Saltelli,A.,Tarantol ,S.,Hoffman,A. y Giovannini,E. (2008). *Handbook on constructing composite indicators: Methodology and user guide*. OECD publishing.
- OCDE (2014), "How good is your work? Measuring and assessing job quality", Capítulo 3, OECD Employment Outlook 2014, OECD Publishing, Paris.
- OIT (2008): *Medición del trabajo decente*, en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/meetingdocument/wcms_098040.pdf
- OIT. (1999). *Memoria del Director General: Trabajo decente*. 87 reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, junio, Ginebra: Suiza.
- OIT. (2000). *Reducir el déficit de trabajo decente. Un desafío global*, Memoria del Director General, OIT, 89 reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra.
- OIT. (2015). *Trabajo Decente y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible*, en <https://www.ilo.org/global/topics/sdg-2030/lang-es/index.htm>
- Ramos Truchero, G., Negro Macho, A., & Merino Llorente, M. C. (2011). El empleo en la Unión Europea: un análisis de la calidad del trabajo. *Lan Harremanak. Revista de Relaciones Laborales*, (22).
- Saint-Paul, G. (2000): "Flexibility vs. Rigidity: Does Spain Have the Worst of both Worlds?", IZA Discussion Papers, n° 144.
- Stiglitz, J., Sen, A. and Fitoussi, J.P. (2009). "Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress", Paris.
- UNECE (2010), *Measuring quality of employment - Country pilot reports*, United Nations Economic Commission for Europe, Geneva.

- UNECE. (2015). *Handbook on Measuring Quality of Employment. A Statistical Framework*. Prepared by the Expert Group on Measuring Quality of Employment.
- Vermeulen, G. (2005). *Quality in work and employment in the European Working Conditions Survey*. Working paper n. 4. (p. p. 2). Geneva: UNECE.

UN ESTUDIO DE LA CALIDAD DEL EMPLEO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS

MARÍA TERESA ARÉVALO QUIJADA

*Catedrática de Universidad de Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa.
Universidad de Sevilla*

DOLORES GÓMEZ DOMÍNGUEZ

*Titular de Escuela Universitaria de Métodos Cuantitativos para la Economía y la
Empresa. Universidad de Sevilla*

MARÍA DEL PATROCINIO FERNÁNDEZ GENIZ

*Titular de Escuela Universitaria de Métodos Cuantitativos para la Economía y la
Empresa. Universidad de Sevilla*

1. INTRODUCCIÓN

El análisis de los datos relativos al empleo ha sufrido, a lo largo de los años, muchas modificaciones, en función de los distintos puntos de vista que se han tenido en cuenta para hacer dicho análisis. En la década de los ochenta el interés estaba centrado en el desempleo. Durante los años noventa, se hizo más hincapié en la intensidad y características de los procesos de creación de empleo. En este sentido, las líneas de actuación, desde una visión meramente cuantitativa, estaban dirigidas a mejorar el rendimiento del mercado de trabajo con el objetivo de atajar, en la medida de lo posible, el problema del desempleo.

En las últimas décadas se han producido importantes transformaciones en el mercado laboral, como pueden ser la flexibilización de las formas de contratación y remuneración o la incorporación de nuevos colectivos al mercado de trabajo (mujeres e inmigrantes), que han cambiado la perspectiva desde la que tradicionalmente se ha observado el empleo.

Hoy en día, los estudios van más allá del análisis del mercado de trabajo, apareciendo como aspecto fundamental la calidad en el empleo, que constituye

actualmente una de las variantes más relevantes del análisis del mercado laboral y de las políticas de empleo.

La preocupación por el análisis de la calidad en el empleo en el ámbito de la UE se pone de manifiesto en los Consejos Europeos de Lisboa y Niza en el año 2000. El resultado es la elaboración de un amplio conjunto de indicadores que sirvan de referencia para el análisis de la calidad de la vida laboral en los países del área (Comisión Europea, 2001). Siguiendo esta propuesta, pero con un conjunto más reducido de indicadores, la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo elabora un marco para medir la calidad del empleo en 33 países europeos (Eurofound, 2012). En el ámbito internacional destaca también la propuesta de la OECD (2014) que basa su análisis de calidad del empleo en tres dimensiones (calidad de los ingresos, seguridad en el mercado laboral y calidad en el entorno de trabajo).

En España, existen síntomas de que el mercado de trabajo sufre de ciertas dificultades relacionadas con la calidad en el empleo: elevadas tasas de temporalidad (Toharia, 2005); menores niveles de productividad (Maroto y Cuadrado, 2006); preocupantes índices de siniestralidad laboral (Herranz y Toharia, 2004), entre otros.

Por tanto, el análisis del empleo considerando otros aspectos que no sean sólo la cantidad resulta necesario y adecuado, entre estos habría que considerar los relacionados con la calidad. No obstante, la calidad en el trabajo no es un concepto fácil de definir, debido a la gran cantidad de factores que hay que tener en cuenta. Es, por tanto, una variable multidimensional. Atendiendo a la literatura sobre este tema, las dimensiones más conocidas son aquellas que guardan relación con el proceso productivo y con los métodos de trabajo, que están continuamente expuestos a procesos de mejora y a un control basado en los estándares internacionales (Lahera, 2005).

Además de las propuestas internacionales a las que se ha hecho referencia con anterioridad, en el ámbito nacional destacan las propuestas de índice de CIREM-UGT que comprende 8 dimensiones y considera un total de 34 indicadores (Toharia y Caprile, 2004) y el de Indicador de Calidad en el Empleo de Manpower Professional (AQR-IREA, 2011) con un total de 70 indicadores.

Para el ámbito de los mercados laborales de las Comunidades Autónomas (CCAA), se han desarrollado algunos análisis para medir la calidad y establecer comparaciones entre CCAA. Dueñas *et al.* (2009), mediante la construcción de un índice de calidad de empleo que tiene en cuenta factores como: flexibilidad, inclusión y acceso al empleo, organización de la jornada y conciliación, diálogo social, no discriminación ... y tras la identificación de los factores más importantes en la explicación, llegan a la conclusión de que Madrid ha sido la Comunidad española que ha experimentado una mayor mejora en la calidad de su empleo entre 2001 y 2007, debido, fundamentalmente, a la mayor importancia o al mayor crecimiento en

aspectos laborales tales como la no discriminación, la inclusión y el acceso al mercado laboral.

Merino Llorente *et al.* (2012), p. 280, concluyen que “*Cabe destacar la importancia de la fase del ciclo económico en el proceso de convergencia o divergencia de los niveles de calidad laboral entre las Comunidades Autónomas españolas. Si en la fase expansiva de la economía española 2000-2007, con mejoras en los niveles de calidad en seis Comunidades Autónomas, se advierte una reducción de las desigualdades regionales, en la fase de recesión 2007-2010, al empeoramiento del valor del ISCTD (Indicador Sintético de Calidad del Trabajo Dinámico) en casi todas las Comunidades, se suma una ampliación de las disparidades entre las Comunidades Autónomas.*”

Con los datos correspondientes a cada año analizado, la fotografía final en cuanto a calidad laboral permite hablar de una cierta polarización espacial a lo largo del período de estudio. Se advierte que las Comunidades situadas al Oeste y Sur se encuentran en peor posición en cuanto a calidad del empleo que las del Este y los archipiélagos, a las que se unen Asturias, Cantabria y el País Vasco”.

Por último, el trabajo de Arranz *et al.* (2016) aborda la elaboración de un índice de calidad en el empleo que permite la comparación entre colectivos a partir de la Encuesta de Población Activa y de la Muestra Continua de Vidas Laborales.

El objetivo de este trabajo es hacer un análisis de la calidad del empleo en España, a nivel de CCAA, en el periodo de crisis, en concreto, en los años 2008 y 2013, estableciendo una ordenación de las CCAA.

Se han elegido esos años dado que en el periodo de crisis económica se produce una importante destrucción del empleo que afecta a todas las CCAA, aunque no con la misma intensidad, y que vuelve a centrar las prioridades del mercado laboral en la cantidad de empleo más que en la calidad.

Para ello, en el siguiente apartado se aborda el concepto de calidad en el empleo, así como las variables que se van a utilizar para su medición. A continuación, se describe brevemente la metodología que se emplea para la ordenación de las Comunidades Autónomas. Finalmente se exponen los resultados y las conclusiones que se pueden extraer de los mismos.

2. LA CALIDAD DEL EMPLEO

Como se ha comentado en la introducción, aunque en la década de los ochenta el interés del mercado laboral estaba centrado en la creación de empleo, a medida que se van sucediendo los años esta visión ha ido cambiando y, con el nuevo siglo, empiezan a tenerse en cuenta otros aspectos. No obstante, con la crisis financiera global que ha tenido lugar a partir de 2007 y que ha provocado una gran pérdida de puestos de trabajo, vuelve a ser una prioridad la creación de empleo, independientemente de variables tales como, remuneración, estabilidad, seguridad, conciliación familiar,

En términos cuantitativos, en la Tabla 1 puede verse como las Comunidades de Valencia y Andalucía son las que han sufrido una mayor pérdida de puestos de trabajo durante la crisis, aunque puede verse también que Comunidades como Aragón, Castilla-La Mancha o Murcia, tienen una pérdida de empleo por encima de la media nacional. Las Islas Baleares fue la Comunidad en la que menos empleo se destruyó, en términos relativos, en este periodo.

Tras el periodo de crisis, y una vez puesto el interés en la recuperación del número de puestos de trabajo, las Comunidades de Andalucía y Canarias son las que más destacan en términos de recuperación de empleo. También están por encima de la media nacional Comunidades como Las Islas Baleares, Castilla-La Mancha, Valencia y Murcia.

Tabla 1

VARIACIÓN NÚMERO DE OCUPADOS	Variación 2007-2013 (T4)	Variación 2013-2017 (T4)
Nacional	-17,29	10,87
Andalucía	-20,59	15,58
Aragón	-18,31	9,70
Asturias, Principado de	-14,58	3,24
Baleares, Islas	-8,78	14,40
Canarias	-16,97	18,02
Cantabria	-15,25	5,04
Castilla y León	-16,86	6,25
Castilla - La Mancha	-18,09	11,54
Cataluña	-17,19	10,58
Comunidad Valenciana	-20,61	13,51
Extremadura	-16,85	7,86
Galicia	-16,17	5,31
Madrid, Comunidad de	-15,35	9,77
Murcia, Región de	-18,81	13,12
Navarra, Comunidad Foral de	-12,66	8,06
País Vasco	-13,65	5,03
Rioja, La	-16,83	7,81

Fuente: EPA. Elaboración propia

La pregunta que surge entonces es si se ha intentado resolver el problema pensando sólo en la cantidad o si se ha tenido en cuenta la calidad.

La medición de la calidad en el empleo no es una labor fácil. Como indican Somarriba *et al.* (2012), p. 4, antes de comenzar a construir un indicador de calidad en el empleo comentan:

“Antes de entrar a analizar los indicadores y cómo estos intervienen sobre la calidad del empleo, es necesario dar cuenta de que este concepto posee algunas características que, sin duda, van a condicionar nuestra medición (Somarriba y Pena, 2007):

- *Es un concepto vago debido a que su contenido es discutible.*
- *Posee un carácter complejo o multidimensional, dado que comprende múltiples facetas o dimensiones.*
- *Resulta indirectamente medible, por este motivo se utilizan indicadores sociales con el objetivo de mostrar una visión de este concepto.*
- *Es un concepto dinámico. En la mayoría de las investigaciones, se asume que el punto de referencia es fijo, es decir, que las actitudes de los individuos en una determinada construcción permanecen estables; sin embargo, las actitudes de los individuos varían en el tiempo, debido a la experiencia y a la adaptación a nuevas situaciones laborales.*
- *Es un concepto multidisciplinar, que ofrece perspectivas diferentes a la hora de abordar su análisis y a la vez enriquece la investigación. La calidad del empleo ha sido y es objeto de estudio en disciplinas diversas como la Economía, la Sociología, la Medicina, la Psicología, o la Filosofía, aspecto que en la actualidad ha derivado en un intercambio de conocimientos, estableciendo una sinergia de conceptos y teorías”.*

Por tanto, la calidad es un concepto de carácter multidimensional que se trata de medir a partir de determinadas características del empleo. Para determinarla se pueden adoptar dos enfoques:

- *Enfoque Subjetivo:* La calidad es la utilidad o satisfacción que los trabajadores obtienen de sus empleos. Se mide a través de los indicadores de satisfacción y bienestar de los individuos con su puesto de trabajo extraídos de las respuestas autodeclaradas por los individuos en las encuestas. Depende de varios aspectos (salario, nº de horas de trabajo, distribución del horario de trabajo, seguridad del puesto de trabajo...). Es subjetiva en cuanto a que las preferencias por las características consideradas son diferentes para cada trabajador.
- *Enfoque Objetivo:* La calidad en el empleo recoge las características de los puestos de trabajo que satisfacen las necesidades de los trabajadores. El problema es establecer esas características. Se puede hacer, bien preguntando a los trabajadores qué es lo importante para la calidad de un puesto de trabajo (no exento de subjetividad) o bien, a partir de la literatura teórica y empírica, determinando los factores esenciales para medir la calidad.

En la literatura académica no se ha llegado aún a una definición unificada de calidad del empleo¹. Partiendo de la identificación y combinación de variables relativas al empleo, los estudios proponen diferentes soluciones². Los aspectos tenidos en cuenta son muy variados y recogen las características específicas del trabajo, que engloba el salario recibido por el trabajador, la jornada laboral, el tipo del trabajo (interés, prestigio, independencia) o las aptitudes exigidas para realizar dicho trabajo. Además, se analizan variables relacionadas con el entorno de empleo tales como las relaciones interpersonales, las posibilidades de formación, las perspectivas de progreso profesional y otros beneficios sociales que se adquieran mediante el empleo, entre otras.

Como se indica en el párrafo anterior y en los trabajos referenciados anteriormente, las dimensiones consideradas en el análisis de la calidad y las variables asociadas a cada una de ellas pueden ser múltiples. La selección, en este estudio, está condicionada por la disponibilidad de datos agregados para las CCAA. En este sentido no se han podido utilizar datos referentes a percepción de los trabajadores sobre su puesto laboral, distribución del tiempo de trabajo dentro de la jornada laboral o conciliación de la vida laboral y familiar.

Tampoco se han considerado variables como tasa de empleo, desempleo y actividad más relacionadas con el funcionamiento de los mercados laborales regionales que con la calidad en el empleo.

Así, para obtener la ordenación se han considerado trece variables, recogidas en la Tabla 2, y agrupadas en cuatro dimensiones (Salarios y Jornada Laboral, Estabilidad y Seguridad, Género, y Negociación y Formación). Para cada una de las variables se establece el criterio de maximizar o minimizar en función de que un mayor valor indique mayor calidad o, al contrario.

¹ Kalleberg, A.L., Reskin, B.F., y Hudson, K.: «Bad jobs in America: standard and non-standard employment relations in job quality in the United States», en *American Sociological Review*, n° 65: pp. 256-268, 2007.

² Clark, A.: *Measures of job satisfaction: what makes a good job? Evidence from OECD Countries*, en *OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, n° 34, París (OCDE Directorate for Employment, Labour and Social Affairs), 2005.

Tabla 2

Dimensión	Indicador	Definición	Criterio
Salarios y Jornada Laboral	Salar	Salario Medio	Max
	SMQ	Salario Medio Q4-Salario Medio Q1	Min
	TPnoD	Tasa de empleo tiempo parcial no deseado	Min
Estabilidad y Seguridad	TT	Tasas de temporalidad	Min
	ISL	Índice de siniestralidad leves	Min
	ISG	Índice de siniestralidad graves	Min
	IEP	Índice de enfermedades profesionales	Min
	IEPconB	Índice de enfermedades profesionales con baja	Min
Género	DSM	Diferencia de salarios medios	Min
	DE	Diferencia de estabilidad	Min
Negociación y Formación	PACC	Porcentaje asalariados con convenio colectivo	Max
	HFP	Horas de formación por participante	Max
	F/A	Porcentaje de formados sobre asalariados	Max

Los datos relativos a las variables Salar, SMQ, y DSM se han obtenido de la Encuesta Anual de Estructura Salarial (INE), los relativos a las variables ISL, ISG, IEP, IEPconB, PACC, HFP y F/A, del Anuario de Estadísticas de Ministerio de Trabajo e Inmigración para 2008 y del Anuario de Estadísticas del Ministerio de Empleo y Seguridad Social para el año 2013, los relativos a TPnoD, TT, DE se han obtenido de la Encuesta de Población Activa del INE.

3. DESCRIPCIÓN DE LA METODOLOGÍA

Como cada indicador, individualmente considerado, y cada dimensión proporciona una ordenación distinta de las CCAA, la consideración conjunta de todos los indicadores requiere establecer una ponderación de los mismos. Para establecer esta ponderación, en cada año, se utiliza la entropía y la diversidad, de tal forma que tendrán un mayor peso aquellas variables que presentan una mayor disimilitud. Así la ordenación obtenida agrupará a las CCAA con calidad similar y tiene la peculiaridad de tener más en cuenta los indicadores que presentan una mayor diferencia a nivel regional. Una vez obtenidos los pesos y aplicando el método multicriterio PROMETHEE, se obtiene la ordenación. A continuación, se hace una breve descripción del *Método Promethee* y del *Método de la Entropía*.

3.1. El Método Promethee

De acuerdo con autores como Vincke (1992), el *Multicriteria Decision Making Analysis* (MDMA), aspira a unir diferentes dimensiones (económica, social, ambiental, técnica) de un problema de decisión planteado a un agente privado o público, con objeto de tomar decisiones que incluyen conflictos sociales, económicos, de bienestar,

de conservación del medio ambiente; siendo viable en un contexto de incertidumbre cuando, además, existe una pluralidad de escalas de medición.

Para realizar este trabajo se ha elegido el método PROMETHEE, ya que, en opinión de Brans y Mareschal (2005) y Brans y De Smet (2016) es la herramienta adecuada para resolver estos problemas, por la sencillez de sus resultados, fácil comprensión para el decisor, su empleo de parámetros con traducción económica, y la eliminación de efectos de escala entre las distintas alternativas.

Según esta metodología, se definen $f_1(a), \dots, f_k(a)$ como los criterios a evaluar (que en este caso son las diferentes variables que influyen en la calidad del empleo), y A , un conjunto de “ n ” alternativas posibles (representadas por las CCAA españolas, excluyendo Ceuta y Melilla por su reducido tamaño).

El concepto de solución con vigencia en este contexto, es el correspondiente a las soluciones eficientes o Pareto óptimas, ya que no existe un orden total en R^n . En la práctica, el número de soluciones eficientes puede ser muy grande y, para elegir una concreta, se necesita disponer de datos adicionales, que suelen representar las preferencias del decisor, y que se incorporan al procedimiento. Estas preferencias se establecen mediante pesos o ponderaciones entre los criterios considerados, con objeto de distinguir la importancia relativa de cada uno de ellos. Se asignarán pesos o ponderaciones más elevados, a criterios relativamente más relevantes, y viceversa.

Para tener en cuenta esta estructura de preferencias del decisor, se define, para cada criterio f_j , una función de preferencia particular P_j , de acuerdo con la diferencia entre sus respectivas evaluaciones para ese criterio en concreto.

Esta función P_j indica el grado de preferencia de la alternativa a sobre la alternativa b en el criterio f_j , y depende de la desviación d_j que existe entre las evaluaciones de dichas alternativas para el criterio f_j . El conjunto de estas funciones de preferencia P_j permite la unificación de las distintas escalas observadas para los distintos criterios. El procedimiento proporciona también una representación del problema en dos dimensiones llamada plano GAIA.

En este caso concreto, para aplicar esta metodología, se ha empleado el software Visual PROMETHEE Academic, basado en los métodos multicriterio PROMETHEE y GAIA (Brans, 2015; Brans y De Smet, 2016; Brans *et al.*, 1986; Mareschal y De Smet, 2009).

El procedimiento proporciona una ordenación (parcial o total) de un número finito de alternativas en función de un grupo de criterios que están en conflicto. Siguiendo a Fernández, G. (2002) la formulación de un problema multicriterio responde al modelo

$$\text{Opt } \{f_1(a), f_2(a), \dots, f_k(a), \quad a \in A\}$$

donde A es un conjunto finito de alternativas y $f_j \quad j = 1, 2, \dots, k$ los criterios que se han de considerar.

Dados los pesos de importancia w_j y los criterios generalizados (f_j, P_j) $j=1, \dots, k$ el procedimiento calcula los denominados *índices de preferencias* y los *flujos de superación*.

- *Índices de preferencia agregados* o *índices de preferencia multicriterio*. Expresan el grado de preferencia total de la alternativa a sobre la alternativa b y se definen de la siguiente forma

$$\pi(a, b) = \sum_{j=1}^k w_j P_j(a, b)$$

Calculados para todas las parejas de alternativas de A , estos índices de preferencia determinan una *relación de superación* sobre el conjunto A .

- *Flujos de superación*. Para cada alternativa $a \in A$ se definen:
 - *Flujo positivo o de salida* que mide con qué intensidad la alternativa a es preferida a las $n-1$ restantes, es decir, su carácter dominante.

$$\phi^+(a) = \frac{1}{n-1} \sum_{b \in A} \pi(a, b)$$

- *Flujo negativo o de entrada* que mide con qué intensidad el resto de las alternativas son preferidas a la alternativa a , es decir, mide su debilidad.

$$\phi^-(a) = \frac{1}{n-1} \sum_{b \in A} \pi(b, a)$$

- *Flujo de superación neto* que surge del balance entre los flujos positivo y negativo. Una alternativa será mejor cuanto mayor sea su flujo neto.

$$\phi(a) = \phi^+(a) - \phi^-(a)$$

A partir de los flujos positivo y negativo se puede obtener una ordenación parcial de las alternativas del conjunto A del siguiente modo:

$$a \text{ es preferida a } b \quad aPb \Leftrightarrow \begin{cases} \phi^+(a) > \phi^+(b) \text{ y } \phi^-(a) < \phi^-(b) \quad \text{ó} \\ \phi^+(a) = \phi^+(b) \text{ y } \phi^-(a) < \phi^-(b) \quad \text{ó} \\ \phi^+(a) > \phi^+(b) \text{ y } \phi^-(a) = \phi^-(b) \end{cases}$$

$$a \text{ es indiferente a } b \quad aIb \Leftrightarrow \phi^+(a) = \phi^+(b) \text{ y } \phi^-(a) = \phi^-(b)$$

a es incomparable con b aRb en otro caso

Esta última determina una relación de orden entre las alternativas del conjunto A , en donde no existen incomparabilidades entre las alternativas.

3.2. El Método de la Entropía

Por lo que respecta a las ponderaciones o pesos de importancia de los criterios hay que reconocer que la asignación de pesos puede ser el aspecto de la metodología recogida en el apartado anterior que presenta un componente subjetivo, pues su determinación depende de la función de preferencia del decisor. No obstante, se puede obtener una *Asignación de Pesos no Subjetivos* a partir de la técnica que se ha utilizado en el presente trabajo para calcular la importancia de cada criterio. Esta técnica es el *Método de la Entropía*, que fue desarrollado seminalmente por Shannon y Weaver (1948).

El procedimiento de este método consiste en lo siguiente:

- Todos los criterios deben estar en el mismo sentido (todos a *maximizar* o todos a *minimizar*)
- Las evaluaciones deben estar normalizadas, es decir, para la alternativa i en el criterio j su evaluación es:

$$a_{ij} = \frac{f_j(a_i)}{\sum_{i=1}^n f_j(a_i)}, \quad i = 1, \dots, n; j = 1, \dots, k$$

- Se calcula la Entropía de cada criterio de acuerdo con la expresión:

$$E_j = - \frac{\sum_{i=1}^n a_{ij} \ln(a_{ij})}{\ln(n)}$$

de forma que $0 \leq E_j \leq 1$, $j = 1, \dots, k$. La Entropía E_j de un criterio es tanto mayor, cuanto más iguales o parecidas son sus evaluaciones a_{ij} . Precisamente lo contrario de lo que se desearía que ocurriera si E_j fuese un valor aproximado del peso w_j del criterio. Se utiliza entonces, el complementario, que es la medida opuesta llamada diversidad D_j del criterio, definida como $D_j = 1 - E_j$.

- Finalmente se normalizan las diversidades D_j y se obtienen los pesos utilizando la siguiente expresión:

$$w_j = \frac{D_j}{\sum_{j=1}^k D_j}, j = 1, \dots, k$$

Este método supone que la importancia relativa del criterio j en una situación de decisión, está directamente relacionada con la cantidad de información intrínsecamente aportada por el conjunto de las alternativas respecto a dicho criterio. Concretamente, cuanto mayor sea la diversidad en las evaluaciones de las alternativas, mayor importancia deberá tener dicho criterio, pues mayor poder de discriminación posee entre ellas.

4. PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS

En el caso concreto de la presente investigación, la ordenación de las 17 CCAA españolas (alternativas), se ha realizado a partir de un conjunto de variables consideradas como relevantes en la literatura especializada en el tema, y que pueden, por tanto, influir en la calidad del empleo. Los valores de dichas variables han sido obtenidos a partir de la información estadística procedente de las fuentes oficiales citadas anteriormente. Estas variables se han utilizado para formar 13 criterios de ordenación. Los datos obtenidos para estas variables en los años 2008 y 2013 se han recogido, respectivamente, en las tablas A1 y A2 del anexo.

Si se considera cada variable independientemente, a partir de estos datos se observa que si se atiende, por ejemplo, a la variable Salario Medio, las Comunidades mejor posicionadas en 2008 son País Vasco, Madrid y Cataluña, y las peor posicionadas, Extremadura y Canarias. Una situación similar se presenta en el año 2013 con alguna alteración en el orden. Sin embargo, si se atiende a otra variable, por ejemplo, la variable SMQ, se observa que en 2008, la situación es totalmente diferente, son las Comunidades de País Vasco, Madrid y Cataluña las que se encuentran peor situadas, por ser las que presentan mayores diferencias salariales, siendo las Comunidades de Extremadura y Canarias las que se encuentran como las mejores posicionadas. Con esta pequeña muestra, puede verse que la ordenación para cada variable es totalmente distinta. Para poder obtener una única ordenación es necesario considerar todas las dimensiones conjuntamente a través de un índice agregado. Los resultados que se obtengan a través de este índice dependerán de la importancia asignada a cada una de las variables consideradas.

En este trabajo se han combinado las 13 variables seleccionadas dando lugar a un indicador sintético, cuya composición se recoge en la Tabla 3, junto a la preferencia aplicada para cada variable (maximizar/minimizar), en función de la literatura precedente, y el peso o ponderación asignado en cada caso a cada una de

ellas, obtenidos por el método de la entropía a partir de los datos de los años 2008 y 2013, respectivamente.

Tabla 3. Pesos asignados a cada criterio por el Método de la entropía

Indicador		Pesos	
		2008	2013
Salario	max	0,57	0,35
SMQ	min	1,82	0,95
TPnoD	min	1,54	0,42
TT	min	2,02	1,35
ISL	min	0,65	0,48
ISG	min	6,85	6,64
IEP	min	34,32	13,43
IEPconB	min	28,02	11,65
DSM	min	5,75	2,44
DE	min	13,04	58,55
PACC	max	1,69	2,60
HFP	max	1,77	0,53
F/A	max	1,98	0,61

Elaboración propia

Una vez introducidos los datos de las distintas variables para cada Comunidad Autónoma en el software Visual PROMETHEE Academic, así como los pesos de importancia obtenidos por el método de la entropía y la preferencia de cada una de ellas según la literatura, pasamos a describir los resultados obtenidos para cada año en estudio.

En general, hay que decir que las ordenaciones obtenidas difieren de las ordenaciones que suelen aparecer en la literatura. Esto es debido a que la mayoría de los trabajos que construyen un índice compuesto multidimensional a partir de diferentes variables, asignan la misma ponderación a cada dimensión, independientemente de cuánto discriminen entre las CCAA. En nuestro caso, como ya hemos comentado, el método de la entropía asigna mayor peso de importancia a aquellas variables que muestran más diferencias entre las Comunidades Autónomas y poca importancia a aquellas variables que tienen valores más similares. Por tanto, en este indicador prima la disimilitud.

Tanto en el año 2008 como en el año 2013, la mayor importancia se concentra en las dimensiones de Estabilidad y Seguridad y de Género. Como puede observarse

en la Tabla 3, la dimensión Salarios y Jornada Laboral tiene poca importancia dentro del indicador, lo que muestra que esas variables se comportan de forma similar entre las Comunidades Autónomas españolas.

En la Tabla 4, se recoge, para el año 2008, la ordenación parcial en función de los flujos de preferencia de entrada y salida, así como la ordenación total resultante del flujo de preferencia neto para cada alternativa.

Tal y como se observa, la ordenación total realizada teniendo en cuenta el flujo neto, definido como la diferencia entre el flujo de salida y el flujo de entrada, sitúa en posición preferente a la Comunidad de Canarias, seguida por Andalucía, Madrid y Valencia; cerrando la clasificación el Principado de Asturias, y las Comunidades de Aragón, País Vasco y Navarra. Sin duda, llama la atención que pueden delimitarse claramente dos grupos de Comunidades Autónomas en función de su fortaleza/debilidad relativa respecto al conjunto: las que presentan flujo neto positivo y las que lo tienen negativo, respectivamente.

Tabla 4. Ordenaciones total y parcial. Año 2008

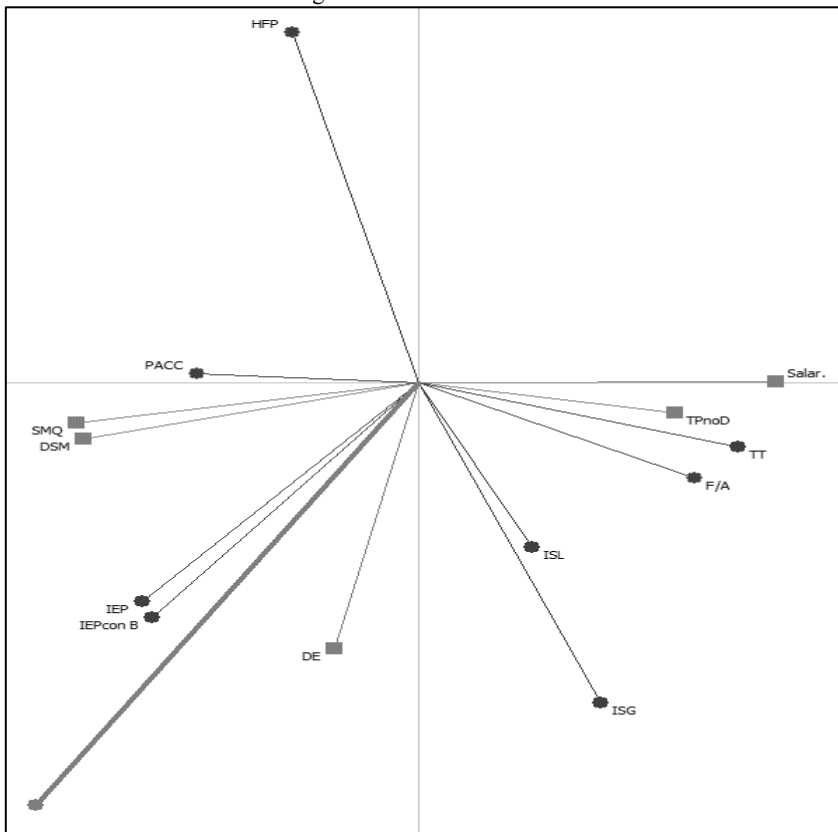
Tabla de flujos PROMETHEE					
Rang	alternativa		Phi	Phi+	Phi-
1	Canarias	■	0,7878	0,8939	0,1061
2	Andalucía	■	0,5103	0,7551	0,2449
3	Madrid, Comunidad de	■	0,4428	0,7214	0,2786
4	Comunidad Valenciana	■	0,3569	0,6778	0,3209
5	Baleares, Islas	■	0,2874	0,6431	0,3557
6	Castilla-La Mancha	■	0,2223	0,6105	0,3882
7	Extremadura	■	0,1707	0,5853	0,4147
8	Murcia, Región de	■	0,1173	0,5546	0,4373
9	Castilla y León	■	0,0388	0,5147	0,4759
10	Cataluña	■	0,0221	0,5110	0,4890
11	Rioja, La	■	-0,0815	0,4593	0,5407
12	Galicia	■	-0,1011	0,4494	0,5506
13	Cantabria	■	-0,3902	0,3043	0,6945
14	Asturias, Principado de	■	-0,3962	0,3013	0,6975
15	Aragón	■	-0,4996	0,2502	0,7498
16	País Vasco	■	-0,6710	0,1645	0,8355
17	Navarra, Comunidad	■	-0,8168	0,0916	0,9084

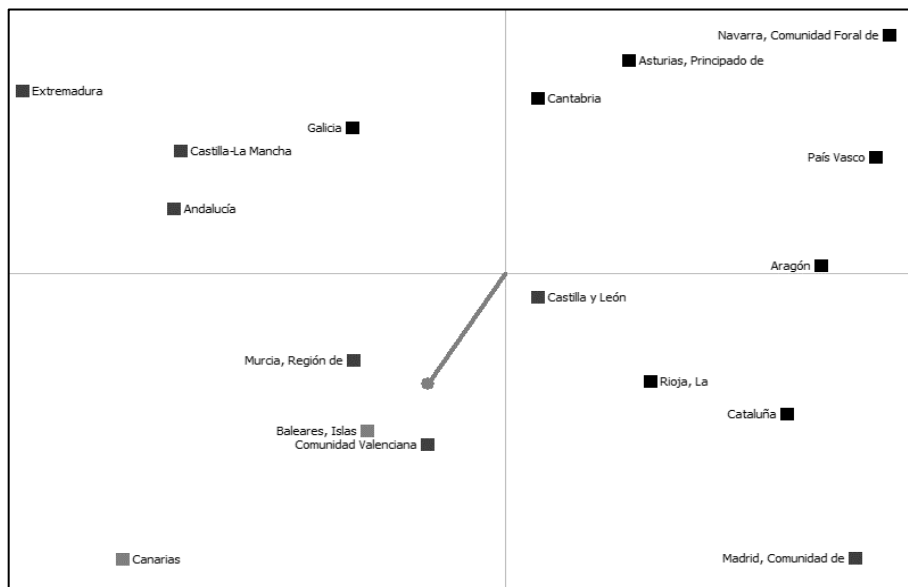
Para profundizar en estos resultados, en la Figura 1, se muestra el plano GAIA que mediante análisis de componentes principales, establece una representación bidimensional de las 13 variables que se han utilizado en este estudio. La posición de los criterios seleccionados, aparece representada mediante vectores, respecto al

eje global phi (vector de mayor grosor). En la proyección en dos dimensiones, cuanto más alargado sea el vector que representa a un criterio, mejor representado está. Por otra parte, la situación puntual de las alternativas o Comunidades Autónomas se presenta mediante iconos con formas geométricas redondas o cuadradas. Así las Comunidades Autónomas que se encuentran próximas en la representación se comportan de forma similar con respecto al indicador global.

Con respecto a la relación entre criterios, el plano GAIA muestra que los vectores correspondientes a las variables de la dimensión Género (DSM, DE) y a los “índices de enfermedades profesionales” (con o sin baja, IEPconB, IEP) ejercen el mismo efecto discriminatorio sobre las alternativas y en el mismo sentido que el eje global o indicador sintético, mientras que el criterio “porcentaje de asalariados con convenio colectivo (PACC)” tiene, en cuanto a clasificación, un efecto contrario entre las Comunidades al de los criterios “salarios (salar)”, “tasa de empleo a tiempo parcial no deseado (TPnoD)”, “tasa de temporalidad (TT)” y “porcentaje de formados sobre asalariados (F/A)”, ya que se encuentran en cuadrantes opuestos.

Figura 1. Plano GAIA 2008





La Tabla 5 muestra los resultados obtenidos para el año 2013. Las primeras posiciones las ocupan, en este caso, las Comunidades de Extremadura, Murcia, Cataluña y Andalucía, pasando las Comunidades de Madrid y Canarias, que antes estaban situadas en la zona alta de la tabla, a posiciones más intermedias, y la Comunidad de Valencia a la zona más baja.

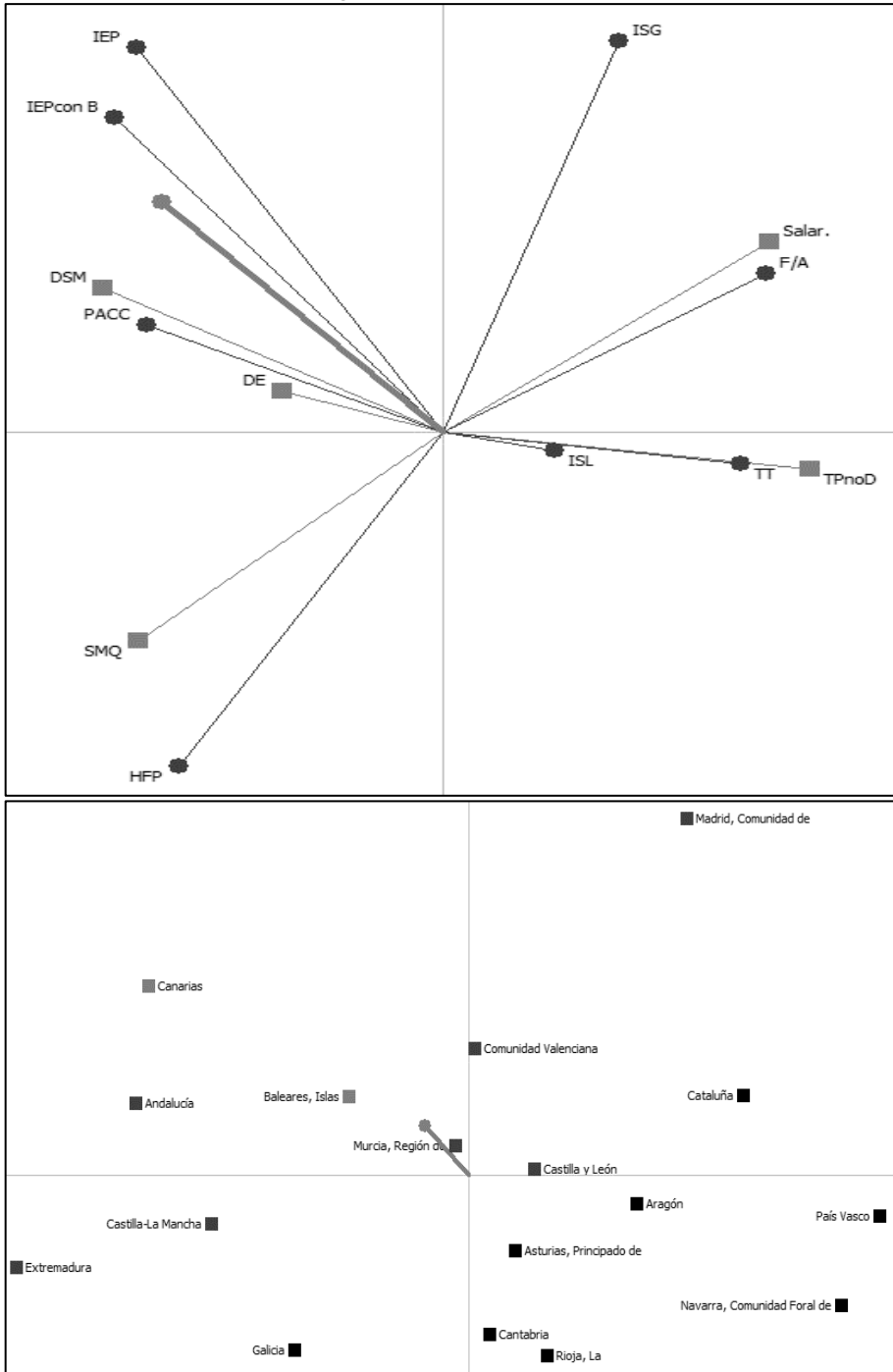
Las Comunidades de Navarra y País Vasco se mantienen cerrando la tabla, tal y como ocurría en el año 2008.

Tabla 5. Ordenaciones total y parcial. Año 2013

Tabla de flujos PROMETHEE					
Rang	alternativa		Phi	Phi+	Phi-
1	Extremadura	■	0,4876	0,7438	0,2562
2	Murcia, Región de	■	0,4827	0,7231	0,2403
3	Cataluña	■	0,4656	0,7328	0,2672
4	Andalucía	■	0,4333	0,7166	0,2834
5	Canarias	■	0,4106	0,7053	0,2947
6	Castilla-La Mancha	■	0,4049	0,7023	0,2974
7	Madrid, Comunidad de	■	0,3437	0,6718	0,3282
8	Rioja, La	■	0,2946	0,6290	0,3344
9	Galicia	■	-0,1338	0,4331	0,5669
10	Aragón	■	-0,1369	0,4314	0,5683
11	Baleares, Islas	■	-0,1836	0,4078	0,5914
12	Cantabria	■	-0,2360	0,3820	0,6180
13	Comunidad Valenciana	■	-0,2883	0,3559	0,6441
14	Asturias, Principado de	■	-0,3542	0,3223	0,6765
15	Castilla y León	■	-0,4210	0,2895	0,7105
16	Navarra, Comunidad	■	-0,7414	0,1293	0,8707
17	País Vasco	■	-0,8276	0,0860	0,9136

En el plano GAIA (Figura 2) se muestra de nuevo, cómo los vectores correspondientes a las variables de la dimensión Género (DSM y DE) y a los “índices de enfermedades profesionales” (con o sin baja, IEPconB, IEP) y ahora también el de “porcentaje de asalariados con convenio colectivo (PACC)”, discriminan a las alternativas en el mismo sentido y de la misma forma que el eje global, que representa al indicador sintético, mientras que los criterios “tasa de empleo tiempo parcial no deseado (TPnoD)”, “índice de siniestralidad leve (ISL)” y “tasa de temporalidad (TT)” lo hacen en sentido contrario.

Figura 2. Plano GAIA 2013



El método proporciona, también un análisis de sensibilidad de los pesos de importancia asignados a los criterios. Esto permite analizar la robustez de la ordenación obtenida. Si los pesos de importancia asignados a los distintos criterios se encuentran centrados con respecto a su intervalo de sensibilidad, la solución es robusta ante pequeños cambios en los pesos. Si estos están muy cerca de los extremos de dichos intervalos, un ligero cambio en el peso cambiaría la ordenación obtenida.

La Tabla 6 muestra los intervalos de sensibilidad de los pesos de importancia para los años 2008 y 2013. Como puede verse, en ambos casos, la importancia asignada a las variables se encuentra centrada con respecto a su intervalo de sensibilidad. Esto indica que cambios sensibles en esta importancia no va a cambiar la ordenación obtenida. Así, tanto en el año 2008 como en el año 2013, la ordenación obtenida para las Comunidades Autónomas es robusta y se va a mantener aun cambiando los pesos de importancia de forma sensible.

Tabla 6. Intervalos de sensibilidad de los pesos de importancia

Indicad.	Pesos					
	2008			2013		
	Valor(%)	Min(%)	Max(%)	Valor(%)	Min(%)	Max(%)
Salar	0,57	0,00	1,74	0,35	0,00	0,60
SMQ	1,82	0,23	8,78	0,95	0,70	2,43
TPnoD	1,54	1,07	2,84	0,42	0,00	0,67
TT	2,02	0,28	5,04	1,35	0,00	2,38
ISL	0,65	0,25	4,89	0,48	0,00	0,97
ISG	6,85	5,85	9,01	6,64	6,21	6,85
IEP	34,32	29,62	36,80	13,43	12,89	15,42
IEPconB	28,02	16,92	31,29	11,65	11,21	13,37
DSM	5,75	4,23	13,74	2,44	2,14	5,31
DE	13,04	11,99	15,55	58,55	56,29	59,47
PACC	1,69	0,10	2,87	2,60	2,12	3,79
HFP	1,77	0,00	6,21	0,53	0,20	1,06
F/A	1,98	0,00	2,47	0,61	0,12	1,09

5. PRINCIPALES CONCLUSIONES

Como ya se ha comentado, desde que se empezó a hacer análisis de los datos relativos al empleo ha habido numerosas modificaciones, según se tenga más en cuenta unas variables que otras para hacer dicho análisis.

Hoy en día, los estudios van más allá de simples aspectos cuantitativos del mercado de trabajo, apareciendo la cuestión de la calidad en el empleo que, actualmente, constituye una de las variables más relevantes del análisis del mercado laboral y de las políticas de empleo.

En este trabajo se ha realizado un análisis de la calidad del empleo en España, a nivel de CCAA, en el periodo de crisis, en concreto, en los años 2008 y 2013. Se han elegido esos años porque durante la crisis económica se produce una importante destrucción del empleo que afecta a todas las CCAA, aunque no con la misma intensidad, y que vuelve a centrar las prioridades del mercado laboral en la cantidad de empleo más que en la calidad. Para ello, a partir de las variables seleccionadas, se ha elaborado un índice agregado, y se ha establecido una ordenación de las CCAA.

Las principales conclusiones que podemos resaltar son las siguientes:

- La ordenación que se obtiene de calidad en el empleo hay que interpretarla con cautela en el sentido de los pesos asignados a las variables. Así, por ejemplo, si se incrementa el peso de la dimensión salarial, que se pondera en mayor medida en otros trabajos, algunas de las CCAA de la parte inferior de la tabla alteran sensiblemente su posición, al igual que ocurriría con las que aparecen en la parte superior si se asigna mayor ponderación a la inestabilidad recogida en la tasa de temporalidad.
- En los dos años analizados, las variables con mayor ponderación y, por tanto, más relevantes para la ordenación obtenida, corresponden a las dimensiones de Estabilidad y Seguridad, y Género, siendo las correspondientes a Salario y Jornada Laboral las que marcan menos diferencias entre las CCAA.
- Se observan cambios en las ordenaciones obtenidas para los años 2008 y 2013, condicionados por el cambio en la importancia asignada a las variables de seguridad laboral, más significativas en 2008, que pierden relevancia, durante el periodo de crisis, a favor de la diferencia de género en la estabilidad en el empleo.
- Se ha comprobado la ordenación que se obtendría con la asignación de pesos que tradicionalmente se utiliza en la literatura de índices de calidad en el empleo, obteniéndose ordenaciones similares en la zona baja de la tabla, pero con movimientos más significativos en el resto.

- La ordenación de las Comunidades Autónomas obtenida para los años 2008 y 2013 es robusta frente a cambios sensibles en los pesos de importancia asignados a las distintas variables. Un pequeño cambio en estos pesos no va a alterar la ordenación obtenida ni en el año 2008 ni en el año 2013.
- Finalmente, debido a la ausencia de datos agregados a nivel regional para el año 2013, no se han tenido en cuenta aspectos relativos a la distribución del tiempo de trabajo dentro de la jornada laboral, que sin duda inciden en la evaluación de la calidad en el empleo.

6. REFERENCIAS

- Al-Shemmeri, T.; Al-Kloub, B.; Pearman, A. (1997): Model choice in multicriteria decision aid. *European Journal of Operational Research*, 97, 550-560.
- AQR-IREA (2011): Estudio Manpower Professional de Calidad Laboral-2011, Manpower Professional.
- Arranz, J.M.; Gracia-Serrano, C.; Hernanz, V. (2016): Índice de calidad del empleo, *ASEMPLEO*, Madrid.
- Brans, J. P. (2015): The 'PROMETHEE' adventure. *International Journal of Multicriteria Decision Making*, 5(4), 297-308.
- Brans, J. P.; De Smet, Y. (2016): PROMETHEE methods. En *Multiple Criteria Decision Analysis*. Springer New York, 187-219.
- Brans, J. P.; Mareschal, B. (2005): PROMETHEE methods. En *Multiple criteria decision analysis: state of the art surveys*, Springer New York, 163-186.
- Brans, J. P.; Vincke, P.; Mareschal, B. (1986). How to select and how to rank projects: The PROMETHEE method. *European Journal of Operational Research*, 24(2), 228-238.
- Clark, A. (2005): Measures of job satisfaction: what makes a good job? Evidence from OECD Countries, en OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers, n°34, Paris (OECD Directorate for Employment, Labour and Social Affairs).
- Consejo Europeo de Lisboa (2000): Consejo Europeo de Lisboa 23 y 24 de Marzo 2000. Conclusiones de la Presidencia. http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm. Consultado el 6 de Septiembre de 2018.
- Consejo Europeo de Niza (2000): Consejo Europeo de Niza 7-10 de Diciembre 2000. Conclusiones de la Presidencia. http://www.europarl.europa.eu/summits/nice1_es.htm. Consultado el 6 de Septiembre de 2018.

- Comisión Europea (2001): Employment y social policies: a framework for investing in quality, Communication from de Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2001) 313 final.
- Dueñas, D.; Iglesias, C.; Llorente, R. (2009): La calidad del empleo en un contexto regional, con especial referencia a la Comunidad de Madrid. *Instituto Universitario de Análisis Económico y Social*, Serie Documentos de Trabajo 05.
- Eurofound (2012): Trends in Job Quality in Europe, Publications Office of the European Union, Luxemburgo.
- Fernández, G. (2002): “Los Métodos Promethee. Una Metodología de Ayuda a la Toma de Decisiones Multicriterio Discreta” *Revista Rect@*. Edita Tirant lo Blanch, Valencia, Serie Monográfica, Vol. 1, 5-28.
- Herranz, V.; Toharia, L. (2004): Do Temporary Contracts Increase Work Accidents? A microeconomic comparison between Italy and Spain. Documento de Trabajo FEDEA, 2004-2. Madrid.
- Kalleberg, A.L.; Reskin, B.F.; Hudson, K. (2007): “Bad jobs in America: standard and non-standard employment relations in job quality in the United States”, *American Sociological Review*, 65, 256-268.
- Lahera, A. (2005): Mutaciones productivas, trabajo y empleo: ¿Desarrollando la cualificación y las competencias de los recursos humanos? En “Competencias, Igualdad de Oportunidades y Eficacia de la Formación Continua”, Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo. Madrid, 161-208.
- Mareschal, B.; De Smet, Y. (2009): Visual PROMETHEE: Developments of the PROMETHEE and GAIA multicriteria decision aid methods. En International Conference on Industrial Engineering and Engineering Management, 1646-1649.
- Maroto, A.; Cuadrado, J.R. (2006): La productividad en la Economía Española. Instituto de Estudios Económicos. Madrid.
- Merino-Llorente, M.C.; Somarriba-Arechavala, N.; Negro-Macho, A.M. (2012): Un análisis dinámico de la calidad del trabajo en España. Los efectos de la crisis económica, *Estudios de Economía Aplicada*, 30 (1), 261-282.
- OECD (2014): How good is your work? Measuring an assessing job quality, Cap. 3, *OECD Employment Outlook 2014*. Paris
- Shannon, C.E.; Weaver, W. (1948): A mathematical theory of communication. *Bell System Technical Journal*, 27, 379-423.

- Somarriba, N.; Pena, J.B. (2007): “Un Indicador Sintético de Calidad de Vida Laboral para las provincias españolas”, *Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo*, 6, 331-344.
- Somarriba, N.; Merino, M.C.; Ramos, G.; Negro, A. (2012): “La calidad del Trabajo en la Unión Europea”. *Estudios de Economía Aplicada*, 28(3), 1-22
- Toharia, L.; Caprile, M. (2004): *L'indicador de Qualitat del mercat de Treball (IQT) a Espanya*, Anuari Sociolaboral de la UGT de Catalunya-2003, Barcelona, 42-47.
- Toharia, L. (dir) (2005): *El problema de la temporalidad en España: un diagnóstico*. Ministerio de trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.
- Vincke, P.H. (1992): *Multicriteria decision aid*. Ed. Wiley. New York.
- Zeleny, M. (1982): *Multiple criteria decision making*. Ed. McGraw-Hill. New York.

7. ANEXO

Tabla A1. Datos 2008

	Dimensión 1: SALARIOS Y JORNADA			Dimensión 2: ESTABILIDAD Y SEGURIDAD				Dimensión 3: GÉNERO		Dimensión 4: NEGOCIACIÓN Y FORMACIÓN			
	salario medio (SM)	SMQ4-SMQ1	tasa empleo parcial no deseado	tasa de temporalidad	índice de siniestralidad, leves	índice de siniestralidad, graves	índice enfermedades profesionales	índice enfermedades profesionales con baja	diferencia salarios medios	diferencia estabilidad	porcentaje asalariados con convenio colectivo	horas de formación por participante	porcentaje de formados sobre asalariados
01 Andalucía	20138,56	11631,31	50,70	38,50	5141,35	58,65	33,86	22,21	4810,24	4,30	55,66	37,24	10,46
02 Aragón	21594,47	12704,91	24,90	25,90	4385,31	29,62	330,15	204,44	6428,90	7,30	49,66	27,10	11,58
03 Asturias, Principado de	21805,67	13748,87	36,50	26,00	5372,67	42,09	144,14	102,61	5854,18	8,10	43,31	30,79	10,95
04 Balears, Illes	20388,09	9848,20	36,10	26,30	5737,74	40,03	81,75	47,46	4093,95	3,30	59,64	19,53	13,42
05 Canarias	18466,99	9665,17	44,10	31,80	5097,14	26,37	23,49	18,82	2385,08	2,80	44,36	23,55	8,98
06 Cantabria	20377,68	11831,35	30,10	26,30	4318,89	58,11	188,02	110,07	5079,58	6,00	46,64	31,58	8,52
07 Castilla y León	20218,21	11931,21	35,70	25,10	4711,69	41,06	118,13	73,95	4543,72	4,20	38,93	27,55	10,95
08 Castilla - La Mancha	19736,37	10456,07	34,10	31,20	5904,50	59,56	65,57	41,07	3579,01	7,80	49,88	29,04	8,91
09 Cataluña	23375,54	14663,33	27,30	19,50	4575,31	37,01	141,65	94,90	6425,41	2,40	57,71	24,35	12,40
10 Comunitat Valenciana	19793,62	11052,50	32,40	31,20	4005,75	38,20	60,17	41,54	5109,45	4,90	51,43	23,66	10,55
11 Extremadura	18264,90	9056,09	42,40	38,00	4691,19	62,92	64,15	42,56	2767,01	8,20	59,69	41,37	8,59
12 Galicia	19156,41	10708,15	33,00	29,50	5218,45	71,99	134,32	99,14	4459,18	3,60	43,66	30,78	10,33
13 Madrid, Comunidad de	25269,61	18092,91	32,60	21,80	4231,01	19,88	44,96	30,65	6440,67	7,70	33,49	23,03	15,80
14 Murcia, Región de	18911,75	10502,04	33,70	35,50	4336,26	32,60	95,85	56,08	5154,73	4,20	48,54	27,12	8,88
15 Navarra, Comunidad Foral de	23342,74	14320,87	31,30	23,50	4976,76	50,86	703,28	425,64	7422,99	10,60	39,69	28,83	12,64
16 País Vasco	25547,13	16848,51	34,30	26,70	5182,16	35,26	340,11	190,08	6497,93	8,90	37,85	26,37	14,73
17 Rioja, La	20674,16	10684,51	28,10	21,10	4663,56	26,27	251,69	99,15	4183,48	2,10	34,64	28,08	9,54

Elaboración Propia

Tabla A.2. Datos 2013

2013	Dimensión 1: SALARIOS Y JORNADA			Dimensión 2: ESTABILIDAD Y SEGURIDAD					Dimensión 3: GÉNERO		Dimensión 4: NEGOCIACIÓN Y FORMACIÓN	
	salario medio (SM)	SMO4-SMQ1	tasa empleo parcial no deseado	índice de siniestralidad, leves	índice siniestralidad, graves	índice enfermedades profesionales	índice enfermedades profesionales con baja	diferencia salarios medios	diferencia estabilidad	porcentaje asalariados con convenio colectivo	horas de formación por participante	porcentaje de formados sobre asalariados
01 Andalucía	20782,03	14344,58	69,70	3166,50	38,05	34,26	18,52	5875,17	1,60	63,31	31,79	19,16
02 Aragón	22054,85	14380,58	56,20	2561,87	18,84	203,70	83,60	6427,30	2,10	47,24	24,91	20,30
03 Asturias, Principado de	21994,99	16085,42	67,40	3409,06	28,21	134,84	72,92	7044,70	3,30	40,84	28,95	21,14
04 Balears, Illes	20776,29	10826,94	64,00	3477,57	19,36	108,04	43,17	3586,41	3,40	38,27	24,66	20,69
05 Canarias	19167,93	12179,04	70,70	3115,37	17,56	61,88	29,00	3058,57	1,70	48,60	24,17	17,27
06 Cantabria	20052,12	12967,97	64,10	2335,16	25,82	162,09	62,64	6682,26	2,80	36,29	27,98	18,09
07 Castilla y León	20440,56	13336,56	57,40	2401,41	16,22	109,45	45,42	5949,59	6,50	33,13	28,28	19,52
08 Castilla - La Mancha	20630,07	11617,79	61,00	3272,74	36,37	73,28	38,15	5835,57	1,00	53,56	28,95	17,40
09 Cataluña	24253,73	17042,17	57,30	2916,76	21,97	141,23	75,11	6943,75	0,10	45,47	21,93	24,25
10 Comunitat Valenciana	20878,02	13223,45	63,90	2404,55	20,45	111,50	40,41	5733,04	4,00	40,52	23,60	21,27
11 Extremadura	19129,72	11897,60	75,10	2888,83	49,90	62,84	35,86	5476,35	0,90	62,67	35,30	16,30
12 Galicia	19824,66	10876,98	66,00	2812,59	53,53	129,37	67,59	5264,34	2,60	41,15	29,67	21,39
13 Madrid, Comunidad de	26215,36	19439,97	59,90	2574,82	9,47	52,70	31,42	6265,02	2,00	37,77	23,40	28,23
14 Murcia, Región de	20449,83	13277,15	63,00	2757,66	12,26	111,74	69,54	6470,94	0,30	38,94	25,45	20,40
15 Navarra, Comunidad Foral de	23836,93	16024,03	47,00	2811,18	28,78	713,29	309,00	8483,72	4,20	34,34	23,93	22,32
16 País Vasco	26915,07	19148,07	54,50	3183,26	17,68	391,24	386,55	7625,16	7,10	27,92	24,91	23,72
17 Rioja, La	20628,81	11975,15	58,00	2740,52	28,33	219,52	71,83	6205,56	0,30	16,08	25,22	20,03

Elaboración propia

INSIDERS Y OUTSIDERS: LA CALIDAD DEL EMPLEO TRAS UN PERIODO DE DESEMPLEO

CRISTINA BORRA MARCOS

*Profesor Titular de Universidad. Economía Aplicada
Universidad de Sevilla*

PILAR CUEVAS RUIZ

Universidad de Sevilla

1. INTRODUCCIÓN

El continuo aumento de la flexibilidad y competitividad del mercado laboral europeo en los últimos años ha aumentado la necesidad de análisis y evaluación de las condiciones laborales (Van Aerden *et al.*, 2015). En esta línea, autores como Julia *et al.* (2017) ya demostraban que el aumento de la flexibilidad y precariedad laboral llega a tener efectos nocivos para la salud y el bienestar del empleado.

El impacto de la calidad del empleo sobre la sociedad desde diferentes perspectivas ha suscitado el desarrollo de numerosas investigaciones por parte de particulares e instituciones supranacionales. Desde comienzos de siglo, diversas instituciones supranacionales han realizado numerosos esfuerzos para armonizar los indicadores de calidad del trabajo a partir de distintos marcos justificativos. La primera de ellas fue la OIT con la definición de *trabajo decente* (OIT, 1999, p. 4), posteriormente la Comisión Europea con los “Indicadores Laeken” (Comisión Europea, 2001) y, por último, la OCDE y la UNECE con la armonización definitiva de un marco internacional común para la medición del empleo (UNECE, 2015). Otras investigaciones (Arranz *et al.*, 2010; Muñoz Bustillo *et al.*, 2014) subrayan la importancia de la perspectiva subjetiva de la calidad del trabajo (satisfacción laboral). Por tanto, a raíz de este planteamiento, el objetivo que se plantea este capítulo es el análisis comparativo tanto desde la perspectiva objetiva como subjetiva entre los ocupados que han permanecido contratados de forma continua (*insiders*) durante el

periodo estudiado y los que han experimentado algún tipo de inactividad o desempleo (*outsiders*).¹

Los datos utilizados han sido obtenidos a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) para los ciclos 2012-2015. Las dimensiones analizadas han sido elegidas según los marcos justificativos expuestos por las principales instituciones supranacionales y según el enfoque subjetivo aportado en el primer capítulo de este libro. Fundamentalmente, los resultados han sido obtenidos a partir del análisis de dos dimensiones: la primera batería de variables relativas a la tipología de contratos y; la segunda, a las causas que motivan el cambio de puesto de empleo.

La estructura que seguimos en este capítulo es la siguiente. En el apartado dos presentamos brevemente los principales marcos justificativos subjetivos y objetivos en cuanto a la selección de dimensiones para la evaluación de la calidad del empleo. En el apartado 3 describimos los datos y detallamos las variables utilizadas. En el 4 apartado aportamos los resultados deducidos del análisis descriptivo realizado. Por último, en el apartado 5 recogemos las principales conclusiones y en el 6 mostramos las referencias bibliográficas.

2. MARCO JUSTIFICATIVO

Para analizar la calidad del empleo es necesario concretar las características que vamos a evaluar, el marco que justifica la elección de las mismas y las distintas dimensiones que conforman el concepto.

Arranz *et al.* (2010) consideran la calidad del trabajo como un concepto multidimensional que puede enfocarse desde una perspectiva subjetiva y otra objetiva. La primera entiende la calidad del trabajo como la utilidad que el empleo reporta al trabajador en función de sus preferencias en relación al salario, horas trabajadas o tipo de tareas. Además, la perspectiva subjetiva recoge atributos relacionados con las medidas de bienestar o con otros factores como las expectativas, las normas culturales o la adaptabilidad entre otros.

Por otro lado, el enfoque objetivo considera que la calidad del empleo reside en los atributos del puesto de trabajo. Este enfoque se lleva a la práctica mediante dos posibles métodos:

- A) Realización de encuestas con previa elección de los trabajadores de los atributos que ellos consideran importantes para definir la calidad del empleo. Dada la elección de las dimensiones relevantes, se

¹ El modelo inicial insider-outsider considera que las condiciones de trabajo se fijan teniendo en cuenta exclusivamente los intereses de los empleados (*insiders*) y no de los desempleados (*outsiders*) (Lindbeck y Snower 1988). En el contexto de los mercados de trabajo duales/segmentados, los empleados con contratos de trabajo temporales o excesivamente flexibles, con vínculos frágiles con el mercado laboral, integran el grupo de los *outsiders* en lugar de los *insiders* (SaintPaul 1996, Bentolila et al. 2012).

modeliza y se utiliza los datos recogidos para medir la calidad del empleo de forma objetiva.

- B) Uso de literatura científica perteneciente a diferentes campos para determinar qué elementos conforman la calidad del empleo.

Basándonos en la selección realizada en el primer capítulo exponemos los principales marcos justificativos abordados por diversas instituciones desde el enfoque objetivo y en relación a las dimensiones elegidas para la determinación de la calidad del empleo.

- A) La Organización Internacional del Trabajo (OIT) fue la primera institución que se interesó por la calidad del empleo con la introducción del concepto *trabajo decente*, entendiendo al mismo como un trabajo digno en un mundo globalizado (OIT, 1999, p. 4). El *trabajo decente* incluiría cuatro dimensiones estratégicas: los derechos básicos del trabajador, una protección social, la promoción del empleo y el diálogo social. Sin embargo, dada la ambigüedad del término y la controversia generada en torno a él, la OIT elaboró once indicadores de trabajo decente según orientaciones recibidas por la Reunión Tripartita en septiembre de 2008 (OIT, 2008). Estos indicadores controlaban aspectos como los ingresos, la conciliación laboral o la estabilidad del empleo (para más información ver capítulo inicial de este libro)
- B) La Unión Europea comienza a tratar la calidad del empleo tras los consejos europeos de Lisboa y Niza del año 2000 con la elaboración de los “Indicadores de Laeken”. Éstos tienen como objetivo la evaluación de la consecución de diferentes objetivos relacionados con la inclusión social por los diferentes Estados miembros (Comisión Europea, 2001). Los “Indicadores de Laeken” (versión 2006) incluyen 21 indicadores, siendo 9 primarios y 12 secundarios, y abarcando categorías referentes al ingreso, empleo, educación y salud (Acosta *et al.*, 2012). Entre los indicadores primarios se incluyen la medición de atributos como la cohesión regional por dispersión de tasas de desempleo, el control de las tasas de desempleo de largo duración o la tasa de niños y adultos que viven en hogares con ningún miembro ocupado. Por otro lado, la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Eurofound) ha realizado seis encuestas quinquenales desde 1991 acerca de las condiciones laborales. En la última encuesta, realizada en 2015, se incluyeron las siguientes cuestiones: factores de riesgo físico y emocional, tiempo de trabajo, lugar de trabajo, ritmo de trabajo, política de recursos humanos, dimensiones cognitivas de trabajo y aprendizaje en el mismo, condiciones del empleo (seguridad),

relaciones en el puesto de trabajo, cuestiones de género y bienestar y salud (Eurofound, 2018).

- C) La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha desarrollado un marco para evaluar la calidad del empleo basado en tres dimensiones objetivas y medibles (OCDE, 2014):
1. Calidad de los ingresos. Se mide la proporción en la cual los ingresos contribuyen al bienestar del ocupado en función de los ingresos promedio y su distribución en torno a la fuerza de trabajo.
 2. La seguridad del mercado laboral. Relativa a la estabilidad del empleo y al coste económico de la posible pérdida del mismo. Por tanto, queda definido por el riesgo de desempleo y por la prestación económica de desempleo.
 3. Calidad del entorno laboral. Capta aspectos no económicos incluyendo la naturaleza y contenido del trabajo, la flexibilidad del tiempo de trabajo y las relaciones en el lugar de trabajo.
- D) La Comisión Económica de las Naciones Unidas (UNECE) publica *Handbook for Measuring Quality of Employment* (2015) con el objetivo de establecer un marco internacional común para armonizar las estadísticas de calidad del empleo (UNECE, 2015). Se proponen siete dimensiones de forma no jerarquizada y una serie de subdimensiones con indicadores introducidos en la Conferencia de Estadísticos Europeos de 2010. Las siete dimensiones principales controlan: seguridad y ética en el trabajo, ingresos y beneficios del empleo, jornada laboral y conciliación, seguridad del empleo, diálogo social, formación en el empleo, relaciones en el puesto de empleo y motivación laboral.

No obstante, a pesar de la extensa literatura surgida con el objeto de evaluar la calidad del trabajo desde el enfoque objetivo, no debemos dejar en segundo plano el enfoque subjetivo. Ambos enfoques son sólo parcialmente excluyentes y, aún con un marco objetivo internacional armonizado, sigue siendo muy difícil evaluar el peso que pueda tener cada dimensión en la medición de la calidad del trabajo a nivel microeconómico (Muñoz Bustillo *et al.*, 2014). Concretamente, el enfoque subjetivo hace referencia a la satisfacción laboral que experimenta el trabajador. En esta línea, en el primer capítulo ya se hizo referencia a la importancia de la detección de la relevancia de diferentes factores del empleo para evaluar la repercusión del mismo en la satisfacción del empleado. Así mismo, Clark (2004) con una encuesta realizada a 14.000 trabajadores de 19 países de la OCDE mostraba como los trabajadores valoraban más la seguridad en el trabajo y el salario que otros aspectos como el horario flexible o las oportunidades de promoción. De hecho, Sánchez-Sellero *et al.*

(2015), en un estudio realizado para trabajadores españoles durante la crisis económica de 2008, demostraba que existe una relación negativa entre la satisfacción laboral y la probabilidad de no continuar en el puesto de trabajo, así como se da una mayor insatisfacción en aquellos empleados de forma temporal pero una mayor satisfacción en los asalariados.

Con base en los diferentes marcos justificativos previamente abordados y con la aportación de Clark (2004), elegimos como principales aspectos a tratar el tipo de contrato y las causas del cambio del puesto de trabajo en caso de haberse producido en los doce meses anteriores a la encuesta. Por tanto, la innovación de esta investigación reside en la selección de los factores que determinan la calidad del empleo según la relevancia que reporta el trabajador y en la comparativa entre *insiders* y *outsiders* para el caso español.

3. DATOS Y VARIABLES

3.1. Datos

Los datos utilizados para la realización de este análisis han sido obtenidos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV). Se hace uso de los ficheros longitudinales de las encuestas realizadas en los años 2012, 2013, 2014 y 2015. La ECV (www.ine.es) es una encuesta anual dirigida a los hogares armonizada estadísticamente para todos los países de la Unión Europea. La muestra toma unas 15.000 viviendas distribuidas en 2.000 secciones censales de todo el territorio nacional. La encuesta se realizó a modo de entrevista personal a todos los miembros de cada una de las viviendas y los datos omitidos o errores se subsanaron a través de entrevistas telefónicas. La ECV recoge información sobre la renta y condiciones de vida, así como el nivel y composición de la pobreza y la exclusión social.

3.2. Variables

3.2.1. Variables de clasificación

- *Insider*. Variable binaria indicativa de la proporción de individuos que han estado trabajando de forma continua, ya sea empleado por cuenta propia o ajena, durante el intervalo de tiempo analizado (2012-2015). Esta variable ha sido construida a partir de la variable continua referente al *número de horas trabajadas normalmente por semana en el trabajo principal*. De esta forma, la variable *insider* toma valor 1 si el individuo ha trabajado más de cero horas semanalmente durante los cuatro ciclos anuales consecutivos estudiados y, toma valor 0 en caso contrario.
- *Outsider*. Variable binaria referente a la proporción de individuos que han estado trabajando de forma discontinua, ya sea por cuenta propia o ajena, en el intervalo de tiempo 2012-2015. Esta variable ha sido

obtenida a partir del *número de horas trabajadas normalmente por semana en el trabajo principal*. Del mismo modo, la variable *outsider* tomará valor 1 si el individuo no ha trabajado ninguna hora en al menos un periodo semanal y, tomará valor nulo en caso contrario.

- *Cambio*. Variable binaria correspondiente con la siguiente pregunta realizada en la encuesta: *¿Ha cambiado de trabajo en los últimos 12 meses?* Toma valor 1 si la respuesta fue *Sí* y valor 0 si la respuesta fue *No*.

3.2.2. Variables de resultado

3.2.2.1. Variables de resultado objetivas

- *Renta_salarial*. Variable continua referente a la *renta neta monetaria o cuasi monetaria del asalariado en el año anterior a la entrevista*.

Las variables desarrolladas a continuación son relativas a la tipología de contrato laboral.

- *Indefinido*. Variable binaria indicativa del tipo de contrato. Toma valor 1 si el individuo consta de contrato fijo de duración indefinida y valor 0 si se trata de un contrato de duración determinada.
- *Temporal*. Variable binaria indicativa del tipo de contrato. Toma valor 1 si el individuo consta de contrato temporal de duración determinada y valor 0 si se trata de un contrato fijo de duración indefinida.
- *Sin_contrato*. Variable binaria que toma valor 1 si el individuo se encuentra trabajando sin contrato y valor 0 en caso contrario.
- *Asalariado_completo*. Variable binaria que toma valor 1 si el individuo se encuentra contratado por cuenta ajena a tiempo completo y 0 si se trata de otro tipo de contrato.
- *Asalariado_parcial*. Variable binaria que toma valor 1 si el individuo tiene un contrato por cuenta ajena a tiempo parcial y 0 si se trata de otro tipo de contrato.
- *Propia_completo*. Variable binaria que toma valor 1 si el individuo se encuentra contratado por cuenta propia a tiempo completo y 0 si se trata de otro tipo de contrato.
- *Propia_parcial*. Variable binaria que toma valor 1 si el individuo se encuentra contratado por cuenta propia a tiempo parcial y 0 en caso de contar con otro tipo de contrato.

3.2.2.2. Variables de resultado subjetivas

Las variables descritas a continuación hacen referencia a diferentes causas que motivaron el cambio de trabajo durante los anteriores 12 meses.

- *Trabajo_mejor*. Toma valor 1 si el cambio fue producido por la intención de conseguir un trabajo mejor o más adecuado y 0 en caso de que se deba a cualquier otro motivo.
- *Trabajo_fin*. Toma valor 1 si la causa que ha motivado el cambio se debe a la finalización del contrato o empleo temporal y 0 si se tratase de cualquier otro motivo.
- *Trabajo_obligado*. Toma valor 1 si el cambio fue motivado por causas empresariales (cierre, jubilación anticipada, exceso de empleados, etc) y valor 0 si se debe a cualquier otra causa.
- *Trabajo_cerrar*. Toma valor 1 si el cambio se produjo por la venta o cierre del negocio propio o familiar y toma valor 0 si se debe a cualquier otro motivo.
- *Trabajo_familia*. Toma valor 1 si el cambio de trabajo ha sido producido por la necesidad de cuidar a hijos y otras personas dependientes y 0 si se debe a cualquier otro motivo.
- *Trabajo_desplazamiento*. Toma valor 1 si el cambio de trabajo se ha producido por haber contraído matrimonio o por desplazamiento a otra zona debido al trabajo del compañero/a y 0 si se debe a cualquier otro motivo.
- *Trabajo_otros*. Toma valor 1 si el encuestado ha indicado que el cambio fue motivado por cualquier otra causa no mencionada anteriormente y 0 en caso contrario.

4. ANÁLISIS

La tabla 1 expone un resumen descriptivo de las variables de clasificación. Los *insiders* representaban de media el 17'18 % de las personas activas del mercado laboral español entre 2012 y 2015 y los *outsiders* el 82'81 %. Por tanto, estos resultados nos indican que más del 80 % de los activos que formaban el mercado laboral español en este periodo se caracterizaban por una empleabilidad discontinua. Por otro lado, el 8 % de los ocupados cambiaron de puesto de empleo en los últimos doce meses antes de la encuesta. Indagando en esta variable, y como era de esperar, una mayor proporción de *outsiders* que de *insiders* cambiaron de trabajo, un 9'22 % y 3'47 % respectivamente.

Tabla 1. Tabla descriptiva de variables de clasificación.

Variable	Obs	Mean	Std.Dev.	Min	Max
INSIDER	29825	0,1718022	0,3772147	0	1
OUTSIDER	29825	0,8281978	0,3772147	0	1
cambio	24130	0,0800663	0,2714014	0	1
cambio_insider	5124	0,0347385	0,1831346	0	1
cambio_outsider	19006	0,0922866	0,2894378	0	1

Fuente: Elaboración propia a partir de datos longitudinales de la ECV (2012/2015)

El gráfico 1 nos muestra la comparativa de la renta salarial monetarias medias entre *insiders* y *outsiders* (ver Tabla A.1 en el Anexo). Los *insiders* obtuvieron de media en el periodo 2012-2015 unos 19.072'18 € anuales mientras que los *outsiders* 13.985'11 €. El salario es tanto una de las dimensiones objetivas más relevantes como una de las dimensiones más valoradas por los empleados. Los *outsiders* ganarían de media 6.000 € anuales menos que los *insiders*, lo cual nos resulta lógico dado que en España la mayoría de los contratos laborales y convenios colectivos incluyen complementos retributivos por antigüedad en el puesto.

El gráfico 2 muestra la comparativa entre la proporción de *insiders* y *outsiders* para los diferentes tipos de contrato correspondientes al periodo 2012-2015 en el mercado laboral español. Para más detalle, ver tabla A.2 en el Anexo.

Las primeras variables analizadas, *indefinido* y *temporal*, hacen referencia a los contratos fijos de duración indefinida y a los contratos temporales de duración determinada. Observamos como de media el 78'27 % de los *insiders* se encuentra empleado con un contrato indefinido mientras que sólo el 58'91 % de los *outsiders* tienen el mismo tipo de contrato. De forma inversa, la proporción de *insiders* empleados por contrato temporal asciende hasta el 9'75 % de los mismos siendo la proporción de *outsiders* empleados por este mismo tipo de contrato a más del doble, un 22'50 % de media. Por otro lado, es destacable la elevada proporción media de trabajadores sin contrato *outsiders* con respecto a los *insiders*. El 1'14 % de los *outsiders* de media se encontraban trabajando sin contrato mientras que, únicamente, el 0'31 % de los *insiders* lo hacían sin contrato. Como ya hemos indicado anteriormente, estabilidad del empleo es uno de los principales determinantes de la satisfacción laboral (Clark, 2012). Chadi y Hetschko (2012) ya evidenciaban que la temporalidad del empleo afecta negativamente a la satisfacción laboral. Este análisis refleja la disminución del grado de seguridad o estabilidad del empleo para los *outsiders* en el mercado laboral español entre 2012 y 2015.

Prosiguiendo con el análisis del gráfico 2, nos centramos en las variables relativas a la empleabilidad a tiempo parcial y completo. En primer lugar, destacar la gran divergencia entre la proporción de *insiders* y *outsiders* contratados por cuenta ajena a tiempo completo, el 75'95 % de los *insiders* están contratados a tiempo completo mientras que el 60'43 % de los *outsiders* cuentan con ese tipo de contrato.

Sin embargo, la proporción de *outsiders* a tiempo completo por cuenta propia es superior a la de *insiders*, un 14'73 % y 10'92 % respectivamente. En esta línea, Kauhanen y Nätti (2015) demostraban que, independientemente de la voluntariedad de la contratación en una tipología u otra, los trabajadores empleados a tiempo parcial y temporal presentaban unos indicadores más débiles en cuando a la calidad y satisfacción laboral. Por tanto, en vista del análisis realizado, los *outsiders* se mostrarían negativamente afectados.

De forma inversa al contrato por cuenta ajena a tiempo completo, la proporción de *outsiders* asalariados a tiempo parcial es superior a los *insiders* con el mismo tipo de contrato. El 9'93 % de los *insiders* son asalariados a tiempo parcial mientras que para el grupo de los *outsiders* este tipo de contrato representa el 12'22 %. Por otro lado, no existen grandes diferencias entre la proporción de contratados a tiempo completo por cuenta propia entre ambos grupos. Estos resultados pueden venir explicados por la flexibilización que ha sufrido el mercado europeo de trabajo en los últimos años (Van Aerden *et al.*, 2015). No obstante, y en contraposición a la línea de investigación expuesta anteriormente, los trabajos a tiempo parcial pueden tener un efecto positivo en la satisfacción laboral. Los trabajos a tiempo parcial aumentan la probabilidad de estar subempleado, pero, de igual forma, aumentan la probabilidad de no trabajar más horas de las deseadas (Iseke, 2014). Además, determinantes como la necesidad de conciliación de la vida laboral y familiar mitiga el efecto del subempleo en la satisfacción laboral.

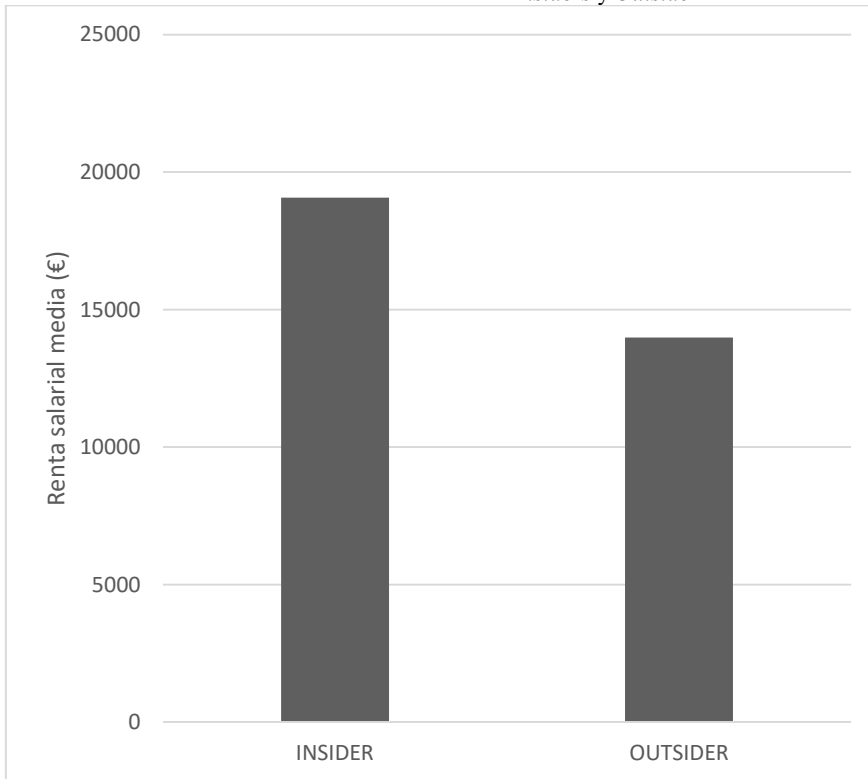
El gráfico 3 muestra la proporción media de *insiders* y *outsiders* que cambiaron de puesto de trabajo y las causas que los motivaron a dicha decisión para el periodo 2012-2015 en el mercado laboral español. Para más detalle, ver tabla A.3 en el Anexo.

Analizando las causas que motivan el cambio del puesto de empleo, el 31'46 % de los *insiders* que cambiaron toman dicha decisión porque aspiraban a conseguir un trabajo mejor mientras que el 26'33 % de los *outsiders* lo hicieron por la misma razón. Tal y como veíamos en el primer capítulo, las oportunidades de promoción son un factor determinante para la evaluación del puesto de empleo. La posición y el liderazgo que el empleado perciba que tiene en la empresa están íntimamente ligados a la satisfacción laboral (Knapp *et al.*, 2014).

Otras causas que motivan el cambio del puesto de trabajo son el fin de un contrato previo o diversas causas empresariales como el cierre de la empresa, jubilación anticipada, exceso de empleados, etc. El 23'21 % de los *insiders* y 42'13 % de los *outsiders* cambiaron de empleo por haber finalizado su contrato anterior o empleo temporal. Sin duda, el fin del contrato se manifiesta como la causa principal para llevar a cabo el cambio. Por otro lado, el 23'59 % de los *insiders* cambiaron de puesto de trabajo por causas empresariales y, casi la mitad, el 14'53 % de los *outsiders* lo hicieron por la misma razón. Estos resultados coinciden con la línea expuesta por Bentolila *et al.* (2012) y los expuestos en el presente capítulo relativos a los contratos temporales. Los *outsiders* son el grupo que concentran mayor ratio de empleos temporales por lo que se enfrentan a una menor protección y estabilidad laboral.

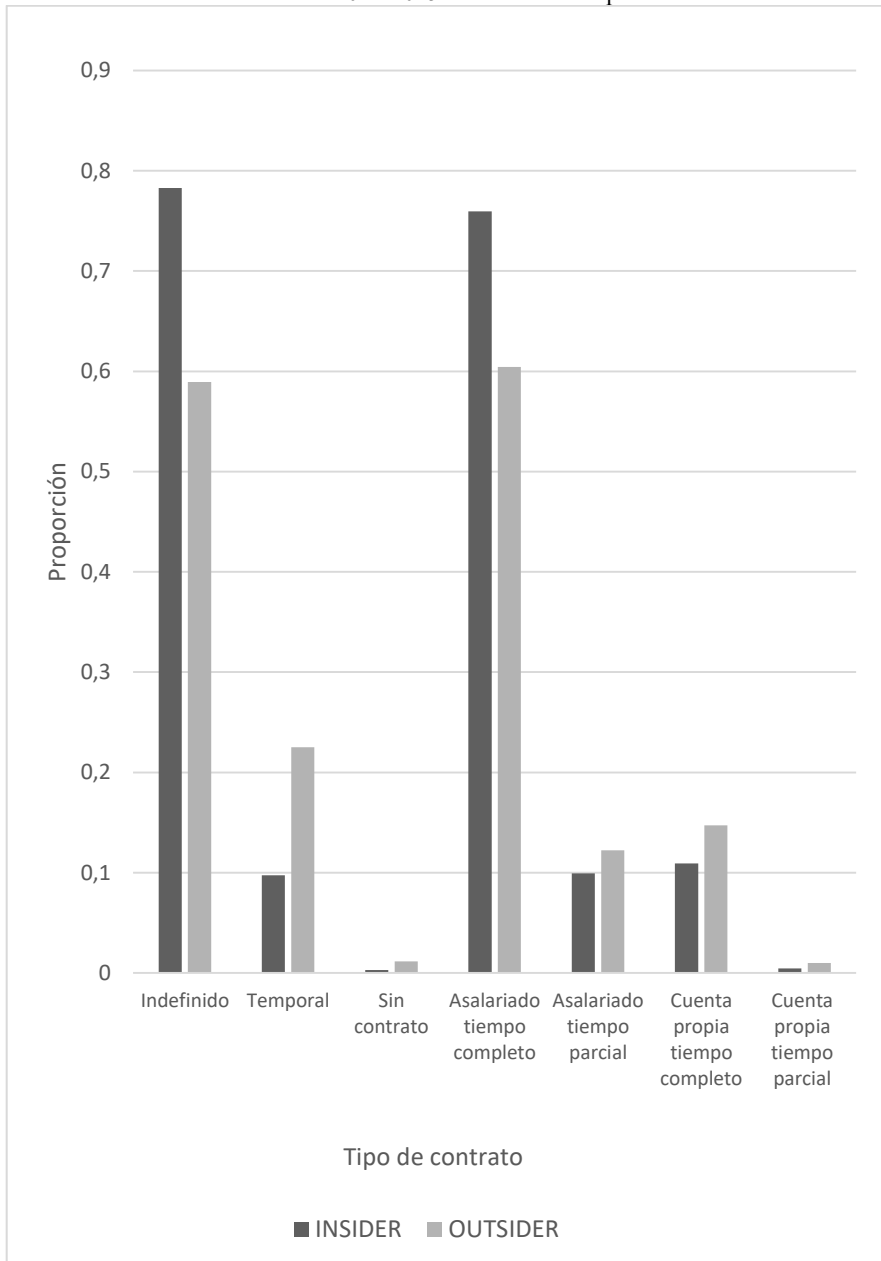
Otras de las causas que llevan a los trabajadores a cambiar de trabajo son el cierre del negocio propio o familiar y por temas de conciliación con la vida familiar. El 2'80 % de los *insiders* cambian de puesto de trabajo por haberse producido el cierre del negocio propio o familiar, mientras que el 1'99 % de los *outsiders* lo hacen por la misma razón. Además, el 0'56 % de los *insiders* y el 0'91 % de los *outsiders* cambian por falta de conciliación familiar. Tanto las organizaciones supranacionales mencionadas en el presente capítulo (OIT, Comisión Europea, UNECE...) como la lista de valoración subjetiva elaborada por Clark (2003) dan una elevada importancia a la conciliación con la vida familiar. Los *outsiders* casi duplican la proporción de *insiders* que cambian de trabajo por esta razón. Tal y como la ECV señala, la necesidad de conciliación familiar está directamente relacionada con el número de hijos y personas dependientes por lo que la falta de conciliación laboral puede ser una de las principales causas por la que muchos trabajadores se ven obligados a interrumpir su vida laboral.

Gráfico 1. Renta salarial media de *Insiders* y *Outsider*.



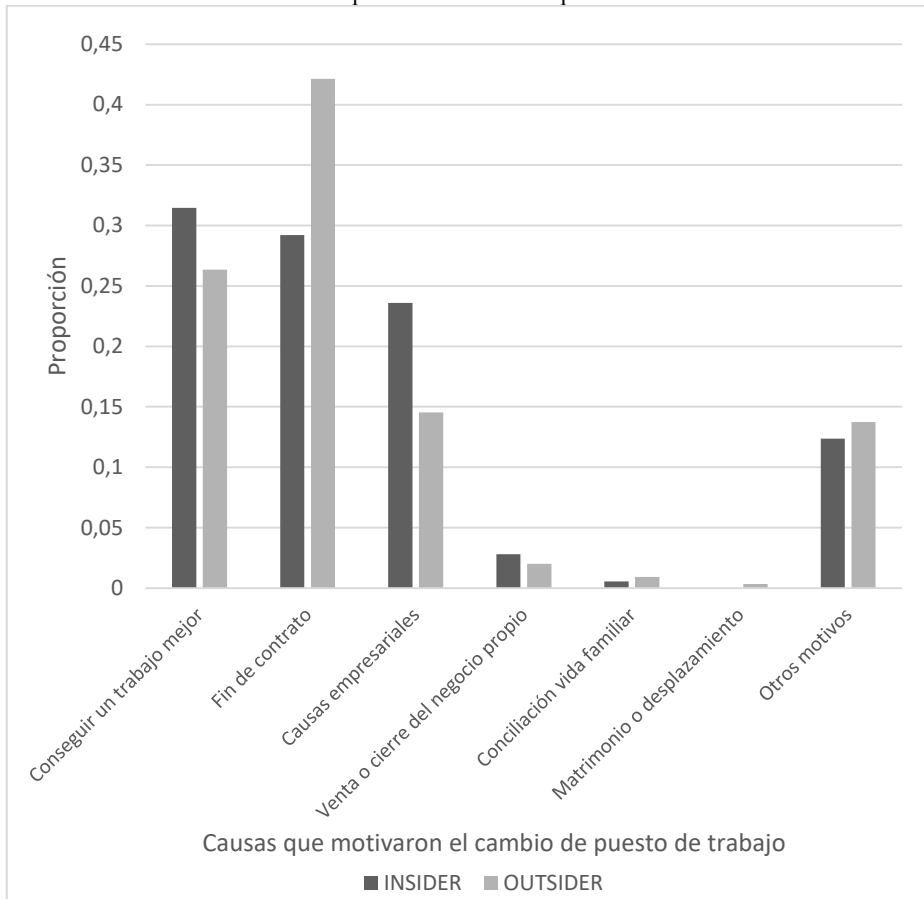
Fuente: Elaboración propia a partir de datos longitudinales de ECV (2012-2015)

Gráfico 2. Proporción media de *Insiders* y *Outsiders* empleados por cada tipo de contrato laboral en el ciclo 2012-2015. Unidad: Tantos por 1.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos longitudinales de ECV (2012-2015)

Gráfico 3. Proporción media de *Insiders* y *Outsiders* según las causas que motivaron el cambio de empleo. Unidad: Tantos por 1.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos longitudinales de ECV (2012-2015)

5. CONCLUSIONES

En la última década, el mercado laboral español ha sufrido una amplia transformación debido, principalmente, a las tendencias de flexibilización laboral y a las diferentes reformas laborales. A raíz de la crisis económica de 2008, la Unión Europea abogó por el concepto de “flexiseguridad” e incitó a los Estados miembros a la desregulación del marco laboral (Gialis y Leontidou, 2015). En 2012 se realizó además una importante reforma laboral que permite una indemnización por despido mucho más laxa y priorizar los convenios a nivel de empresa frente a los de nivel de industria en caso de dificultades financieras (Bentolila *et al.*, 2012).

En este capítulo hemos intentado analizar las principales divergencias entre los activos que han estado contratados de forma continua (*insiders*) y los de

empleabilidad discontinua (*outsiders*) entre 2012 y 2015 en el mercado laboral español. Los datos utilizados provienen de la ECV (INE) y las variables utilizadas han sido construidas según las dimensiones consideradas como relevantes por las instituciones supranacionales para la medición de la calidad del empleo y según un enfoque más subjetivo (capítulo previo sobre tipología de indicadores de calidad).

Más del 80 % de los activos en el mercado laboral español estuvieron ocupados de forma discontinua entre 2012 y 2015. Dado este contexto, realizamos un análisis comparativo que se divide en dos partes. La primera parte enfoca la calidad del trabajo desde una perspectiva objetiva analizando la renta monetaria media y la tipología de contrato laboral. El 78'27 % de los *insiders* se encontraban empleados de forma indefinida mientras que 58'91 % de los *outsiders* lo hacían con un contrato fijo. Además, el 22'50 % de los *outsiders* tenían un empleo temporal y un 12'22 % eran asalariados a tiempo parcial.

Por otro lado, la segunda parte analiza las principales causas que motivan el cambio de empleo. Fundamentalmente, tanto *outsiders* como *insiders* cambian de puesto de empleo porque finalizan el contrato o porque buscan un trabajo mejor. Sin embargo, resulta relevante que mientras el 31'46 % de los *insiders* cambian de trabajo por encontrar uno mejor, el 42'13 % de los *outsiders* lo hacen por haber finalizado el contrato anterior. En esta línea, sólo el 23'21 % de los *insiders* cambiaba de empleo por haber finalizado el contrato previo.

Los resultados de este análisis podrían tener diversas aplicaciones en Política Laboral. La dualización del mercado laboral español en *outsiders* e *insiders* es una realidad (Bentolila *et al.*, 2012). Una de las principales causas de este fenómeno viene dada por la volatilidad de los empleos temporales. Por tanto, se hace necesario el desarrollo de políticas que impulsen a las empresas a invertir en capital humano y en formación así como a crear de puesto indefinidos.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, A. P., Aguilera, E. D. L., Pichardo, J. M. M., Guijosa, L. P., Avi, J. R., Gómez, M. T. G., ... & Peña, S. C. (2012). Indicadores para la medición de la cohesión social en Europa. Aplicación al caso de Andalucía. *Documentos de trabajo (Centro de Estudios Andaluces)*, 3(4), 1-48.
- Bentolila, S., Dolado, J. J., & Jimeno, J. F. (2012). Reforming an insider-outsider labor market: the Spanish experience. *IZA Journal of European Labor Studies*, 1(1), 4.
- Clark, A.E. (2004): "What Makes a Good Job? Evidence from OECD Countries". En DELTA Working Paper n° 2004-28.
- Chadi, A., & Hetschko, C. (2012). Flexibilisation without hesitation? Temporary contracts and workers' satisfaction (No. 04/2012). IAAEU Discussion Paper Series in Economics.

- Comisión de las Comunidades Europeas. (2001). Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.
- Eurofound (2018). Cuestionario de la EWCS 2015. Disponible en: [<https://www.eurofound.europa.eu/es/surveys/european-working-conditions-surveys/sixth-european-working-conditions-survey-2015/ewcs-2015-questionnaire>]. Consultado a 15/10/2018.
- Iseke, A. (2014). The part-time job satisfaction puzzle: Different types of job discrepancies and the moderating effect of family importance. *British Journal of Industrial Relations*, 52(3), 445-469.
- Julia, M., Vanroelen, C., Bosmans, K., Van Aerden, K., & Benach, J. (2017). Precarious employment and quality of employment in relation to health and well-being in Europe. *International Journal of Health Services*, 47(3), 389-409.
- Muñoz de Bustillo, R., Fernández-Macías, E., Esteve, F., & Antón, J. I. (2011). E pluribus unum? A critical survey of job quality indicators. *Socio-Economic Review*, 9(3), 447-475
- OCDE (2014). How good is your job? Measuring and assessing job quality. OECD Employment Outlook 2014.
- OIT. (1999). Memoria del Director General: Trabajo decente. 87 reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, junio, Ginebra: Suiza.
- OIT (2008): Medición del trabajo decente, Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/meetingdocument/wcms_098040.pdf]. Consultado a 15/10/2018.
- Kauhanen, M., & Nätti, J. (2015). Involuntary temporary and part-time work, job quality and well-being at work. *Social Indicators Research*, 120(3), 783-799.
- Knapp, J. R., Smith, B. R., & Sprinkle, T. A. (2014). Clarifying the relational ties of organizational belonging: Understanding the roles of perceived insider status, psychological ownership, and organizational identification. *Journal of Leadership & Organizational Studies*, 21(3), 273-285
- Lindbeck, A, Snower DJ (1988) *The insider-outsider theory of employment and unemployment*. MIT Press, Cambridge.
- Sánchez Sellero, M. C., Sánchez Sellero, P., Cruz González, M. M., & Sánchez Sellero, F. J. (2017). Stability and satisfaction at work during the Spanish economic crisis (No. ART-2017-95517).

UNECE. (2015). Handbook on Measuring Quality of Employment. A Statistical Framework. Prepared by the Expert Group on Measuring Quality of Employment.

Van Aerden, K., Puig-Barrachina, V., Bosmans, K., & Vanroelen, C. (2015). How does employment quality relate to health and job satisfaction in Europe? A typological approach. *Social Science & Medicine*, 158, 132-140.

7. ANEXO

Tabla A.1. Tabla descriptiva de renta monetaria salarial media para *Insider* y *Outsider* (2012-2015).

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
INSIDER	5124	19072,18	12346,66	0	111853
OUTSIDER	19006	13985,11	12298,58	0	206991,5

Fuente: Elaboración propia a partir de datos longitudinales de la ECV (2012/2015)

Tabla A.2. Tabla descriptiva de variables relativas al tipo de contrato.

PANEL A. INSIDER

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
Indefinido	5124	0,7827869	0,4123891	0	1
Temporal	5124	0,09758	0,2967749	0	1
Sin contrato	5124	0,0031226	0,055798	0	1
Asalariado tiempo completo	5124	0,7595628	0,4273907	0	1
Asalariado tiempo parcial	5124	0,0993365	0,2991424	0	1
Cuenta propia tiempo completo	5124	0,1092896	0,3120327	0	1
Cuenta propia tiempo parcial	5124	0,0044887	0,0668536	0	1

PANEL B. OUTSIDER

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
Indefinido	19006	0,5891824	0,4919952	0	1
Temporal	19006	0,2250342	0,4176158	0	1
Sin contrato	19006	0,0114701	0,1064852	0	1
Asalariado tiempo completo	19006	0,6043881	0,4889946	0	1
Asalariado tiempo parcial	19006	0,1222772	0,3276143	0	1
Cuenta propia tiempo completo	19006	0,1473219	0,3544358	0	1
Cuenta propia tiempo parcial	19006	0,0099442	0,0992263	0	1

Fuente: Elaboración propia a partir de datos longitudinales de la ECV (2012/2015)

Tabla A.3. Tabla descriptiva de variables relativas a las causas que motivaron el cambio de puesto de empleo.

PANEL A. INSIDER

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
Conseguir un trabajo mejor	178	0,3146067	0,465669	0	1
Fin de contrato	178	0,2921348	0,4560267	0	1
Causas empresariales	178	0,2359551	0,425792	0	1
Venta o cierre del negocio propio	178	0,0280899	0,1656958	0	1
Conciliación vida familiar	178	0,005618	0,0749532	0	1
Matrimonio o desplazamiento	178	0	0	0	0
Otros motivos	178	0,1235955	0,3300479	0	1

PANEL B. OUTSIDER

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
Conseguir un trabajo mejor	1754	0,2633979	0,440602	0	1
Fin de contrato	1754	0,4213227	0,4939119	0	1
Causas empresariales	1754	0,145382	0,3525861	0	1
Venta o cierre del negocio propio	1754	0,0199544	0,1398834	0	1
Conciliación vida familiar	1754	0,009122	0,0950997	0	1
Matrimonio o desplazamiento	1754	0,0034208	0,0584037	0	1
Otros motivos	1754	0,1374002	0,3443676	0	1

Fuente: Elaboración propia a partir de datos longitudinales de la ECV (2012/2015)

RADIOGRAFÍA DE LAS HORAS EXTRAS NO PAGADAS EN ESPAÑA

DAVID PATIÑO RODRÍGUEZ
Profesor contratado Doctor
Universidad de Sevilla

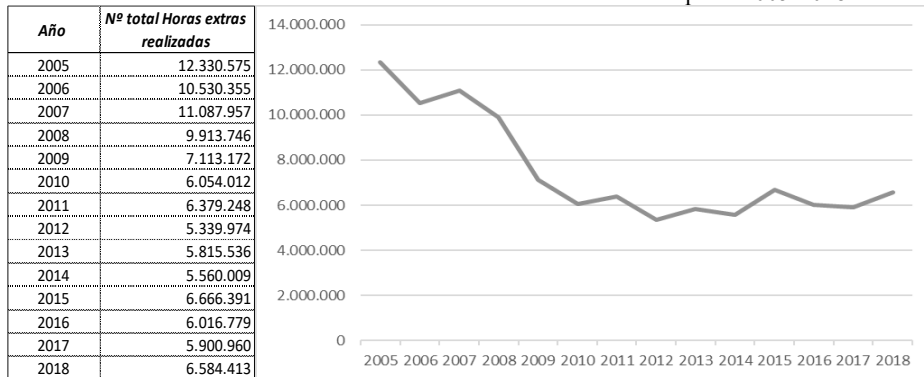
Que la gente trabaje más que su jornada laboral regular es un fenómeno generalizado en nuestra sociedad. No es extraño conocer empresas que obligan a trabajar a sus empleados muchas más horas de las que les pagan bajo amenaza de no renovación de sus contratos o despidos. Todos conocemos a trabajadores que sufren jornadas de trabajo interminables que terminan cuando ya ha avanzado la noche, con nulo control por parte de la administración que, a su tradicional escasez de recursos, ha sumado las facilidades para “flexibilizar” la jornada que han añadido la legislación laboral desarmándola en su tarea de inspección. Pero también existen trabajadores que voluntariamente y por diversos motivos, realizan más horas de trabajo que las que reciben como remuneración. Este tiempo de trabajo realizado sin remuneración constituyen una situación anómala que se debería eliminar porque “constituye un claro componente de explotación laboral que, sin embargo, se aleja del perfil habitual de precariedad vinculado a una inserción laboral en peores condiciones” (Zarapuz 2016). De hecho, si se ajustan los salarios por horas no pagadas, el resultado es una reducción significativa del rendimiento de la educación, la experiencia y la permanencia en la empresa (Bell y Hart 1999). Suponen una transferencia *coactiva* de los trabajadores a su empleador, una suerte de impuesto de los empleadores sobre sus empleados. Genera efectos adversos para la salud de los trabajadores que tienen que realizarlas (Yamada *et al.* 2014). Constituye una práctica incluida dentro de la economía sumergida que implica la defraudación de impuestos, en particular, la actividad laboral ocultada no cotiza a la seguridad social. En este sentido, su incidencia puede diferir por sectores de modo que constituya un mecanismo que favorezca diferencialmente a unos sobre otro alterando la neutralidad impositiva. Posiblemente, la consecuencia más gravosa sea la dificultad y, en numerosas ocasiones, la total imposibilidad que puedan provocar, al menos las obligadas, para conciliar el trabajo con la vida familiar dificultando el cuidado adecuado de los hijos y/o propiciando la reducción de la fecundidad en la medida en que afecte, en un

modo importante a las mujeres. Aparte de los costes emocionales, educativos y de otros tipos que provoca esta última consecuencia es especialmente importante en un país con unas de las menores tasas de fecundidad, lo que dificulta aún más, la sostenibilidad del sistema de pensiones. A pesar de estos costes, la generalización de esta práctica, muchas veces sin reproche social la ha hecho cotidiana en amplios sectores, propiciando jornadas de trabajo eternas de trabajadores que no siempre son los más precarizados. Por el contrario, abunda entre trabajadores con niveles elevados de cualificación que realizan tareas complejas y contratos indefinidos.

Por su propia naturaleza de actividad ilegal es una actividad oculta, y por tanto, su estudio es complejo y posiblemente defectuoso. En concreto, la principal vía para cuantificar el problema es la encuestación a trabajadores que realiza el INE. La Encuesta de Población Activa (EPA), debido al gran número de encuestados y a su frecuencia trimestral, provee una serie muy larga, que al menos, es perfectamente adecuada para analizar la evolución del fenómeno y posiblemente constituye una adecuada aproximación a su dimensión. En concreto, la EPA pregunta sobre el número de horas extras, remuneradas y no remuneradas que el encuestado realizó la semana anterior a la encuesta. Dado que también aporta numerosa información sobre las características del trabajador y del puesto de trabajo que ocupa, permite trazar un perfil concreto de este tipo de explotación. En este post, seguimos los segundos trimestres desde 2005 hasta 2018 que es el último publicado, periodo que permite analizar acontecimientos recientes muy relevantes experimentados por la economía española. El periodo incluye el boom económico, la crisis y la recuperación, pero también la última reforma laboral, que significó un cambio muy profundo en la regulación de la prestación laboral y que entró en vigor en la primavera de 2012. La muestra construida contiene algo más de 2,3 millones de observaciones y permite trazar una descripción profunda de la evolución de las horas extras en España centrada en las no pagadas y de sus características principales.

El gráfico 1 muestra la evolución del total de las horas extras, pagadas y no pagadas, realizadas durante la semana anterior a la entrevista por todos los trabajadores en España durante el periodo analizado. Se incluye un cuadro con las cifras.

Gráfico 1. Evolución del número total de horas extras en España. 2005-2018

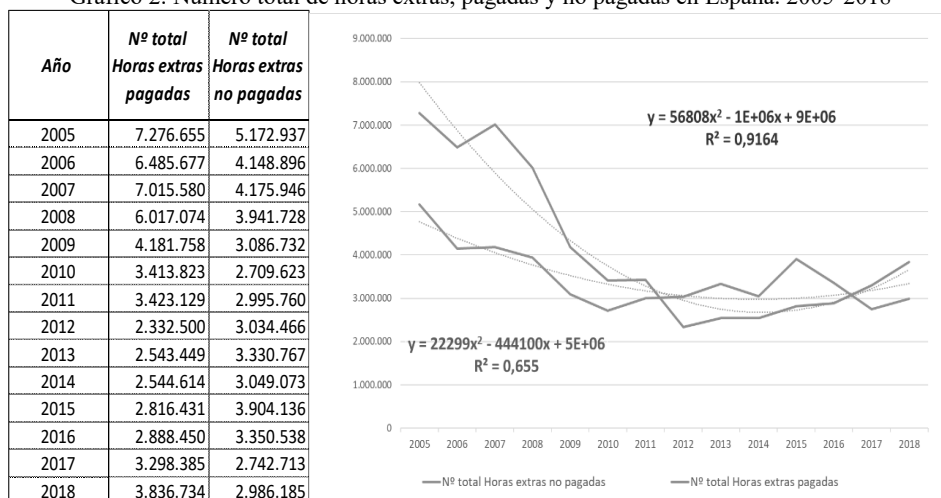


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la EPA

Se aprecia una caída importante del uso de este recurso durante todo el periodo expansivo que para con el inicio de la crisis, lo cual indica una preferencia por un uso más moderado de este tipo de organización de la prestación laboral. A partir de entonces el número de horas extras se ha estabilizado en torno a los 6 millones semanales, aproximadamente la mitad de las desarrolladas a principio del periodo.

Como sabemos, únicamente algunas de esas horas extras se remunerar. El gráfico 2 distingue las pagadas y las no pagadas y traza la evolución de ambas. Al igual que en el caso anterior, se refieren a la semana anterior a la encuesta y se muestra el volumen total de ambos tipos. Se incluyen tendencias parabólicas y el grado en que se ajustan a los datos, medido por su R cuadrado.

Gráfico 2. Número total de horas extras, pagadas y no pagadas en España. 2005-2018



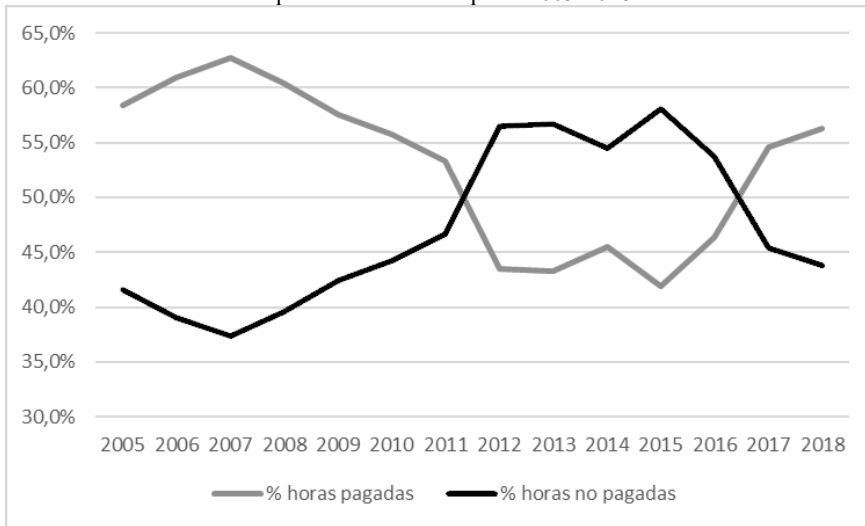
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la EPA

Como se aprecia en el gráfico y cuadro, las horas extras pagadas han seguido reduciéndose más allá del inicio la crisis, hasta 2012, continuando con un perfil con una ligera tendencia al alza, a partir de entonces. La tendencia en forma de parábola parece más evidente en la evolución de las pagadas, aunque también se puede apreciar en las no remuneradas cuya cuantía total se reduce hasta 2010, siguiendo una evolución más errática a partir de ese momento. Lo que más destaca de esta figura es que las horas pagadas que superaban sobradamente a las no remuneradas pasan a alternarse a partir de 2011.

La evolución de la importancia que tiene cada uno de los tipos se aprecia mejor en el gráfico 3 que muestra las series anteriores como porcentajes respecto del total de horas extras desarrolladas durante el periodo 2005 y 2018. El gráfico que las

no remuneradas superan a las remuneradas entre los años 2011 y 2012, aunque la tendencia se había iniciado desde 2007. A partir de 2012 la importancia relativa de ambos tipos de horas respecto del total permanecen constantes en torno al 55 % las no pagadas y el 45 % las remuneradas. En el último año se vuelven a invertir las posiciones.

Gráfico 3. Evolución del porcentaje que representan las horas extras pagadas y no pagadas respecto del total en España. 2005-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la EPA

El resto del capítulo procedemos a describir los aspectos más destacados de las horas no remuneradas y en concreto a describir el tipo de trabajadores a los que les afecta y de qué modo.

Para entender la dimensión es necesario conocer la cantidad de trabajadores que se ven obligados a trabajar por encima de su jornada normal, diferenciando la intensidad en la que sufren esta situación. El cuadro 1 muestra el número total de trabajadores que realizaron horas extras no remuneradas en cada uno de los años analizados, así como el porcentaje que representan respecto del total de los ocupados en la semana anterior a la encuesta.

Cuadro 1. Evolución del número total de trabajadores afectados por horas extras no pagadas y porcentaje respecto del total. 2005-2018

Año	Nº total trabajadores	% resp ocupados
2005	582.182	3,3%
2006	482.888	2,6%
2007	491.664	2,6%
2008	448.265	2,3%
2009	358.815	2,0%
2010	335.725	1,9%
2011	342.447	2,0%
2012	356.942	2,1%
2013	412.697	2,5%
2014	352.561	2,1%
2015	418.399	2,5%
2016	393.436	2,3%
2017	339.991	1,9%
2018	359.128	2,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la EPA

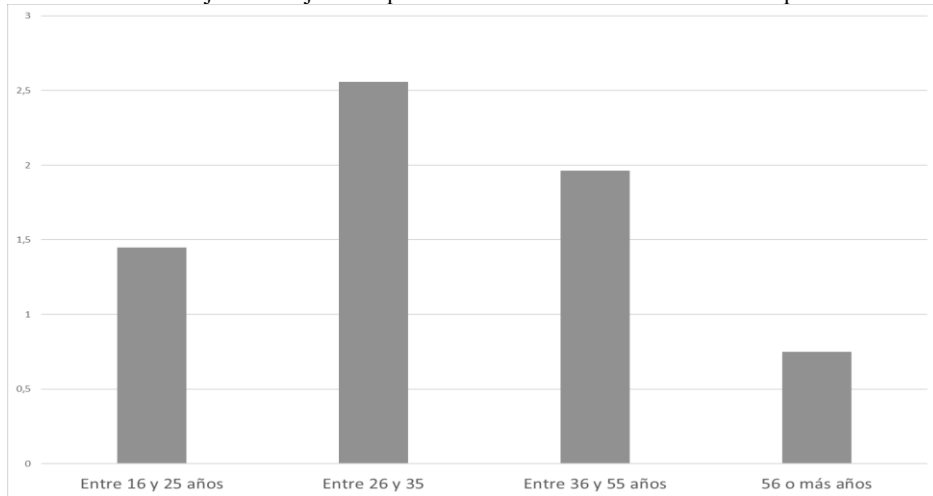
Como se aprecia, el total de trabajadores afectados se redujo hasta 2009, a partir de ahí se estabiliza en el entorno de los 400 mil y tiende a reducirse los dos últimos años. En términos porcentuales del total de ocupados, los trabajadores que realizan horas extras no remuneradas han representado un promedio del 2,3 % durante el periodo estudiado. La intensidad con la que se han realizado las horas extras también es de interés. El número de trabajadores que realizaron más de 5 horas ha sido un promedio de 222 mil a lo largo del periodo lo que representa el 54.6 % de los que realizaron horas extras no remuneradas. Por último, los que realizaron más de 10 horas fueron un promedio de aproximadamente 76.5 mil constituyendo el 18.8 % de los afectados. En el resto del capítulo, emplearemos las cantidades promedio en el periodo estudiado para evaluar las dimensiones analizadas.

No se aprecian diferencias por género en cuanto al porcentaje de trabajadores o trabajadoras que realizan horas extras no remuneradas respecto del total de ocupados u ocupadas. Si bien, se aprecia que los hombres sufren el fenómeno con mayor intensidad que las mujeres. En concreto, los trabajadores que realizan más de 5 horas semanales son el 59.8 % de los que realizan horas extras no remuneradas frente al 47.4 % de mujeres y los que realizan más de 10 horas representan un promedio del 21.4 % frente al 15,1 % de mujeres.

Por edades, el colectivo de trabajadores que presentan un mayor porcentaje de obligados a realizar horas extras no pagadas tienen entre 26 y 35 años, con un porcentaje promedio del 3,09 %. Los trabajadores entre 16 y 25 años en los que 2,06 % realizan este tipo de trabajo no remunerado son el siguiente, después los de 36 y 55 años, de los que el 2,01 % se encuentra en esta situación. El colectivo menos

afectado es el de los trabajadores de 56 o más años, en el que únicamente el 0,88 % realizó horas extras no remuneradas en promedio durante el periodo 2005-2018. El gráfico 4 permite visualizar la diferencia por edad. En el mismo, se muestra los porcentajes relativos al año 2018.

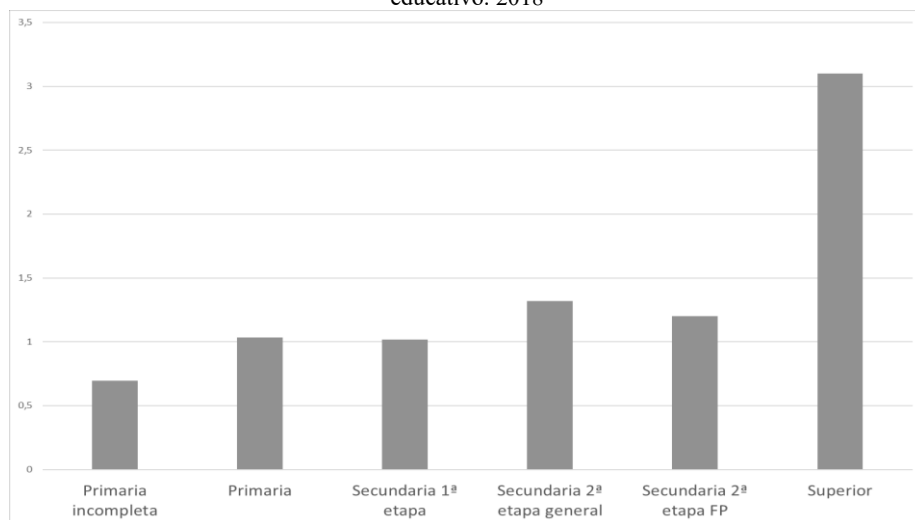
Gráfico 4. Porcentaje de trabajadores que realizan horas extras no remuneradas por edad. 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la EPA

Por niveles educativos se advierte un crecimiento continuado con sus niveles educativos del porcentaje de trabajadores que tienen que realizar horas extras no remuneradas. Dejando aparte los *analfabetos* para los que únicamente existen observaciones de los dos primeros años, los que no han completado la primaria o únicamente tienen este nivel conforman porcentajes del 0,73 % y el 0,66 % respectivamente. Dichos porcentajes se elevan para los trabajadores con diferentes niveles de secundaria, si bien un poco menos entre los que disponen de titulación de FP, 1,78 % los de secundaria general y 1,45 % los de FP. Los trabajadores que tienen que realizar un mayor número de horas extras no remuneradas, en proporción, son, con mucha diferencia, los que poseen nivel de educación superior. El promedio es del 4,05 % de trabajadores durante todo el periodo, superando el 5 % los tres primeros años estudiados. El gráfico 5 muestra estos porcentajes para el año 2018.

Gráfico 5. Porcentaje de trabajadores que realizan horas extras no remuneradas por nivel educativo. 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la EPA

El tipo de trabajo y empleo también influyen en la práctica. En concreto, la proporción de trabajadores que realizan esta práctica crece entre los que tienen dedicación a tiempo completo. Concretamente, el porcentaje de trabajadores con dedicación a tiempo completo que se ven obligados a realizar horas extras no remuneradas es el 2,36 %, de nuevo en promedio en el periodo 2005-18 frente al 0,88 % de los que tienen contratos a tiempo parcial. Las ocupaciones más afectadas son los ejecutivos, los militares y los altos técnicos científicos. El porcentaje de trabajadores es 4,99 %, 3,94 % y 3,66 %, respectivamente. Como vemos, son porcentajes relativamente elevados respecto de otros criterios considerados, en la línea con los de trabajadores con estudios superiores, siendo probable que muchos de ellos ostenten este tipo de ocupaciones, con la posible excepción de los militares. Por el contrario, las ocupaciones con un menor promedio de trabajadores que realizan horas extras no remuneradas son los de restauración, comercio y servicios personales, 0,3 % y los operadores de maquinaria, 0,7 %. Al margen del tipo de clasificación empleada por la EPA, constituyen ocupaciones de trabajadores con niveles de cualificación medio-bajo y/o de cuello azul. Es probable que, al menos en la última ocupación, que se trate de una actividad más regulada y con mayor presencia sindical.

La distribución por CCAA se incluye en el cuadro 2 que muestra el porcentaje promedio respecto del total de ocupados, en el periodo analizado. Para facilitar la comparativa, se presentan también las diferencias respecto de la media¹ y la importancia relativa de tal desviación.

¹ Estos porcentajes se calculan a partir de los correspondientes de las CCAA.

Cuadro 2. Porcentaje de trabajadores afectados por horas extras no pagadas por CCAA. 2005-2018

<i>ccaa</i>	<i>2005_2018</i>	<i>dif resp media</i>	<i>en %</i>
Andalucía	1,180	-0,966	-45%
Aragón	2,337	0,191	9%
Asturias	2,286	0,140	7%
Baleares	0,990	-1,157	-54%
Canarias	1,445	-0,701	-33%
Cantabria	2,180	0,033	2%
Castilla-León	2,409	0,263	12%
Castilla La Mancha	2,158	0,012	1%
Cataluña	1,198	-0,949	-44%
Comunidad Valenciana	3,030	0,883	41%
Extremadura	1,284	-0,863	-40%
Galicia	2,570	0,424	20%
Madrid	4,407	2,260	105%
Murcia	2,418	0,271	13%
Navarra	2,543	0,396	18%
País Vasco	2,880	0,734	34%
La Rioja	2,017	-0,129	-6%
Ceuta *	1,878	-0,268	-13%
Melilla	1,572	-0,574	-27%
Promedio	2,146	0,000	0%
* La serie de Ceuta termina en 2017			

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la EPA

Como se aprecia en el cuadro, Madrid destaca como la CA con un mayor porcentaje de trabajadores que sufren este tipo de explotación, doblando el porcentaje de la media de las CCAA. Le siguen Valencia, Euskadi y Navarra. En el lado opuesto destacan Baleares, Andalucía, Cataluña, Extremadura, Canarias y Melilla. Estos territorios son los que presentan un menor porcentaje de trabajadores que afirman realizar horas extras no pagadas.

Por último, los sectores en los que existe una mayor proporción de trabajadores que indican que realizan horas extras no remuneradas son los de “Transporte, almacenamiento y servicios de información”. En este sector un porcentaje del 3,91 % de trabajadores ocupados manifiesta tener que realizarlas. Sigue el de “Comercio, reparación de autos y hostelería”, con el 3,28 % y los de “Minas, refino de petróleo, industrias químicas y energética” y “sector financiero, seguros, científico y administrativo” con el 2,44 y 2,39 %. Por el contrario, los sectores que aglutinan un menor porcentaje de trabajadores que realizan horas extras no pagadas son el de “AAPP, educación y sanidad”, en el que el 1,15 % lo hace, y los que trabajan en el sector de “Maquinaria y equipos eléctricos”, el 1,65 %. En el resto de sectores el porcentaje está en torno al 2 %, apreciándose en esta dimensión menores diferencias que en otras.

Para terminar el capítulo, estimamos la cuantía económica que supone esta forma de fraude y que constituye una de sus consecuencias más negativas. Dicha

estimación debe tomarse con cautela. Por un lado, el cómputo de las horas extras procede de lo indicado por los propios trabajadores en encuesta. Esta cuestión se enfatiza habitualmente, no obstante, es necesario tener en cuenta que lo mismo puede decirse para cualquier otro dato aportado por la EPA, como por ejemplo la tasa de paro. Por otro lado, nuestra estimación se ha realizado, como describimos con más detenimiento en el siguiente párrafo, en una extrapolación de las horas realizadas en la semana anterior a la realización de la encuesta. No obstante, y a pesar de estas dos serias limitaciones, podemos tomar la aproximación como una medida razonable de la dimensión que puede representar este fraude.

La estimación se ha realizado calculando el número total de horas extras no remuneradas realizadas cada año extrapolando las horas extras recogidas por la EPA a todo el año. La encuesta cuantifica las horas realizadas la semana anterior a su realización por lo que para estimar el número anual hemos multiplicado esa cuantía por las 52 semanas del año. El cálculo de los salarios no satisfechos se ha obtenido multiplicando el total de horas por las *ganancias por hora normal de trabajo* obtenido de la *Encuesta anual de estructura salarial*, también elaborada por el INE. El INE únicamente publica este dato para la serie de 2008 a 2016 por lo que la estimación se limita a estos años. Tales cantidades representan la cuantía total del fraude perpetrado por las empresas que realizan esta práctica fraudulenta. Es decir, el tamaño de la *transferencia* de renta que realizan los trabajadores y el Estado a tales empresas. Por último, la cuantía del fraude en cotizaciones a la Seguridad Social no realizadas se ha calculado multiplicado las ganancias estimadas por 0,35, que es el porcentaje de cotización aproximado que se deberían haberse realizado por estas cuantías. El cuadro 3 muestra la cuantía de las rentas anuales y las cotizaciones no realizadas por las horas extras no remuneradas así calculadas durante el periodo estudiado.

Cuadro 3. Salarios no pagados y cotizaciones no realizadas por las horas extras no remuneradas. 2005-2016. Datos en miles de euros

Año	Salarios no pagados	Cotizaciones no realizadas
2008	2.773,2	970,6
2009	2.260,0	791,0
2010	2.045,9	716,1
2011	2.263,5	792,2
2012	2.299,0	804,7
2013	2.535,6	887,5
2014	2.346,6	821,3
2015	3.047,3	1.066,5
2016	2.592,5	907,4

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la EPA

Para que nos hagamos una idea de la importancia de estas cifras, podemos tomar la cuantía estimada para 2016, último año considerado, y ponerla en relación con la cuantía pensión media que se pagó ese año, que ascendió a 899,29 € al mes.

Considerando una pensión de esta cuantía con 14 pagas mensuales, se obtiene que, si se hubieran abonado la totalidad de las cotizaciones que deberían haberse realizado por este trabajo, se habría podido pagar una totalidad de 72.071 pensiones, o lo que es lo mismo, podríamos haber pagado una pensión de esta cuantía, durante todo un año, a la población total de la ciudad de Ciudad Real, por ejemplo. No obstante, es necesario considerar adecuadamente esta circunstancia. Por ejemplo, en Francia se articuló en 2007 un incentivo fiscal para tratar de elevar la oferta de trabajo individual. Cahut y Carcill (2014) estiman que la medida no tuvo resultado alguno para elevar la oferta de trabajo y lo único que generó fue que muchos de los trabajadores cualificados registraran como realizadas, horas de trabajo que hasta ese momento no se hacía. Por tanto, vemos que la medida afloró horas extras no remuneradas reduciendo los impuestos a trabajadores principalmente con altos niveles de cualificación y salarial.

En resumen, podemos ver que este tipo de actividad fraudulenta tiene una importancia cuantitativa muy importante. Además, de ser una práctica sostenida en el tiempo, que incluso presenta una tendencia al crecimiento con la recuperación. También hemos visto que, a diferencia de otros tipos de prácticas de explotación laboral, afecta en mayor grado a los trabajadores con niveles educativos elevados, si bien cuando son jóvenes y que tienen ocupaciones que se relacionan habitualmente con los mayores niveles de precariedad. No obstante, un promedio 80 mil trabajadores se vieron abocados a realizar 10 o más horas de trabajo adicional de manera gratuita, lo cual es una medida de la importancia que puede tener en algunos sectores o grupos de trabajadores. Por último, destaca la importante disparidad con la que se emplea esta práctica en el territorio, destacando Madrid, de un modo muy destacado, y Andalucía, Cataluña y Baleares, por el contrario, como las zonas en las que menos se realiza esta práctica, proporcionalmente.

1. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bell, D. N. F. y Hart, R.A. (1999), “Unpaid Work”, *Economica*, 66, pp. 271-290.
- Cahuc, P. y Carcillo, S. (2014), “The Detaxation of Overtime Hours: Lessons from the French Experiment”, *Journal of Labor Economics*, 2014, vol. 32, no. 2, pp. 361-400
- Yamada T, Yamada T, Chen CC, Zeng W (2014), “Overwork and Adverse Effects on Health”, *Journal of Global Economics*, 2: 106. doi:10.4172/2375-4389.1000106
- Zarapuz, L. (2016), “Las horas extras no pagadas, explotación laboral más allá de la precariedad”, *Cuadernos de acción sindical*. CCOO, abril.

POBREZA Y POLÍTICA DE EMPLEO EN ESPAÑA

JOSÉ M. MORALES ORTEGA
*Prof. Titular de Universidad
Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Málaga*

1. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

Como es de sobra sabido, en los últimos tiempos hay un tema que ha cobrado una gran significación e importancia, por muchos factores, pero, principalmente, por poner de manifiesto la situación de desventaja y desprotección que un porcentaje altísimo de la población mundial y, por supuesto, española padece; y éste no es otro que la pobreza¹.

Ni que decir tiene que la pobreza ha estado presente, desde siempre, en nuestras sociedades; ahora bien, el grado de desarrollo de las mismas en la actualidad conduciría, en un primer momento, a pensar que la pobreza es una lacra que ha desaparecido², que se mantiene en concretos países -normalmente,

¹ En España, acudiendo al Informe de 2017 European Anti Poverty Network, y tomando con referencia el indicador AROPE, nuestra índice se sitúa en el 27.9 %, es decir, 12.989.405 personas en riesgo de pobreza y exclusión social. Datos recogidos, igualmente, en el Programa Nacional de Reformas 2018. “*El riesgo de pobreza y/o exclusión social se mide en la Unión Europea a través del indicador AROPE. Según este indicador una persona están en situación AROPE cuando cumpla al menos uno de los siguientes tres criterios: 1. Estar en Riesgo de Pobreza, lo que se produce cuando viva en un hogar con una renta inferior al umbral de pobreza, que se define como el valor que corresponde al 60 % de la mediana del ingreso estatal equivalente. 2. Estar en situación de Privación Material Severa: cuando no viva en un hogar ni disponga de al menos cuatro de nuevo conceptos de consumo básico. 3. Vivir en hogar con baja intensidad de trabajo, que se mide como la relación entre el número de meses trabajados por todos los miembros del hogar y el número de meses que podrían trabajar teóricamente como máximo todas las personas en edad de trabajar*”, DE LA FUENTE, M., *Pobreza laboral y degradación del empleo*, Tribuna Viento Sur, 28 de octubre de 2017, p. 1 de la impresión.

² “*En la UE, están apareciendo algunos claros indicios de mejora general de la situación social. En 2015, 118.8 millones de personas vivían en riesgo de pobreza o exclusión social, es decir, 4.8 millones menos que en 2012, año en el que la cifra alcanzó el máximo. Por otra parte, la desigualdad de la renta disponible se estabilizó en 2015. Es probable que las continuas tendencias favorables del mercado de trabajo y de las rentas de los hogares en 2016 hayan*

subdesarrollados- o que, pese a sus consecuencias, afecta exclusivamente a determinadas capas de la sociedad coincidentes con específicos rasgos comprometedores de dicha pobreza.

Desafortunadamente, la realidad no es, ni por asomo, así. La pobreza se ha instalado con fuerza y contundencia en todos los estados -no se puede negar, eso sí, que con distintas intensidades- independientemente de su grado de desarrollo y afectando, de manera llamativa, a estratos sociales que, con anterioridad, eran impensables; fundamentalmente, el que se ha considerado normalmente como clase media³. Es más, la pobreza tiene, en la actualidad, distintas expresiones⁴ habiendo aparecido, por tanto, conceptos, hasta ahora desconocidos, como la pobreza energética⁵.

Por consiguiente, hoy en día, la pobreza no es una cuestión de excluidos sociales, de circunstancias personales coyunturales e incluso tampoco es fruto de la situación económica de un país. La pobreza es un mal que aqueja a la ciudadanía⁶ y que, para combatirlo, se requiere de un importante y efectivo conjunto de medidas, lo que exige un esfuerzo, por ahora ímprobo, de los poderes públicos internacionales, comunitarios y nacionales, que sobrepase lo que, hasta el momento, ha sido habitual: la mera declaración de buenas intenciones o declaraciones programáticas⁷.

dado como resultado una mejora de la situación social”, Comisión Europea, Evolución del empleo y de la situación social en Europa, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Madrid, 2018, pp. 49 y 50.

³ De la misma opinión, CALVO GALLEGOS, J., *Trabajadores pobres y pobreza de los ocupados: una primera aproximación*, Temas Laborales, nº 134, 2016, p. 65.

⁴ A todas estas expresiones presta atención el Pilar Europeo de Derechos Sociales; de ahí que se hayan incorporado a las propuestas del Consejo sobre renovación de las Orientaciones comunitarias de empleo, en las que se lee que *“particular attention should be given to fighting poverty, social exclusion, including reducing in-work poverty. Member States should ensure that everyone has access to essential services, including water, sanitation, energy, transport, financial services and digital communications. For those in need and vulnerable people, Member States should ensure access to adequate social housing assistance as well as the right to appropriate assistance and protection against forced eviction”* -COM (2017) 677 Final de 22 de noviembre de 2017-.

⁵ En España, el Programa Nacional de Reformas 2018 afirma que *“se continuará implementado el bono social de electricidad, en su nuevo diseño. El objetivo es facilitar el acceso al consumo eléctrico a los colectivos vulnerables, de acuerdo con criterios basados en la renta de la unidad familiar”*.

⁶ Como destaca la Comisión Europea, en su Informe sobre la Evolución del empleo y de la situación social en Europa, *“los datos de encuesta indican que los ciudadanos temen cada vez más que sus hijos acaben teniendo unas condiciones de vida peores que las de sus padres”*, opus., cit., p. 3.

⁷ Con palabras del Consejo Económico y Social, *“la pobreza en España es un problema de Estado, que compromete la cohesión social y el crecimiento económico, habiendo empeorado la situación en los recientes años de crisis económica y de empleo....Sin embargo, su toma en consideración por parte de los poderes públicos y el lugar que ocupa este problema en el diseño de las distintas políticas no se corresponde con la magnitud de este fenómeno en nuestro país”*, y además se complica por el hecho de que, excluida la Seguridad Social, *“se encuentra plenamente descentralizado el grueso de las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social”*; por consiguiente, concluye este Informe que *“el riesgo de pobreza ha alcanzado niveles preocupantes en la Unión Europea, especialmente en algunos Estados miembros, lo que pone de manifiesto que los avances realizados en este*

España es un claro exponente en esta dirección. Basta, a estos efectos, con dos clarísimos ejemplos. El Programa Nacional de Reformas 2017 (en adelante, PNR 2017) indicó que “*se pondr[ía] en marcha*” la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social y, un año más tarde, es decir, en el Programa Nacional de Reformas de 2018 (en adelante, PNR 2018), se lee que “*está prevista la aprobación*” de esta Estrategia⁸ o, en términos más generales, en el Informe *In-work poverty in the EU*⁹, en el anexo dedicado a las medidas nacionales para luchar contra la pobreza, no se ha incorporado ninguna llevada a cabo en nuestro país, cuando, sin embargo, si están presentes la mayoría de los Estados miembros.

A todo lo precedente hay que unir una realidad que, desde el último cuarto del siglo pasado, se ha ido asentando en nuestras sociedades, consistente en todas aquellas personas que, pese a estar trabajando, son pobres, están en riesgo de pobreza, de desigualdad o de exclusión social. A estos efectos, debe llamarse la atención sobre el dato de que sólo el 31.4 % de las personas pobres están en paro, “*es decir, no es el desempleo lo que define a la pobreza*”¹⁰.

Siendo así, y ello es incuestionable, no puede afirmarse que la inserción laboral elimine, en todas las ocasiones, la pobreza; todo lo más, la puede relativizar. Es más, esa inserción, que no permite abandonar la pobreza se está viendo enfatizada, en los últimos años, como consecuencia de dos factores, normalmente convergentes, como son la plena incorporación de nuevas y ciertas tecnologías al mercado de trabajo¹¹,

terreno, si bien han sido muy importantes, han resultado insuficientes”, Políticas públicas para combatir la pobreza en España (Informe), 01/2017, pp. 171 y 172.

⁸ Mientras que esta Estrategia, ni tan siquiera, se ha puesto en marcha; los programas nacionales de reforma también aluden al Programa Operativo de Inclusión Social y Economía Social. Pues bien, el desinterés, en este último caso, se observa en que, si se acude a los datos, el Programa no parece estar dando los resultados pretendidos y, por ello, su dinámica y contenido deberían haberse, como mínimo, replanteado. No hacerlo, supone, no sólo constatar ese desinterés, sino también desperdiciar la financiación del Programa, que proviene del Fondo Social Europeo.

⁹ EUROFOUND, *In-work poverty in the EU* (2017), pp. 53 a 57.

¹⁰ European Anti Poverty Network (2017).

¹¹ “*El segundo reto importante son los cambios tecnológicos en forma de trabajo en plataforma en línea, digitalización de las economías y automatización de una creciente gama de sectores laborales. Estos cambios tienen el potencial de mejorar realmente la calidad del trabajo, ya que las tareas monótonas y repetitivas son realizadas por las máquinas. Sin embargo, sólo será el caso si (y solo si) se realizan transiciones justas y seguras en los mercados de trabajo para reorientar a estos trabajadores a través de un compromiso claro en favor del desarrollo de competencias numéricas de la nueva economía*”, Confederación Europea de Sindicatos -13 y 14 de diciembre de 2017-. De algún modo, en contra, VALMORISCO PIZARRO, cuando afirma que “*aquellas economías (y sus mercados de trabajo asociados) que han sabido adaptarse con una mayor inmediatez y pertinencia a los nuevos cambios, tanto a través de estrategias de creación de empleo en sectores emergentes como manteniendo el empleo en sus sectores maduros, están consiguiendo unas mejores cifras de empleo*”, “*Recuperación y pobreza: ¿el fin del trabajo?*”, en *Trabajadores pobres y pobreza en el trabajo. Concepto y evolución de la pobreza en la ocupación: el impacto de las últimas reformas legales*, Ed. Laborum, 2017, p. 63. Ahora bien, habría que distinguir entre creación de empleo y creación de empleo de calidad; y desgraciadamente, parece que este autor está atendiendo más a la cantidad que a la calidad. De hecho, como afirma el Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2019-2020 (BOE de 28 de julio de 2018), con la “*llamada economía de las*

así como las nuevas, o no tan nuevas, formas de prestación de la fuerza de trabajo, que están provocando, más allá de las consideraciones estrictamente técnicas, una huída del Derecho del Trabajo hacia espacios, de un lado, claramente fraudulentos, y, de otro, favorecedores de la pobreza y de la explotación de los trabajadores. Todo lo anterior en un contexto de crisis económica, que no ha venido más que a agravar el problema de los trabajadores pobres¹², puesto que no debe caerse en el error de pensar que este colectivo nace con la crisis económica y financiera¹³; a lo sumo ha venido a aumentar, en términos cuantitativos que no cualitativos -eso sí, de manera considerable- el número de damnificados. Y ello porque *“PIB y pobreza no van de la mano. Cuando amenaza crisis, los daños comienzan siempre por la población pobre y, cuando se controla, ésta es la última en beneficiarse”*¹⁴.

Como es natural, todo lo dicho en el párrafo inmediatamente precedente no significa, de ningún modo, que toda la clase trabajadora sea potencialmente pobre sino, simplemente y con todo, que el hecho de que una persona esté ocupada no impide que pueda caer, aun con el trabajo, en la pobreza con las nefastas consecuencias que ello conlleva; y que sobrepasan las meramente económicas, pues la pobreza laboral está vinculada a *“various social problems, including lower levels of subjective mental well-being, problems with accommodation and living environment, and poor relationships and feelings of social exclusion”*¹⁵.

Esta conclusión, sin embargo, no supone, ni debe suponer la desatención de las medidas, dentro de la política de empleo, favorecedoras de la inclusión laboral y, por ende, de allanar el camino a salir de la pobreza. Este va a ser el núcleo duro de este trabajo. O sea, los instrumentos diseñados por los poderes públicos, en este capítulo, nacionales -españoles-, para combatir mediante la inserción laboral la pobreza, la exclusión social y la desigualdad y, para ello, se va a estructurar en tres grandes apartados. Se va a comenzar con dos cuestiones claves como son la

plataformas...han aflorado en ciertos casos determinadas prácticas empresariales irregulares que están promoviendo una precarización del mercado de trabajo, fundamentado en la reducción de costes mediante la disminución y conculcación de los derechos laborales, haciéndose latente no sólo en el ámbito de los trabajadores y trabajadoras altamente cualificados, sino también respecto de aquellos empleados con menos posibilidades de acceder a puestos duraderos, fomentando así la aparición de un tipo de trabajador que ha de realizar cada vez más horas por un mismo precio, o incluso por uno inferior, dando fuerza al concepto denominado trabajador pobre”.

¹² Como se lee en el Informe In-work poverty in the EU (2017) de EUROFOUND, *“those [trabajadores] who kept their jobs or emerged from unemployment often found themselves working for less pay, with fewer hours and reduced job security”*, p. 3.

¹³ Aunque no referido, exclusivamente, a los trabajadores pobres, el Consejo Económico y Social afirma que nuestro país *“tiene arrastrando problemas de vulnerabilidad social desde hace años, incluso desde el período expansivo anterior a la crisis económica y financiera en el que, pese al aumento del nivel medio de ingresos y las sucesivas mejoras introducidas en la acción protectora del sistema de protección social, los niveles de pobreza monetaria se mantuvieron elevados... Esta situación se ha visto agravada con la crisis económica, que ha dado lugar a uno de los mayores aumentos de población en riesgo de pobreza y/o exclusión social”*, Políticas públicas para combatir la pobreza..., opus., cit., p. 173.

¹⁴ European Anti Poverty Network (2017).

¹⁵ EUROFOUND, In-work poverty in the EU (2017), p. 34.

conceptuación de los elementos configuradores de este tema y los datos aportados para conocer, con mayor exactitud, su realidad, para pasar a continuación a abordar los principales documentos y medidas de la política de empleo española -o, para ser más exactos, si las mismas están consiguiendo o pueden conseguir los objetivos de lucha contra la pobreza laboral-, y se va a terminar con un brevíssimo apunte a nuestro régimen de protección asistencial. Todo ello va a permitir extraer, como es lógico, las oportunas conclusiones que, desde ya, se puede anticipar que no son nada esperanzadoras.

2. CONSIDERACIONES SOBRE LAS PRINCIPALES CATEGORÍAS DELIMITADORAS DE LA POBREZA LABORAL

Se quiere comenzar destacando que, normalmente, en este campo de investigación, las categorías empleadas son pobreza, riesgo de pobreza, exclusión social, desigualdad, trabajadores pobres, desempleados e inactivos. Sobre todas y cada una de ellas, existen relevantes estudios, cuyas aportaciones son el punto de partida para su análisis en el campo específico de la política de empleo y del Derecho del Trabajo. De ahí que se parta de ellos y exista una remisión, *in extenso*, a los mismos¹⁶. Lo que no quiere decir, por otra parte, que no sean susceptibles de algunas consideraciones; principalmente, las que se van a indicar a continuación.

En primer lugar, que dichas categorías, con independencia de la mera conceptualización teórica, se edifican sobre la base de los llamados indicadores, los cuales son, en unos casos, el resultado de consensos políticos -con todo lo que ello encierra-, y, en otros, la decisión de determinadas instituciones nacionales o supranacionales pero, en cualquier caso, son elaboraciones teóricas, que no necesariamente tienen que responder a la realidad que pretenden medir. Siempre es posible dejar fuera variables, que no interesen, e incluir otras que falseen o maquillen la realidad. A ello hay que unir que criterios territoriales y políticos han conducido a que unas mismas categorías tengan distintos indicadores, lo que dificulta sobremanera la extracción de conclusiones.

Por consiguiente, los criterios elegidos para la elaboración del indicador así como la variedad de los mismos obliga a tomar con enorme cautela los datos ofrecidos, a través de ellos, por las distintas instituciones y Estados. Aun así, el único elemento que puede servir de barómetro, al tiempo que aporta un componente científico al trabajo, son estos indicadores y, por ello, hay que tomarlos en consideración.

En segundo lugar, que los indicadores, por los motivos que se acaban de exponer, excluyen, no se sabe si de manera intencionada o no, a determinadas capas de la población que, aunque no formarían parte de la pobreza, en realidad estarían

¹⁶ Por todos, CALVO GALLEGO, *Trabajadores pobres...*, opus., cit., pp. 68 a 82.

sufriendo las consecuencias de no poder hacer frente a ciertas necesidades vitales. Por este motivo, en este tema, existe una doble situación: la pobreza oficial y la pobreza oficiosa. La primera respondería al cumplimiento estricto y teórico de los parámetros instituidos; mientras que la segunda, invisible para los poderes públicos, abarcaría a toda aquella población, que tiene dificultades para satisfacer determinadas necesidades¹⁷ y, por ello, las cubre a través de medios, se podría decir, informales - que no ilegales-.

En tercer lugar, que, por lo que aquí interesa, lo habitual es que se acuda a las categorías de trabajadores pobres¹⁸, en cuanto que ocupados, y de desempleados e inactivos. Aunque, como es lógico, no se pueden desoír, en estas páginas se va a optar por la expresión pobreza laboral.

Esto es, la pobreza sufrida por la clase trabajadora -es importante subrayar el término clase tan devaluado y desprestigiado en los últimos tiempos- como el conjunto de la población activa, independientemente de la situación, en la que coyuntural o estructuralmente -esto último también es una realidad- se encuentran en cada momento de su vida laboral. Quedarían excluidos, y no porque no sufran la pobreza sino porque no son población activa, la infantil¹⁹ y, con cierta precaución, los jubilados²⁰.

¹⁷ “El 62.6 % de las personas tiene dificultades para llegar a fin de mes. Este grupo está compuesto por el 27 % que tiene cierta dificultad, el 19 % que tiene dificultad y el 16.6 % que tiene mucha dificultad...este dato evidencia el empeoramiento de los hogares más pobres” -European Anti Poverty Network (2017)-. “Las dificultades económicas de las personas más pobres continuaron disminuyendo en 2016, pero siguieron siendo históricamente altas. Las dificultades económicas, medidas por medio del porcentaje de personas que necesitan recurrir a los ahorros o a endeudarse para pagar los gastos corrientes, han disminuido en los últimos años tras experimentar un enorme aumento entre 2011 y 2013... En el conjunto de la UE, en 2016 el 10 por ciento de los adultos de los hogares de renta baja estaba endeudado y otro 15 por ciento recurrió a los ahorros para cubrir los gastos corrientes”, Comisión Europea, Evolución del empleo y de la situación social..., opus., cit., p. 55.

¹⁸ Para la “Unión Europea, *working poor* son aquellas personas que están empleadas, por cuenta ajena o por cuenta propia al menos siete meses al año, y cuyos ingresos, ajustados conforme al número de miembros del hogar y su composición, son inferiores al 60 % de la mediana estatal”, DE LA FUENTE, *Pobreza laboral...*, opus., cit., p. 2 de la impresión; igualmente, MARX y NOLAN, “Trabajadores pobres”, *Papeles de Economía Española*, nº 135, 2013, p. 101. CALVO GALLEGO indica que esta definición permite una doble crítica. Por un lado, excluye a los desempleados, incluidos los de larga duración; y, por otro, la referencia a los 7 meses “supone...excluir...también a los trabajadores precarios que, por ejemplo con contratos de muy escasa duración, hayan estado conectados con el mercado y trabajando pero que no alcancen este umbral temporal de actividad”, *Trabajadores pobres...*, opus., cit., pp. 76 y 77.

¹⁹ De acuerdo con el indicador AROPE, la población infantil -menores de 16 años- en España en 2017 alcanzó un índice de pobreza del 31.70 %. Y, en esta dirección, el Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2019-2020 reconoce que “resulta también de especial importancia por su vulnerabilidad, considerar...a los menores de edad como víctimas potenciales de situaciones de abuso laboral”.

²⁰ Según la última Encuesta de Condiciones de Vida (2017), las personas mayores hayan sido las que más han visto aumentar sus índices de pobreza; exactamente, “la tasa de pobreza de los mayores de 65 años -tramo que comprende a los pensionistas- aumentó en 3.4 puntos desde 2013 y es el más elevado desde 2012 (12.7 %)” -www.meyss.es (23 de junio de 2018)-. En ello influye que “uno de cada tres...cobra una renta inferior al umbral de pobreza, en un país cuyas pensiones máximas están entre las más elevadas de Europa” -El

Lo importante es que toda aquella persona -la casi totalidad de la población- que necesita trabajar, sea por cuenta ajena o por cuenta propia, para vivir -no para subsistir- disfrute de los recursos económicos suficientes y necesarios, que le garanticen una vida digna entendida en sentido amplio pues, de lo contrario, estará abocada a la pobreza y, con más frecuencia de la deseada, a la exclusión social. Desde esta óptica, se incluirían dos grandes colectivos.

Por un lado, la población ocupada, cuya pobreza es fruto, principal aunque no exclusivamente, de sus bajos salarios. La lucha contra los mismos debe convertirse en un eje de actuación fundamental; de ahí que la Orientación de Empleo nº 7 de la Unión Europea (2015) indique que “*es preciso un empleo de calidad en términos [entre otros] de seguridad socioeconómica*”²¹. Por consiguiente, en esa lucha, la política de empleo tiene que dirigir sus esfuerzos a hacer realidad el empleo de calidad, con todo lo que éste significa.

La conceptualización de qué es empleo de calidad es, al menos en un principio, compleja, ya que influyen demasiados intereses y posiciones ideológicas al respecto. Prueba de ello es que no existen indicadores comunes²² o, como mucho, los que hay responden a aspectos parciales impeditivos de una visión de conjunto sobre este tipo de empleo; de ahí que deba avanzarse, como propone la Confederación Europea de Sindicatos, en los llamados indicadores sociales²³, que además podrían sentar las bases para una convergencia social en Europa²⁴.

Boletín de 18 de marzo de 2018 (24 de junio de 2018)-. Es más, “*el hecho de que la cuantía de estas prestaciones se sitúe muy por debajo del umbral de pobreza relativa y de otros indicadores de referencia, hace pensar en que probablemente, el porcentaje existente de personas mayores de 65 años en riesgo de pobreza esté constituido principalmente por el grueso de los perceptores de pensiones no contributivas y asistenciales*”, Consejo Económico y Social de España, Políticas públicas para combatir la pobreza..., opus., cit., p. 175.

²¹ Decisión 2015/1848 del Consejo de 5 de octubre de 2015 relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros para 2015 (DOUE L 268/28 de 15 de octubre) prorrogadas para 2016 por la Decisión del Consejo de 15 de febrero de 2016 -COM (2016) 071 Final-.

²² Uno de ellos es el Índice de Calidad del Empleo del ETUI -www.etui.org-. De ahí que el Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2019-2020 establezca que “*de cara a hacer un seguimiento adecuado de este Plan Director, resulta imprescindible mejorar la información estadística relativa a la calidad en el empleo en España. En este sentido, en el plazo de cuatro meses desde la aprobación de este Plan se realizará un estudio sobre las variables que se consideran más relevantes a estos efectos, de cara a configurar una serie de indicadores fiables y relevantes que permitan medir la evolución de la calidad del empleo en nuestro mercado de trabajo*”.

²³ En éstos, se incluyen los siguientes: desempleo, desempleo juvenil, ninis, renta disponible de los hogares, riesgo de pobreza y desigualdad de ingresos, tasa de actividad y desempleo de larga duración.

²⁴ La Confederación Europea de Sindicatos defiende que se establezca un “*procedimiento de desequilibrios sociales. Esto debería establecer los umbrales ulteriores para la convergencia social por debajo de los cuales un Estado miembro no se ajusta a los valores sociales fundamentales de la Unión Europea*” y ello, como se ha dicho, sobre la base de los correspondientes indicadores sociales, Comité ejecutivo de la CES, Resolución de la CES sobre la adaptación del Semestre Europeo a los indicadores sociales y el avance hacia los objetivos del Pilar Europeo de Derechos Sociales, Bruselas -7 y 8 de marzo de 2018-.

Debe incluirse en esta población ocupada no sólo a los trabajadores asalariados sino también a los trabajadores por cuenta propia²⁵. De hecho, el porcentaje de autónomos, que se encuentran en los umbrales de pobreza²⁶ no es en absoluto desdeñable²⁷; y por no serlo, la política de empleo, dentro de su campo de acción, también debe arbitrar instrumentos que, en la medida de lo posible, neutralicen los efectos, a nivel económico, que supone este tipo de actividad.

Por otro lado, la población desempleada²⁸. Dentro de ésta, hay que incluir a los que mayor riesgo de pobreza tienen, que son los parados de larga duración. Son muchos los estudios que han demostrado que la permanencia en el paro aumenta considerablemente el riesgo de pobreza. Sus posibilidades de inserción laboral disminuyen considerablemente a medida que aumenta la permanencia en la situación de desempleo, a lo que hay que añadir la proporción tan tremenda de estos parados que son, por el efecto desánimo, inactivos. A este colectivo sólo le queda la opción, a nivel económico, de poder ser beneficiario de algún tipo de prestación asistencial. No obstante, dichas prestaciones ni están generalizadas, ni suponen un montante económico que garantice unos niveles mínimos de subsistencia.

Una buena batería de medidas favorece que el desempleado deje de serlo, que abandone el desánimo que lo lleva a la inactividad, que no caiga en el desempleo de larga duración, y al trabajador ocupado, principalmente, que se mantenga, siempre y en todo momento, empleable; y todo ello, acompañado de medidas que garanticen la calidad del empleo.

Objetivos todos que forman parte esencial de la política de empleo, que debe tener como función principal asegurar la inserción laboral de calidad; una calidad que está presente tanto en la Ley de Empleo²⁹ como en la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020³⁰ (en adelante, EEAE). En todos estos casos,

²⁵ Sin entrar en los problemas y la precarización de los falsos autónomos, que son uno de los objetivos primordiales del Plan director por un Trabajo Digno 2018-2019-2020.

²⁶ GARCÍA-SERRANO, C., y TOHARIA, L., “Empleo y pobreza”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº 75, 2008, p. 166.

²⁷ Según el informe In-work poverty in the EU (2017) de EUROFOUND, “with exceptions, the at-risk-of-poverty rate for the self-employment tends to be higher than for employees across the EU” y, además, “in the majority of countries, self-employed workers without employees are more likely to be at risk than self-employed workers with employees”, pp. 4 y 21. Ello, que no es una novedad, ha llevado a DE LA FUENTE, eso sí en relación con el informe precedente, a afirmar que “esta situación...permite desmitificar las loas al “emprededurismo”, “Pobreza laboral y degradación...”, opus., cit., p. 4 de la impresión.

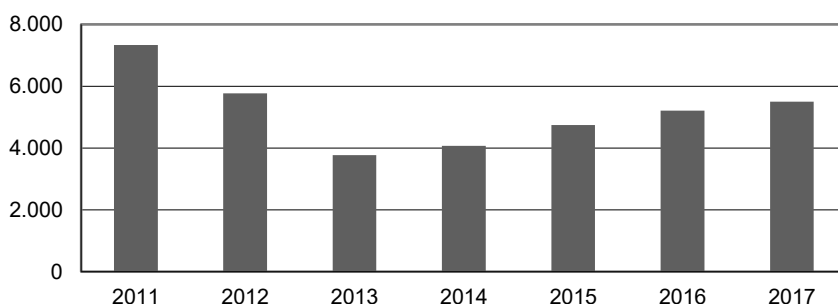
²⁸ GARCÍA-SERRANO y TOHARIA, “Empleo...”, opus., cit., p. 171.

²⁹ El art. 1 de la Ley de Empleo dice que “la política de empleo es el conjunto de decisiones...que tienen por finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como la calidad en el empleo...” -Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo (BOE de 24 de octubre)-.

³⁰ Unos de sus “principales retos es asegurar trabajo decente y de calidad”. Estrategia contenida en el RD 1032/2017, de 15 de diciembre (BOE de 16 de diciembre de 2017).

la inserción laboral se presenta como el mejor antídoto contra la pobreza y la exclusión social³¹.

Para ello se requiere de la voluntad de los poderes públicos, lo cual se traduce en la adopción de medidas y, desde luego, en la dotación presupuestaria de las mismas. Esto último, en España y en los más recientes años, no ha sido la intención, ya que el gasto en “*políticas activas de empleo ha caído de 2010 a 2017 en 2.255 millones de euros*”³².



Fuente: Secretaría de Políticas Sociales, Empleo y Seguridad Social de UGT.
Elaboración propia

3. DATOS CONFIRMADORES DE UNA NEFASTA REALIDAD: LA PRECARIZACIÓN Y PAUPERIZACIÓN DE LA CLASE TRABAJADORA

Indudablemente, las variables que hay que tener en cuenta de cara a conocer la realidad de la pobreza laboral pasan, necesariamente, por tres bloques de datos: económicos, mercado de trabajo y pobreza -dentro de la cual se va a incluir, igualmente, la desigualdad-.

Comenzando con los datos económicos y de forma muy sucinta, hay que indicar que éstos han estado profundamente condicionados, en España y fuera de

³¹ El PNR 2017 afirma que “*la vía más efectiva para luchar contra la pobreza y la exclusión social es la creación de empleo y la inserción laboral*”, a lo que añade que “*el crecimiento y la creación de empleo, además, generan los recursos necesarios para llevar a cabo políticas más específicas de apoyo a aquellos en situación de pobreza y exclusión social*”, y, casi con las mismas palabras, el PNR 2018. Por su parte, el Plan Anual de Política de Empleo 2018 -Resolución de la Secretaría de Estado de Empleo de 28 de marzo de 2018 (BOE de 29 de marzo de 2018)- defiende que “*la creación de empleo y la inserción laboral [son] la vía más efectiva para luchar contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social*”.

³² Secretaría de Políticas Sociales, Empleo y Seguridad Social de UGT, Situación del Empleo en España, Febrero de 2018, p. 23.

nuestras fronteras, por la poderosa crisis económica iniciada en 2008; y que hoy en día sigue teniendo repercusiones. No obstante, no puede negarse una general mejoría, que parece, según las previsiones, mantenerse en los próximos años³³.

En relación con el mercado de trabajo, tampoco se puede negar, y así lo avalan los datos, que el mencionado crecimiento económico ha supuesto un aumento del empleo hasta casi llegar a los niveles anteriores a la crisis. Ahora bien, este aumento hay que combinarlo con otro dato que lo relativiza. Esto es, se está produciendo un descenso muy importante de la población activa, lo que ha conllevado, por tanto, que la tasa de ocupación haya aumentado. Así, se ha creado empleo, sí; ha crecido la tasa de ocupación, también; pero no son resultados derivados, única y exclusivamente, del crecimiento económico sino que en ellos han influido otros factores y, muy especialmente, el señalado descenso de la población activa. Pero, en cualquier caso, la combinación de estos factores ha permitido una mayor convergencia de nuestra tasa de ocupación con el objetivo comunitario para 2020, que para España se sitúa en el 74 %, mientras que el de la Unión es el 75 %.

ESPAÑA	Tasa de Ocupación
PNR de 2017	63.9 %
PNR de 2018	65.5 %
EPA IIT2018	63.53 %
Es muy sorprendente que la EEAE 2017-2020 contenga un dato distinto	
IIIT 2017 66.23 %	

Otra cuestión es que estos empleos, como ha resaltado la doctrina científica, las organizaciones sindicales y, lo que es más importante, los propios trabajadores, se caracterizan por estar muy alejados del llamado empleo de calidad³⁴.

Nadie puede discutir que, entre otros factores, temporalidad, trabajo a tiempo parcial involuntario, segmentación, bajos salarios o rotación no son elementos predicables del empleo de calidad y, por no serlos, favorecedores de la pobreza

³³ “La economía española ha mantenido en 2017 un ritmo muy importante de aumento del PIB, en el entorno del 3 %”, Secretaría de Políticas Sociales, Empleo y Seguridad Social de UGT, Situación del Empleo..., opus., cit., p. 3. Aun así, está por debajo del crecimiento mundial que “alcanzó el 3.6 por ciento en 2017, tras tocar en 2016 su nivel mínimo en seis años, el 3.2”, OIT, Perspectivas sociales y del empleo en el mundo (Tendencias 2018), Ginebra, 2018. Y, de acuerdo con el Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2019-2020, “las previsiones de la Comisión Europea para España en los dos próximos años, formuladas el pasado 3 de mayo, estiman que en 2018 el PIB aumentaría un 2.9 % y el empleo un 2.6 %, con un descenso de la tasa de paro hasta el 15.3 %. De acuerdo con la Comisión, estas tendencias continuarían también en 2019. Las previsiones del Banco de España y de la OCDE son similares en cuanto al crecimiento, creación de empleo y descenso del paro”.

³⁴ También el Gobierno -obviamente, de signo distinto al que adoptó las medidas que han conducido a esta precariedad laboral- en el Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2019-2020.

laboral. Son estas características, y no solo ellas, las que definen, en la actualidad y desde siempre, nuestro mercado de trabajo. Acudiendo a los datos, se comprueba fácilmente que el empleo creado, en su gran mayoría, se caracteriza por alguna o, lo que es aún peor, por la combinación de varias de esas características.

Comenzando con la temporalidad, hay que afirmar que ésta se ha instalado, como un mal endémico³⁵, en España alcanzando una tasa, en el Primer Trimestre de 2018 del 26.1 %. Porcentaje que, además de ser uno los más altos de Europa³⁶ como admite la propia EEAE, se ha mantenido más o menos estable con los años³⁷. Curiosamente, sólo descendió en los años duros de la crisis. Ello es totalmente comprensible. En esos momentos, el empleo temporal fue el primero en extinguirse por sus menores costes y por su mayor facilidad³⁸.

La principal causa de esta temporalidad, sin duda, es su excesivo uso fraudulento³⁹, que puede verse agravado con la *gig economy* o economía de los pequeños encargos⁴⁰. Por consiguiente, hay que admitir que, hasta el momento, no se han adoptado las medidas oportunas para combatir esta temporalidad -quizás ello pueda cambiar con las medidas contenidas en el Plan Director por un Trabajo Digno⁴¹ 2018-2019-2020, así como el plan de choque que, con esta voluntad,

³⁵ De ahí la conocida cultura de la temporalidad, que ha supuesto “*toda una dinámica de gestión de los recursos humanos*”, CALVO GALLEGO y RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, “Las recientes reformas laborales como instrumentos de política económica y su impacto sobre algunas condiciones ligadas a la pobreza en el trabajo”, en *Trabajadores pobres y pobreza en el trabajo...*, opus., cit., p. 217.

³⁶ Y así lo resalta el Consejo, en sus recomendaciones al PNR 2018 español. Exactamente, se puede leer que “*the proportion of employees on temporary contracts is among the highest in the EU, and mostly comprises young and low-skilled workers*” -COM (2018) 408 Final de 23 de mayo de 2018-.

³⁷ “*En el primer trimestre de 2013 había caído hasta el 21.9 %, su nivel más bajo desde 1988; en el cuarto de 2017 se sitúa en el 26.7 %. El año 2017 ha sido el que ha registrado la mayor tasa de temporalidad desde 2008*” -el diferencial con Europa es de 13 puntos porcentuales-, Secretaría de Políticas Sociales, Empleo y Seguridad Social de UGT, *Situación del Empleo...*, opus., cit., pp. 11 y 12.

³⁸ EUROFOUND, *In-work poverty in the EU (2017)*, p. 24.

³⁹ A juicio de UGT, “*la causa de este uso excesivo a la contratación temporal es el incumplimiento generalizado de la ley por parte de las empresas, realizando extensivamente contratos temporales para cubrir puestos de naturaleza indefinida. Se trata, en consecuencia, de una situación de fraude masivo, amparado en la ausencia de penalizaciones y controles efectivos*”, Secretaría de Políticas Sociales, Empleo y Seguridad Social de UGT, *Situación del Empleo...*, opus., cit., p. 3.

⁴⁰ Esta economía conlleva “*el uso habitual del contrato temporal para trabajos puntuales*”, VALMORISCO PIZARRO, S., “*Recuperación y pobreza...*”, opus., cit., p. 62.

⁴¹ Exactamente, las 8 primeras medidas de este Plan; y que se pueden reducir a la expresión de que “*la Inspección de Trabajo y Seguridad Social practicará la tolerancia cero ante las situaciones de abuso y fraude legal en la contratación temporal*”.

contiene⁴²- y, por ende, la pobreza que ésta genera⁴³; es más, podría decirse que ha sucedido todo lo contrario, es decir, se ha favorecido.

Hoy, el número de contratos temporales alcanza un porcentaje altísimo, en el nuevo empleo, con respecto a los contratos indefinidos⁴⁴. Es más, este porcentaje presenta, a su vez, tres características, que no pueden, ni deben ser desatendidas. En primer lugar, y es un nefasto indicador, que estos contratos temporales son de muy corta duración -mucho más que en épocas precedentes⁴⁵-, lo que ha sido denunciado por la Unión Europea⁴⁶. Ni que decir tiene que ello está fomentado, mucho más, la rotación. En segundo lugar, que se ha propiciado esta temporalidad con modalidades contractuales, claramente precarias, como el contrato para la formación y el aprendizaje⁴⁷ o el contrato primer empleo joven. Ambos se han convertido, sobre todo el primero, en la medida estrella para luchar contra el desempleo juvenil⁴⁸; un segmento de la población trabajadora que acusa, de manera muy virulenta, la pobreza laboral⁴⁹. Y en tercer lugar, que estos empleos se desarrollan, principalmente, en el

⁴² Este Plan de Choque se estructura en la siguiente secuencia -siendo la misma para luchar contra el trabajo a tiempo parcial (fraudulento)-: detección de las situaciones fraudulentas, comunicación a las correspondientes empresas para que corrijan dichas situaciones y, en el caso de que en un mes no lo hayan hecho, proceder a adoptar las medidas oportunas.

⁴³ QUINTERO LIMA, G., “Pobreza en el trabajo y modalidades contractuales (en especial el trabajo temporal y el trabajo a tiempo parcial)”, en *Trabajadores pobres y pobreza en el trabajo...*, opus., cit., p. 292.

⁴⁴ De acuerdo con los datos del cuarto trimestre de 2017, los contratos “*indefinidos crecen a un ritmo del 3.2 %, mientras los temporales aumentan a una tasa del 4.4 %*”, Secretaría de Políticas Sociales, Empleo y Seguridad Social de UGT, Situación del Empleo..., opus., cit., p. 10. El Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2019-2020 indica que, en la fase de recuperación, el reparto de los contratos es el siguiente: “*el 49.8 % de los nuevos puestos son indefinidos; el 47.4 % temporales y el restante 2.7 % autónomos*”.

⁴⁵ Así, “*en 2007 los contratos de menos de 7 días suponían el 15 % del total; en 2017 son el 25.9 %, es decir, más de uno de cada cuatro*”, Secretaría de Políticas Sociales, Empleo y Seguridad Social de UGT, Situación del Empleo..., opus., cit., p. 14. Y según los datos del Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2019-2020, “*del total de temporales, según la EPA, en el segundo trimestre de 2018, 232.000 (un 5.3 % del colectivo temporal) saben que la duración de su contrato no llega a 1 mes y 674.600 (un 15.5 %) que no llega a los tres meses...el mayor incremento lo han tenido las contrataciones registradas de una semana o menos de duración, que representan el 25.9 % del total de contrataciones y el 68.4 % de las contrataciones registradas de menos de un mes*”.

⁴⁶ En las Recomendaciones al PNR 2018 (“*temporary contracts are often short-term and rarely serve as a stepping stone to a permanent contract*”) -COM (2018) 408 Final de 23 de mayo de 2018-.

⁴⁷ Cuyo uso fraudulento tampoco se puede desconocer; de ahí que, entre las medidas enumeradas por el Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2019-2020 para combatir la contratación temporal, se encuentre “*mejorar el control de los contratos para la formación y el aprendizaje, con particular atención a las actividades formativas, y los contratos en prácticas*”.

⁴⁸ Como se puede leer en el Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2019-2020, “*en aproximadamente el 90 % de los casos, el contrato temporal es la vía de acceso al empleo. Este hecho afecta en mayor medida a los jóvenes menores de 25 años, donde la tasa de temporalidad es superior al 70 %. La tasa de temporalidad joven es la más alta de la Eurozona y es 18.9 puntos superior a la medida*”.

⁴⁹ Tanto en España como en Europa pues, como ha comprobado la Comisión Europea, “*el 16 por ciento de los trabajadores más jóvenes frente al 8 por ciento de los trabajadores mayores tiene un contrato temporal...los trabajadores más jóvenes tienen el doble de probabilidades...de tener un contrato temporal y esta diferencia ha aumentado desde principios de la década de 2000*”, por lo que “*los jóvenes son los que tienen más*

sector servicios⁵⁰ y, con especial intensidad, en la hostelería⁵¹. Ambos sectores están patrocinados por la EEAE dentro de lo que llama “*actividades económicas y ocupaciones con mejores perspectivas*”⁵². Este patrocinio resulta enormemente curioso al tratarse de sectores y actividades muy comprometidos e influenciados por numerosas variables -económicas, sociales y culturales- pero, sobre todo, porque son fuente, en las condiciones actuales, de precarización⁵³ y pobreza⁵⁴.

Por su parte, los datos relativos a los contratos indefinidos tampoco son halagüeños⁵⁵. Como se acaba de decir, el aumento de los mismos es muy inferior al de los contratos temporales pero, lo que es más interesante, éste se ha producido en una doble dirección. Por un lado, el trabajo a tiempo parcial⁵⁶ y, por otro, el contrato indefinido de apoyo a los emprendedores -12.8 %- . En principio, cabe pensar que no es particularmente relevante, que lo importante es que sean contratos indefinidos. Sin embargo, no es así.

En el caso del trabajo a tiempo parcial porque, como se desarrollará más tarde, es mayoritariamente involuntario y, con respecto a la modalidad contractual mencionada porque, más allá de sus incentivos fiscales y de Seguridad Social, no hay

probabilidades de tener un empleo precario, que se define aquí como la combinación de un contrato atípico y la percepción de un bajo salario”, Evolución del empleo y de la situación social..., opus., cit., p. 19. Según la OIT, “*en el caso de España, los jóvenes trabajadores con rentas inferiores al umbral de pobreza escala hasta el 20 %*”, la cifra más alta de la Unión Europea tras Grecia, y muy lejos de la media situada en el 10.6 % -El Boletín de 18 de marzo de 2018 (24 de junio de 2018)-.

⁵⁰ La Comisión Europea ha indicado que “*el empleo se ha desplazado a los sectores orientados hacia los servicios*”, Evolución del empleo y de la situación social..., opus., cit., p. 30 y, por parte de la doctrina, MARX y NOLAN escriben que “*el sector servicios se ha convertido en la principal fuente de generación de empleo en las últimas décadas en los países desarrollados, representando ya más de tres cuartas partes del total de puestos de trabajo en varios países de la OCDE*”, “*Trabajadores...*”, opus., cit., p. 104. Por su parte, la OIT afirma que “*en el caso de los países desarrollados se proyecta que el mayor empleo en el sector servicios podría aumentar la incidencia del empleo a tiempo parcial y el subempleo por insuficiencia de horas. Por consiguiente, el rumbo previsto de la transformación estructural parece tener escasas posibilidades de suscitar mejoras generalizadas de las condiciones de trabajo*”, Perspectivas sociales y del empleo en el mundo (Tendencias 2018), Ginebra, 2018.

⁵¹ De acuerdo con la EEAE, “*el crecimiento del empleo se ha dado en todas las ramas de actividad, con aportación destacada de la hostelería, que añade 481.500 empleos...un 38 %*”; y, en los mismo términos, en el PAPE 2018.

⁵² Véase sobre los perfiles, que mayor demanda van a tener en 2018, el IX Informe ADECCO *¿Dónde encontrar empleo si estás en paro?* -www.adecco.es (24 de julio de 2018)-.

⁵³ Prueba de ello es que, en el Plan Directos por un Trabajo Digno 2018-2019-2020, existen continuas referencias al sector de la hostelería como un ámbito proclive a existir manifestaciones de precariedad laboral.

⁵⁴ GARCÍA-SERRANO y TOHARIA, “*Empleo...*”, opus., cit., p. 171.

⁵⁵ Pese a ello, el PNR 2018 afirma que “*la reforma laboral habría aumentado la probabilidad de que los desempleados encuentran un empleo indefinido, y también habría incrementado el peso de los contratos indefinidos en un 46 % entre 2012 y 2014*”. Por su parte, la EEAE indica que “*el incremento en el número de contrataciones [indefinidas] está directamente vinculado con el reto de transformar el crecimiento en empleo duradero y de calidad*”.

⁵⁶ Los contratos a tiempo parcial indefinidos representan sobre el total de los indefinidos el 41.5 %; siendo un porcentaje bastante más alto que el existente en 2007, que era del 27.5 %, Secretaría de Políticas Sociales, Empleo y Seguridad Social de UGT, Situación del Empleo..., opus., cit., p. 15.

que sustraerse a ese período de prueba de un año⁵⁷, indisponible por la autonomía individual y colectiva, que, en puridad, ha convertido este contrato en un subterfugio -en un fraude- para evadir la contratación temporal irregular. Ésta es, sin duda, la razón de su mayor utilización -sin que la limitación de que se trate de empresas de menos de 50 trabajadores sea un hándicap a vencer pues, como se sabe, abarca al mayor espectro del tejido empresarial español-.

Pero si ello queda facilitado con este contrato, la situación de “temporalidad dentro de la indefinición” tampoco es ajena a la realidad. Como ha quedado reflejado en un estudio del extinto Ministerio de Empleo y Seguridad Social, que abarca el período de marzo de 2012 a enero de 2016, “casi cuatro de cada diez contratos indefinidos firmados no duran más de un año (el 36.5 %)”⁵⁸; entre otros motivos, puesto que despedir a estos trabajadores no es especialmente complejo⁵⁹, ni costoso.

Con todo lo anterior, no es sorprendente que se afirme que se está consolidando, no ya generando, un mercado de trabajo totalmente segmentado; con diferencias, cada vez más acusadas, entre trabajadores temporales y trabajadores indefinidos, lo que tiene importantes consecuencias en materia de pobreza laboral.

Con respecto al trabajo a tiempo parcial, hay que indicar que era una modalidad que, pese a sus continuas y constantes reformas, no había calado en la clase empresarial; hasta tal punto que sus índices eran especialmente bajos. Ahora bien, la cada vez mayor flexibilidad de su régimen jurídico -en esencia, la posibilidad de que, sin perder la naturaleza de trabajo a tiempo parcial, pueda ir ampliándose considerablemente la jornada del trabajador y, lo que es más importante, atendiendo dicha variación exclusivamente a las necesidades del poder empresarial⁶⁰- ha favorecido su mayor utilización⁶¹. Eso sí, un aumento que se ha caracterizado, lo que tampoco es extraño, con todo lo que se ha dicho, por un trabajo a tiempo parcial temporal.

Excluida, por razones obvias, la habitual ilegalidad que supone que los trabajadores a tiempo parcial desarrollen una jornada a tiempo completo por decisión empresarial pero sin cobrar, ni cotizar como tal, hay que centrarse en la

⁵⁷ Lo que supone desatender el Pilar Europeo de Derechos Sociales, en el que se indica que “any probation period should be of reasonable duration”.

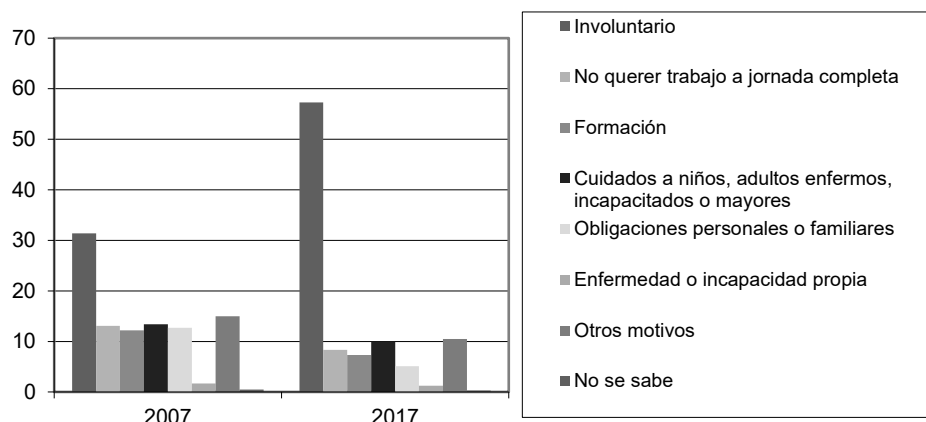
⁵⁸ Secretaría de Políticas Sociales, Empleo y Seguridad Social de UGT, Situación del Empleo..., opus., cit., p. 16, nota 3.

⁵⁹ “En los últimos diez años...se han realizado en España 6.2 millones de despidos de contratos indefinidos (unos 625.000 de media al año)”, Secretaría de Políticas Sociales, Empleo y Seguridad Social de UGT, Situación del Empleo..., opus., cit., p. 17.

⁶⁰ UGT lo califica como “un contrato a llamada con el que es imposible cualquier tipo de conciliación”, Secretaría de Políticas Sociales, Empleo y Seguridad Social de UGT, Situación del Empleo..., opus., cit., pp. 3 y 12.

⁶¹ Pero todavía muy por debajo de la media de la zona euro, que es del 22.35 %; mientras que en España, y según el Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2019-2020, el trabajo a tiempo parcial representa sobre el total de ocupados el 14.9 %.

involuntariedad, puede llamarse, legal. Es decir, aquella que, frente a la razón de ser de esta modalidad, consiste en la aceptación por el trabajador, en contra de su voluntad⁶², de un trabajo a tiempo parcial; y no uno a tiempo completo. La significación de esta involuntariedad -en el Segundo Trimestre de 2018 era del 54.2 %⁶³-, queda avalada por los datos estadísticos.



Fuente: Secretaría de Políticas Sociales, Empleo y Seguridad Social de UGT.
Elaboración propia

Pero es necesario aclarar, por tanto, que no se trata de que no haya puestos de trabajo a tiempo completo sino que por razones, mayormente de coste económico, las empresas ofrecen -hay que subrayar el término- trabajo a tiempo parcial; así pues, a los trabajadores, más veces de las deseadas, no les cabe otra opción. Con lo cual, si el riesgo de pobreza, con el trabajo a tiempo parcial, es mayor⁶⁴, el resultado de todo esto no es otro que abocar a estos trabajadores directamente a la pobreza⁶⁵.

Todo lo anterior caracteriza y condiciona el mercado de trabajo español y, por hacerlo, fomenta la pobreza laboral, puesto que está totalmente demostrado que ésta afecta, en bastante mayor medida, a los trabajadores temporales, a los trabajadores a tiempo parcial, etcétera. Y lo hace porque estas formas de prestación de la fuerza de trabajo están muy lejos de la calidad en el empleo, que es el presupuesto básico de

⁶² Esta involuntariedad, sin embargo, no es exclusiva de nuestro país pues, como afirma la OIT, “muchos países siguen notificando...una creciente incidencia del empleo a tiempo parcial involuntario”, Perspectivas sociales y del empleo en el mundo (Tendencias 2018), Ginebra, 2018.

⁶³ Plan director por un Trabajo Digno 2018-2019-2020.

⁶⁴ Por ejemplo, el 24.3 de los trabajadores a tiempo parcial están en riesgo de pobreza -Diario el País de 11 de noviembre de 2018 (24 de junio de 2018).

⁶⁵ Con el propósito de corregir el uso fraudulento del trabajo a tiempo parcial y, por ende, esta consecuencia, se ha adoptado un Plan de Choque -así como medidas concretas- en el Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2019-2020.

una correcta inserción laboral y, a la postre, de una salida de la pobreza. No conseguir este objetivo supone perpetuar este tipo de empleos, que entorpecen, sin ningún género de dudas, el desarrollo vital y profesional del individuo; siendo así, estos trabajadores son más susceptibles de caer en la pobreza, y lo que es más peligroso, de mantenerse en ella debido al llamado efecto cicatriz.

Como se ha aclarado, en estas páginas interesa, por la acepción de pobreza laboral acogida, la padecida por la clase trabajadora con independencia de que la persona se encuentre trabajando o no; de ahí que haya que acudir, junto con los datos de empleo, a los de desempleo. Y éstos, desgraciadamente, no son más alentadores.

Como en el caso del empleo, los datos de desempleo han mejorado en los últimos años; sin embargo, la tasa de paro continúa siendo preocupante y alarmante⁶⁶ -en noviembre de 2018, la cifra ha alcanzado los 3.252.867 de personas desempleadas en España⁶⁷-, ya que, por lo que aquí importa, los desempleados son potenciales, y con demasiada frecuencia reales, pobres. Máxime cuando las prestaciones por desempleo están disminuyendo, tanto en cuantía como en número, tras las últimas reformas.

Pero si existe un colectivo que aqueja muy particularmente la pobreza que supone el desempleo, éste no es otro que los parados de larga duración, los cuales representan en España un porcentaje en absoluto desdeñable -en el Segundo Trimestre de 2017, y según la EEAE, el 45.7 %-⁶⁸.

En suma, las medidas españolas no están consiguiendo una reducción significativa de los índices de desempleo y, mucho menos, de la lacra que supone el paro de larga duración; los niveles de empleo no están avanzando al ritmo que deberían en un momento de cierta recuperación económica, y el empleo creado, en su enorme mayoría, se caracteriza por su precariedad, que *“engloba tanto la inseguridad de empleo como la inseguridad de renta...la proporción de trabajadores precarios ha aumentado la proporción de asalariados de bajos salarios....no obstante, una proporción relativamente baja de*

⁶⁶ De hecho, así se afirma en la Recomendación del Consejo al PNR 2018 (*“the unemployment rate has continued its rapid decline, but remains very high and the high degree of labour market segmentation impedes faster labour productivity growth”*) -COM (2018) 408 Final de 23 de mayo de 2018-.

⁶⁷ www.meyss.es (4 de diciembre de 2018).

⁶⁸ *“Hay 1.9 millones de personas que llevan más de un año en situación de desempleo, uno de cada dos. De ellos, 1.365.500 llevan dos años o más (el 36.3 % del total)”*, Secretaría de Políticas Sociales, Empleo y Seguridad Social de UGT, Situación del Empleo..., opus., cit., pp. 4 y 21. De acuerdo con el PNR 2018, el número de parados de larga duración, en 2017, se redujo *“en 492.400 personas, pasando a representar el 50.4 % del total de desempleados frente al 56.4 % de 2016”*. Mientras que la EEAE establece que *“la caída del paro también ha alcanzado a los desempleados de larga duración, que de hecho reducen su número con más rapidez que el paro total”* pero, como viene siendo habitual, los datos difieren con respecto a los contenidos en los programas nacionales de reforma. Curiosamente, siempre son mejores los datos de la Estrategia, de ámbito nacional, que los de los programas nacionales de reformas, que son presentados a la Unión Europea para su evaluación.

asalariados se enfrenta a la doble desventaja de percibir unos bajos salarios y tener unos contratos atípicos”, por consiguiente, *“el empleo precario es el que plantea el mayor riesgo de pobreza para las personas que tienen trabajo”*⁶⁹.

Por último, hay que referirse a los datos de pobreza y de desigualdad. Mientras que los segundos ponen de manifiesto como la desigualdad ha crecido en España hasta límites insospechados, dentro de los países desarrollados y dentro del contexto europeo⁷⁰, afectando fundamentalmente a la clase media -grueso de la clase trabajadora-, la pobreza se está convirtiendo lamentablemente en una característica consustancial de la sociedad española en general, y de la clase trabajadora en particular.

En 2016, el porcentaje de trabajadores pobres en España estaba en el 14.1 %⁷¹, lo que ha supuesto un descenso con respecto al año precedente del 0.7 %; porcentaje, que aumenta al 16.8 % si se suma el riesgo de exclusión social⁷². Si el criterio es el de los trabajadores desempleados, la proporción crece exponencialmente. Así, el 48.5 % de los parados está en riesgo de pobreza y el 62.7 % si se añade el riesgo de exclusión social⁷³.

4. CAUSAS Y CONDICIONANTES DE LA POBREZA LABORAL

La determinación de las causas de la pobreza laboral no es una tarea especialmente compleja. Ahora bien, hay que diferenciar entre causas coyunturales y causas estructurales. Dentro de las primeras estaría, por ejemplo, la sempiterna crisis económica. Para el Gobierno español que la gestionó, según se contiene en el PNR 2017, *“el aumento de la desigualdad y la modificación de los perfiles de pobreza y exclusión social en España en los últimos años están directamente relacionados con el complicado contexto económico vivido en España hasta 2014, en particular con la intensa destrucción de empleo”*. Entre las estructurales estaría, de manera principal, la conocida realidad de nuestro mercado de trabajo -perfectamente estable desde hace ya décadas-; e, igualmente, la tasa de afiliación sindical.

Con respecto a esta última se quiere realizar una observación. Hasta el momento y en estas páginas, no se ha relacionado la pobreza laboral con las tasas de

⁶⁹ Comisión Europea, Evolución del empleo y de la situación social..., opus., cit., pp. 110 y 121.

⁷⁰ De conformidad con el Índice Gini, la desigualdad en España alcanzó en 2016 el 34.5 %, 4 puntos por encima de la media europea, sólo superada por Serbia, Lituania, Rumanía, Bulgaria, Letonia y Estonia. Porcentaje recogido, igualmente y como no podría ser de otro modo, por el PNR 2018. En estas páginas, no se ha acudido al otro índice que mide la desigualdad -S80/S20- por ningún motivo en particular; ambos permiten extraer unas mismas consideraciones.

⁷¹ EUROFOUND, In-work poverty in the EU (2017), p. 4. El tercero más alto de la Unión Europea, sólo Rumanía y Grecia van por detrás -European Anti Poverty Network (2017)-.

⁷² Secretaría de Políticas Sociales, Empleo y Seguridad Social de UGT, Situación del Empleo..., opus., cit., p. 34.

⁷³ Secretaría de Políticas Sociales, Empleo y Seguridad Social de UGT, Situación del Empleo..., opus., cit., p. 34.

afiliación sindical; sin embargo, como recoge VALMORISCO PIZARRO, hay un estudio que demuestra que, en Estados Unidos, “*la caída de la sindicación explica el auge de los trabajadores pobres...[y, por tanto,] los niveles de afiliación sindical tienen un impacto mayor en su pobreza que los ciclos económicos alcistas o las políticas sociales*”⁷⁴ en cuanto que se carece de los canales oportunos de representación y defensa de la clase trabajadora.

En nuestro país, esta razón debe ser acogida con cierta cautela⁷⁵. La baja y estable tasa de afiliación sindical permite afirmar que los trabajadores han estado y están defendidos y representados, de manera más o menos similar a lo largo del tiempo, por las organizaciones sindicales. A lo sumo, los recortes, tanto directos como indirectos que, tras la Reforma de 2012, sufrieron los sindicatos en su ámbito competencial así como el descrédito padecido, a juicio de muchos trabajadores, por su gestión de la crisis, han podido ser factores determinantes de la actitud de la clase trabajadora pero, en ningún caso, han tenido un reflejo llamativo en la afiliación sindical. Así pues, y con todas las críticas que también se pueden esgrimir contra su labor, hay que reconocer que las organizaciones sindicales han realizado una importante tarea en materia salarial, como lo prueban los dos grandes acuerdos, tanto para trabajadores⁷⁶ como para empleados públicos⁷⁷, alcanzados en los últimos años.

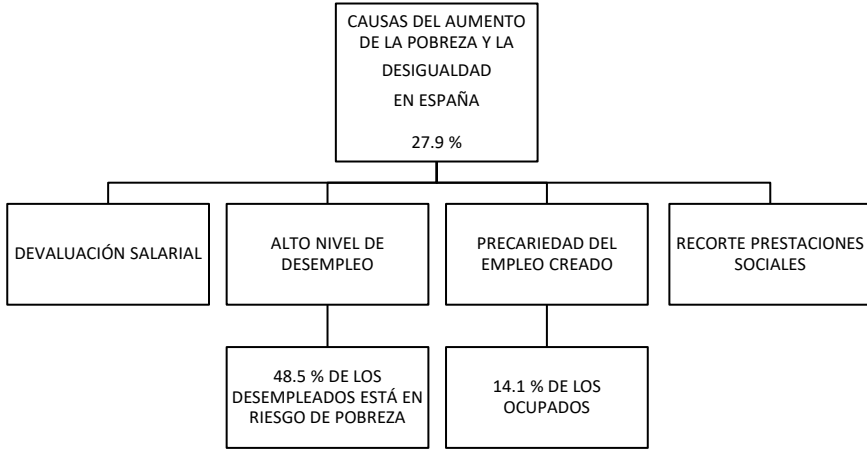
Excluida, como causa directa, por tanto, la afiliación sindical, se pueden cifrar las causas de la pobreza laboral en las siguientes.

⁷⁴ “*Recuperación y pobreza...*”, opus., cit., p. 63.

⁷⁵ No obstante, no debe pasar inadvertido que el Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2019-2020 contempla una serie de medidas -en concreto, tres- para “*garantizar los derechos sindicales para luchar contra la precariedad laboral*”. Se está, por tanto, reconociendo la significación que la representación de los trabajadores tiene de cara a defender y proteger los derechos de los trabajadores.

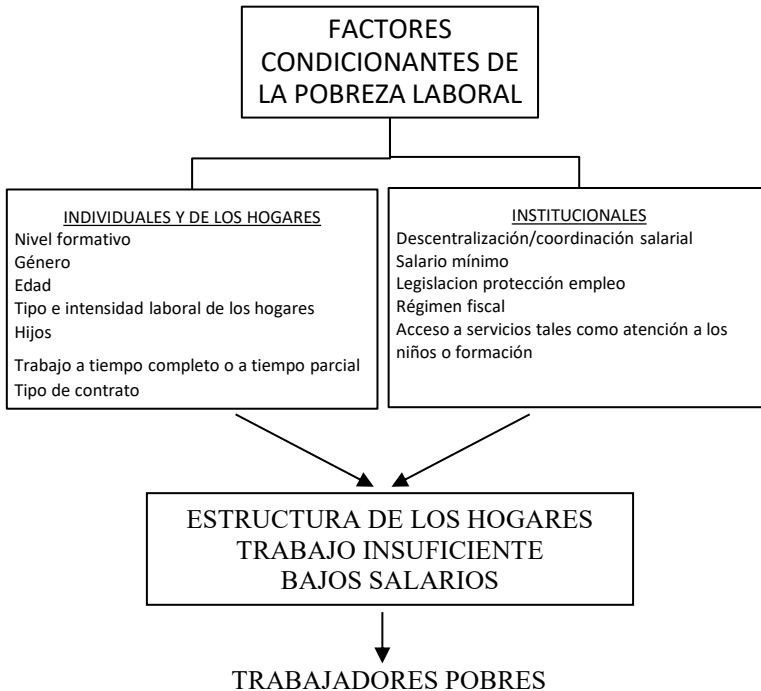
⁷⁶ IV Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (BOE de 18 de julio de 2018).

⁷⁷ II Acuerdo para la mejora del Empleo Público y de condiciones de trabajo firmado el 9 de marzo de 2018 (BOE de 26 de marzo de 2018).



Fuente: Secretaría de Políticas Sociales, Empleo y Seguridad Social de UGT
Elaboración propia

Junto a las causas, existen una serie de condicionamientos de la pobreza laboral, que se han esquematizados en este diagrama.



Fuente: EUROFOUND. In-work poverty in the EU (2017)
Elaboración propia

De acuerdo con estos condicionantes, se puede concluir que el mayor riesgo de pobreza⁷⁸ está en los jóvenes⁷⁹, en los extranjeros –“especialmente...no nacionales de la Unión Europea”⁸⁰-, en los hogares con responsabilidades familiares⁸¹ -riesgo que aumenta en el caso de los monoparentales⁸²-, en las personas con nula o baja formación⁸³ y, concretando en los aspectos laborales, en los trabajadores temporales y/o a tiempo parcial y, por supuesto, en los desempleados. Por consiguiente, pocas capas de la clase trabajadora quedan al margen de la pobreza laboral, lo que se ve agravado cuando se combinan varios factores. De ahí que la intervención de los poderes públicos tiene que ser urgente y contundente si no se quiere que esta pobreza laboral se convierta en un elemento estructural -que ya, en gran medida, lo es-. Esta intervención requiere actuar desde un enfoque multidimensional e interrelacionado, del que la política de empleo es una pieza clave.

⁷⁸ Se excluye de este perfil el sexo, ya que curiosamente, en España, no es un criterio muy significativo. De acuerdo con el índice AROPE, los porcentajes son casi idénticos: hombres (28 %) y mujeres (27.9 %) -European Anti Poverty Network (2017)-. Pese al dato, hay autores que defienden que “las mujeres experimentan en promedio menores tasas de riesgo de pobreza porque con mayor probabilidad su renta no es la única del hogar...Sin embargo, en el caso del riesgo de pobreza grave son más altas en el caso de las ayudas familiares y algo más altas en el caso de las asalariadas”, GARCÍA-SERRANO y TOHARIA, “Empleo...”, opus., cit., p. 166. En contra, se puede argumentar que la pobreza de la mujer trabajadora se debe fundamentalmente a sus dificultades de inserción laboral debido a su denostado rol social de cuidadora, lo que obliga a adoptar medidas permisivas de la conciliación de la vida personal y profesional; pero su dificultad no se limita a la inserción sino que una vez que lo está sufre peores condiciones salariales -prueba de ello es la brecha salarial- que tienen como causa exclusivamente su condición de mujer.

⁷⁹ La edad es uno de los principales condicionantes al tomarse en consideración el índice AROPE; de acuerdo con el cual, los mayores de 65 años tienen el 14.4 %, la franja de edad entre 30 y 34 años, el 27.10 % y los jóvenes entre 16 y 29 años, 37.6 % -datos de 2017-.

⁸⁰ CALVO GALLEGO, “Trabajadores pobres...”, opus., cit., p. 95.

⁸¹ “La mayoría de los trabajadores pobres pertenecen a hogares tradicionales de dos personas adultas con un solo perceptor de ingresos masculino con hijos a cargo”, MARX y NOLAN, “Trabajadores...”, opus., cit., p. 107. En España “quizás tenga relación con lo escaso de las prestaciones y transferencias públicas que se realizan por hijos”, CALVO GALLEGO, “Trabajadores pobres...”, opus., cit., p. 100.

⁸² Que, en España, han aumentado en los últimos años alcanzando, en 2014, el 9.6 %; y “la gran mayoría están encabezados por una mujer...[menor] de 40 años” -Plan integral de apoyo a la familia 2015-2017-.

⁸³ “Las carencias educativas aumentan considerablemente el riesgo de pobreza”, Consejo Económico y Social de España, Políticas públicas para combatir la pobreza..., opus., cit., p. 186. Por ejemplo, según el PNR de 2017, “a medida que aumenta el nivel de educación disminuye el porcentaje de personas que sufren carencia material y carencia material severa. Con datos del año 2015, la tasa de riesgo de pobreza era de un 26 % de personas con el nivel de educación primario o inferior. En el nivel más alto de educación la tasa era del 10.3 %”. De ahí que el PNR 2018 resalte que “la tasa de paro de los trabajadores menos cualificados, con mayor riesgo de pobreza o exclusión social, se redujo en 2.5 puntos porcentuales en 2017”. Ahora bien, como ha indicado CALVO GALLEGO, “tener estudios superiores no es ya, desde luego, una garantía de quedar excluido” de la pobreza, “Trabajadores pobres...”, opus., cit., p. 94.

5. POBREZA Y POLÍTICA DE EMPLEO

La política de empleo, aunque no sea la panacea al problema de la pobreza, si puede ser un instrumento que coopere, de manera inestimable, a que la clase trabajadora pueda conseguir su inserción laboral de calidad a fin de evitar la pobreza y la exclusión social.

Sin embargo, este objetivo sólo ha formado parte de la política de empleo de forma tangencial. Quiere ello decir que la cooperación de esta política a la lucha contra la pobreza se ha visto, más bien, como una consecuencia natural de la inserción laboral. Así pues, lo normal ha sido concebir que en el momento, en el que mediante las medidas de empleo se ha logrado que el desempleado deje de serlo, se ha garantizado su salida de la pobreza. En la actualidad y como se ha visto, ello es casi una falacia, puesto que tener un empleo no elimina la posibilidad de ser trabajador pobre.

Consecuentemente, la política de empleo tiene que ir más allá favoreciendo, el que se ha anticipado es su otro gran objetivo: dotar a los trabajadores de empleos de calidad. Así, las medidas de empleo -junto, por supuesto, con otros instrumentos normativos- pueden, y deben, condicionar el mercado de trabajo favoreciendo que los puestos de trabajo respondan a unos estándares de calidad; entre los que estarían, por supuesto, unos salarios permisivos de una vida digna.

En teoría, ese planteamiento -esto es, inserción de calidad- es asumido por la Ley de empleo -art. 1- y por los diferentes documentos de política de empleo. Ahora bien, si esa inserción de calidad fuese real, se podría admitir, sin cuestionamientos, la concepción de la lucha contra la pobreza como una deriva natural de la misma o, lo que es igual, de las medidas de política de empleo. Sin embargo, no es así y, por no serlo, el planteamiento -e incluso muchas de las medidas- queda en papel mojado.

Existen, de menos a más, cuatro opciones en nuestros documentos de política de empleo en relación con el tema de la pobreza. Primera, la desatención total⁸⁴; segunda, la incorporación, como mera declaración de buenas intenciones, de la lucha contra la pobreza; tercera, la configuración de esta lucha como dicha consecuencia natural de la inserción laboral -con independencia de los términos de esta última-; y cuarta y menos frecuente, la inclusión de medidas coordinadas de una inserción laboral de calidad y lucha contra la pobreza.

Frente a ello, y como ha destacado LÁZARO SÁNCHEZ, sí existe más atención a la exclusión social; concepto más amplio, puesto que *“atiende a una variedad de situaciones, no sólo de origen económico, que se intenta paliar a través de la integración de estas*

⁸⁴ Es el caso de la EEAE que no incorpora, entre sus objetivos clave, nada que tenga que ver directamente con la pobreza, mientras que en los objetivos estratégicos, el único que tiene relación directa es el B) cuando incluye *“potenciar el empleo como principal instrumento de inclusión social”*, lo que también se contiene, como no podía ser de otro modo, en el PAPE 2018.

*personas en esas empresas [de inserción] a fin de lograr, después, su inserción en el mercado de trabajo ordinario*⁸⁵.

Dicho ello, hay que continuar indicando que cuando, en la actualidad, se habla de pobreza en el contexto de la política de empleo, se está aludiendo, según directrices comunitarias e internacionales, a la política de inserción y a la de activación.

5.1. Política de activación

La política de activación hay que entenderla como el conjunto de medidas dirigidas - principal aunque no de manera exclusiva a los parados- a acometer una búsqueda activa de empleo. De ahí que para la EEAE *“hay que tener en cuenta que el empleo y la activación laboral son determinantes para la integración social y constituyen instrumentos esenciales para poder alcanzar una sociedad más inclusiva y un tejido económico más dinámico”*; es más, añade que los servicios públicos de empleo *“deben facilitar las transiciones, tanto desde el empleo como desde el desempleo, prestando apoyo continuado durante toda la vida laboral y promoviendo la activación, tienen que ayudar a cubrir el desajuste entre las competencias que se necesitan y las que poseen muchos trabajadores, y deben combatir la exclusión social a través de una mejor coordinación entre las políticas activas y la protección económica frente al desempleo y otras políticas sociales”*.

Pese a lo inmediatamente precedente, la clásica e histórica propuesta comunitaria de vincular prestaciones y subsidios y política de activación, en España, es más teórica que real. Basta con comprobar la implementación del Programa de Acción Conjunta para la mejora de la atención a las personas paradas de larga duración, el Programa de Activación para el Empleo⁸⁶ o el Programa de Recualificación Profesional. Es más, cuando ésta se da, es de tan escasa relevancia, que puede afirmarse que para nuestros servicios públicos de empleo, la política de activación queda reducida a expresiones que, en la mayoría de las veces, no sirven para nada; más que para un cumplimiento formal de la norma⁸⁷.

Este desinterés de los servicios públicos de empleo puede deberse, sin más, al incumplimiento o cumplimiento relajado de sus obligaciones previas. Se quiere decir con ello que para que una política de activación surta efecto se requiere que, con anterioridad, el desempleado, haya sido sometido a una real y certera auditoria -

⁸⁵ “Aproximación al tratamiento de la pobreza laboral en las políticas de empleo e inclusión social”, en *Trabajadores pobres y pobreza en el trabajo...*, opus., cit., pp. 262 y 263.

⁸⁶ Ambos, como indica el PAPE 2018, *“se dirigen a desempleados de larga duración, que reciben una prestación económica condicionada a la participación en políticas activas de empleo”*.

⁸⁷ En la Circular del Servicio Andaluz de Empleo de 9 de julio de 2018 se enumeran las acciones de búsqueda de empleo; quedando acreditada esta actividad con actuaciones tales como *“envío o presentación de currículos en tres empresas distintas”, “realización de una entrevista de trabajo”, “presentación de candidatura en una empresa de trabajo temporal autorizada”*, etcétera. Como puede observarse, no se trata, realmente, de una búsqueda activa, puesto que se limita a un simple cumplimiento formal, del que no se va a derivar, en la casi totalidad de las ocasiones, ningún tipo de inserción.

tarea enfatizada por el último Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España (2013-2016)-, que permita diseñar con acierto su itinerario de inserción. Sin embargo, esta actividad se trata de una de las asignaturas pendientes en España. De ahí que resulte casi imposible que se pueda dar cumplimiento a la propuesta comunitaria de que *“strategies that include in-depth individual assessment at the latest after 18 months of unemployment should be pursued with a view to significantly reducing and preventing structural unemployment”*⁸⁸. La no realización de esta actividad lleva al desempleado, pese a sus esfuerzos de búsqueda activa de empleo, a no conseguir o a dificultársele enormemente su inserción laboral; y mucho más a que ésta sea de calidad.

Por consiguiente, se puede concluir que nuestro régimen de prestaciones cumple, aunque se matizará en otro momento, la función de ser rentas sustitutorias del trabajo cuando lo correcto sería condicionarlo a la ejecución de un itinerario de inserción, que incluyese, por supuesto, medidas de activación. La responsabilidad de que ello no suceda es de los poderes públicos. Se hace imprescindible, por tanto, poner en marcha programas y servicios, que cumplan sendos objetivos; y dotarlos de los recursos humanos⁸⁹ y materiales necesarios.

Para que no resulte parcial el discurso, debe hacerse una salvedad. No puede negarse que, en ocasiones, la falta de una auténtica activación se debe a la actitud de desánimo, e incluso de reticencia, de los desempleados. Pero también es verdad que ésta se produce, normalmente, en los casos de parados de larga duración, en los que ser beneficiario de una prestación es sumamente complicado.

En definitiva, la política de empleo debe articular una batería de medidas que permitan la activación, evitando el desánimo y la descualificación, de los trabajadores en aras a la consecución, para unos, de un empleo de calidad, y, para otros, de un cada vez más real empleo de calidad. Así y solo así, se logrará luchar contra la pobreza.

5.2. Política de inserción

Las medidas de inserción, como su propio nombre indica, tienen como finalidad lograr la inclusión laboral del desempleado; pero, como se ha dicho, hoy en día, esta inclusión no significa que el trabajador no se ubique en los umbrales de la pobreza. Pero ello es tan fácil de remediar como añadiendo, sin que en absoluto resulte forzado, que debe tratarse de una inserción de calidad, lo que relativizaría, de no eliminarla totalmente, esa significativa posibilidad. Esta inserción tendría como

⁸⁸ COM (2017) 677 Final de 22 de noviembre de 2017.

⁸⁹ Es decir, de personal dedicado a la orientación laboral. En nuestro país, la *ratio* empleado del servicio público de empleo y demandante de empleo, en 2015, era de 211 frente a los 105 de los Estados de la Unión Europea comparables, lo que se justifica, a juicio de la EEAE, en dos argumentos. En primer lugar, en el aumento del número de desempleados, y, en segundo lugar, en el escaso número de personal con funciones de atención al público.

destinatarios directos a los desempleados. Ahora bien, fruto del nuevo concepto de seguridad en el empleo, los períodos transicionales son cada vez más frecuentes⁹⁰. Por ello, las medidas de política de empleo tienen que dirigirse a dotar al trabajador de la empleabilidad necesaria en cada momento a fin de favorecer que dichos períodos sean lo más breves posibles. Así pues, no hay que ser especialmente limitativos en la configuración de las medidas de inserción o, si se prefiere, en las medidas de fomento del empleo.

Centrando el tema en el ámbito nacional, la primera consideración a realizar consiste en que, en términos cuantitativos, nuestra política de empleo se sitúa en el campo de la inserción laboral; y edifica el conjunto de medidas con esa pretensión, sin atender, en la mayoría de las ocasiones, a las características de dicha inserción. De ahí, y no se va a insistir, el empleo creado en este momento de recuperación.

5.2.1. Incentivos y contratación

Entre las medidas que podrían incluirse en este primer apartado estarían, de un lado, los incentivos a la contratación, y, de otro, la flexibilidad en la entrada.

Con respecto a los incentivos, se han construido sobre la base del abaratamiento discriminado de la mano de obra -es decir, teniendo como destinatarios a aquellos colectivos con menores posibilidades de inserción laboral- a fin de hacerla más atractiva a la clase empresarial y, por hacerla, facilitar su contratación. Siendo cierto que un grueso importante de estos incentivos son concedidos, exclusivamente, para las contrataciones indefinidas -uno de los presupuestos de la calidad en el empleo-, no son pocos, tampoco, los incentivos para contrataciones temporales -estas últimas para colectivos como discapacitados, excluidos sociales, víctimas de la violencia de género, etcétera-. Pues bien, ni unos, ni otros han conseguido sus pretensiones. Prueba de ello es que los primeros no han supuesto un aumento de las contrataciones indefinidas, ni los segundos un descenso, ni tan siquiera leve, del desempleo de los colectivos beneficiados por los mismos.

En este tema se ha producido un curioso cambio de postura por parte de la Unión Europea. Desde las primeras recomendaciones se criticó al Estado español que estos incentivos, en cualquiera de sus expresiones, fuesen la piedra angular de nuestra política de empleo, puesto que no estaban dando los resultados pretendidos. A raíz de la Recomendación comunitaria sobre la Garantía Juvenil, la Unión Europea ha cambiado de enfoque; ahora está patrocinándolos -obviamente, no sólo para España- como instrumento para favorecer la inserción laboral de los jóvenes. Se desconoce si este cambio obedece simplemente a la desesperación de las

⁹⁰ Como se contiene en la propuesta de renovación de las Orientaciones de Empleo de la Unión Europea, el Consejo recomienda a los Estados miembros que “*should ensure the transfer of training entitlement during professional transitions. this should allow everyone better to anticipate and adapt to labour market needs and successfully manage transitions, thus strengthening the overall resilience of the economy to shocks.*” -COM (2017) 677 final, 22 de noviembre de 2017-.

instituciones comunitarias por el problema del desempleo juvenil o, si por el contrario, está convencida, lo que es difícil de entender, de que estos incentivos pueden convertirse en una adecuada medida de inserción.

En cualquier caso, lo cierto es que se trata de una medida, en líneas generales, ineficaz, pese al enorme gasto público que representa, y, por serlo, debería, cuando menos, ser replanteada para corregir sus numerosos efectos perniciosos -entre otros, el efecto sustitución y el efecto peso muerto-. De no hacerse, como está sucediendo, el resultado es el descrito.

Con respecto a la flexibilidad en la entrada, hay que comenzar recordando que ha sido, históricamente, el ámbito de acción de nuestros poderes con capacidad de actuación. Se ha partido del axioma de que facilitando, mediante las modalidades contractuales, el acceso al mercado de trabajo se conseguirá la inserción laboral pero sin ser conscientes -o a lo mejor, siéndolo- de que, en la mayoría de las ocasiones, se ha tratado de una inserción laboral caracterizada por la precariedad, puesto que se ha hecho uso de la contratación temporal e, incluso, dentro de ésta de los contratos formativos, con una finalidad muy distinta a su razón de ser.

Se ha tratado, sin más, de incidir en los niveles de empleo y de desempleo sin atender a las consecuencias que esa inserción puede tener en el desarrollo del trabajador o, para ser más concreto, en sus condiciones de vida. Por este motivo, los trabajadores en general, y los jóvenes en particular, están padeciendo la pobreza laboral. Y lo más desafortunado es que este resultado tampoco se convierte en una situación coyuntural en las trayectorias de muchos trabajadores -más de las deseables-; todo lo contrario, gran parte de los mismos mantienen esta temporalidad durante largos períodos de tiempo, que combinan con otros de desempleo. En estos supuestos, la pobreza se instala en sus vidas que, por tanto, quedan cercenadas.

Ante esta realidad, la política de empleo no está haciendo nada; es más, la favorece cuando, por ejemplo, permite que el contrato para la formación y el aprendizaje -buque insignia de la precariedad laboral- pueda, tras su última reforma, ser concatenado para varias profesiones u oficios, lo que viene a perpetuar esa condición de pobreza del trabajador -máxime cuando se trata, en la casi totalidad de los casos, de puestos de trabajo de baja cualificación y, por ello, con unos salarios más bajos-.

En suma, estas medidas de inserción no arrojan un balance positivo, por lo que se hace necesario acudir, para ver si es posible cambiar la valoración, a otro bloque de medidas como son las de vinculadas a la formación y cualificación del trabajador.

5.2.2. Empleabilidad: aprendizaje a lo largo de la vida

Como ponen de manifiesto los estudios doctrinales, los puestos de trabajo se están polarizando; de tal forma, que existe una importante brecha entre los empleos

de mayor⁹¹ y menor cualificación -lo que se va a traducir, como es obvio, en los niveles salariales de los correspondientes trabajadores⁹²- estando en vías de extinción, por así decirlo, los puestos de trabajo medios -lo que se puede parangonar e incluso conectar con el aumento de las desigualdades sociales-. Siendo así, la política de empleo debe, necesariamente, articular las medidas oportunas para combatir este efecto. Y tales medidas se focalizan, sin duda, en la formación de los trabajadores⁹³ -tanto empleados como desempleados-; o sea, garantizando lo que se conoce como el aprendizaje a lo largo de la vida.

La inversión en capital humano, elemento básico de la competitividad y productividad de las empresas y de la empleabilidad de los trabajadores, tiene que convertirse en un ámbito de actuación fundamental de nuestra política de empleo. Así ocurre. Tanto la Ley de Empleo como los documentos de política de empleo tienen como eje central la formación -pilar básico de la empleabilidad-. Cuestión distinta es que los resultados no acompañan; bien, porque las medidas no son las adecuadas o están mal ejecutadas; o bien, porque, y tampoco es inusual, no llegan ni tan siquiera a ponerse en marcha.

Ante la imposibilidad, por la dimensión del trabajo, de realizar un barrido por todas las medidas que, de una u otra forma, inciden en la formación de los trabajadores, puesto que obligaría incluso a descender al ámbito estrictamente educativo, se va a optar por unas observaciones generales.

En primer lugar, que nuestro modelo educativo presenta numerosas deficiencias de cara a garantizar la empleabilidad de los jóvenes; y que van de la ineficacia, en líneas generales, de las prácticas, tanto curriculares como extracurriculares, a la mal entendida formación profesional dual pasando por la lentitud de la adaptación de los planes de estudios a las necesidades del mercado de trabajo⁹⁴.

⁹¹ Estos puestos de trabajo que, por supuesto, también desarrolla nuestro mercado de trabajo -aunque, en honor a la verdad, en menor proporción que otros- van a tener, en un futuro muy cercano, un grave problema de cobertura, ya que la fuga de cerebros que se ha producido con la crisis económica va a desembocar en la falta de capital humano para cubrirlos. Un problema, por otro lado, que ha adquirido una dimensión comunitaria como lo prueba la recomendación, en las correspondientes Orientaciones de empleo de 2015, a los Estados miembros de que diseñen medidas para evitar la fuga de cerebros.

⁹² “*La desindustrialización, la intensificación del comercio internacional y el cambio tecnológico orientado a la mano de obra calificada estarían amenazando, si no ya efectivamente socavando, los ingresos y niveles de vida (potenciales) de algunos sectores de la clase trabajadora en las economías avanzadas*”, MARX, I y NOLAN, B., “*Trabajadores...*”, opus., cit., p. 99.

⁹³ “*El gasto eficiente en educación y formación es crucial para dotar a los trabajadores desde el principio a lo largo de su carrera del conjunto de competencias que los ayudarán a prosperar en unas sociedades y en unos mercados de trabajo en constante transformación*”, Comisión Europea, Evolución del empleo y de la situación social..., opus., cit., p. 20.

⁹⁴ Y así lo demuestra que, de forma sucesiva en los diferentes programas nacionales de reformas como en otros documentos, se contemple esta medida. Por citar sólo el PNR 2018, se puede leer

En segundo lugar, que nuestras altísimas tasas de abandono⁹⁵ y fracaso escolar propician un desempleo estructural; al que las medidas educativas⁹⁶ y de empleo no han sabido hacer frente.

En tercer lugar, que existe una capa, sobre todo de jóvenes, con una alta cualificación⁹⁷, que convive con otra, en absoluto minoritaria, carente de cualificación y formación, lo que la aboca necesariamente al desempleo o, en el mejor de los casos, a los empleos más bajos de la pirámide, lo que se traduce, ineluctablemente, en pobreza laboral.

En cuarto lugar, que los desempleados carecen, en términos generales, de una adecuada, cuando existe, oferta formativa, que les permita alcanzar la empleabilidad requerida por la clase empresarial.

En quinto lugar, que la formación de los trabajadores ocupados se encuentra con la fortísima reticencia tanto de empleadores como de trabajadores. Ambos no son conscientes de la relevancia que para su competitividad y empleabilidad, respectivamente, tiene la formación. Eso sí, una formación acorde con las exigencias del mercado, que les cualifique o recualifique⁹⁸ en competencias digitales⁹⁹, tecnologías, idiomas, etcétera¹⁰⁰.

Pese al elevadísimo número de desempleados, en España, aunque también en Europa, es habitual que se dejen puestos de trabajo sin cubrir por falta de

en él que *“se han seguido implementado medidas para reforzar la capacidad de elección de estudios en base a la demanda y la adaptación de la oferta formativa a las necesidades del sistema productivo”*. De ahí, quizás, que en las Recomendaciones comunitarias a este PNR, se afirme que debe *“increase cooperation between education and businesses with a view to mitigating existing skills mismatches”* -COM (2018) 408 Final de 23 de mayo de 2018-.

⁹⁵ Según el PNR de 2017, ésta alcanzaba el 18.98 % y, de conformidad con el PNR de 2018, ha disminuido levemente al fijarse en el 18.28 %. En cualquier caso, muy por encima del objetivo comunitario para 2020 del 10 % que, para España, se situó en el 15 %.

⁹⁶ *“Las becas no solo tienen la función de garantizar la igualdad en el acceso, sino también de romper la relación entre el abandono temprano de los estudios y el bajo nivel de renta, así como de compensar el coste de oportunidad entre seguir escolarizado y trabajar, una de las claves para combatir la transmisión intergeneracional de la pobreza”*, Consejo Económico y Social de España, Políticas públicas para combatir la pobreza..., opus., cit., pp. 186 y 187.

⁹⁷ Así, el PNR de 2017 indica que el 40.2 % de la población entre 30 y 34 años tiene estudios del nivel terciario; porcentaje que aumenta, como se recoge en el PNR de 2018, al 41.2 %, y que está por encima del objetivo comunitario del 40 %, mientras que el nacional es del 44 %.

⁹⁸ De ahí que no resulte extraño que la EEAE afirme que *“la incorporación del cambio técnico y organizativo a las empresas, en particular la digitalización y la apertura a mercados globales requieren un esfuerzo de reaprendizaje tanto para trabajadores como para demandantes de empleo que permita aportar capacidades demandadas en el presente y en el futuro”*.

⁹⁹ Éstas *“son fundamentales para la inclusión en el mercado de trabajo y la inclusión social”*, Comisión Europea, Evolución del empleo y de la situación social..., opus., cit., p. 20.

¹⁰⁰ Dentro de los objetivos instrumentales del Eje 2 dedicado a la formación está *“ajustar la oferta formativa a las necesidades del mercado y a la mejora de la competitividad del tejido productivo, con especial atención a las competencias clave, digitales e idiomáticas”* -EEAE y PAPE 2018-.

profesionales con las competencias y la formación requeridas. Pero lo más destacable, en los últimos tiempos, es que tales puestos no necesariamente están vinculados, en exclusiva, con los más altos del escalafón, lo que viene siendo habitual, sino que también hay empleos, fundamentalmente del sector servicios, que tampoco se cubren por falta de personal adecuado o, si se prefiere, profesionalizado.

Esto último quiere decir que muchos empleos, sobre todo de los niveles más bajos, deben reformularse como resultado de su profesionalización, puesto que gran parte de los mismos se ocupan por trabajadores no aptos, pero de menor coste, o se mueven en el subempleo o el empleo informal. Dignificar, por así decirlo, estos empleos -tarea, en la que la política de empleo tendría un enorme protagonismo- supondría su regularización y su profesionalización con el acompañamiento, por consiguiente, de una mayor calidad y, a la postre, salario.

No se puede ocultar que esta pretensión, sobre todo en determinados ámbitos como los servicios de proximidad, puede encarecerlos; de tal forma que las economías de los hogares no puedan hacer frente a los mismos, lo que puede provocar un efecto rebote. Es decir, que aumenten los niveles de pobreza de los hogares. De ahí que las medidas arbitradas tienen obligatoriamente que complementarse con otras de carácter asistencial -siguiendo con los servicios de proximidad, por ejemplo, cheques a las familias, que complementen el coste de guarderías, geriátricos, etcétera o un mayor número de centros públicos-. Sin embargo, y aunque no referido en exclusiva a este tema, como ha denunciado el Consejo Económico y Social, España es *“uno de los países de su entorno que menos gasto destina a protección familiar”*¹⁰¹.

Este panorama formativo no es desconocido, ni novedoso; de ahí que las medidas de política de empleo deberían haber desplegado su componente anticipatorio y preventivo; de tal modo que, por un lado, hubiesen evitado los déficit formativos a fin de lograr la tan ansiada empleabilidad de los trabajadores, y, por otro, hubiesen favorecido la profesionalización de todos los puestos de trabajo.

5.2.3. Medidas de creación de empleo

Por último, hay que aludir a las medidas de creación de empleo en cuanto que puedan servir a luchar contra la pobreza laboral. Hay que mencionar las siguientes.

En primer lugar, todas aquellas, con las que suprimir, o cuando menos atenuar, las trabas burocráticas, financieras, fiscales, de Seguridad Social y formativas que para empleadores y autónomos tiene el establecimiento de la correspondiente actividad mercantil.

¹⁰¹ Políticas públicas para combatir la pobreza..., opus., cit., p. 176.

Como ya se ha apuntado, la pobreza laboral también afecta a estos colectivos¹⁰²; y en muchos casos, de manera tan acusada que les condiciona, por supuesto, su subsistencia como titulares de la actividad y, desde luego, como personas. Esto es, tienen, ante la dificultad de hacer frente a los gastos, que darla por finalizada. Ello, en España, es especialmente preocupante debido a que nuestra falta de vocación emprendedora, en cualquiera de sus modalidades, conlleva que el primer fracaso sea el último. Por este motivo, hay que neutralizar esta consecuencia; y ahí es donde interviene, aunque no sólo ella, la política de empleo.

Centrando la atención en las trabas económicas que, en definitiva, son las que comprometen la pobreza de los empresarios y autónomos, hay que partir de que los costes fiscales y de Seguridad Social unidos a la dificultad para obtener financiación hacen que la inversión requerida por la correspondiente actividad sea, en demasiados casos, enorme; siendo así, y salvo los supuestos, que los hay, de éxito, el titular de la actividad tendrá que obtener ingresos suficientes para sufragar los gastos y, además, para su vida personal. Ello es dificultoso, sobre todo, en los primeros momentos, lo que convierte, aunque no sólo por ello, este tipo de actividad en una opción secundaria en el modelo de ventaja comparativa. Es más, lo habitual es el emprendimiento por necesidad, es decir, como salida a la situación de desempleo - mayoritario durante la crisis-; y no como decisión de desarrollo profesional.

Las medidas adoptadas en esta dirección han sido, de un lado, reducciones en la carga fiscal así como una escasa financiación pública, y, de otro, la conocida Tarifa Plana para autónomos en virtud de la cual éstos ven reducida sus cotizaciones a la Seguridad Social¹⁰³. Indudablemente, puesto que estas medidas pretenden abaratar los costes, la suficiencia económica del titular de la actividad debe aumentar; otro tema, es si, en efecto, se consigue. De conformidad con los datos de pobreza de este colectivo, la respuesta parece que tiene que ser negativa.

En segundo lugar, la histórica reivindicación de la reducción de los costes de Seguridad Social para las empresas. Para éstas, dicha reducción conllevaría la posibilidad de aumentar, al disminuir los costes laborales, los niveles de empleo. En España, hasta el momento y salvo en el supuesto de los incentivos a la contratación, no se ha puesto en funcionamiento esta medida. Probablemente por el efecto tan

¹⁰² Incluso, influye la edad, “*los empresarios jóvenes tienen un riesgo de pobreza algo mayor que los empresarios mayores*”, Comisión Europea, Evolución del empleo y de la situación social..., opus., cit., p. 121.

¹⁰³ Sobre este tema de la Tarifa Plana, véase MORALES ORTEGA, J. M., “Autoempleo y emprendimiento: ¿una salida del desempleo y/o un instrumento de prolongación de la vida activa para las personas maduras?”, en *El tratamiento del empleo de los trabajadores maduros por parte de los poderes públicos y de las políticas empresariales de recursos humanos*, Ed. Laborum, 2016, pp. 235 a 237. E, igualmente, la ampliación temporal llevada a cabo con la Ley 6/2017, de 24 de octubre, de Reformas Urgentes del Trabajo Autónomo. Dicha ampliación, según el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, puede suponer un aumento del número de trabajadores autónomos que, en marzo de 2018, alcanzaba la cifra de 3.230.400 -meyss.es (14 de abril de 2018)-.

pernicioso que tiene para las arcas públicas, en el supuesto de que no conllevara un aumento considerable de los cotizantes a la Seguridad Social.

Es más, esa bajada de costes tendría, irremediablemente, que ser compensada con otros ingresos públicos. Desde las instancias comunitarias, se defiende, para dicha compensación, el aumento de los impuestos indirectos. En efecto, de aceptarse esta posición, los trabajadores se verían directamente afectados por tal subida impositiva, y la sufrirían, muy particularmente, los que tuvieran unas rentas más bajas. De esta forma, el riesgo de pobreza aumentaría considerablemente, por lo que no es la solución ideal.

Junto a esta opción, existen las posturas que defienden que la bajada en las cotizaciones a la Seguridad Social no tiene que orientarse tanto, que también, a la posibilidad de creación de empleo como a la reducción de los índices de pobreza. Esto es, trasladar esa disminución de los costes laborales a los salarios netos de los trabajadores; así, muchos podrían salir de la pobreza. Tampoco está exenta de críticas esta posición. En un primer momento, quizás, los empleadores podrían redirigir tales cantidades; sin embargo, es casi seguro que, de conformidad con las más ortodoxas tendencias de vinculación de salario y productividad, con el tiempo, se empezaría a disminuir o, si se quiere, a no aumentar los salarios de los puestos, a juicio de la clase empresarial, menos productivos que, en líneas generales, son los de más bajo nivel y cualificación. Siendo así, la lucha contra la pobreza, con esta medida, tampoco se lograría.

En tercer y último lugar, la actuación, mediante la política de empleo, sobre los yacimientos de empleo. Ello iría dirigido, como se ha visto en otro momento, primero, a la potenciación de los sectores con mayor proyección de futuro, y, después, a profesionalizar todas las capas de todos los sectores y subsectores. Con respecto a esto último, se dan por reproducidas las consideraciones vertidas con anterioridad; mientras que en relación con la potenciación, hay que llamar la atención sobre un curioso fenómeno, que acontece en nuestro país. El inmovilismo y la falta de voluntad por modificar el modelo productivo, con todo lo que ello significa. Prueba de este es la EEAE cuando, en su apartado dedicado a las profesiones con mayores posibilidades de empleo, se remite a las habituales -incluso haciendo mención a las que han dado nefastos resultados-; afortunadamente, se incide, igualmente, en todas las profesiones vinculadas con las tecnologías de la información y del conocimiento.

6. LA SUFICIENCIA ECONÓMICA COMO UNO DE LOS PRINCIPALES PRESUPUESTOS DE LA CALIDAD DEL PUESTO DE TRABAJO

La solución a la precarización de la clase trabajadora pasa, ineluctablemente, por la adopción de las medidas necesarias garantizadoras de una inclusión activa.

Concepto muy ambicioso patrocinado a nivel comunitario¹⁰⁴ y nacional¹⁰⁵. Con este tipo de inclusión se debería *“garantizar unos ingresos económicos mínimos; el acceso a un empleo de calidad; el acceso a servicios de calidad (servicios sociales, educación, salud, vivienda)”*¹⁰⁶. Por tanto, forma parte de esta inclusión activa, la inserción laboral de calidad, la cual tiene una doble dimensión. Por un lado, la calidad en el empleo y, por otro, la calidad en el puesto de trabajo o empleo de calidad¹⁰⁷.

La calidad en el empleo significa, primero, garantizar la empleabilidad de los trabajadores siempre y en todo momento -incluidos los períodos transicionales- mediante una oferta formativa y de experiencia profesional constante y adaptada a las necesidades tanto del trabajador como del mercado de trabajo, es decir, un real aprendizaje a lo largo de la vida. Sólo así se asegurará que la posterior inserción y mantenimiento en el puesto de trabajo sea de calidad, a la par que los momentos de desempleo sean de la menor duración posible -evitándose, de esta manera, también, el paro de larga duración-.

Mientras que la calidad en el puesto de trabajo, que debe tener como presupuesto ineludible la señalada inclusión de calidad, consiste en estabilidad contractual, suficiencia económica, formación, correctas y legales condiciones de trabajo, seguridad y salud, respeto a la dignidad y a los derechos de los trabajadores

¹⁰⁴ De conformidad con las propuestas del Consejo de renovación de las Orientaciones de Empleo, los *“Member States should develop and implement preventive and integrated strategies through the combination of the three strands of active inclusion: adequate income support, inclusive labour markets and access to quality services”* -COM (2017) 677 final de 22 noviembre de 2017-; pero se trata de una formulación, que era el núcleo duro de la Recomendación sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado de trabajo de octubre de 2008.

¹⁰⁵ Según el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España (2013-2016) -no en vigor-, *“el empleo es un pilar central de la inclusión y su opuesto, el desempleo, es uno de los elementos más asociados a la pobreza y exclusión social”*; y dicha inclusión se edifica sobre la base de la llamada inclusión activa, es decir, *“el acceso a un empleo de calidad constituye un factor decisivo para lograr una sociedad cohesionada”*. Y, para ello, establece tres macroobjetivos: a) impulsar la inclusión sociolaboral a través del empleo de las personas más vulnerables, b) garantizar un sistema de prestaciones que permitan apoyar económicamente a aquellas personas en situación de vulnerabilidad y reducir la pobreza infantil y c) garantizar la prestaciones de unos servicios básicos a toda la población enfocados de forma particular hacia los colectivos más desfavorecidos, especialmente el caso de servicios sociales, educación, sanidad, vivienda y sociedad de la información. Pero cuando se desciende a las medidas concretas para lograr tales objetivos, se descubre que, en su casi totalidad, se mueven en los mismos parámetros de siempre; sin casi ninguna novedad con respecto a las medidas estrictamente de política de empleo, con lo cual, este documento, tampoco realiza una conexión más acertada y oportuna entre pobreza y empleo. Pese a ello, hay que destacar, con el Consejo Económico y Social de España, que este Plan ha supuesto *“al menos en el caso español, [que] las políticas europeas han tenido la virtualidad de inducir al diseño de un plan o estrategia propia de ámbito nacional, que no existía con anterioridad en este ámbito de las políticas sociales”*, Políticas públicas para combatir la pobreza..., opus., cit., p. 172.

¹⁰⁶ Plan de Trabajo de la Red de Inclusión Social 2017-2020 -www.redinclusion-social.es (24 de junio de 2018)-.

¹⁰⁷ Sobre esta expresión así como sobre sus manifestaciones; véase, MORALES ORTEGA, J.M., *“Empleo de calidad: ¿realidad o ficción?”*, en *Transiciones laborales y reformas del mercado de trabajo: su influencia sobre el empleo de jóvenes y mayores*, Ed. Bomarzo, 2014, pp. 81 y ss.

-con particular atención a los derechos de representación y defensa¹⁰⁸. En definitiva, como se contiene en la EEAE, el mejor empleo se construye sobre tres pilares: permanencia en el puesto de trabajo, inversión en capital humano y la creación de un “*empleo con derechos, igualdad y calidad, en particular en la conciliación de la vida laboral con la personal*”.

Por lo que aquí interesa, se va a centrar, ahora, la atención en la calidad en el puesto de trabajo y, más exactamente, en la idea de suficiencia económica¹⁰⁹.

Hay que partir de que, por supuesto, el concepto de suficiencia económica es difuso e indeterminado; ahora bien, ello no impide que esa suficiencia, cualquiera que sea su formulación, debe garantizar la cobertura, como mínimo, de los criterios establecidos, y convenidos, sobre el riesgo de pobreza. Así, los salarios netos de los trabajadores deben cubrir todas esas necesidades en conjunción con la inflación. Y esto último, en España, no se ha producido; buena prueba es que en 2017, aunque es una tendencia desde 2009, “*los salarios de convenio han crecido un 1.4 %, mientras los precios de consumo lo han hecho un 2 %, con lo que el resultado es una pérdida de 0.6 puntos porcentuales*”¹¹⁰.

Con la finalidad y no sólo con ella, de garantizar unos salarios, con los que hacer frente a esas necesidades, se puede actuar sobre dos conceptos¹¹¹. En primer lugar, sobre el salario mínimo interprofesional¹¹². Su subida puede, en principio, favorecer esa suficiencia económica. Ahora bien, dicho aumento tendría, en países

¹⁰⁸ De forma muy similar, el Comité Ejecutivo de la Confederación Europea de Sindicatos indica que el empleo de calidad tendría las siguientes características: buenos salarios, seguridad del empleo a través del empleo estándar y el acceso a la protección social, oportunidades de aprendizaje a lo largo de toda la vida, buenas condiciones de trabajo en lugares de trabajo seguros y saludables, tiempo de trabajo razonable con un buen equilibrio entre la vida profesional y la vida privada y representación sindical y derechos de negociación -13 y 14 de diciembre de 2017-.

¹⁰⁹ La última Encuesta Anual de Estructura Salarial del Instituto Nacional de Estadística de 2016, que contiene los datos del año 2015, indica que el salario medio en España es de 23.106'30 euros - www.ine.es (28 de junio de 2017)-.

¹¹⁰ Secretaría de Políticas Sociales, Empleo y Seguridad Social de UGT, Situación del Empleo..., opus., cit., pp. 25 y 26. Según el PNR 2018, “*la reforma de la negociación colectiva ha permitido una mejor adecuación salarial a las circunstancias de cada sector y cada empresa: en 2017 el incremento salarial pactado en los convenios fue del 1.47 %, favoreciendo la creación de empleo estable y el mantenimiento de la competitividad de la economía española*”.

¹¹¹ De acuerdo con el PNR de 2017, la política salarial tiene, como uno de sus objetivos, reducir los niveles de desigualdad y de pobreza y, para ello, deben adoptarse medidas; entre las cuales, se encuentra incrementar el salario mínimo interprofesional y los salarios pactados en convenio por encima de la inflación.

¹¹² “*La función histórica del salario mínimo ha sido garantizar salarios justos y evitar la competencia desleal*”, MARX y NOLAN, *Trabajadores...*, opus., cit., p. 110.

como España, que ser considerable¹¹³, puesto que con la cantidad actual¹¹⁴ tampoco se pueden cubrir, con solvencia, los criterios acordados para determinar los niveles de pobreza. Ello exigiría un esfuerzo que, con nuestro contexto económico, parece imposible. Pero de realizarse, el resultado no necesariamente tendría por qué ser el señalado. Según demuestran varios estudios, la subida del salario mínimo interprofesional no supone una mejora de la pobreza laboral, por lo que de ser así resultaría un esfuerzo baldío que, además, podría tener importantes consecuencias para la economía.

Y en segundo lugar, sobre el salario mínimo convencional¹¹⁵. En esta dirección parece moverse el IV Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva que, tras numerosos problemas y desacuerdos, ha sido firmado en julio de 2018. Su fundamento se encuentra en que los trabajadores recuperen su poder adquisitivo y, al mismo tiempo, se redistribuya la riqueza. Para ello, se han adoptado dos medidas: una subida salarial y un salario mínimo para cualquier trabajador.

La subida salarial es modesta -Punto tercero: 2 %- , y además con un porcentaje variable -Punto tercero: 1 %- *“ligad[o] a los conceptos que en cada convenio se determinen, como la evolución de la productividad, resultados, absentismo injustificado y otros, en base a indicadores cuantificados, medibles y conocidos por ambas partes”*. Esta medida, no obstante, no puede entenderse como un instrumento de lucha contra la pobreza, ya que a lo sumo se ha convertido en un medio de recuperación económica, que palia -o, al menos, lo pretende- los efectos de la deflación salarial desarrollada con la crisis¹¹⁶; y que detonó un aumento, sin duda, de la pobreza laboral. Además, esta recuperación salarial puede verse afectada por la previsible ralentización de la economía, que se dejará sentir, de nuevo, en los salarios pues, como defiende la OIT, *“las reducciones del crecimiento económico debilitan las posibilidades de crecimiento del salario real”*, lo que supone una *“anomalía histórica”*¹¹⁷.

Por su parte, la fijación de un salario convencional mínimo para todo sector y puesto de trabajo puede, en cierta medida, relativizar el problema de la pobreza

¹¹³ *“En ningún país de la UE, salvo en Suecia, un hogar integrado por dos adultos y dos hijos podría subsistir con la renta neta que proporciona el salario mínimo”*, MARX y NOLAN, *Trabajadores...*, opus., cit., p. 110.

¹¹⁴ El salario mínimo interprofesional para 2018 es de 735.90 euros -RD 1077/2017 de 29 de diciembre (BOE de 30 de diciembre)-.

¹¹⁵ El Consejo, en sus propuestas de renovación de las Orientaciones de Empleo, defiende que *“respecting national practices, Member States and social partners should ensure adequate minimum wage levels, taking into account their impact on competitiveness, job creation and in-work poverty”* -COM (2017) 677 final, 22 de noviembre de 2017-.

¹¹⁶ Como sostienen CALVO GALLEGO y RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, *“la reforma [de 2012] no pretendía favorecer tanto los intereses empresariales por el simple hecho de una concreta orientación ideológica, sino porque otorgando estos nuevos poderes al empresario se facilitaría un ajuste salarial o incluso una auténtica deflación salarial que era necesaria -obviamente, en la lógica que impregnaba la reforma- para el correcto funcionamiento de la entera economía española”*, *“Las recientes reformas laborales...”*, opus., cit., p. 229 y, para conocer las vías y consecuencias de esta deflación, pp. 231 a 243.

¹¹⁷ *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo (Tendencias 2018)*, Ginebra, 2018.

laboral¹¹⁸; sin embargo, su cuantía -cifrada en 1.000 Euros; 14.000 repartidos en 14 pagas- no es de la suficiente entidad como para superar este problema; aunque sí se debe ver como un primer paso en esta dirección. Otro tema es si este salario se va a convertir en contenido cierto y habitual de nuestros convenios colectivos. A pesar de que el IV Acuerdo afirme su “*naturaleza obligacional en toda su integridad*”; añade, en este punto, que se insta “*a establecer un salario mínimo de convenio*”, lo que, de algún modo, parece dar a entender que este mejora irá, como mínimo, implantándose de manera progresiva. No obstante, no se puede ser demasiado optimistas, ya que, sin ningún género de dudas, habrá sectores y ámbitos, en los que sea enormemente complejo, sin entrar en las causas, pactar ese salario convencional mínimo.

Además, esta medida debe ser contextualizada. Es decir, el grado de pobreza toma en consideración la situación de los hogares¹¹⁹; y entre los factores que influyen¹²⁰, uno muy destacado, es la intensidad de trabajo en el hogar¹²¹.

Una intensidad muy condicionada por los miembros -población activa- de la unidad familiar. Y, en España, hay un problema consistente en que “*en los últimos 30 años se ha pasado de una media de casi 4 miembros por hogar a cifras inferiores a 3, en concreto, 2.51 miembros por hogar*” -Plan integral de apoyo a la familia 2015-2017-. Con lo cual no es aventurado afirmar que, aún en condiciones normales, la intensidad de trabajo es baja. De hecho, “*el grueso de los trabajadores pobres son empleados cuyo salario es el único sostén de su familia*”¹²². Siendo así, la cuantía de este salario, en muchas ocasiones, no va a sacar de la pobreza a un importante porcentaje de hogares. En estos últimos, las rentas del trabajo deberían completarse y complementadas con prestaciones sociales de ayuda a la familia.

¹¹⁸ De hecho, 2 millones de trabajadores a tiempo completo y 1.8 millones de trabajadores a tiempo parcial se pueden beneficiar de esta medida, lo que va a coadyuvar a mejorar su situación económica -www.ugt.es (24 de julio de 2018)-.

¹¹⁹ DE LA CAL, M^a L., cuando afirma que “*es necesario diferenciar la pobreza laboral o los trabajadores pobres de los trabajadores cuyo empleo tiene un salario bajo. Cuando se analiza el empleo de bajo salario, la observación es únicamente individual y no hay referencia alguna a umbrales de pobreza, sino que lo que se hace es definir qué se entiende por bajo salario en referencia al salario mediano de la economía*”, “*por ello, el análisis individual se debería complementar con un análisis a nivel de hogar con el fin de estudiar las compensaciones que se dan en el seno del mismo*”, “La pobreza laboral”, *Centro de Documentación Hegoa*, Boletín n^o 40, 2014, pp. 2 y 3.

¹²⁰ Junto a la intensidad del trabajo, “*la configuración institucional y las estructuras del mercado de trabajo, del sistema tributario y de las prestaciones sociales y del Estado del bienestar*”, MARX y NOLAN, “Trabajadores...”, opus., cit., p. 116.

¹²¹ “*La intensidad de trabajo por hogar se define como la relación entre el número de meses trabajados efectivamente por todos los miembros del hogar y el número total de meses que, en teoría, podrían trabajar como máximo todas las personas en edad de trabajar del hogar. el indicador comprende a las personas de 0 a 59 años que viven en hogares con una intensidad de empleo inferior al 0.2*”; así pues, “*el 14.9 % de la población de entre 0-59 años (5.265.263) viven en hogares con muy poco empleo. Era el 17.1 % en 2014 y el 15.4 % en 2015*” -European Anti Poverty Network (2017)-. En Europa, “*la recuperación del mercado de trabajo ha provocado una disminución del número de personas que viven en hogares en los que la intensidad del trabajo es muy baja en 2015*”, Comisión Europea, *Evolución del empleo y de la situación social...*, opus., cit., p. 58.

¹²² MARX y NOLAN, “Trabajadores...”, opus., cit., p. 107.

Al igual que los agentes sociales han realizado el esfuerzo de alcanzar este acuerdo que, por otro lado, puede ser el pistoletazo de salida a una nueva política salarial, los poderes públicos, en materia de prestaciones sociales, también deberían acometer una tarea de aumento cuantitativo y cualitativo de las mismas con la finalidad de que, en cuanto que claves para el sostenimiento familiar, sirvan para luchar contra la pobreza laboral en particular, y la pobreza en general.

7. UN BREVE APUNTE SOBRE LA POLÍTICA ASISTENCIAL

Como se acaba de anticipar y como resultado del fracaso de la política de empleo como instrumento para asegurar una inserción laboral de calidad, la política prestacional entendida en sentido amplio, tiene que convertirse en el otro vértice de actuación en la lucha contra la pobreza laboral. Y ello es responsabilidad exclusiva de los poderes públicos.

La Unión Europea, con muy diferente intención, propone, en este campo de acción, unas rentas sustitutorias del trabajo. Mientras que el Parlamento Europeo apuesta por instituir una renta mínima garantizada¹²³; el Consejo, en su propuesta de renovación de las Orientaciones de Empleo, defiende que los “*Member States should provide the unemployed with adequate unemployment benefits of reasonable duration, in line with their contributions and national eligibility rules. Such benefits should not constitute a disincentive to a quick return to employment*”; a lo que se añade que “*Social protection systems should ensure the right to adequate minimum income benefits for everyone lacking sufficient resources and promote social inclusion by encouraging people to participate actively in the labour market and society*”¹²⁴.

Estas rentas deberían convertirse en un derecho subjetivo de la ciudadanía¹²⁵. Sin embargo, en España, no es así. No todas las personas tienen derecho a un subsidio o prestación. De hecho, son muchos los hogares, que carecen de rentas del trabajo, así como de prestaciones sociales por incumplirse los requisitos de acceso a las mismas por parte de los miembros de la unidad familiar o, sencillamente, por no existir la correspondiente prestación social.

Son muchas las críticas, que se podrían realizar al régimen de prestaciones¹²⁶; de todas ellas, por el objeto de este trabajo, sólo se va a abordar el bajo nivel de

¹²³ LÁZARO SÁNCHEZ, “Aproximación al tratamiento de la pobreza laboral en las políticas de empleo e inclusión social”, en *Trabajadores pobres y pobreza en el trabajo...*, opus., cit., p. 264.

¹²⁴ COM (2017) 677 Final de 22 de noviembre de 2017.

¹²⁵ El Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España (2013-2016) indicaba que había que avanzar en esta dirección.

¹²⁶ Entre otras, “*la diversidad de prestaciones y servicios de características y cuantías diferentes, dependiendo del lugar de residencia*”; y así, por ejemplo, “*en la actualidad, todas las comunidades y ciudades autónomas cuentan con algún programa de rentas mínimas de inserción. Si bien se observan similitudes entre dichos programas, la ausencia de criterios comunes a sus características y contenidos mínimos ha conducido a un panorama bastante heterogéneo en el conjunto del territorio español*”, Consejo Económico y Social de España, Políticas públicas para combatir la pobreza..., opus., cit., pp. 171 y 177. Quizás, este sea el motivo de que el PNR de 2017 crease la llamada Tarjeta

cobertura. En la casi generalidad de las ocasiones, dichas prestaciones cumplen la única función de garantizar, eso sí, por tiempo limitado, unas rentas, con las que paliar las situaciones de necesidad de los desempleados. Desde esta configuración, hay que realizar dos observaciones.

Primera, que, como se ha adelantado, no todos los desempleados son beneficiarios de alguna de dichas prestaciones o subsidios¹²⁷ -en concreto, el “57.9 % de los parados registrados, 23 puntos menos que en enero de 2010”¹²⁸-, ya sea por la exigencia de cotizaciones previas, ya sea por medir los ingresos de la unidad familiar para su concesión¹²⁹. Siendo así, existe un gran número de desempleados carentes de ingresos. No es necesario detenerse en el aumento, que ello supone, de los niveles de pobreza.

Segunda, que excluida la prestación por desempleo -aunque no en toda su duración, ni para todos sus beneficiarios-, las restantes suponen una escasísima cuantía¹³⁰, con la que es imposible cubrir las necesidades básicas. Así, el hecho de cobrar este tipo de rentas no saca de la pobreza a gran parte de sus beneficiarios. Lo que es muy preocupante; máxime cuando, como afirma la Red de Inclusión Social, “el apoyo a familias es bajo y no está suficientemente orientado a las familias con bajos ingresos”¹³¹.

En consecuencia, la política asistencial tampoco está sirviendo de respuesta a la pobreza vivida por parte de la clase trabajadora española, lo que no significa, por

Social, “que pretende ser un acceso a un registro que permitirá conocer las prestaciones sociales de contenido económico que bajo diferentes regímenes gestionan la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales...El objetivo es mejorar la coordinación de las distintas administraciones públicas...potenciando la eficacia de las prestaciones sociales”. El PNR 2018 indica que esta Tarjeta está contenida en el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado; y que su implantación se prevé para 2018. De hecho, esta diversidad ha sido criticada en las Recomendaciones comunitarias al PNR 2018 -COM (2018) 408 Final de 23 de mayo de 2018-.

¹²⁷ “Sin embargo, en los años más recientes se ha registrado un ligero incremento en el número de beneficiarios debido en gran medida a la caída de los ingresos familiares por efecto, tanto del aumento del desempleo, como de la devaluación salarial”; y centrando la atención en la protección por desempleo, “en 2015 había 818.562 beneficiarios menos respecto a 2010. Un descenso, iniciado en 2011 y de forma continuada desde 2013, que obedece fundamentalmente a la pérdida de derecho que acarrea la situación de desempleo de larga duración...cuando no se reúnen los requisitos para optar a alguno de los subsidios del nivel asistencial”, Consejo Económico y Social de España, Políticas públicas para combatir la pobreza..., opus., cit., pp. 175 y 179.

¹²⁸ Secretaría de Políticas Sociales, Empleo y Seguridad Social de UGT, Situación del Empleo..., opus., cit., pp. 4 y 23.

¹²⁹ De hecho, la mayoría de ellas están supeditadas a un nivel de renta de los hogares, lo que puede dificultar su obtención. Pese a ello, todavía son muchos los hogares españoles, en los que todos sus miembros están en situación de desempleo. En concreto, en 2017, “hay 1.210.500 hogares [resulta curioso que según el PNR 2018, esta cifra desciende a 1.210.280] con todos sus miembros en situación de desempleo y 585.000 que no perciben ninguna renta, 768.800 y 205.100 más, respectivamente, de los que había antes del impacto de la crisis”, Secretaría de Políticas Sociales, Empleo y Seguridad Social de UGT, Situación del Empleo..., opus., cit., pp. 4 y 23.

¹³⁰ “En torno a 425 euros...notablemente inferior a la de las contributivas (que oscilan sobre los 800 euros)”, Consejo Económico y Social de España, Políticas públicas para combatir la pobreza..., opus., cit., p. 179.

¹³¹ www.redinclusion-social.es (24 de junio de 2018).

supuesto, su eliminación. Partiéndose de que estas “ayudas de carácter asistencial desempeñan un papel muy limitado a la hora de superar esas situaciones y en realidad deberían formar parte de un conjunto integral de actuaciones efectivas y coherentes en el marco de todas las políticas públicas, tendentes a conseguir una integración social y laboral completa, que permita a todas las personas mantener un nivel de vida digno. Sin embargo, es innegable que contribuyen a la subsistencia material de los hogares vulnerables. Por tanto, su mantenimiento, adecuación y suficiencia, en el contexto de un elenco más amplio y coordinado de medidas de prevención y lucha contra la pobreza, sigue siendo un imperativo del Estado social”¹³².

8. UNA ÚLTIMA, Y DESESPERANZADORA, CONCLUSIÓN

Si algo debe quedar claro de todo lo dicho hasta el momento es que, hoy en día, el riesgo de pobreza se ha generalizado, de manera alarmante, entre la clase trabajadora. Ya no se trata de un problema de concretos colectivos o de determinadas circunstancias, cualquier trabajador, mucho más si está desempleado, puede caer en la trampa de la pobreza. Por esta razón, el modelo de intervención debe cambiar o, cuando menos, reformularse de cara a asegurar una existencia digna a todos los trabajadores en concordancia con el concepto, empleado en la Cumbre de Gotemburgo, de *living in dignity*; más concretamente, se indica, como parte del Pilar Europeo de Derechos Sociales, que “*workers have the right to fair wages that provide for a decent standard of living. Adequate minimum wages shall be ensured, in a way that provide for the satisfaction of the needs of the worker and his/ her family in the light of national economic and social conditions, whilst safeguarding access to employment and incentives to seek work. In-work poverty shall be prevented*”¹³³.

Aunque el término dignidad no tiene por qué tener un sentido unívoco; sí es cierto que se pueden alcanzar acuerdos que definan y delimiten sus contornos. La dignidad requiere, sin ningún género de dudas y por lo que aquí importa, que el trabajador -la persona- tenga los recursos suficientes para vivir y satisfacer sus necesidades vitales -entendida, estas últimas, no de forma cicatera-. Posiblemente, con todas las críticas que se puedan verter, los diez criterios para determinar la pobreza relativa o severa puedan ser un adecuado punto de partida. Debiendo garantizarse a todo ser humano que los tenga cubiertos, de manera estable, todos ellos.

Hasta que ello se produzca -en el caso de que acontezca alguna vez-, hay que adoptar las medidas oportunas por parte de todos los sujetos implicados. Medidas que deberían tener dos campos de acción. Uno, ajeno a la política de empleo, que sería el apoyo a los hogares ubicados en los umbrales de pobreza. Medidas que evitaran, por así decirlo, la subsistencia del hogar mediante canales informales y/o

¹³² Consejo Económico y Social de España, Políticas públicas para combatir la pobreza..., opus., cit., p. 174.

¹³³ De forma parecida, en las propuestas del Consejo de revisión de las Orientaciones de Empleo, se añade a la nº 5 que los “*Member States should, in line with national practices and respecting the autonomy of social partners... allowing for the responsiveness of wages to productivity developments while ensuring fair wages that provide for a decent standard of living*” -COM (2017) 677 final, 22 de noviembre de 2017-.

inadecuados. Nada se descubre al afirmar que durante la crisis, y probablemente también ahora, muchos hogares españoles han subsistido gracias, en todo o en parte, a la ayuda suministrada por los miembros jubilados de la familia -aunque no fuesen parte de la unidad familiar-.

El otro campo de acción lo constituye la política de empleo. Pese a la innegable realidad de que la inclusión laboral no sustrae a los trabajadores de la pobreza, lo cierto es que sigue siendo el principal instrumento para asegurar unas rentas. Otro tema, como se ha intentado explicar a lo largo de estas páginas, es que dicha inclusión se realice en unos términos y con unos condicionantes, que son los verdaderos culpables de esa pobreza laboral. Y ahí es donde la política de empleo, en conjunción con otros ámbitos, tiene que desplegar todas sus armas para lograr una inserción laboral de calidad y, con ella, la salida de la pobreza o, simplemente, no caer en ella.

La precariedad de nuestro mercado de trabajo y, posiblemente, su principal consecuencia que es la pobreza laboral, suponen, en el Siglo XXI, una realidad muy cercana a la conocida como Cuestión Social¹³⁴. Sin llegar a tales extremos, lo cual es relativamente lógico, la situación vivida por gran parte de la actual clase trabajadora requiere de una intervención y de una actuación a todos los niveles -poderes públicos y agentes sociales- pues, de lo contrario, los cimientos del Estado Social y del Bienestar¹³⁵ acabarían por resquebrajarse; y si no lo han hecho ya es por la resignación mostrada por los propios trabajadores, que están aceptado, pese a las dificultades, esta realidad -y una venidera, mucho más problemática- como si otra, no fuese posible.

¹³⁴ Basta, a estos efectos, con acudir a la descripción del mercado de trabajo español realizada por el Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2019-2020.

¹³⁵ Se puede leer en el PNR de 2017, que el *“empleo es la base de cualquier política social y del mantenimiento de nuestro estado del bienestar”*.

LA FORMACIÓN EN LA LUCHA CONTRA EL EMPLEO “POBRE” EN ESPAÑA: UN ESTUDIO SOBRE EL PERFIL DE LOS TRABAJADORES PARTICIPANTES EN PROGRAMAS PARA EL FOMENTO DE LA EMPLEABILIDAD

MARÍA JOSÉ GÓMEZ-TORRES

Profesora Titular de Escuela Universitaria

Departamento de Didáctica y Organización Educativa

Facultad de Ciencias de la Educación

Universidad de Sevilla

1. INTRODUCCIÓN

Según el informe publicado en julio de 2018 por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)¹, el aumento en las tasas de empleo se está viendo eclipsado por un estancamiento sin precedentes en los salarios. La consecuencia directa de esta situación se refleja en que hoy día, en España, tener un trabajo remunerado no representa una garantía de estabilidad económica. Nuestro país encabeza la lista de estados de la Unión Europea (UE) con el mayor porcentaje de trabajadores pobres con un 14,8 %, por delante de Grecia (13,1 %) e Italia (12,4 %)². Esas desalentadoras cifras representan a personas que reciben ingresos insuficientes para permitirles cubrir sus necesidades básicas. Una situación que afecta, en mayor medida, a hogares compuestos por trabajadores jóvenes -con edades comprendidas entre los 18 y los 25 años- cuyo porcentaje alcanza el 22,1 % frente al 5,9 % de los hogares de trabajadores de 55 o más años en riesgo de encontrarse bajo el umbral de la pobreza. Se trata de una situación sustentada por diversos factores, tales como: la existencia de una baja inflación unida

¹ Informe de la OCDE (4 de julio de 2018): <http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/el-aumentoenempleoseveopacadoporunestancamientosinprecedentesdelossalariosostienelaoecd.htm>.

² Fuente Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Income_distribution_statistics/es&oldid=391921

a una importante desaceleración de la productividad; la desaparición de gran parte de las coberturas y ayudas sociales durante la crisis; el desempleo de larga duración; las economías basadas en la temporalidad; la prevalencia del empleo parcial no deseado y la precariedad salarial, entre otros. La OCDE hace hincapié en este último aspecto en su reciente informe mostrando una especial preocupación por el estancamiento de los salarios que afecta, de manera recurrente, a los trabajadores con los ingresos más bajos, en mayor medida que a aquellos que perciben un salario situado en el nivel superior. En opinión de este organismo los datos apuntan, como un hecho constatado, a la alarmante paralización del crecimiento salarial; a pesar del evidente incremento del empleo, como una consecuencia directa e inevitable de las mutaciones estructurales que las actuales economías han sufrido reforzadas por la crisis mundial.

La situación de los trabajadores menos favorecidos frente a las condiciones del mercado laboral exige a los países que acometan, de manera urgente, iniciativas que les ayuden a mejorar sus cualificaciones profesionales y su empleabilidad; lo que a su vez justifica la importancia que se sigue otorgando a la formación como instrumento frente al desempleo y la precariedad laboral. Una formación que, por otra parte, no se ve correspondida por ofertas de empleo acordes a la misma en el mercado de trabajo, ya que el nivel de sobre-cualificación de los trabajadores³ -especialmente de los jóvenes menores de 30 años- es mayor en España que la media de la UE; lo que nos coloca, nuevamente, en un deshonoroso primer lugar entre todos los estados miembros. Pese a ello, desde la OCDE, se sigue apostando por el desarrollo de sistemas de educación y de formación de alta calidad que ofrezcan la oportunidad de aprender a lo largo de toda la vida, focalizando los esfuerzos en los trabajadores que se encuentren en riesgo de permanecer atrapados en empleos precarios, de baja calidad o en el desempleo; además de seguir insistiendo en solicitar a las pequeñas y medianas empresas, con dificultades para ofrecer formación a sus empleados, una mayor participación e implicación por su parte.

Para lograr niveles de empleo altos y ofertas de trabajo de calidad se apuesta por introducir mejoras en el entorno laboral que incluyan más y mejores ofertas de formación que permitan dotar de mayor resiliencia a los trabajadores frente a los impactos, más o menos previsibles, que puedan provenir del mercado laboral. En este sentido, la OCDE anima a los países a desarrollar sistemas de negociación colectiva sustentados en una verdadera coordinación entre actores sociales fuertes y autónomos junto a órganos de mediación realmente eficaces. De manera especial se reclama atender las desigualdades de género que siguen existiendo en el mercado laboral, reclamando políticas centradas en la conciliación familiar que impliquen mayor flexibilidad, cambios conductuales y en el lugar de trabajo para padres y madres de familia, que ayuden hacer realidad trayectorias vitales y profesionales iguales tanto para hombres como para mujeres.

³ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Employment_statistics/es

2. LA FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO (FPE) COMO INSTRUMENTO DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS PARA EL FOMENTO DEL TRABAJO DE CALIDAD EN ESPAÑA

La formación profesional representa una de las iniciativas básicas de las políticas activas de empleo, si atendemos a cómo estas últimas quedan definidas en el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo, que las identifican en su artículo 36.1 como “el conjunto de servicios y programas de orientación, empleo y formación profesional para el empleo en el ámbito laboral dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social”. Así pues, el conjunto de acciones formativas que constituyen la formación profesional tiene por objetivo capacitar a las personas para el desempeño cualificado de las diversas profesiones, el acceso al empleo y la participación activa en la vida social, cultural y económica. Un objetivo que se inicia ya desde las primeras etapas educativas, pues toda actividad de enseñanza-aprendizaje se dirige, desde nuestra más temprana edad, a capacitarnos para que podamos ser adultos independientes y activos en el tejido productivo de nuestra comunidad social de pertenencia. Por tanto, puede decirse que todo el proceso de escolarización de las personas tiene un objetivo final ligado a la consecución de competencias profesionales, y es por ello que en España la formación profesional de los trabajadores depende de dos subsistemas:

- el Subsistema de Formación Inicial o Reglada -dependiente del actual Ministerio de Educación y Formación Profesional y de las Comunidades Autónomas- que se distribuye en diversas etapas educativas: Educación Infantil, Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria, Educación Postsecundaria (Bachillerato y Formación Profesional de Grado Medio), y Formación Superior (Formación Profesional de Grado Superior y Estudios Universitarios); y
- el Subsistema de Formación Profesional para el Empleo (FPE) -dependiente del actual Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, además de las Comunidades Autónomas- que se promueve y desarrolla en diversos entornos como: los ofrecidos por el Gobierno y las Administraciones Públicas mediante diversas políticas de empleo; el Instituto Andaluz de Administraciones Públicas; los ayuntamientos; diversos programas como la Garantía Juvenil, el programa @mprende+, etc.; los sindicatos (CCOO, UGT, SAT, ANPE, USO, etc.); las empresas públicas y privadas; las federaciones de empresarios (CEOE, CPYME, CEA...); las ONG y fundaciones dedicadas a la cooperación, al empleo y el desempleo, al

emprendimiento, a los mayores, a los refugiados, a los inmigrantes y a la exclusión social, entre otras causas; así como, otras instituciones entre las que se encuentran las asociaciones de padres, las asociaciones profesionales, las cámaras de comercio y de industria, etc.

El segundo de los subsistemas indicados, el de la Formación Profesional para el Empleo (FPE), representa la materialización del concepto de formación permanente en nuestro país (Gómez-Torres, 2017) que se encuentra regulado por el Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, que regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral⁴. Su objetivo fundamental se sustenta en ofrecer la formación y la capacitación que cualquier trabajador en activo pueda requerir a lo largo de su vida profesional, de manera que consiga establecer la necesaria interrelación que debe existir entre el mercado laboral y la formación de los trabajadores en una sociedad basada en el conocimiento con un marcado carácter dinámico y global. Un objetivo que implica también a las empresas mediante iniciativas orientadas a la formación continua que posibiliten la adquisición y actualización permanente de las competencias profesionales conforme a la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional

Los cursos que se imparten, incluidos postgrados y másteres, están dirigidos a la obtención de una especialización dentro del ámbito laboral, o de cara a un futuro trabajo que los interesados deseen obtener. Esta formación se lleva a cabo en centros de formación privados, universidades privadas, empresas, escuelas de negocios, etc., constituyendo acciones pertenecientes tanto al ámbito estatal como autonómico. El Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), con la colaboración de la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (Fundae) - antigua Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo-, desarrolla las funciones de programación, gestión y control de la formación profesional para el empleo de competencia estatal. En el ámbito autonómico son los órganos o entidades competentes quienes realizan la misma función. En todo caso, las Comunidades Autónomas deben facilitar al SEPE la información y documentación correspondiente que garantice la coordinación e integración de la información estadística del conjunto del Estado.

2.1. Estructura y oferta de la Formación Profesional para el Empleo en Andalucía

En la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Dirección General de Formación Profesional para el Empleo de la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio de la Junta de Andalucía es la encargada de proporcionar y administrar las acciones formativas destinadas a los trabajadores en activo, tanto si se encuentran

⁴ http://noticias.juridicas.com/base_datos/Laboral/600957-rd-694-2017-de-3-jul-desarrolla-la-l-30-2015-de-9-sep-que-regula-el-sistema.html

ocupadas como en situación de desempleo, en las modalidades presencial u online⁵. Las iniciativas formativas de la FPE se diversifican en función del colectivo al que se destina estructurándose de diferente manera, y cambiando sus requisitos y el tipo del reconocimiento de las competencias adquiridas. La FPE se imparte en centros y entidades de formación públicas y privadas previa inscripción en el Registro de Centros y Entidades Colaboradoras en materia de Formación Profesional para el Empleo, perteneciente a la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio de la Junta de Andalucía, en cualquiera de las especialidades incluidas en el Fichero Andaluz de Especialidades Formativas de FPE. Todas las especialidades formativas de la Formación Profesional para el Empleo se agrupan por Familias y Áreas Profesionales dentro del Fichero Andaluz de Especialidades Formativas de la FPE, quedando la oferta formativa clasificada en los siguientes grupos:

a) *Acciones formativas dirigidas a las personas desempleadas*: estos programas de formación están dirigidos a cubrir las necesidades detectadas por los servicios públicos de empleo, los programas específicos de formación y los programas formativos con compromiso de contratación. Las personas desempleadas que deseen realizar un curso de Formación Profesional para el Empleo, destinado a este colectivo, deben constar como demandantes de empleo en el servicio público de empleo en el momento de presentar la solicitud de inscripción en la actividad formativa y en el momento de inicio de la misma. Estas personas, además, están exentas de la obligación de renovar la demanda si se encuentra en “suspensión”, aunque deben informar a su oficina si desean seguir recibiendo ofertas de empleo. Una vez finalizado el curso deben acudir a la oficina y darse de alta, ya que con la terminación del curso finaliza también la situación de suspensión.

b) *Acciones formativas dirigidas a personas ocupadas*: están compuestas por los programas de formación sectoriales, los programas de formación transversales y los programas de cualificación y reconocimiento profesional.

c) *Otras iniciativas de formación profesional para el empleo*: se incluyen en este apartado la oferta de programas de formación en alternancia con el empleo, la formación estatal para el empleo y la formación no financiada con fondos de la FPE, desarrollada por centros y entidades de iniciativa privada destinada a la obtención de Certificados de Profesionalidad.

Los programas formativos que constituyen todas estas iniciativas se desglosan, además, según estén encaminados, o no, a la consecución de Certificados de Profesionalidad. En el primer caso y en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía las entidades de formación deberán estar acreditadas por la Delegación Territorial de Conocimiento y Empleo en la provincia correspondiente. Para ello habrán de cursar previamente una solicitud según el procedimiento indicado en la Orden de 28 de diciembre de 2017, por la que se modifica la Orden de 23 de octubre

⁵ <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/empleoempresaycomercio/areas/formacion-empleo/cursos-fpe.html>

de 2009, que desarrolla el Decreto 335/2009, de 22 de septiembre, por el que se regula la ordenación de la Formación Profesional para el empleo en Andalucía que establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, ayudas y otros procedimientos. En el caso contrario, es decir, cuando las iniciativas de formación de especialidades formativas no están dirigidas a la obtención de Certificados de Profesionalidad, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, las entidades de formación deberán presentar ante la Delegación Territorial de Conocimiento y Empleo correspondiente una declaración responsable sobre el cumplimiento de los requisitos exigidos, conforme a lo dispuesto en el art. 15.3 de la Ley 30/2015 de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral, así como en los programas formativos que correspondan.

2.1.1. Contextualización de la oferta formativa para el empleo en Andalucía

La Comunidad Autónoma de Andalucía lleva décadas ostentando el dudoso “honor” de contar con la mayor tasa de desempleo en España, pues esta desoladora notoriedad se remonta a los años precedentes al estallido de la crisis económica iniciada en el año 2008. A pesar de este historial de desempleo crónico en una época especialmente sensible por el desequilibrio económico, la Junta de Andalucía se vio obligada a congelar todas las convocatorias previstas de cursos dentro de la Formación Profesional para el Empleo en el año 2012, ordenando suspender definitivamente toda la actividad formativa en septiembre de 2013. Una decisión adoptada como consecuencia de las sospechas, de supuesta malversación de caudales públicos, que planeaban sobre el uso de los fondos destinados a dicha formación. En los juzgados se continúa investigando el supuesto pago, por parte de la Junta de Andalucía, de cursos de formación que nunca se llegaron a realizar y sin que se exigiera la correspondiente justificación de la actividad impartida, en su caso, o se reclamase la devolución de los fondos destinados a los cursos que no se llevaron a cabo.

El periodo que se encuentra bajo investigación judicial abarca desde el año 2007 al año 2013, sin duda, el lapso de tiempo más crítico y en el que más necesaria era la ayuda dada la situación de despidos masivos a la que se enfrentaban los trabajadores y los esfuerzos a los tuvo que hacer frente la sociedad andaluza en general. La estimación del fraude investigado por los jueces afecta a unos 8.505 expedientes, lo que supone una cantidad que oscila entre los 1.000 y 1.500 millones de euros. Unos fondos que, supuestamente, fueron desviados de manera sistemática para la realización de cursos de formación a empresas afines o vinculadas al PSOE-A. Igualmente, se han visto involucrados en el supuesto uso fraudulento de estos fondos los sindicatos UGT y CCOO quienes, en la actualidad, reclaman la devolución de 1.000 millones de euros en concepto de retenciones destinadas a la formación que los trabajadores andaluces habrían pagado de sus nóminas durante los años que se encuentran bajo investigación. Esta situación originó, asimismo, que en el año 2014 el Fondo Social Europeo

suspendiera la concesión de subvenciones debido a estas supuestas irregularidades detectadas en la gestión del dinero transferido.

Una nueva legislación -representada por las siguientes normas: el Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo, para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral; por la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral y por el Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral- ha establecido nuevos y férreos controles del gasto propiciando la oferta de una nueva convocatoria, abierta en el año 2017, con 273 acciones formativas destinadas a 4.000 desempleados; lo que representa dejar atrás un lustro de sequía en la oferta de cursos de formación para los trabajadores en Andalucía. Como indica en su exposición de motivos el Real Decreto 695/2017, del 3 de julio, se pretende lograr “una mayor eficacia, eficiencia y transparencia en la gestión de los recursos empleados y evitar debilidades e ineficiencias en la gestión de fondos públicos, en este caso ligados al empleo”.

3. ESTUDIO SOBRE EL PERFIL DE LOS TRABAJADORES EN RIESGO DE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN ESPAÑA TRAS LA CRISIS ECONÓMICA (2008-2014)

A continuación se presentan los principales resultados y conclusiones obtenidos de un estudio desarrollado en el seno del proyecto de investigación DER2015-63701-C-1-R que lleva por título: “Instrumentos normativos para la mejora de las trayectorias de los *‘working poor’* y su inclusión social”, co-financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO-Gobierno de España) y por Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) dentro de la Convocatoria 2015 de Proyectos I+D+i del Programa Estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación Orientada a los Retos de la Sociedad.

3.1. Diseño y objetivo del estudio

En consonancia con el proyecto general ya indicado, se ha diseñado y realizado un sub-proyecto⁶ en el que han participado la Universidad de Sevilla y la Fundación Acción contra el Hambre (FAcH) mediante la firma de un convenio de colaboración (Acta del Consejo de Gobierno de la Universidad de Sevilla del 21 de diciembre de 2016, en <http://servicio.us.es/secgral/actos-consejo-2016>). Gracias a la inestimable ayuda y colaboración de la Fundación Acción contra el Hambre se hizo posible el acceso a una muestra de trabajadores que nos permitiría la consecución del siguiente objetivo general:

⁶ Sub-proyecto titulado: “Identificación y caracterización de los trabajadores y trabajadoras pobres en el marco de los programas de inserción socio-laboral que desarrolla la Fundación Acción contra el Hambre mediante la estrategia Vives Proyecto”.

- Extraer un perfil de los trabajadores y trabajadoras con edades comprendidas entre los 16 y 69 años, tanto ocupados como desempleados, que participan en los programas Vives Emplea y Vives Emprende desarrollados por la Fundación Acción contra el Hambre en diversas comunidades autónomas españolas que incluya sus características personales, académicas, sociales, laborales, así como, su actitud hacia el trabajo.

Es necesario puntualizar que los programas desarrollados por la FAcH, programa Vives Emplea y programa Vives Emprende, no tienen carácter formativo propiamente dicho, ya que no persiguen ofrecer Certificados de Profesionalidad a los usuarios. Su objetivo consiste en ofrecer apoyo y asesoramiento a los trabajadores que se encuentran en situación de desventaja frente a las condiciones del mercado laboral, dotándoles de mayores cotas de empleabilidad que les permitan ser más competitivos. Al tratarse de una asociación sin ánimo de lucro, el espacio de actuación de la Fundación Acción contra el Hambre se integra dentro del llamado Tercer Sector Económico caracterizado por asumir el lugar que existe entre la iniciativa pública y la actividad desarrollada por las empresas. Como señalan Jerez y Revilla (1998:6): “hace referencia al desarrollo de formas de organización y actuación de actores privados con fines públicos”. La aparición de estas entidades es el reflejo de la paulatina terciarización de la economía como fruto de la globalización y la transnacionalización de los mecanismos de producción, lo que ha provocado que los estados-nación hayan visto cómo gran parte de sus competencias, en gobernabilidad económica y política, les han sido arrebatadas por formar parte, como elementos constitutivos, de un mecanismo más complejo y universal (Barea y Pulido, 2001; Salgado y Chaves, 2006 y Argudo, 2007).

Para nuestro estudio, los programas desarrollados por la FAcH representan la única posibilidad de acceder a una muestra representativa de trabajadores, en el mejor de los casos, ocupados que pudieran ser exponentes de los denominados “trabajadores pobres” (Calvo, 2016), dada la imposibilidad de llegar a los mismos mediante otras vías -como sería el caso de los cursos de formación para trabajadores- debido a la cancelación de los programas formativos, como ya se ha indicado en el punto 1.1.1. del presente capítulo.

En la entrevista realizada al gestor de programas de inclusión social de los Proyectos Vives Emplea y Vives Emprende en Andalucía (GES), D. Miguel Ángel García Salguero explica las razones de la denominación que reciben los programas que se desarrollan dentro de la FAcH - Programa Vives Emplea y Programa Vives Emprende- en función de la meta que persigue cada uno de ellos:

“...digamos que, el desarrollo de los proyectos de Acción Social dentro de lo que es nuestra organización, lo enmarcamos bajo el nombre de Vives, ¿vale? Dentro de Vives se da, como te digo, dos grandes programas a nivel nacional, Vives Emprende relacionado con el fomento del emprendimiento y del autoempleo, y Vives

“Emplea ¿vale?... que es el que está orientado, sobre todo, a la mejora de las competencias para la búsqueda de empleo.” (GES_ORG)

Igualmente, el responsable de los programas explica cómo los dos tipos de programas cuentan con la misma estructura organizativa. En gran medida las relaciones que se establecen son las mismas, aunque las demandas de la administración o las empresas involucradas pueden hacer que los contenidos de los programas se decanten hacia uno u otro perfil laboral o profesional:

“Bueno, existe como te digo, lo que es el diseño del programa, la estructura es la misma; si bien, luego a la hora de poder desarrollar un proyecto en determinados sitios, también esa alianza que tienes con la administración local, o con la empresa determinada que está cofinanciando el proyecto, pues te permitirá poner el foco en determinados... a lo mejor unos perfiles más que en otros (GES_ORG).

El entrevistado también describe la manera en la que se diseñan los programas desde su origen, atendiendo a su objetivo básico consistente en dotar a los participantes de las competencias necesarias para llegar a ser competitivos en el mercado laboral:

“Bueno, nosotros lo que tratamos siempre, a la hora de poner en marcha un nuevo proyecto, es de analizar la situación del territorio, y lo hacemos nosotros inicialmente y a partir de ahí nos ponemos en contacto; o son los propios ayuntamientos o las empresas quienes tienen también ese interés; y en ese momento nos pueden contactar. Pero, generalmente, hacemos un análisis de lo que son los territorios en los que nos vamos moviendo, identificamos cuáles pueden ser las necesidades que hay, no solamente a nivel de la tasa de desempleo, sino realmente, también, qué es lo que está haciendo ese municipio, ese ayuntamiento en temas de empleo, qué posibilidades habría de que casara con el tipo de proyecto que nosotros desarrollamos y, entonces, lo que hacemos es, pues, invitarles a tener una reunión donde puedan conocer los proyectos... Y bien a través de ese tipo de reuniones o bien invitándolos directamente a que conozcan lo que son los proyectos que tenemos puestos en marcha en diferente municipios ¿no? (...) En nuestro caso lo que tratamos es de enfocar todo hacia los protagonistas, que son ellos, y mejorar sus competencias y sus habilidades para realmente tener mayores oportunidades de empleo ¿no?. (...) Nosotros lo que hacemos es un programa que se centra en las personas de manera que lo primero que se hace es empoderarlas, es aprovechar, precisamente, el que esas personas se auto-descubran, se auto-conozcan, vean cuáles son realmente sus potencialidades y puedan desarrollar ese tipo de habilidades y competencias. (...) Sí, efectivamente, va un poco en esa línea ¿no? En cómo saber venderse. Entonces, lo que tratamos es de mejorar todas esas competencias, no solo para saber venderse mejor de cara a una empresa, sino que después, cuando ya estás en la empresa contratado, pues, pueda mantener precisamente lo que es el trabajo ¿no?. (GES_OBJ).

Los grupos de trabajo están compuestos, inicialmente, por 25 participantes, según indica el entrevistado; aunque a media que avanza la realización de los cursos

el número de participantes se va reduciendo en función de las ofertas de empleo a las que van teniendo acceso gracias a las diligencias y contactos que establece la propia FAcH con las empresas u organismos que colaboran o con los que toman contacto:

“Veinticinco personas en cada grupo (...) Claro, ahora son menos porque... como estamos en la fase final de esta edición, ahora son veinte” (GES_ORG).

Cada año se llevan a cabo dos convocatorias en cada sede, y a medida que van acabando se suelen replicar los programas, tal como indica en la entrevista realizada:

“Pero, por ejemplo, ahora mismo cerramos esta edición a finales de este mes prácticamente, pero en enero, principio de febrero, se inicia una nueva edición; o sea, que estamos hablando de que esto, perfectamente, podemos seguir trabajándolo y podemos luego seguir replicándolo a partir de enero, febrero, sin ningún tipo de problema” (GES_ORG).

Por último, el entrevistado señala cómo la dirección y responsabilidad de la implementación y desarrollo de cada programa, o proyecto, está a cargo de un/a colaborador/a:

“Sí, cada uno de los proyectos tiene una coordinadora o un coordinador ¿vale?, que se dedica especialmente a ese grupo. En el caso de Vives Emplea son dos ediciones al año; entonces, el primer grupo de veinticinco personas con las que trabajamos se cierra ese proyecto y se abre otro proyecto ¿vale?” (GES_ORG).

3.1.1. Muestra

La muestra está compuesta por 279 personas, mayores de edad, participantes en los programas Vives Emplea y Vives Emprende de la FAcH, de las que 160 son mujeres y 104 son hombres, mientras que en 15 de los cuestionarios recogidos no se indica este dato. De las personas integrantes de la muestra 213 sujetos (72 %) son participantes del programa Vives Emplea y 66 sujetos (22,4 %) pertenecen al programa Vives Emprende. Dentro del estudio han sido entrevistados también 25 responsables-coordinadores de los grupos de trabajo que se realizan en varias provincias españolas. La muestra de coordinadores está compuesta por 20 mujeres y 5 hombres. Los grupos de trabajo participantes en el estudio se distribuyen en 8 comunidades autónomas entre las que se reparten las sedes que se encuentran tanto en capitales de provincia como en municipios, como se aprecia en la siguiente Tabla 1.

Tabla 1. Relación de sedes, colaboradores y grupos en función de los dos tipos de programas

Comunidad Autónoma	Provincia	Nº de sedes- Colaboradores	Programa V. Emplea	Programa V. Emprende
Andalucía	Sevilla	8	6	2
	Málaga	3	2	1
Comunidad Foral de Navarra	Pamplona	4	4	0
Extremadura	Cáceres	1	1	0
Madrid	Madrid	3	1	2
Cataluña	Barcelona	1	1	0
Galicia	A Coruña	2	1	1
Castilla-La Mancha	Toledo	1	1	0
Región de Murcia	Murcia	2	1	1
Total		25	18	7

En el estudio han participado 25 grupos distribuidos en 8 Comunidades Autónomas (Tabla 1). Algunas localidades cuentan con el desarrollo simultáneo de ambos programas, como es el caso de las sedes las provincias de: Sevilla, Málaga, Madrid, Pamplona, Murcia y A Coruña. De los 25 grupos de trabajo la mayor parte pertenecen al Programa Vives Emplea con un total de 18 sedes, o grupos estudiados, mientras que los 7 restantes se corresponden con los programas Vives Emprende desarrollados durante la recogida de datos.

3.2. Metodología y temporalización del estudio

El estudio se inicia con la realización de una entrevista semi-estructurada. en el mes de julio de 2016, a D. Miguel. A. García Salguero, gestor de los programas de inclusión social de Andalucía de la Fundación Acción contra el Hambre. Esta entrevista sirvió de base para el diseño las entrevistas estructuradas que se remitirían por correo electrónico a los 25 colaboradores y colaboradoras responsables de los programas Vives Emplea y Vives Emprende que, distribuidas en el mes de noviembre, fueron recogidas en diciembre de 2016.

3.2.1. Instrumentos para la recogida de datos

Para el abordaje del objetivo señalado se ha recurrido a una doble perspectiva cuantitativa y cualitativa que implica el uso de diversos instrumentos. Por una parte, desde una perspectiva cuantitativa se han utilizado dos instrumentos dirigidos a las personas participantes como usuarios en los Programas Vives Emplea y Vives Emprende que la Fundación Acción contra el Hambre desarrolló durante el periodo de recogida de datos:

- el primero es un cuestionario (Gómez-Torres y Gil-Galván, 2017) que, además de delimitar las características personales, sociales, formativas y laborales de los trabajadores y trabajadoras, ofrece la posibilidad de establecer de manera aproximada el porcentaje de

personas trabajadoras activas que se encuentran en riesgo de pobreza y exclusión social en base a los parámetros del indicador específico AROPE (*'At-Risk-Of Poverty and Exclusion'*) incluido en la “Estrategia Europa 2020”, y puesto en marcha por la Comisión Europea para valorar y comparar la tasa de riesgo de pobreza y exclusión social existente entre los países de la Unión Europea. Los tres medidores que utiliza el indicador AROPE son: la tasa de riesgo de pobreza después de las transferencias sociales, la carencia material severa de bienes y la pertenencia a hogares que presentan una muy baja intensidad laboral.

- el segundo instrumento es el cuestionario diseñado por Blanch (1990) “Escalas de actitudes hacia el empleo” (Martínez, García y Maya, 2001; Marín, Garrido, Troyano y Bueno, 2002), en la versión adaptada del mismo por Izquierdo (2008). Este cuestionario se estructura en base los siguientes parámetros que conforman las escalas que lo componen: Centralidad del empleo, Atribución interna del desempleo, Atribución externa del desempleo, Auto-concepto personal y profesional, Disponibilidad para el empleo, Percepción sobre la contratación y Estilo de búsqueda de empleo

Por otra parte, desde una perspectiva cualitativa se han realizado entrevistas a diferente nivel de estructuración en función de los sujetos de la muestra a las que se ha dirigido:

- Una (1) entrevista en profundidad semi-estructurada al gestor de programas de inclusión social de los Proyectos Vives Emplea y Vives Emprende en Andalucía (GES), celebrada en julio de 2016, como ya se ha indicado.
- Veinticinco (25) entrevistas estructuradas a las personas responsables de los grupos de trabajo desarrollados en diversas provincias españolas durante el periodo de recogida de datos (COO).

3.3. Procedimiento de análisis de los datos

El análisis de los datos cuantitativos obtenidos, tanto del cuestionario para la caracterización de la muestra como del cuestionario que comprende las Escalas de Actitudes hacia el empleo de trabajadores participantes en los programas Vives Emplea y Vives Emprende, se ha realizado mediante el programa estadístico SPSS 22.0 (Gil, Rodríguez y Perera, 2011) para la obtención de frecuencias y porcentaje. Los datos cualitativos emanados de las entrevistas estructuradas a los colaboradores (COO) responsables de los grupos de trabajo, así como de la entrevista al gestor regional (GES) de los programas, han sido analizados mediante el programa MAXQDA (v10) atendiendo a su accesibilidad y eficacia para trabajar con códigos en los que se agrupan los datos cualitativos, y por la posibilidad que ofrece de generar

gráficos comparativos de los textos y herramientas visuales para la presentación de los datos, propiciado por el visualizador de matrices y de relaciones de códigos que aporta. Finalmente se han cruzado los resultados y se ha trabajado con una complementariedad metodológica que combina enfoques cuantitativos derivados del análisis descriptivo y enfoques cualitativos que analizan en profundidad las respuestas a las preguntas de las entrevistas efectuadas.

3.4. Resultados

A continuación se presentan los resultados obtenidos del análisis de los cuestionarios y de las entrevistas realizadas a los coordinadores de los grupos que permiten realizar una caracterización de las personas participantes en el estudio. Los resultados se muestran haciendo uso de las cuatro dimensiones que componen el cuestionario utilizado, posibilitando ofrecer una caracterización de la muestra en base a los siguientes criterios: personal-familiar, formativa, laboral y relacional-social.

3.4.1. Dimensión personal-familiar

Según los datos del cuestionario para la caracterización de la muestra, de los 279 participantes en el estudio 234 personas son de nacionalidad española (76,6 %) mientras que 25 son de otra nacionalidad (8,5 %) y un 1,4 % tienen doble nacionalidad (4 personas del total). Los datos indican una mayor presencia de personas con edades comprendidas entre los 30 y los 44 años (44,9 %) con una frecuencia de 132 personas; le siguen en número aquellas personas que tienen edades que oscilan entre los 45 y los 59 años (31,3 %) conformando un grupo compuesto por 92 personas en total y, por último, se registra una frecuencia de 40 personas cuyas edades están comprendidas entre los 18 y los 29 años, con un porcentaje del 13,6 %. No existen, dentro de la muestra estudiada, personas menores de 18 años ni mayores de 60 años. Estos datos son corroborados por los coordinadores de los grupos en sus entrevistas cuando indican que:

“Se trata de un grupo de 25 participantes, mayoritariamente de nacionalidad española (80 %), con presencia equilibrada entre hombres y mujeres, la mayor parte de ellos se encuentran en la franja de edad de entre 25 y 45 años (...)” (COO9).

“(...) un mayor porcentaje de mujeres, con edades comprendidas entre los 21 años y los 53 años” (...) (COO12).

“Grupos heterogéneos de personas entre 18 y 60 años, procedentes de la zona sur de Madrid. El 70 % de los participantes son mujeres. El 40 % son personas de origen extranjero (...)” (COO15).

“Mujer entre 30-45 años, con prole bajo su responsabilidad, separada o divorciada, con estudios básicos y en desempleo desde hace 4 años (...)” (COO.17).

Entre los sujetos encuestados, un total de 106 personas señalan vivir con su pareja o cónyuge lo que representa un porcentaje del 36,1 % de la muestra; un total

de 57 personas continúan viviendo con sus progenitores (19,4 %) y les siguen las 42 personas que viven solas (14,3 %). Con una frecuencia similar se encuentran las 22 personas que manifiestan vivir en otras circunstancias diferentes a las opciones presentadas (7,5 %) y los 21 casos que indican vivir con su propia familia o unidad familiar (7,1 %). En menor medida se encuentran las 8 personas que viven con otros familiares (2,7 %) y los 7 encuestados que viven en una institución pública (2,4 %). Respecto a las características de la vivienda habitual de las personas participantes en el estudio se distribuyen entre aquellas que indican vivir en una vivienda en propiedad, que representan el 26,5 % de los participantes en la encuesta (78 personas), y con el mismo porcentaje del 25,2 % se encuentran las personas que viven en una vivienda hipotecada y aquellas que viven en régimen de alquiler con una frecuencia de 74 personas. Por otra parte, un total de 34 personas indican otra modalidad de vivienda (11,6 %) y 6,5 % no contesta a esta pregunta del cuestionario (19 personas).

Algo más de la mitad de las personas que conforman la muestra estudiada señalan ser padres o madres (51,4 %) lo que supone un total de 151 personas; por el contrario 111 indican no tener hijos (37,8 %) y un 5,8 % no responden a esta cuestión. De las personas que indican tener descendencia (151 sujetos) el 28,2 % señalan tener dos hijos/as (83 casos), el 18,4 % señalan tener un hijo/a (54 casos), el 4,4 % indica tener tres hijos (13 casos) y solo 1 persona de la muestra (0,3 %) indica tener 4 hijos. No hay en la muestra ninguna persona que tenga cinco hijos o más, siendo 17 las personas que no responden a esta cuestión (5,8 % de la muestra).

Respecto al nivel socio-económico de la familia propia los resultados indican que el 35 % de la muestra (103 personas) califican la situación de su unidad familiar como de “nivel bajo”, el 33,3 % (98 personas) indican el nivel “medio-bajo”, el 9,9 % (29 personas) señalan como categoría el nivel “medio-alto” y con un porcentaje del 1,4 % indican “nivel alto”. Un 15,3 % (45 personas) no contestan a esta cuestión. Los datos indican que 204 de las personas encuestadas señalan contar con acceso a Internet en su casa (69,4 %), mientras el 19 % (56 casos) no cuenta con este servicio en su hogar. El 6,5 % no ha contestado a esta cuestión (19 personas).

“(…) En casi todos los casos el nivel económico es bajo o muy bajo” (…). Algunos viven en casa de familiares, que constituyen su red de apoyo.” (COO17).

Prácticamente la mitad de la muestra estudiada (49,7 %) carecen de prestaciones o ayudas lo que representa un total de 146 sujetos, mientras que el 37,1 %, un total de 109 sujetos, señala ser beneficiario de algún tipo de prestación o ayuda. El 8,2 % (24 sujetos) no responde a esta pregunta. El cuestionario ofrece diversas modalidades de ayuda y subvenciones entre las que la muestra puede indicar aquella, o aquellas, que percibe como son: ayuda por desempleo, dependencia, becas de estudios, programas como la Garantía Juvenil o similar, ayudas de organizaciones e instituciones (Cáritas, ONG, etc.) u otro tipo de prestación. En este sentido, el 20,4 % de los participantes en el estudio indica percibir asistencia por desempleo (60

casos), el 7,5 % señala percibir otra que no aparece entre las opciones ofrecidas (22 personas), el 4,8 % reciben ayuda de organizaciones del tercer sector (14 casos) y un 2,4 % percibe una beca de estudios (7 casos). Las ayudas por dependencia y por programas como la Garantía Juvenil obtienen un porcentaje de 0,3 % respectivamente (1 sujeto en cada caso). Un 8,8 % no responde a esta cuestión (26 participantes) y un 0,7 % corresponde a las personas que han señalado percibir varios tipos de ayudas (2 casos).

" (...) se han presentado personas con cualificación baja (sin estudios, EGB y ESO), con un gran porcentaje de mujeres (más del 50 %), con un nivel socioeconómico muy bajo (más del 50 % no disponía de recursos económicos o disponían de subsidios o ayudas del estado mínimas para hogares sin ningún tipo de recurso económico de apoyo para familias de más de tres miembros)" (COO1).

" (...) La mayoría de los participantes tienen dificultades económicas, algunos no están percibiendo ni prestación, ni ayuda alguna. Muy pocos perciben prestación por desempleo (3 personas). Otros perciben: Renta Activa de Inserción, Subsidio." (COO8).

" (...) Pocos de ellos cuentan con ayudas (contributivas o no) o rentas propias. (...) (COO.17).

En correspondencia con los datos ya apuntados, los coordinadores entrevistados consideran que más de la mitad de los participantes, en los programas que ellos dirigen, son personas que se encuentran en riesgo de pobreza y exclusión social, como puede apreciarse en los siguientes ejemplos extraídos de las entrevistas realizadas.

"Al menos el 50 %, y no incremento esta cifra porque muchos de los participantes están amparados por sus padres, u otras personas de su entorno, si no este porcentaje sería aún mayor." (COO4).

"Nuestras personas participantes vienen derivadas, en un 60 %, de entidades sociales directamente, que llegan en riesgo de exclusión por pertenecer a colectivos muy identificados (inmigrantes, riesgo de pobreza, mujeres maltratadas, etc...) y otras llegan directamente por la publicidad en el SAE y otros lugares. Salvo un porcentaje muy bajo, menor del 15 %, que tienen recursos para emprender, o una vida calificada de normalizada, nos encontramos con personas que emprenden por necesidad, cuando ya han agotado todos sus recursos (prestaciones y subsidios)" (COO18).

A este respecto, el cuestionario diseñado contiene varias preguntas que pretenden, precisamente, recabar información respecto a la situación de las personas de la muestra frente a la pobreza y la exclusión social en función del indicador europeo AROPE; aunque con ciertas limitaciones, ya que la información que se obtiene sobre dos de los tres indicadores es claramente insuficiente para extraer

conclusiones fiables. Es el caso, por un lado, de la tasa de riesgo de pobreza después de incluir las ayudas sociales (Tabla 2) donde se ha obtenido información de los hogares que han dispuesto de una cantidad mayor o menor de 8.000 euros/año (año 2015) como umbral establecido en el cálculo del 60 % de la mediana de los ingresos por unidad de consumo de las personas; por otro lado, los datos también son aproximados a la hora de conocer la intensidad laboral de los hogares de los participantes en la muestra (Tabla 3), ya que solo se logró conocer el número de miembros en edad de trabajar convivían en la unidad familiar del entrevistado/a, no así las horas trabajadas por cada uno de los miembros activos. Sin embargo respecto al tercer indicador AROPE que establece la carencia material severa de bienes mediante nueve marcadores (Tablas 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 12), sí fue posible recabar información sobre cada uno de ellos por tratarse de información más concreta y fácil de obtener.

Como puede apreciarse en la siguiente Tabla 2, el 53,1 % de las personas encuestadas (156 casos) indican haber obtenido en su unidad familiar unos ingresos inferiores a 8.000 euros el año anterior a la recogida de datos, contabilizando las ayudas y subsidios percibidos. Por otra parte, el 35 % de los casos (103 encuestados) indican ingresos superiores a la cantidad señalada. No contesta a esta cuestión el 6,8 % de la muestra (20 casos).

Tabla 2. Tasa de pobreza después de contabilizar las ayudas sociales

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	No contesta	20	6,8	7,2	7,2
	Menos de 8.000 €/año	156	53,1	55,9	63,1
	Más de 8.000 €/año	103	35,0	36,9	100,0
	Total	279	94,9	100,0	
Perdidos	Sistema	15	5,1		
Total		294	100,0		

En relación al número de miembros de la unidad familiar que se encuentran en edad de trabajar en la muestra estudiada (Tabla 3), el 36,7 % de las personas (108 casos) viven en hogares donde hay dos miembros con edades comprendidas entre los 16 y los 67 años; el 22,1 % corresponde a los hogares con una única persona en edad de trabajar, el 15,3 % de los hogares con tres personas en edad de trabajar y el 11,2 % con un total de cuatro personas en edad de trabajar en la unidad familiar. Menos significativos son los hogares con cinco (1,4 %) o más personas en la unidad familiar en edad de trabajar. No contestan a esta pregunta el 7,1 % (21 encuestados).

Tabla 3. Miembros de la unidad familiar en edad de trabajar

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	No contesta	21	7,1	7,5	7,5
	Uno	65	22,1	23,3	30,8
	Dos	108	36,7	38,7	69,5
	Tres	45	15,3	16,1	85,7
	Cuatro				
	Cinco	33	11,2	11,8	97,5
	Seis	4	1,4	1,4	98,9
	Siete	1	,3	,4	99,3
	Ocho o más	1	,3	,4	99,6
	Total	279	94,9	100,0	100,0
Perdidos	Sistema	15	5,1		
Total		294	100,0		

Las siguientes tablas (Tablas 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 12), como ya se ha indicado, analizan la información obtenida para conocer el riesgo de carencia material severa de los encuestados, según los nueve marcadores establecidos en el indicador AROPE: disponer de vehículo propio, hacer frente a las facturas del hogar, poder mantener la casa a una temperatura adecuada, poder hacer frente a gastos imprevistos, poder incluir en la dieta carne o pescado dos veces por semana, poder disfrutar de una semana de vacaciones al año, disponer de teléfono móvil, de lavadora y de televisor a color. En este sentido, el 53,4 % de la muestra (157 casos) indica poseer vehículo propio (Tabla 4), mientras que el 35,7 % señala no contar con un vehículo en propiedad (105 casos). No contesta a esta cuestión el 5,8 % de las personas participantes (17 personas).

Tabla 4. Dispone de vehículo propio

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	No contesta	17	5,8	6,1	6,1
	Sí	157	53,4	56,3	62,4
	No	105	35,7	37,6	100,0
	Total	279	94,9	100,0	
Perdidos	Sistema	15	5,1		
Total		294	100,0		

De las personas que han señalado poseer vehículo propio (Tabla 4), el 27,6 % informan que la antigüedad del mismo es superior a los 10 años (81 casos); le siguen los

vehículos con una antigüedad comprendida entre los 6 y los 10 años (17,7 %) lo que indican un total de 50 personas, y los que tienen un vehículo con una antigüedad de entre 2 y 5 años (5,8 %), lo que han indicado 17 personas. Tan solo el 3,7 % posee un vehículo con menos de 2 años (9 casos) y el 6,5 % no responden a esta pregunta (17 sujetos).

De la muestra estudiada, el 44,6 % (131 casos) señala que puede hacer frente sin dificultades a las facturas habituales (Tabla 5) de su casa, mientras el 38,1 % indica que tiene dificultades y un 11,6 % no responde a esta cuestión (112 casos)

Tabla 5. Hacer frente a las facturas habituales del hogar

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	No contesta	34	11,6	12,3	12,3
	Sí	112	38,1	40,4	52,7
	No	131	44,6	47,3	100,0
	Total	277	94,2	100,0	
Perdidos	Sistema	17	5,8		
Total		294	100,0		

El 52 % de los encuestados indica que pueden mantener la casa a una temperatura adecuada (153 casos), mientras el 31 % señala tener dificultades en este aspecto, con una frecuencia de 91 sujetos (Tabla 6). El 11,9 % no responde a esta pregunta (35 participantes).

Tabla 6. Mantener la casa con la temperatura adecuada

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	No contesta	35	11,9	12,5	12,5
	Sí	153	52,0	54,8	67,4
	No	91	31,0	32,6	100,0
	Total	279	94,9	100,0	
Perdidos	Sistema	15	5,1		
Total		294	100,0		

Más de la mitad, 160 casos, de los participantes en el estudio (54,4 %) indica no poder hacer frente a gastos imprevistos (Tabla 7), mientras que el 28,6 % señala poder asumírselos en el caso de que se produzcan (84 personas). El 11,9 % no responde a esta cuestión (35 casos).

Tabla 7. Hacer frente a gastos imprevistos

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	No contesta	35	11,9	12,5	12,5
	Sí	84	28,6	30,1	42,7
	No	160	54,4	57,3	100,0
	Total	279	94,9	100,0	
Perdidos	Sistema	15	5,1		
Total		294	100,0		

Entre las personas participantes en el estudio, el 56,5 % de la muestra (166 casos) indica que puede incluir en su dieta la ingesta de carnes y pescados varias veces por semana (Tabla 8), mientras el 26,2 % indica lo contrario (77 casos). El 12,2 % de los encuestados no ha respondido a esta cuestión (36 casos).

Tabla 8. Incluir en la dieta carne y/o pescado dos veces a la semana

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	No contesta	36	12,2	12,9	12,9
	Sí	166	56,5	59,5	72,4
	No	77	26,2	27,6	100,0
	Total	279	94,9	100,0	
Perdidos	Sistema	15	5,1		
Total		294	100,0		

Respecto a las vacaciones (Tabla 9), el 61,2 % no puede permitirse una semana de vacaciones al año como mínimo (180 casos); mientras que el 22,1 % restante indica que sí pueden disfrutar de ellas (65 casos). No responde el 11,6 % de los encuestados (34 personas).

Tabla 9. Disfrutar de una semana de vacaciones al año

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	No contesta	34	11,6	12,2	12,2
	Sí	65	22,1	23,3	35,5
	No	180	61,2	64,5	100,0
	Total	279	94,9	100,0	
Perdidos	Sistema	15	5,1		
Total		294	100,0		

El 78,6 % de los encuestados (231 casos) ha indicado que posee teléfono móvil (Tabla 10) y el 4,1 % señala que no es usuario/a de este tipo de aparato (12 casos). No responde el 12,2 % de la muestra estudiada (36 personas).

Tabla 10. Disponer de teléfono móvil

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	No contesta	36	12,2	12,9	12,9
	Sí	231	78,6	82,8	95,7
	No	12	4,1	4,3	100,0
	Total	279	94,9	100,0	
Perdidos	Sistema	15	5,1		
Total		294	100,0		

Posee lavadora (Tabla 11) el 78,6 % de los encuestados (231 casos), mientras que el 4,1 % no cuenta con este electrodoméstico en su hogar (12 casos). No contesta a esta pregunta el 12,2 % de las personas que han participado en el estudio (36 casos).

Tabla 11. Disponer de lavadora

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	No contesta	36	12,2	12,9	12,9
	Sí	231	78,6	82,8	95,7
	No	12	4,1	4,3	100,0
	Total	279	94,9	100,0	
Perdidos	Sistema	15	5,1		
Total		294	100,0		

Por último, (Tabla 12), el 77,2 % de la muestra (227 sujetos) indica disponer de un televisor en color, mientras que el 6,1 % señala no contar con dicho electrodoméstico (18 caso), y el 11,6 % no contesta a esta pregunta (34 casos).

Tabla 12. Disponer de televisor en color

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	No contesta	34	11,6	12,2	12,2
	Sí	227	77,2	81,4	93,3
	No	18	6,1	6,5	100,0
	Total	279	94,9	100,0	
Perdidos	Sistema	15	5,1		
Total		294	100,0		

3.4.2. Dimensión formativa

Respecto al nivel de estudios alcanzado por las personas que han participado en la encuesta, los datos arrojan los siguientes resultados: el 30,3 % de los encuestados (89 casos) posee estudios de secundarios y/o postobligatorios (ESO, Bachillerato y/o FP de Grado Medio); el 24,8 % posee estudios universitarios (73 casos); el 16,3 % estudios primarios (48 casos) y el 15 % estudios técnicos superiores (44 casos), es decir, que han cursado FP de Grado Superior. Solo el 2,4 % no cuenta con estudios (7 personas) y el 6.1 % no contesta a esta cuestión (18 casos).

“Dificultades para sobrevivir. Algunos con deudas pendientes que no pueden afrontar. Nivel formativo: diverso, desde personas poco formadas a licenciados” (COO22).

“(…) Mujeres en riesgo de exclusión por edad o por circunstancias familiares. Personas con edades entre 20 y 55 años. Con formación desde licenciados universitarios a personas sin titulación o con ella. Jóvenes menores de 30 años” (COO23).

En referencia al nivel formativo alcanzado por la pareja o cónyuge de los encuestados, dado el caso, los datos del cuestionario arrojan los siguientes resultados: el 16 % (47 casos) cuenta con estudios secundarios y/o postobligatorios (ESO, Bachillerato y/o FP de Grado Medio); coinciden con una frecuencia de 15,3 % las parejas que cuentan con formación primaria y las que cuentan con estudios universitarios (45 personas en cada caso) y un 7,8 % (24 casos) es el porcentaje de casos en los que las madres tienen estudios técnicos superiores. No contestan a esta cuestión el 8,2 % de los casos.

Tan solo tres puntos diferencian al grupo de encuestados que ha finalizado sus estudios entre los 21 y los 25 años (24,8 %) de aquellos que los finalizaron con edades comprendidas entre los 17 y los 20 años (21,8 %) con una frecuencia de 73 y 64 personas respectivamente. Les siguen aquellos casos que indican que terminaron sus estudios entre los 12 y los 16 años (17,7 %) y los que finalizaron una vez cumplidos los 26 años (14,6 %). Un 9,5 % señala estar estudiando aún, y ninguno de los participantes había abandonado los estudios con una edad inferior a los 12 años. El 6,5 % de la muestra no ha respondido a esta pregunta.

“Pero principalmente personas de baja cualificación formativa, estudios primarios en la mayoría de casos, pocos ingresos, muchos de ellos en exclusión social, más mujeres que hombres (60 % frente a un 40 %), y de sectores como limpieza, logística, administración, sector social, ayuda domicilio, etc.” (COO2).

Entre las personas encuestadas, el 65.3 % (192 personas) señala haber cursado sus estudios obligatorios en centros públicos, el 14,3 % en centros concertados (42 casos) y el 7,8 % en centros privados (23 casos). Solo el 1 % (3 casos) indica haber cursado sus estudios obligatorios en centros de diferentes modalidades. El 6,5 % no

responde a este ítem, con una frecuencia de 19 casos. Igualmente, los datos del cuestionario ofrecen los motivos por los que las personas encuestadas dejaron de estudiar destacando, en primer lugar, el 29,9 % (88 casos) de las personas que indican que el motivo fue la finalización de los estudios, seguido por el 27,6 % que señala la existencia de oportunidades de trabajo (81 casos). El 11,9 % de los casos (35 personas) indica la opción “otros motivos”, el 5,8 % señala que se ha dedicado a atender a su familia o su casa (17 casos) y el 5,1 % responde señalando su escaso interés o intención de cursar estudios (15 casos). No responden a esta cuestión el 14,3 % (42 casos).

Más de la mitad de la muestra (57,5 %) considera imprescindible tener una formación sólida para poder acceder al mercado laboral y tener éxito, mientras que el 30,3 % considera la formación “bastante” útil (89 casos). Tan solo el 1 % considera inútil la formación (3 sujetos) y el 16,1 % de la muestra no contesta a esta pregunta del cuestionario (18 personas). De hecho, casi la mitad de la muestra estudiada (49 %) señala haber realizado algún curso formativo durante el último año (144 casos) mientras que el 38,8 % (114 casos) reconoce no haberlo hecho. El 7,1 % no responde a esta pregunta (21 personas). Además, una aplastante mayoría de los participantes en el estudio, con una frecuencia de 224 casos, manifiesta su intención de continuar formándose en el futuro (76,2 %), frente al 12,6 % que señalan lo contrario (37 casos). El 6,1 % no contesta a esta pregunta (18 personas).

El análisis de los datos indica que 152 personas, más de la mitad de la muestra (51,7 %), reconoce no hablar un idioma extranjero, mientras que el 37,8 % indica sí hablar otro idioma diferente al castellano (111 casos). El 5,4 % no responde a esta pregunta. Respecto a las competencias de lectura y escritura en otro idioma diferente al español el 44,6 % (131 casos) reconoce no tener estas competencias frente al 43,2 % que indica sí poseerlas (127 casos) y el 7,1 % no responde a esta pregunta.

3.4.3. Dimensión laboral

La mayor parte de las personas encuestadas, el 75,9 %, señala haber recibido orientación laboral, lo que representa una frecuencia de 223 casos; frente al 13,3 % que señala no haber contado nunca con este servicio. El 5,8 % no responde a esta pregunta (17 casos). Respecto al lugar, organismo o servicio en el que las personas que responden señalan que han recibido orientación laboral más de la mitad de los encuestados (52,7 %) indican que la han recibido en otro lugar diferente a las opciones facilitadas (155 casos), es decir, ni en el instituto, ni en el trabajo. Por su parte, hay 64 casos que la han recibido en su puesto de trabajo (21,8 %) y 33 casos que la habrían recibido en el instituto (11,2 %). El 7,8 % no responde a esta cuestión (23 casos). En otro orden de cosas, un total de 212 participantes en la muestra (72,1 %) indican que conoce los servicios de empleo que existe en su comunidad, mientras que el 15,3 % señala desconocerlos (45 casos). El 7,5 % no indica nada en este ítem (22 personas).

Con respecto a las personas de la muestra que son trabajadores activos, la mayoría de ellas, el 74,1 % (218 casos) se encuentra desempleada en el momento de responder el cuestionario; el 12,6 % señala que lo ha estado alguna vez (37 casos) y el 2 % indica que no lo ha estado nunca; mientras que el 6,1 % (6 casos) no responde a esta pregunta.

3.4.3.1. Trabajadores ocupados

En la muestra estudiada hay 29 personas que indican estar trabajando en el momento de cumplimentar el cuestionario (Tabla 13), lo que representa el 9,8 % de las personas encuestadas. De ellas el 5,4 % indica que lo hacen por cuenta ajena (16 casos) mientras que por cuenta propia lo hacen el 4,4 % (13 casos). El porcentaje de personas que no responden a esta cuestión es del 5,8 %, con una frecuencia de 17 personas.

Tabla 13. Trabajadores ocupados de la muestra estudiada

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	No contesta	17	5,8	37,0	37,0
	Por cuenta propia	13	4,4	28,3	65,2
	Por cuenta ajena	16	5,4	34,8	100,0
	Total	46	15,6	100,0	
Perdidos	Sistema	248	84,4		
Total		294	100,0		

Entre las personas que trabajan el 8,2 % están dadas de alta en Seguridad Social (Tabla 14), mientras el 1,7 % indica no estarlo, y el 5,8 % no responde a esta cuestión.

Tabla 14. Trabajadores dados de alta en la Seguridad Social (SS)

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	No contesta	17	5,8	37,0	37,0
	Con alta en la SS	24	8,2	52,2	89,1
	Sin alta en la SS	5	1,7	10,9	100,0
	Total	46	15,6	100,0	
Perdidos	Sistema	248	84,4		
Total		294	100,0		

Con respecto a la modalidad de contrato firmado por las personas ocupadas participantes en el estudio, los resultados indican que el 4,4 % tiene un contrato temporal, el 1 % un contrato indefinido (3 casos) y el 0,3 % disfruta de un contrato para la formación y el aprendizaje (1 persona). No existen trabajadores con contrato de prácticas y el 9,9 % no contesta a esta cuestión (29 personas). En relación al periodo de vigencia de los contratos de las personas empleadas los resultados muestran que el 3,1 % tiene contratos que oscilan entre 1 mes y 6 meses; entre 7 meses y 1 año, así como, los contratos de más de un año obtienen el mismo porcentaje del 1,4 %. Los contratos inferiores a 1 semana representa el 0,3 % y el 9,5 % de los casos no responden a esta cuestión (28 personas).

Con respecto a las horas trabajadas, el 2,4 % de las personas con empleo trabaja un máximo de 20 horas semanales y el 2 % trabaja hasta 40 horas por semana. Con el mismo porcentaje, del 1,4 %, se encuentran tanto las personas que trabajan un máximo de 10 horas semanales como aquellas que trabajan más de 40 horas por semana (4 casos respectivamente). No contesta el 7,1 % de la muestra de trabajadores ocupados. Con respecto a las horas extras, el 4,1 % indica que trabaja entre 1 y 5 horas extra a la semana, 8 de los casos indican trabajar más de 10 horas extra semanales (2,7 %) y 7 personas ha indicado trabajar entre 6 y 10 horas extra a la semana (2,4 %). No responden a esta cuestión 251 personas encuestadas (85,4 %).

3.4.3.2. Trabajadores desempleados

De la muestra estudiada, 218 personas (78,1 %) indican encontrarse en situación de desempleo. De estas, 82 personas (27,9 %) señalan que llevan en esta situación más de 1 año pero menos de 3 y 77 personas, el 26,2 %, lleva más de 3 años desempleado/a. El 10,2 % de las personas encuestadas lleva desempleado/a entre 7 meses y 1 año (30 personas) y el 9,5 % entre 1 mes y 6 meses (28 sujetos). El 4,1 % lleva desempleado/a menos de 1 mes (12 personas) y el 6,5 % no contesta a esta cuestión (20 casos).

“Personas paradas de larga duración, un mayor porcentaje de mujeres, con edades comprendidas entre los 21 años y los 53 años. El nivel formativo es variable, dada las características de perfil marcado en el proyecto, así como las metodologías (conformamos equipos bajo modelo Campana de Gaus)” (COO12).

Respecto al periodo laboral más largo disfrutado por las personas participantes en el estudio, sin hacer distinción de sus situación actual, más de la mitad (53,4 %) han tenido periodos laborales superiores al año, entre 7 meses y 1 año (9,2 %) han respondido 27 sujetos y entre 1 mes y 6 meses hay un total de 24 personas (8,2 %). El menor porcentaje corresponde a los periodos laborales inferiores a la semana (2,7 %) con 8 casos.

Cuando las personas desempleadas informan sobre la modalidad de su último empleo o trabajo los resultados indican que el 59,5 % (175 personas) ha trabajado por cuenta ajena, el 10,9 % por cuenta propia (32 casos), el 3,1 % indica otra

modalidad sin especificar cuál de ellas es (9 casos), y un 11,2 % no responde a esta cuestión (33 casos). Ante la pregunta que recaba información sobre si estaban dados de alta en la Seguridad Social (empleado o autónomo) en su último trabajo, los resultados obtenidos son los siguientes: el 63,6 % sí estaba registrado/a en la Seguridad Social (187 casos) mientras que el 10,5 % (31 personas) no lo estaba. No responde a esta cuestión el 10,5 % de las personas desempleadas de la muestra.

De la muestra estudiada el 25,2 % (74 casos) señala estar inscrito en el SEPE; en el SAE lo está el 20,1 % (59 casos) y en varias de las opciones ofrecidas en la encuesta se encuentra inscrito/a el 1,7 %, un total de 5 personas. Un 8,5 % señala estarlo en otro diferente a las opciones ofrecidas (25 casos) y un 8,2 % no contesta (24 personas). El 4,1 % manifiesta no encontrarse inscrito/a en ningún servicio de empleo (12 casos) y el 1,7 % han indicado estar inscrito/a en la plataforma del programa de Garantía Juvenil, es decir, 5 de los sujetos participantes en el estudio.

La mayoría de las personas desempleadas, el 69,8 % señala buscar empleo de forma activa, distribuido entre los que llevan buscando desde hace más de 6 meses (42,9 %) y los que llevan buscando menos de 6 meses (26,9 %). Un 3,7 % indica no estar buscando trabajo de forma activa.

3.4.4. Dimensión relacional-social

El 64,6 % de la muestra, 190 personas, indica tener un círculo de amistades compuesto por 3 personas/parejas o más. Los que circunscriben su círculo de amistades a dos personas/parejas representan el 12,6 % (37 casos), mientras que las personas que no contestan y las que manifiestan que tienen una amistad (o pareja) obtienen un porcentaje del 8,8 % respectivamente (26 casos).

Respecto a las ocupaciones habituales de las personas que conforman el círculo de amistades de los encuestados, el 32,3 % indica que sus amigos trabajan (95 casos), el 29,9 % indica que entre sus amistades “hay de todo” (88 casos) y el 11,9 % señala que sus amistades estudian y trabajan (35 sujetos). Igualmente, el 9,9 % indica que hay de todo menos estudiantes (29 casos) y el 6,1 % no contesta a esta cuestión (18 casos). El porcentaje de amistades que estudian es del 2,7 % (8 casos) y un 0,3 % desconoce a lo que se dedican sus amistades. Un 6,1 % no responde a esta cuestión (18 casos).

Entre las personas encuestadas, el 35,4 % señala que dedican parte de su tiempo libre a practicar algún deporte o a asistir a espectáculos deportivos (104 sujetos), mientras que el 59,5 % no señala esta opción (175 casos). El 19,7 % de los participantes en el estudio señala asistir a espectáculos culturales (cine, teatro), con una frecuencia de 58 sujetos, y el 75,2 % no señala esta opción (221 personas). Otros indican que dedican su tiempo de ocio a salir con amigos, el 50,7 %, cuya frecuencia es de 149 personas, y el 44,2 % no señala esta opción. El 26,9 % de la muestra indica contar con una afición personal, o hobby (79 personas), mientras que el 68 % de la muestra no señala esta opción, y un total de 24 de los encuestados (8,2 %) indica no

dedicar su tiempo libre a alguna actividad especial, mientras el 86,7 % restante (255 sujetos) no marca esta opción,

3.5. Conclusiones: perfil del trabajador/a emanado del estudio

Los datos obtenidos mediante el cuestionario para la caracterización de la muestra permiten dibujar el siguiente perfil predominante entre los usuarios y usuarias que han participado en el estudio. Dicho perfil se corresponde con el de una persona, con mayor probabilidad de género femenino (54,4 %) y de nacionalidad española, residente en Sevilla, o en su provincia, y con una edad que oscila entre los 30 y los 44 años. Sería una mujer que vive con su pareja, o cónyuge, y con sus dos hijos en una vivienda en propiedad o hipotecada. Se trata de un hogar en el que trabajan dos de sus miembros con ingresos inferiores a los 8.000 € al año, por lo que su unidad familiar se encontraría dentro de un nivel socio-económico bajo o medio-bajo.

Esta persona proviene de una familia de nivel socio-económico medio bajo, en la que el padre y la madre han alcanzado un nivel de estudios primarios. La pareja o cónyuge puede poseer un nivel de estudios que oscila entre los estudios primarios, los secundarios o los universitarios. La persona que protagoniza el perfil emanado del estudio, por su parte, posee estudios secundarios o universitarios y dejó de estudiar a una edad comprendida entre los 21 y los 25 años, básicamente por dos motivos: por la finalización de sus estudios y/o por tener trabajo u oportunidades laborales en aquel momento. Ha realizado sus estudios obligatorios en un centro escolar público y no domina ningún idioma extranjero.

En la actualidad se encuentra desempleado/a, entrando en la categoría de “larga duración” ya que, al menos, lleva un año en paro, aunque es posible que supere los 3 años en esta situación. Ha disfrutado de empleos que suponían periodos superiores al año de contrato, como empleado/a por cuenta ajena y con alta en la Seguridad Social. En la actualidad no percibe prestación o ayuda de las administraciones públicas, ni de otro organismo o institución.

Ha recibido orientación laboral y conoce los servicios de empleo disponibles; además, mantiene una actitud proactiva puesto que está inscrito/a en los servicios de empleo como demandante desde hace más de 6 meses. Igualmente, ha continuado realizando cursos en el último año y piensa continuar formándose, ya que considera imprescindible la formación como elemento de inserción socio-laboral.

Posee un vehículo propio con más de 10 años de antigüedad y la vivienda familiar cuenta con conexión a internet. Además, puede hacer frente a las facturas habituales y mantener la casa a una temperatura agradable durante todo el año. Igualmente, dispone de televisor en color, lavadora, teléfono móvil y puede llevar una dieta que suponga ingerir carne y pescado asiduamente. Sin embargo, no puede permitirse una semana de vacaciones, ni afrontar gastos imprevistos.

El perfil derivado del estudio muestra una persona que cuenta con un círculo de amistades amplio, en el que la mayoría son trabajadores/as ocupados/as; aunque

también tiene entre sus amigos/as personas que estudian, o bien que simultanean el estudio y el trabajo. Es una persona dinámica que en su tiempo libre suele hacer vida social con sus amigos y dedicarse a diversas actividades, en especial, a la práctica algún deporte o a asistir a espectáculos culturales y/o deportivos, además de desarrollar alguna afición o hobby personal en su tiempo de ocio.

A la luz de estos resultados puede decirse que, según los datos de este estudio, la persona que surge perfilada por los resultados obtenidos no se encuentra en riesgo de carencia material severa, según establece el criterio incluido en el indicador oficial AROPE, a pesar de encontrarse en desempleo. Tampoco es posible identificar, dentro del estudio realizado, la imagen del trabajador pobre dado que la mayor parte de la muestra se encuentra en situación de desempleo y el cuestionario solo permite identificar claramente uno de los marcadores del indicador europeo.

Los cursos que desarrolla la FAcH representan un recurso útil, especialmente, para las personas que están en desempleo y que solicitan esta ayuda como una salida a su situación, aunque no debemos olvidar el bajo porcentaje de trabajadores ocupados que buscan en los programas de la estrategia Vives un mayor empoderamiento para hacer frente a la situación del mercado laboral. En última instancia, la afluencia de usuarios que participan en los programas de la Fundación Acción contra el Hambre en toda España pone de manifiesto, por una parte, la demanda e interés de los trabajadores, ocupados y desempleados, por desarrollar programas formativos y de capacitación profesional y, por otra parte, la importante labor social que acometen estas asociaciones en momentos crisis, agravado aún más por la disminución de la oferta de formación dependiente de las administraciones públicas.

Consideramos que el estudio desarrollado aporta una valiosa información para los responsables de los programas Vives Emplea y Vives Emprende al ofrecer una caracterización de los usuarios participantes que puede servir para orientar el diseño de futuros programas permitiendo adecuar los objetivos y los contenidos a las peculiaridades de sus usuarios. Por último, es necesario mencionar que los resultados presentados en este trabajo representan solo una parte del análisis realizado con los datos obtenidos en el estudio, por lo que las conclusiones generales y definitivas solo podrán alcanzarse una vez concluido el proceso de análisis que implica el uso de diferentes estadísticos a los presentados en esta ocasión.

4. BIBLIOGRAFÍA

Argudo, J.L. (2007). Las cooperativas sin ánimo de lucro: ¿vuelta a los orígenes o respuesta a nuevas necesidades sociales?. *Gizarte Ekonomiaren Euskal Aldizkaria (GEZKI)-Revista Vasca de Economía Social*, 3. 179-201.

- Barea, J. y Pulido, A. (2001) El sector de instituciones sin fines de lucro en España. CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa [en línea] (abril) : [Fecha de consulta: 22 de febrero de 2018] Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17403703>> .
- Blanch, J.M. (1990), Del viejo al nuevo paro. Un análisis psicológico y social. Barcelona: PPU.
- Calvo F.J. (2016), Trabajadores pobres y pobreza de los ocupados, *Temas Laborales*, nº 134, 17-56.
- Gil Flores, J., Rodríguez Santero, J., Perera, V.H (2011) *Introducción al tratamiento estadístico de datos mediante SPSS*. Sevilla, Ed. Ariel.
- Gómez-Torres, M.J. (2017), Aprendizaje permanente y competencias emocionales frente a la precariedad laboral: los trabajadores pobres, en Calvo Gallego, F.J. y Gómez-Álvarez Díaz, R. (Eds.), *Trabajadores pobres y pobreza en el trabajo. Concepto y evolución de la pobreza en la ocupación: el impacto de las últimas reformas legales*, Murcia, Ed. Laborum, 409-446.
- Gómez-Torres, M.J. y Gil-Galván, R. (2017), Políticas de Empleo y formación en España: análisis de sus efectos en las trayectorias laborales de los jóvenes desempleados, *Juris Plenum Ouro*, Vol. 5.
- Izquierdo, T. (2008), *El desempleo en los mayores de 45 años*, Consejo Económico y Social.
- Jerez, A. y Revilla, M. (1998), El Tercer sector. Una revisión introductoria a un concepto polémico, *Sociedade em Debate, Pelotas*, 4 (1), 3-22.
- Marín, M., Garrido, M.A., Troyano, Y. y Bueno, R. (2002), Datos para definir políticas de educación y formación para el empleo en función del perfil psicosocial de los jóvenes, *Psicothema*, 14 (2), 288-292.
- Martínez, M.F., García, M. y Maya, I. (2001), El rol del apoyo social y las actitudes hacia el empleo en el emplazamiento laboral de inmigrantes, *Anuario de Psicología*, 32 (3), 51-65.
- Salgado, A. y Chaves, R. (2006), Balance y tendencias en la investigación sobre Tercer Sector no lucrativo. Especial referencia al caso español, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 87-116. [en línea]: [Fecha de consulta: 26 de febrero de 2018] Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17405605>> .

LAS POLÍTICAS AUTONÓMICAS DE EMPLEO Y LA FALTA DE OCUPACIÓN: VIVENCIAS CRÍTICAS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO

FEDERICO POZO CUEVAS
Departamento de Sociología
Universidad Pablo de Olavide

1. INTRODUCCIÓN

La crisis económica ha tenido un fuerte impacto en el empleo a escala mundial. Los mercados de trabajo se encuentran hoy sometidos a tensiones procedentes de la destrucción de empleo que supuso la fuerte contracción de la economía internacional a partir de 2008. En el caso de los países europeos el problema de la desocupación afecta gravemente tanto a la población joven que busca acceder al empleo, como a la de más edad que ve prolongarse su situación de desempleo. Pero la situación laboral no sólo se presenta caracterizada por los niveles de desempleo y por la duración del mismo, también por la menor calidad del empleo existente. El trabajo viene registrando transformaciones desde hace ya varias décadas y estas no han hecho sino acentuarse con la última y prolongada recesión. Esta crisis está contribuyendo de manera decisiva a cambiar el concepto de trabajo. Los hechos son que el paro sigue afectando o amenazando a una parte importante de la población activa y que el empeoramiento de la calidad de los empleos permite hablar de la precarización y la pobreza laboral como problemas de primer orden. Este escenario justifica el análisis y la reflexión acerca de la intervención pública en el mercado de trabajo que aquí se propone.

Este trabajo parte de una concepción amplia de pobreza laboral centrándose en las personas usuarias de los servicios públicos de empleo (SPE) que están desempleadas o que, aunque estén ocupadas, buscan una mejor ocupación por considerar la que tienen precaria, mal remunerada o de baja calidad.

Tanto la carencia de empleo, particularmente si esta deviene de larga duración, como la ocupación en malas condiciones laborales, con alta inestabilidad o baja

remuneración, constituyen factores de vulnerabilidad que conducen a hablar de pobreza de ocupación o en la ocupación (Calvo, 2017).

En el terreno de las políticas públicas, el prolongado contexto de crisis ha dado lugar a continuas reformas de los mecanismos de regulación del empleo y el desempleo. Estamos presenciando una reconfiguración de las políticas de empleo y del papel de la intervención pública en el ámbito de lo laboral (Serrano, 2016). Así, en la acción de los gobiernos contra la desocupación en particular y frente a la exclusión social en general, resultan hoy hegemónicas las políticas de activación.

En virtud de esta hegemonía, la participación en el mercado de trabajo viene constituyendo desde hace tiempo el objetivo central y explícito de las políticas de lucha contra la pobreza, que conciben dicha participación como conjuro o evitación de la misma (Lázaro, 2017). Pero como se ha apuntado, la transformación del mercado laboral derivada de la intensa flexibilización de las relaciones laborales ha incrementado los niveles de individualización y de precarización del trabajo (Santamaría y Serrano, 2016). Y lo ha hecho hasta niveles que cuestionan que el mero acceso a una ocupación permita en la actualidad escapar de la pobreza, tanto a los destinatarios de las políticas de lucha contra la exclusión social, como a una parte importante de la población en general. En este sentido, el fenómeno de la pobreza laboral está relacionado tanto con el funcionamiento del mercado de trabajo como con el de los sistemas públicos de provisión de bienestar en general y de protección frente a la falta de ocupación en particular (De la Cal, 2014, Lázaro, 2017; Calvo, 2017).

En el caso concreto de España, los actuales SPE autonómicos expresan esta consolidación del paradigma de la activación en el terreno de las políticas de empleo. Se proponen como solución a la desocupación de quienes se hagan cargo de sí mismos y acudan a ellos a mejorar su situación laboral. Los servicios públicos no son responsables de que se generen o se disponga de ocupación. Son únicamente los encargados de facilitar que los individuos adquieran competencias, orienten sus predisposiciones y refuercen sus recursos personales para buscar empleo o concurrir a una oferta laboral viendo mejoradas sus oportunidades. Para ello se implementan de forma descentralizada, desde dispositivos especializados en determinado tipo de actuaciones o programas, lo que supone en la práctica un desarrollo compartimentado y a cargo de agentes distintos que se vinculan con los órganos de la administración mediante contratos. Bajo el paradigma la activación, se ha reconfigurado la gestión del desempleo con base en el establecimiento de dos niveles de contractualización y, con ello, de limitación de la responsabilidad pública sobre el problema de la falta de ocupación. Los SPE autonómicos están a cargo de una red descentralizada de agentes que prestan su apoyo a los desempleados a través de herramientas cuyo uso implica la aceptación de que la responsabilidad de encontrar ocupación es individual.

Se trata aquí de poner en relación estos rasgos clave con la experiencia que de los SPE de la activación adquieren las personas que demandan ocupación ¿Qué vivencias provocan sobre el terreno las formas con las que los actuales SPE apelan

a ellas y se proponen como vías de mejora de su situación laboral? ¿En qué sentido los actuales SPE prestan apoyo o son valorados como tal por quienes quieren abandonar el desempleo (pobreza de ocupación) o buscan otra ocupación por considerar que la que tienen es inadecuada o insuficiente? ¿Qué experiencias producen y qué valoraciones resultan de su paso por ellos? Para responder a estas cuestiones se ha efectuado un estudio de caso, el de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Se ha adoptado un enfoque cualitativo basado en la realización de siete grupos focalizados con personas usuarias de los SPE en desempleo o en busca de una ocupación con mejores condiciones laborales que la que poseen. El análisis de los datos obtenidos pone de manifiesto que determinados aspectos del diseño e implementación de los actuales SPE provocan vivencias críticas (experiencias y posicionamientos) en la ciudadanía que más necesita de ellos.

El presente capítulo se divide a continuación en seis apartados. En primer lugar se exponen rasgos claves de la activación como paradigma de intervención ante la falta de ocupación. El segundo apartado aborda, ofreciendo una panorámica general, los contenidos y funciones de los SPE. Del servicio público en España y su descentralización se ocupa una tercera sección. A continuación se trata sobre la doble contractualización con la que operan en la actualidad los SPE autonómicos. El sexto apartado presenta los resultados de un estudio de caso centrado las vivencias que produce la participación en servicios y programas de empleo en personas que demandan ocupación. Un último apartado presenta algunas conclusiones resultantes del citado estudio.

2. ACTIVACIÓN Y SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO

En Europa se viene produciendo, desde los pasados años noventa, una reconfiguración de las políticas contra la desocupación, tanto del paradigma de intervención en el que se basan como de sus modos de gobernanza. Impulsadas por las instancias europeas, las políticas nacionales de empleo han ido convergiendo paulatinamente alrededor del paradigma de la activación. Se ha transformado así la interpretación de la desocupación como problema social. La responsabilidad de las personas sin ocupación sobre su situación ha pasado a ser el centro de atención de la intervención pública. La activación ha cambiado el modo en que los SPE apelan a ellas incidiendo en la búsqueda activa de empleo y en la disponibilidad para trabajar. La promoción del esfuerzo individual por resultar empleable es ahora la clave de la intervención contra el desempleo. Se considera a la protección y las ayudas públicas como inductoras de dependencia y por ello se apela a la responsabilidad y la autonomía individuales (Andersen et al., 2002; De Lathouwer, 2006; Serrano, 2016). Otra manifestación de esta transformación de la lógica de intervención es el desarrollo de modelos de gobernanza consistentes en la adopción de nuevas formas de gestión y prestación de los servicios. Se han diseñado nuevas formas de intervenir frente a la falta de ocupación, las políticas de activación. Su implementación se basa en dos rasgos administrativos, la descentralización y la contractualización (Martín,

2014). Los actuales SPE se implementan de forma compartimentada: agentes distintos ejecutan medidas y programas específicos.

La literatura hace del término activación un elemento fundamental a la hora de conceptualizar la transformación experimentada por las políticas de empleo europeas desde finales de los años ochenta del S. XX. Cabe apuntar dos formas distintas pero confluyentes a la hora de hablar de activación: como mecanismo de reformulación de las prestaciones por desempleo y como proceso de redefinición de las políticas de empleo que las ha hecho converger en el escenario europeo.

En sentido estricto, se habla de activación para designar al proceso de revisión de los programas de sostenimiento de rentas mediante su vinculación más estrecha y explícita con la participación en el mercado de trabajo (Barbier, 2006). La activación consiste en ligar la percepción de prestaciones tanto contributivas como asistenciales a la inserción laboral de los sujetos perceptores (Sanz de Miguel, 2013). En el transcurso de este proceso, se han reformulado las condiciones asociadas a las prestaciones por desempleo. Se han endurecido los requisitos de acceso y reforzado los procedimientos de comprobación de la carencia de recursos. Se han limitado la duración y las cuantías de las ayudas. Y se han reducido los vínculos entre estas últimas y la contribución anterior en términos de salario percibido o de periodo cotizado (Bonoli, 2011; Clasen y Clegg, 2011). Para ser beneficiario de protección por desempleo ya no es suficiente estar en paro o haber contribuido previamente, debe demostrarse que se busca activamente empleo, que se está disponible para el trabajo y se participa en procesos de selección o recualificación (Andersen *et al.*, 2002; De Lathouwer, 2006; Del Pino y Ramos 2009). Y, aunque esta reformulación no se ha producido en todos los países con el mismo grado, el resultado común ha sido el refuerzo de la función normativa de la participación económica mediante el trabajo remunerado, esto es, del deber de estar activo (Barbier, 2006).

La activación ha dado lugar a nuevos contenidos y modalidades de intervención cuyo objetivo es promover la inserción o integración laboral de las personas desempleadas. La consolidación de las denominadas políticas activas o de activación ha institucionalizado la distinción entre estas últimas y las medidas consistentes en la provisión de rentas como seguro o compensación frente al desempleo. Para estas últimas, se ha acabado consagrando tanto la denominación de pasivas como la recurrente recomendación de que se limiten o sustituyan por las medidas activas (Del Pino y Ramos, 2013).

Un rasgo principal del proceso de activación es por tanto su vocación por reorientar, reequilibrar o directamente sustituir el recurso tradicional de las políticas contra el desempleo al aporte de rentas mediante prestaciones o subsidios. Y de hacerlo a favor de programas para la inserción laboral que buscan adecuar los perfiles y capacidades de quienes están en paro a las demandas de empleadores y empresas. Las políticas pasivas han pasado a considerarse complementarias, cuando no subordinadas a las políticas activas. La mejora de la conexión de unas y otras se ha convertido en objetivo explícito de las actuales políticas de empleo. De esta forma,

el acceso a prestaciones o ayudas económicas paliativas de la ausencia de ingresos requiere ya que se asuma como compromiso la búsqueda de empleo y la participación en programas o medidas activas (Layard *et al.*, 1996; Martínez y Delgado, 2011).

La activación y las políticas a las que ha dado lugar han redefinido la relación entre protección social y mercado de trabajo, han reconfigurado el derecho a la protección en dicho ámbito y lo han hecho de forma irreversible. La provisión pública o estatal de seguridad ha pasado a vincularse al cumplimiento de una serie de obligaciones. Y a poner el acento en el retorno a la actividad laboral más que en garantizar rentas (Clasen, 2005). Por ello, y en un sentido más amplio, se alude a la activación como mecanismo de transformación de las lógicas de intervención en las que se basan las políticas sociales (Moreno y Serrano, 2007). La activación supone la reinención de los regímenes de bienestar mediante la sustitución de la protección basada en el aporte de rentas como garantía o derecho por la protección como palanca o incentivo para la inserción, para el desempeño de actividades socialmente útiles, económicamente productivas. Protección a cambio de activación, de que las personas en paro resulten empleables y se responsabilicen de su situación frente al mercado laboral (Andersen *et al.*, 2002; Martín, 2004; De Lathouwer, 2006).

La activación es fruto del convencimiento de que las prestaciones por desempleo tienen efectos socioeconómicos negativos al desincentivar la búsqueda de empleo. Dicho convencimiento existe pese a que los citados efectos estén aún por demostrar (Sjöberg, Palme y Carroll, 2010; Pérez Ortiz, 2014). En cualquier caso, la activación es el resultado del debate habido en torno a los efectos de la regulación laboral y la protección frente al desempleo, a la necesidad de adaptar ambas funciones tradicionales de las políticas de empleo al escenario configurado por la globalización económica, la flexibilización productiva, los cambios sociales y demográficos y la quiebra del consenso ideológico en torno al modelo social o del bienestar (Muffels, 2006; Esping-Andersen y Palier, 2010; Del Pino y Ramos, 2013).

3. LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO, PERSPECTIVA GENERAL

Los servicios públicos de empleo (SPE) son las instituciones que llevan a cabo la intervención en el mercado de trabajo mediante la prestación, con carácter universal y gratuito, de servicios de intermediación laboral, esto es, de puesta en contacto de ofertas y demandas de trabajo. En este sentido, se ofrecen a empleadores y a demandantes de empleo para cubrir sus necesidades de ocupación (Alujas, 2006). Otra de sus funciones consiste en la gestión de la política de protección frente al desempleo y, particularmente, de las prestaciones. Además, asumen la implementación de las llamadas políticas activas de empleo, pretendiendo el ajuste entre oferta y demanda de empleo a través de programas de orientación, de formación y de fomento del empleo (García Serrano, 2007). Es también función de los SPE generar información sobre el mercado de trabajo. En primer lugar, para usar

dicha información en el ámbito de las propias políticas de empleo (programación de la formación ocupacional o de los servicios de orientación, por ejemplo). Pero, también para proporcionársela a otros ámbitos, como el tejido productivo o el sistema educativo. Se trata de que dicha información se use e interprete como apoyo a las políticas públicas que inciden en dichos ámbitos (Thuy *et al.*, 2001; Calvo y Rodríguez-Piñero, 2011). En definitiva, se considera que los SPE pretenden mejorar el funcionamiento del mercado laboral y proporcionar apoyo a quienes encuentran más dificultades frente a él (Rivas, 2013).

Hoy en día, los SPE operan en un entorno en el que la mayor parte de las vacantes que se producen en el mercado de trabajo se cubren sin su participación. Y aunque el encuentro entre ofertas y demandas de ocupación tienen hoy en el espacio virtual que proporciona Internet su escenario fundamental, la intermediación de carácter presencial, cara a cara, sigue siendo necesaria. En particular, lo es la de carácter público.

La intervención pública en el mercado de trabajo se fundamenta a partir de la asunción de que dicho ámbito en realidad no es un mercado. El déficit de puestos de trabajo que en él se produce no sólo tiene carácter coyuntural, sea cíclico o estacional. Tiene carácter estructural. La escasez de demanda de trabajo existe y persiste. Además, quienes buscan empleo afrontan situaciones de discriminación. El desempleo es un fenómeno que se retroalimenta (Mosley y Speckesser, 1997). La necesidad de intervención pública se fundamenta además en las disfunciones que acarrearía una intervención exclusivamente privada en el mismo; entre otras, un funcionamiento mucho menos transparente y un debilitamiento progresivo de la posición de quienes tienen menos recursos informativos, relacionales o de cualificación (Rivas, 2013). Los SPE están por tanto llamados a ofrecer apoyo, y oportunidades de ocupación, a quienes tienen más dificultades a la hora de insertarse laboralmente.

La mayor o menor eficacia de la intermediación pública se observa mediante tres aspectos. Por un lado, a través de la cantidad de empresas que acuden a los SPE a la hora de gestionar ofertas de trabajo. Se habla así de *utilización*. Por otro lado, teniendo en cuenta el número de puestos ofertados desde los SPE que efectivamente se logran cubrir con candidatos ofrecidos por ellos. Se habla así de *éxito* o *ajuste*. Finalmente, teniendo en cuenta la relación entre el número de colocaciones que se realizan a través de los SPE y el número total de colocaciones que se registran en el mercado laboral. Se habla así de *penetración* o de *cuota de mercado* (Alujas, 2006). Por todo ello, se considera que los SPE tienen ante sí como reto el que las empresas recurran en mayor medida al servicio público a la hora de gestionar sus ofertas de trabajo, esto es, que los empleadores tengan mayor confianza en la intermediación pública, en su capacidad a la hora de proporcionar en tiempo y forma candidaturas adecuadas a los perfiles que demandan. Pero, o en cualquier caso, la mejora de su actuación como intermediarios en el mercado laboral va hoy en día más allá de la capacidad que estos tengan a la hora de establecer un contacto más estrecho y especializado con el empresariado, o de mejorar las cualificaciones y la motivación

de las personas candidatas que se proponen. Deben hacerlo en un escenario marcado desde los noventa por la entrada en el ámbito de la intermediación de los agentes privados, esto es, de la ruptura del monopolio que hasta ese momento detentaban los SPE (Calvo y Rodríguez-Piñero, 2011).

A partir de los noventa el papel de los SPE acaba reconfigurado por tres dinámicas (Espina, 2007, Del Pino y Ramos, 2013): la de la flexibilización, la de la implantación de las políticas de activación y su vinculación con las políticas pasivas y la de la colaboración público-privada. Lo que hasta entonces se realizó desde la administración en régimen de monopolio o exclusividad pasa a ser compartido a partir de entonces con agentes privados. Las razones por las que se registra en los países europeos dicha tendencia hacia la participación privada en el ámbito de la intermediación son, fundamentalmente, tres. La primera es la consideración extendida de que el funcionamiento de los SPE no resulta eficaz o satisfactorio. La segunda es el escenario que imponen las restricciones presupuestarias a la gestión de los servicios públicos. La tercera es lo extendido de la creencia de que lo privado resulta más eficiente (y el hecho de que dicha creencia sea, de hecho, un estereotipo) (Del Pino, 2004; Rivas, 2013).

Esta presencia de lo privado en el ámbito de la intermediación se ve alimentada por, a la vez que se expresa en, el impacto limitado de los SPE en el mercado laboral en lo que a utilización, ajuste y penetración se refiere. También se manifiesta y robustece a través de la acusada descentralización tanto administrativa como funcional que registran los SPE en el escenario europeo. Así, la organización de estos estaría registrando cambios en sentidos distintos pero con la descentralización como denominador común. En muchos casos, esta descentralización es funcional. En este sentido, se basa en la aceptación generalizada de que la colaboración con agentes privados, es necesaria y de que con ello se garantiza una mejor adaptación de los servicios a las personas demandantes (Thuy *et al.*, 2001; Rivas, 2013). En algunos casos, y sin perjuicio de la colaboración que pueda establecerse con agencias privadas, la descentralización es administrativa, hacia lo regional o local. Y, significativamente, se presenta acompañada por una concentración en las agencias territoriales de las labores informativas y de prestación de servicios de activación tales como la orientación, la formación, o las ayudas económicas. Se habla así de agencias u oficinas locales “de parada única”, que, en países como Holanda, Dinamarca o Alemania, tratan de atender a todas las demandas de las personas desempleadas (Van Berkel, 2010; Luque, 2013).

Sea como fuere, en el tiempo de la activación y sus políticas, los servicios de intermediación, orientación y apoyo a la búsqueda de empleo acusan una serie de tensiones o contradicciones (Rivas, 2013; Serrano *et al.*, 2014). Por un lado, las que se desprenden del hecho de que haya personas y situaciones que precisen de atención personalizada y de apoyo específico a la vez que la lógica de intervención consista en responsabilizar al individuo de su situación. Por otro, las que encierra el hecho de que se gestione protección frente al desempleo en forma de (derechos a) ayudas

económicas y, a la vez, se ejerza el control o seguimiento del cumplimiento de obligaciones de activación asumidas por los demandantes. Y, finalmente, las que se desprenden de su carácter público, universal y gratuito en un contexto social y político donde se aureola de eficiencia a lo privado y a lo que tiene precio.

4. EL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO EN ESPAÑA

En España, el servicio público de empleo lleva a cabo la intermediación, con carácter de público y gratuito, y presta apoyo a las personas trabajadoras y a las empresas; a las primeras para que encuentren ocupación, a las segundas para que cubran demandas de personal con las personas adecuadas. Además, asume como funciones la gestión de las prestaciones de desempleo y el desarrollo de las medidas que, como la formación o la incentivación de la contratación, forman parte de las políticas activas de empleo (Alujas, 2006; Calvo y Rodríguez-Piñero, 2011).

El servicio público de empleo registra en España dos grandes transformaciones (García Serrano, 2007; Alujas, 2012). En primer lugar, con la reforma laboral de 1994, el fin del monopolio de la colocación por parte del Instituto Nacional de Empleo (INEM) y la consiguiente entrada de nuevos intermediarios en el mercado de trabajo. Se autoriza la existencia de agencias de colocación sin fines lucrativos y se permite la actividad de las empresas de trabajo temporal. En segundo lugar, la descentralización de la gestión de las políticas activas de empleo y la intermediación laboral a las comunidades autónomas, aunque el Servicio Público de Empleo Estatal (que deja de denominarse INEM en 2003) sigue manteniendo la gestión del sistema de protección al desempleo.

La pérdida de la condición de único agente autorizado para la intervención en el mercado de trabajo se ve acompañada también de la supresión para las empresas de la obligación de contratar a través del INEM. Para las personas que solicitan empleo, eso sí, la inscripción como demandante en las oficinas del servicio público de empleo seguirá siendo obligatoria. Entran nuevos actores a intermediar en el mercado de trabajo, empresas de trabajo temporal y agencias de colocación. Las empresas de trabajo temporal son aquellas que se dedican a contratar trabajadores con carácter temporal para ponerlos a disposición de otras empresas. Las agencias de colocación sin fines lucrativos se dedican a encontrar empleo a las personas que lo buscan y a encontrar, para las empresas, a personas a las que contratar (Sobrino, 2006). Estas agencias pueden tener un carácter territorial (locales o regionales) o profesional (colegios y asociaciones profesionales) (Alujas, 2006). El reconocimiento de nuevos intermediarios y de su colaboración con el servicio público de empleo persigue, según declara la reforma laboral de 1994, disponer de mecanismos de intervención en el mercado de trabajo más ágiles y efectivos y permitir que aquel concentre su actividad en los colectivos más desfavorecidos del mercado de trabajo (Casas y Palomeque, 1994).

La descentralización hacia las comunidades autónomas da comienzo en 1992 con el traspaso de la gestión de la formación para el empleo, entonces denominada

formación profesional ocupacional. Y se completa con el traspaso de la ejecución de la totalidad de las políticas activas de empleo y la intermediación laboral a partir de 1998. Todas las comunidades autónomas asumieron las competencias en materia laboral. Como resultado de un dilatado proceso de transferencias de competencias estatales, la mayor parte de las actuaciones de la administración laboral son desarrolladas ya por órganos autonómicos. Se ha producido también la construcción de políticas de empleo autonómicas, muchas veces en el marco de procesos de concertación social regional. (Serrano Falcón, 2004; Rodríguez-Piñero y Lázaro, 2006; Sobrino, 2006).

En la década de los noventa comienza a plantearse en las comunidades autónomas la necesidad de contar con SPE propios. El modelo habitual seguido para ello ha sido la cesión por parte del nivel estatal de las competencias en materia de colocación, normalmente como parte de un paquete competencial más amplio objeto de transferencia (el del conjunto de las políticas activas de empleo). Esta transferencia implica que se transmita también la infraestructura del INEM, sus oficinas y personal, que pasan a depender de la comunidad autónoma. Es el modelo seguido inicialmente por Cataluña en 1994 y que siguieron otras comunidades. Tras la transferencia, el servicio público de empleo en el territorio de la comunidad pasa a ser el autonómico. El INEM mantiene únicamente la gestión de las prestaciones por desempleo. Las oficinas y personal del INEM pasan a depender de la comunidad autónoma salvo el personal que gestiona las citadas prestaciones, que mantiene su adscripción al ministerio competente en materia laboral. Las oficinas de empleo pasan a tener una doble naturaleza y dependencia: de la comunidad autónoma, para la intermediación, y de la administración central, para las prestaciones por desempleo. Todas las competencias del INEM en materia de mercado de trabajo son transferidas a la comunidad autónoma, también la autorización de las agencias privadas de colocación.

El proceso de transferencia no fue simultáneo en todas las comunidades. En algunos casos, y significativamente en el caso del País Vasco, la última comunidad en recibir la transferencia de las políticas activas de empleo, el modelo seguido fue, hasta dicha transferencia, diferente. En el modelo seguido inicialmente por Euskadi se establece un sistema de agencias de colocación sin fines lucrativos. Para ello se firman convenios con el INEM obteniendo así la autorización administrativa para poder operar. La red de oficinas de empleo, y su personal, siguen dependiendo de la administración estatal. El INEM mantiene su doble condición, de servicio público de empleo y de entidad gestora de la prestación por desempleo. A partir de la firma de un convenio con el INEM, la comunidad autónoma crea una entidad que actúa como agencia de colocación sin fines lucrativos y establece su propia red de oficinas, en paralelo a las del INEM. A veces, en vez de crear una red de oficinas, se funciona con entidades colaboradoras, que son las que operan como agencias de colocación. Las competencias en materia de mercado de trabajo siguen en manos de la administración central.

Hasta que obtuvieron la transferencia de la intermediación, varias comunidades autónomas comenzaron a organizar su servicio público de empleo

siguiendo este modelo. Así ocurrió con Andalucía, que comenzó firmando en 1997 un convenio con el INEM para crear el Servicio Andaluz de Colocación (SAC), que no llegó a ponerse en marcha (Lázaro, 2003). En 2002 se crea el Servicio Andaluz de Empleo (SAE) que comenzará a operar ya de acuerdo con el modelo basado en la transferencia de las competencias. Andalucía recibe dicha transferencia en 2003. El País Vasco las acabó recibiendo finalmente en 2010.

Con la Ley 56/2003, de Empleo, se establece en España un sistema público de empleo (Sistema Nacional de Empleo) formado por el Servicio Público de Empleo Estatal (antes INEM) y los SPE de las Comunidades Autónomas. El primero mantiene la gestión de la protección por desempleo mientras que las segundas, en el ámbito de sus competencias, gestionan la intermediación laboral y las políticas activas. En relación con la intermediación, la Ley 56/2003 establece que el Sistema Nacional de Empleo ofrecerá un servicio de empleo público y gratuito a empresas y personas trabajadoras que facilite la colocación y proporcionará la información necesaria que permita a los demandantes de empleo encontrar un trabajo y a los empleadores contratar los trabajadores adecuados a sus necesidades, asegurando el principio de igualdad en el acceso de ambos actores. El diseño institucional presente en la citada norma básica estatal establece que en el seno del Sistema Nacional de Empleo la gestión de las políticas activas se realizará con la participación de entidades colaboradoras de carácter público privado y sin ánimo de lucro. Estas entidades colaboradoras de los SPE no cuentan con un régimen jurídico específico a nivel estatal. Es cada comunidad autónoma quien establece el suyo propio, lo que implica la existencia de modalidades diferentes de vinculación entre entidades y SPE (Serrano Falcón 2009).

Los cambios recientes en el funcionamiento del servicio público de empleo en España son los derivados de las reformas laborales. La establecida en 2010¹ abre a la colaboración público-privada el ámbito de la intermediación laboral regulando las agencias de colocación con ánimo de lucro, que pueden ser autorizadas por los SPE. Estas agencias de colocación ven extendidas sus funciones a la orientación e información profesional, la selección de personal y las actividades de recolocación de trabajadores. Pueden actuar en colaboración con un servicio público de empleo o de forma autónoma. En todo caso, el servicio a prestar debe ser gratuito para los trabajadores. Esta mayor apertura del Sistema Nacional de Empleo a la colaboración público-privada se justifica apelando a la modernización de los SPE promovida por la Estrategia Europea de Empleo. El cambio viene a consolidar el modelo de liberalización de la política de colocación iniciado con la reforma laboral de 1994 (Alujas, 2012). Más recientemente, la reforma laboral de 2012² ahonda en la preferencia en el ámbito de la política de colocación por los sujetos privados en

¹ Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo (BOE de 18 de septiembre de 2010).

² Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral (BOE de 7 de julio de 2012).

detrimento de los públicos. Las apelaciones a la necesidad de ganar eficiencia conducen a una mayor liberalización-privatización de los servicios de intermediación mediante la incorporación plena de las ETT como agencias mercantiles de colocación y la agilización del trámite de autorización de las agencias de colocación en general (Molina Navarrete, 2012).

La descentralización y el aumento de la participación de los agentes privados en la intermediación son rasgos que el servicio público de empleo en España comparte con los del conjunto de los países europeos. Las razones de ambas tendencias se basan en el impacto limitado que los SPE tienen en el mercado laboral, en la debilidad de sus cuotas de mercado. A esto hay que unir la presión y el aumento de tareas derivados de la crisis que sufre el mercado laboral desde 2008 tras el estallido de la última crisis económica (Rivas, 2013).

En España los SPE autonómicos presentan una eficacia escasa en lo que a intermediación laboral se refiere. Una de las claves de este rasgo es la baja utilización que las empresas hacen de los SPE a la hora de gestionar sus ofertas de empleo. La explicación de dicho comportamiento apunta en varias direcciones (Alujas, 2012). Por un lado, a la confianza, que iría en aumento, que muestran las empresas en Internet como mecanismos de procesos de reclutamiento. Otra razón sería la actuación de los agentes privados de intermediación laboral, agencias privadas de colocación y empresas de trabajo temporal, hacia los que las empresas declaran mostrar preferencia por su agilidad a la hora de proporcionar candidaturas adecuadas a sus exigencias. Finalmente, el peso de los colectivos con más dificultades en el mercado de trabajo tienen en el conjunto de los demandantes inscritos en los SPE parece influir en la percepción que tiene el empresariado sobre las posibilidades y el tiempo necesario para cubrir los puestos que se ofrecen. Más allá de la utilización de los servicios públicos por parte de las empresas, se alude al desajuste entre los perfiles profesionales que se demandan y los que se encuentran registrados en los SPE. Para parte de la literatura especializada, dicho desajuste explicaría que estos no logren cubrir una proporción importante de las ofertas de trabajo cuya gestión se les solicita (Ibídem: 125). Mitigar el citado desajuste sería el objetivo central de las políticas de activación. De ahí que tanto su reforzamiento como su reforma sean recurrentemente demandados desde foros académicos e institucionales.

El de las políticas de activación es por tanto uno de los ámbitos fundamentales de actuación de los actuales SPE. El último apartado de este trabajo analiza sobre el terreno, estudiando del caso de una comunidad autónoma, la implementación de dichas políticas. Para ello, se presta atención a las experiencias que de ellas adquieren las personas que demandan ocupación.

5. LA CONTRACTUALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO AUTONÓMICOS

En España, como consecuencia del proceso de descentralización y contractualización que aquí se viene describiendo, cabe hablar de servicios públicos

de empleo tanto para hacer referencia a los órganos de la administración central y autonómica responsables de las políticas de ocupación, como al conjunto de actuaciones de implementación de dichas políticas que se basan en la colaboración con los citados órganos de un entramado de actores

En nuestro país, los SPE autonómicos expresan sobre el terreno la transformación del paradigma de intervención contra la desocupación en dos vertientes. Una es el de la instauración de una nueva gobernanza y, con ella, de un cambio sustancial de la forma de implementar las políticas y del entramado de actores implicado en su diseño y ejecución. La otra es el modo en el que apelan a las personas desempleadas.

En relación con el primero, cabe apuntar que la gestión de los SPE se reconfigura sustituyendo las lógicas exclusivamente administrativas por las gerenciales. La nueva gestión pública provee nuevas tecnologías de gobierno (Martín, 2014) caracterizadas por el énfasis en la consecución de objetivos y resultados con base en la descentralización y la diversificación de actores implicados. Se asume que un mayor número de actores resultan más eficientes a la hora de atender contextos sociolaborales más diversos y de llevar a cabo actuaciones que por ello deben ser más especializadas desde el punto de vista del territorio o de los grupos y necesidades a atender. La gestión se reorganiza mediante la contractualización de las relaciones entre la administración y un amplio conjunto de actores y a través de la compartimentación de sus funciones y contenidos de actuación (Van Berkel, 2010). Los SPE se hacen menos públicos y más descentralizados.

Aunque tiene carácter europeo, el proceso de descentralización y contractualización adquiere en España dimensiones particulares. Desde los años ochenta constituyen hitos del proceso el fin del monopolio de la administración central en el ámbito de la intermediación laboral y la colocación y los traspasos de competencias a las comunidades autónomas. Los agentes intervinientes en el ámbito de las políticas de empleo se han multiplicado y participan en ellas compitiendo y dividiéndose el trabajo a través de subvenciones y concesiones públicas desde los distintos niveles de la administración. Esto ha acabado configurando un proceso de contractualización en cascada (Vallecillo, 2011; Martín, 2014).

Los fundamentos y principios que rigen los SPE en España están orientados desde el ámbito supraestatal europeo. Su regulación básica y su articulación financiera son competencia de la administración central, pero su gestión es responsabilidad de las comunidades autónomas, en concreto, de los servicios de empleo autonómicos. Estos las implementan sobre el terreno mediante la colaboración de un amplio conjunto de agentes públicos y privados (administraciones locales, entidades sin ánimo de lucro, organizaciones sindicales y patronales o empresas). Predomina la gestión basada en la concesión de subvenciones en el marco de programas. Los SPE de ámbito regional gestionan las políticas de activación mediante la compartimentación de los diferentes tipos de medidas o actuaciones, estableciendo regulaciones y programaciones diferenciadas.

En cada regulación específica se delimitan a través de convocatorias periódicas los plazos y condiciones a través de los que distintos agentes pueden participar en su ejecución y recibir para ello financiación pública.

En relación con la forma en que se dirigen a las personas desempleadas, cabe señalar que en España, los SPE autonómicos ofrecen orientación profesional, un tipo de intervención basado en el refuerzo de los recursos informativos y psicológicos de quienes buscan empleo. La oferta de servicios comprende también programas formativos o de práctica laboral para adquirir o mejorar competencias profesionales y programas de apoyo al empleo por cuenta propia o ajena que conceden ayudas económicas y asesoramiento especializado. Asimismo, se ofrece la posibilidad de concurrir a las ofertas de trabajo que realicen las empresas a través de las oficinas públicas de colocación viendo reforzada dicha concurrencia mediante incentivos económicos dirigidos a las empresas que contraten.

Las personas que perciben ayudas económicas por desempleo en forma de prestaciones o subsidios, cuya gestión es competencia estatal, deben atender los requerimientos de participación en esta oferta de los servicios de empleo autonómicos. La vinculación entre la percepción de ayudas económicas en forma de subsidios y la participación en medidas activas de orientación, formación o experiencia laboral es un rasgo básico de sucesivos programas de diseño estatal e implementación autonómica que en numerosas ocasiones acogen la palabra activación en su denominación oficial³.

En cualquier caso, lo relevante de la apelación a las personas desempleadas que hace los SPE no son los contenidos materiales de su oferta, sino el hecho de que se las responsabilice de su vuelta al mercado de trabajo. La seguridad frente al desempleo se la debe proporcionar uno a sí mismo, no debe esperarla del gobierno. Se puede evitar el desempleo si se interviene sobre uno mismo reduciendo las carencias y reforzando las capacidades. Las políticas de activación individualizan y psicologizan el problema del desempleo resaltando la importancia de la motivación, la voluntad, la adaptación o la autonomía personales como claves que confieren empleabilidad ante el mercado laboral (Crespo y Serrano, 2013). Pretenden ajustar perfiles y habilidades de quienes están en paro a las demandas de empleadores y empresas. La responsabilidad de los SPE es la de proporcionar recursos e instrumentos, pero la inserción y posición laboral que se alcancen dependen de los esfuerzos que hagan los individuos por orientarse, cualificarse y emplearse (Serrano *et al.*, 2014).

En síntesis, la intervención pública frente a la falta de ocupación bajo el paradigma de la activación ha acabado reconfigurada por dos niveles de contractualización. Uno es el de las relaciones que mantienen la administración y sus agentes colaboradores en el marco de diferentes programas. Otro es el del acceso

³ Como ejemplo puede citarse el vigente Programa de Activación para el Empleo (<https://www.sepe.es/>)

por parte del individuo a una oferta compartimentada de servicios puntuales de cuya eficacia última asume en exclusiva la responsabilidad. La doble contractualización expresa la redefinición de la responsabilidad pública frente al problema del desempleo que supone la activación. Esta reconfiguración de los SPE revierte en el terreno sobre la población desempleada. El estudio de la forma en que lo hace ha sido objeto de un estudio de caso del que se ocupa el siguiente epígrafe.

6. VIVENCIAS CRÍTICAS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO, UN ESTUDIO DE CASO

El trabajo que se expone a continuación es fruto de una investigación centrada en el funcionamiento de los SPE en Andalucía. Los rasgos básicos de los SPE de la activación, expuestos en el apartado anterior, son compartidos por el conjunto de comunidades autónomas y, por ello, puede considerarse que el andaluz constituye un caso genérico, representativo a efectos analíticos.

El estudio se ha centrado en el público usuario de los SPE, personas sin ocupación o que buscan mejorar la ocupación que tienen. Se han analizado sus experiencias y posicionamientos acerca de los servicios y programas en los que se ha participado. Se ha querido saber qué valor o utilidad se les atribuye y qué acuerdos o desacuerdos suscitan sus maneras de implementarse.

Estas experiencias y posicionamientos han sido observados y analizados a partir de la realización de siete grupos focalizados realizados en distintas provincias andaluzas. En dichos grupos participaron hombres y mujeres desempleadas o demandantes de mejora en la ocupación y por ello usuarias de oficinas de intermediación laboral, servicios de orientación profesional o programas de formación laboral⁴.

Esta participación en los SPE implica el contacto recurrente con varios recursos públicos y, particularmente, la derivación a través de distintos dispositivos. Esta forma de participación es el reflejo de la lógica de la activación, del modo en que los SPE apelan a sus usuarios para que busquen empleo y lleven a cabo una serie de pasos, esto es, sigan un itinerario para la mejora de su situación laboral. Los demandantes de ocupación recorren así distintas medidas. Se trata de tránsitos entre contenidos (actuaciones en las que se participa). Se trata también de tránsitos entre operadores (entes que gestionan y realizan dichas actuaciones), entre formas de

⁴ Las decisiones acerca de la composición de los grupos se adoptaron procurando el adecuado equilibrio entre homogeneidad y heterogeneidad. Se reunió a personas de distintas edades, niveles de formación y trayectorias laborales previas a su situación de demandantes de empleo o de mejora en la ocupación. Los y las participantes fueron captadas en los lugares donde recibían atención de los SPE entre julio de 2012 y noviembre de 2015. Sus entornos de residencia, y por tanto de contacto y acceso a los SPE, fueron asimismo diferentes: Sevilla capital; localidades del área metropolitana de Sevilla; municipios rurales de la provincia de Jaén; Málaga capital; y municipios costeros de la provincia de Málaga distintos a la capital. Las citas recogidas en este trabajo se identifican aludiendo al sexo de la persona y a su entorno de residencia, esto es, de contacto y acceso a los SPE.

atención y tipo de profesionales (asesores de las oficinas, orientadores de las unidades, gestores y profesorado de entidades formativas) y entre lugares (centros o sedes donde se llevan a cabo)⁵.

Las manifestaciones recabadas permiten hablar de predominio de experiencias y posicionamientos críticos. Estos ponen sin duda de manifiesto las limitaciones con las que los actuales SPE, bajo el paradigma de la activación, contribuyen a hacer frente a la pobreza laboral que se liga a la falta de ocupación.

La base de estos posicionamientos críticos la proporcionan las recurrentes experiencias en las que el tránsito entre dispositivos o programas no se perciben facilitados por estos. Así, se acaba experimentando a los SPE como un conjunto de compartimentos entre los que hay que transitar pero entre los que no existe no existe una conexión adecuada. De hecho, se desconfía de que unos faciliten el paso a los otros. En este sentido, se considera que el acceso a los recursos se debe a la implicación propia, al papel activo que asume el sujeto frente a la pasividad o falta de apoyo de los dispositivos públicos de intermediación u orientación. En consonancia con esto, se manifiesta escepticismo acerca de la eficacia o la utilidad de los citados dispositivos. Se muestran bajas expectativas sobre lo que puede resultar de su paso por ellos.

“Eso lo haces la primera vez, la segunda o la tercera que tú vas pero cuando tú te tiras tres años yendo...” (usuario, Sevilla capital).

Entre las personas que demandan ocupación, y a tenor de las entrevistas grupales mantenidas, se hace muy patente un discurso crítico hacia las políticas de activación y sus supuestos. Este apunta al hecho de que el funcionamiento real de los programas o servicios acaba adulterándolos o falseándolos. Se revela así insatisfacción y se adopta hacia los SPE una actitud disidente. Lo evidencia el hecho de que se ponga el acento en lo que aleja a lo real de lo previsto, a lo que ocurre de lo que debía ocurrir. Y, particularmente, el hecho de que se atribuyan responsabilidades de que esto ocurra.

“Ciertas cosas, por ejemplo, las veo que están bien planteadas, como la de las prácticas [en empresas] (...) hoy en día tú... aunque tengas un título, si no tienes experiencia no te quieren en ningún lado (...) Pero...si yo tengo una empresa digo «tres meses [de prácticas], se va, y llamo a otro, que esto lo aprende en una semana

⁵ En el caso de Andalucía el traspaso desde el Servicio Público de Empleo Estatal al Servicio Andaluz de Empleo (SAE), de las competencias en materia de políticas activas finaliza en 2003. A partir de dicha fecha, y con la única excepción de la intermediación laboral, reservada en exclusiva a las oficinas de empleo, los servicios de orientación laboral, los programas formativos o el fomento del empleo y el autoempleo son gestionados mediante la concesión de ayudas a la administración local y a entidades públicas y privadas que colaboran con la administración regional. Los programas y servicios se ofrecen desde centros o dependencias de dichos operadores. Para la implementación de estos programas y servicios, los entes colaboradores atienden a la población usuaria y gestionan su participación en los mismos.

y nunca contrato a nadie». Entonces, por un lado esa persona habrá estado aprendiendo tres meses, pero también la otra persona está abusando de eso” (usuario, Sevilla capital).

El disenso tiene su base en la consideración de que es la implementación de las políticas activas por parte de los operadores lo que las adulteran, las alejan de sus objetivos iniciales, genera efectos perversos. Se señala el incumplimiento por parte de los actores que participan en las políticas de activación del papel que les correspondería desempeñar. Este señalamiento se asienta sobre la convicción de que la persona que demanda ocupación sí está cumpliendo con su rol y puede llegar a mostrarse recurriendo a la ironía más o menos mordaz (Serrano *et al.* 2014).

“Cada vez que llego [me dice] «¿Cómo estás? ¿Estás bien? ¿Estas parado no?» (...) Nada más que le interesa que tú vayas a las sesiones grupales esas” (usuario, Sevilla capital).

Se percibe que los servicios y programas padecen de inercias que los vuelven ineficaces. Esas inercias se ven favorecidas por el desempeño de los profesionales o de las entidades que implementan los diferentes servicios. Importa únicamente cumplir con los requisitos formales o administrativos que les vienen impuestos y les permiten continuar resultando beneficiarios de la condición de entes colaboradores del servicio público de empleo. Los servicios de orientación se representan como abonados a unos contenidos limitados que se vuelven inútiles sobre la base de su ofrecimiento reiterado, casi automático. También se los representa más preocupados por el aspecto burocrático de la atención que por la atención misma.

“Perder una hora de mi tiempo así y por la cara, sin tener nada más que esa opción pues... dejé de ir, pero, vamos, he estado yendo cerca de un año simplemente a sellar su hora de trabajo y punto” (usuario, Sevilla capital).

“Ellos hacen lo mínimo para mantener ese puesto de trabajo, punto. Les da exactamente igual que la persona que esté, como la que no esté, como el problema que tenga, que no tenga, etc. Aquí cada uno que aguante su vela como pueda. Porque muchas veces la impresión que suele darte cuando vas: «relléname el papelito, (...) que no se me olvide el papelito»” (usuario, Sevilla área metropolitana).

Pero esta posición crítica no expresa únicamente el señalamiento de los entes operadores de los SPE por la pérdida de eficacia de sus programas o servicios. También expresa la denuncia por la adulteración y, en consecuencia, la pérdida de sentido de sus políticas. Son varias las vías en la que el discurso denota dicha denuncia.

En primer lugar, poniendo el acento en el papel que juegan las empresas en la desnaturalización de los objetivos y programas en los que se traducen las políticas de activación. Figuras como las prácticas en empresas y los incentivos a la

contratación se representan como vías cegadas para el acceso a la ocupación por el uso que hacen de ellas las empresas, considerado ventajista o abusivo.

“Yo en las prácticas que tuve (...) parecía que sí me iba a quedar pero después vi que la política suya [de la empresa] no era esa, sino beneficiarse de... de ahora te tengo aquí tres meses, después a otro tres meses... y no me cuesta... seguridad cero. Eso se lo tendrían que plantear los empresarios” (usuario, Sevilla área metropolitana).

“A la entidad privada lo que le interesa es eso, la subvención que va a coger, mirar a ver cómo puedo hacer para contratar a éste, pero que me den subvención, por aquí, por allí y al final pues... eso así no va a ningún lado” (usuario, Sevilla capital).

En segundo lugar, el posicionamiento crítico de los demandantes de ocupación pone de manifiesto la contradicción que supone el que en el ámbito de la intermediación, las formas de proceder y obligaciones a las que desempleados y empresas deben atenerse produzcan una gran asimetría. Mientras que los desempleados se ven forzados a concurrir a cualquier oferta bajo la amenaza de recibir algún tipo de sanción o limitación de acceso a otros servicios o medidas, las empresas no estarían sometidas a ningún tipo de compromiso, ni siquiera al meramente informativo.

“A mí me llamaron para decirme que había una oferta de trabajo (...) en un taller (...) Una vez que te llaman para una oferta de trabajo tienes que ir obligatoriamente (...), porque como tú no vayas a esa entrevista ya no te vuelven a llamar nunca. (...) Fui allí al taller: «Oye que tenía una cita contigo... »; «ah, sí, pero ya metí a uno (...) al final he metido a una persona... independiente del SAE [Servicio Andaluz de Empleo]». Y me enteré por ahí que había metido a un conocido suyo” (usuario, Málaga provincia).

Por último, algunas manifestaciones ponen sobre la mesa la falta de sentido que conlleva la distinción entre las políticas pasivas y las activas, la consideración de lo que significa estar activo en la que se basan las actuales políticas de empleo (Serrano *et al.*, 2014). Particularmente, señala a la vinculación cada más estrecha entre la percepción de la prestación por desempleo y la obligación de buscar activamente empleo. Y lo hace, como evidencian las citas anteriores, poniendo de manifiesto el ventajismo con el que se desenvuelven los empleadores tanto en el campo de la intermediación como en el de las políticas activas. Pero también señalando las limitaciones de la intermediación pública a la hora de proporcionar apoyo a las personas desempleadas.

“El del paro no es un derecho. Por lo visto ya no es un derecho tuyo eso. Lo del paro [la prestación por desempleo] no es una cosa que... Tú tienes que buscar activamente empleo... Y estás todo el día buscando empleo y no lo encuentras... Entonces, dos años parado y que no te llamen para nada (...) Pídemelo [el número de] móvil para mandarme un sms aunque sea” (usuario, Sevilla capital).

“Sale uno diciendo, estoy en el paro pero estoy solo. Somos un montón de gente en el paro pero estoy solo, sigo estando solo (...) Aquí estamos en una empresa [el servicio público de empleo] y ni somos parte ni somos partícipes de esta empresa (...) Tú te las ves y te las deseas si quieres formarte..., si quieres tener un trabajo te lo tienes que buscar tú, si tienes buscar un curso te lo tienes que buscar tú” (usuario, Sevilla área metropolitana).

En suma, se hacen así visibles las contradicciones que hacen experimentar las políticas de activación a quienes más precisan de ellas, tanto sus formas de implementarse sobre el terreno como el modo en que apelan a su implicación y sus expectativas.

7. ALGUNAS CONCLUSIONES

Los actuales SPE son la expresión de la lógica de la activación por lo que se proponen como solución a la desocupación de quienes se ayuden a sí mismos proveyéndose de una serie de actitudes y aptitudes, mejorando su empleabilidad, frente al mercado laboral (Moreno y Serrano, 2007; Serrano, 2016). En este escenario, los servicios públicos de empleo aparecen como los encargados de facilitar la adquisición de competencias (formación), de orientar predisposiciones y reforzar recursos personales para la búsqueda de empleo (orientación) y de mejorar las oportunidades de quienes concurren a una oferta laboral (gestión de la colocación e incentiación de las contrataciones). Para ello se implementan de forma descentralizada, desde dispositivos especializados en determinado tipo de actuaciones o programas, lo que supone en la práctica un desarrollo compartimentado y a cargo de agentes distintos.

Este trabajo ha puesto en relación estos rasgos de las políticas de activación con las experiencias que produce en su público usuario. De la realización de entrevistas grupales con personas que demandan ocupación, emerge un posicionamiento crítico hacia dichas políticas. Su interés en el marco de este trabajo no reside en que dicho posicionamiento sea unánime (aunque sí resulta predominante), sino en que pone sobre la mesa cuestiones muy relevantes. Tales son un conjunto de enmiendas sobre la capacidad de los actuales SPE para suponer, como política pública, un contrapeso efectivo a la pobreza laboral derivada de la falta de ocupación y frente a un mercado laboral flexibilizado hasta lo precarizador.

Así, se señala que las formas en que los operadores implementan las políticas activas suponen un incumplimiento del contrato implícito al que apela la activación y que los demandantes de ocupación sí estarían cumpliendo. Lo interesante de este posicionamiento crítico es la atribución de responsabilidades por las ineficiencias y adulteraciones que se perciben en la implementación de estas políticas. Este señalamiento lleva implícito una enmienda de las políticas de activación. La mejora de las posibilidades de acceso a la ocupación, el objetivo declarado de las mismas, resulta obstaculizada por los propios entes que las implementan o participan en ellas.

En el caso de los dispositivos públicos de empleo, se señala al despliegue poco integrado o coordinado de una oferta experimentada además como poco efectiva. El contacto con dispositivos, medidas y agentes distintos no se percibe como oferta coordinada ni como atención especializada. Emerge más bien como un obstáculo, como una sucesión poco articulada de pistas en la que uno o una tiene que aprender a moverse, en la que el acceso a los programas se debe más al esfuerzo individual que al engranaje institucional. Alimentan esta percepción experiencias como las interrupciones temporales de servicios sujetos a convocatorias y a cargo de operadores locales. También, la existencia de perfiles de acceso específicos que limitan la participación en determinadas medidas; o la burocratización de algunos dispositivos de atención.

En el caso de las empresas, se señala el uso ventajista que hacen (y se permite que hagan) de los programas y medidas que precisan de su participación. Los empleadores acceden sin contrapartidas a la condición de beneficiarios de prestaciones y ayudas públicas tanto en el campo de la intermediación como en el de los programas para la inserción laboral.

La voz de la ciudadanía que más necesita de intervenciones públicas solventes en un escenario laboral como el actual pone así de manifiesto las limitaciones de los SPE a la hora de proporcionar un apoyo más efectivo, y legítimo, ante la falta de ocupación.

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALUJAS RUIZ, Joan Antoni (2006), *El servicio público de empleo y la intermediación laboral*. Universidad de Barcelona, Textos Docentes.
- ALUJAS RUIZ, Joan Antoni (2012), “La intermediación laboral a nivel autonómico: servicios públicos de empleo versus empresas de trabajo temporal”, *Temas Laborales*, nº 113.
- ANDERSEN, Jorgen Goul, CLASEN, Jochen, VAN OORSCHOT, Wilm y HALVORSEN, Knut (2002), *Europe's new state of welfare: unemployment, employment policies and citizenship*. Bristol, Policy Press.
- BARBIER, Jean Claude (2006), “Activación de los sistemas de protección social y el seguro de desempleo”, en TOHARIA CORTÉS, Luis (comp.), *Los mercados de trabajo transicionales: nuevos enfoques y políticas sobre los mercados de trabajo europeos*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Colección Informes y Estudios.
- BONOLI, Giuliano (2011), “Active labour market policy in a changing economic context”, en CLASEN, Jochen y CLEGG, Daniel (eds.), *Regulating the Risk of Unemployment: National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*. Oxford, Oxford University Press.

- CALVO GALLEGO, F.J. (2017), Trabajadores pobres y pobreza de los ocupados: una primera aproximación, en CALVO GALLEGO, F.J. y GÓMEZ-ÁLVAREZ DÍAZ, R. (dirs.), *Trabajadores pobres y pobreza en el trabajo: Concepto y evolución de la pobreza en la ocupación: el impacto de las últimas reformas legales*. Murcia, Ed. Laborum.
- CALVO GALLEGO, F.J., y RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M. (dirs.) *et al.* (2011), *Colocación y servicios de empleo*. Madrid, Consejo Económico y Social de España.
- CASAS BAAMONDE, M^a, E. y PALOMEQUE LÓPEZ, M. C., (1994), “La ruptura del monopolio público de colocación: colocación y fomento del empleo”, *Relaciones laborales, revista crítica de teoría y práctica*, n^o 1.
- CLASEN, Jochen (2005), *Reforming European Welfare States: Germany and the United Kingdom Compared*, Oxford University Press.
- CLASEN, Jochen y CLEGG, Daniel (2011), “Unemployment protection and labour market change in Europe: towards ‘triple integration?’” y “The transformation of unemployment protection in Europe”, en CLASEN, Jochen y CLEGG, Daniel (eds.), *Regulating the Risk of Unemployment: National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*. Oxford, Oxford University Press.
- CRESPO SUÁREZ, E. y SERRANO PASCUAL, A. (2013), “Las paradojas de las políticas de empleo europeas: de la justicia a la terapia”, en *Universitas psychologica*, Vol. 12, N^o 4.
- DARMON, I., FRADE, C., DEMAZIÈRE, D. y HASS, I. (2006), “Formadores y usuarios frente al doble vínculo de la formación para la empleabilidad”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Vol. 24, n^o 2, 2006.
- DE LA CAL, M^a Luz (2014) “La pobreza laboral”. Centro de Documentación Hegoa. Boletín de recursos de información n^o40, septiembre 2014. Disponible en: [http://boletin.hegoa.efaber.net/assets/templates/33/Bolet %C3 %ADn_hegoa_n %C2 %BA40.pdf?1411646373](http://boletin.hegoa.efaber.net/assets/templates/33/Bolet%C3%ADn_hegoa_n%C2%BA40.pdf?1411646373)
- DE LATHOUWER, L. (2006), “De la gestión pasiva a la gestión activa del riesgo de paro: ¿qué podemos aprender de los mercados de trabajo transicionales?”, en TOHARIA CORTÉS, Luis (comp.), *Los mercados de trabajo transicionales: nuevos enfoques y políticas sobre los mercados de trabajo europeos*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Colección Informes y Estudios.

- DE LATHOUWER, L., (2006), “De la gestión pasiva a la gestión activa del riesgo de paro: ¿qué podemos aprender de los mercados de trabajo transicionales?”, en TOHARIA CORTÉS, Luis (comp.), *Los mercados de trabajo transicionales: nuevos enfoques y políticas sobre los mercados de trabajo europeos*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Colección Informes y Estudios.
- DEL PINO MATUTE, E. y RAMOS GALLARÍN, J.A., (2009), “Proceso político y reformas de la protección por desempleo en España”, en MORENO FERNÁNDEZ, L. (ed.) *Reformas de las políticas de bienestar en España*. Madrid, Siglo XXI.
- DEL PINO MATUTE, E. y RAMOS GALLARÍN, J.A., (2013), “Políticas de protección por desempleo: hacia la remercantilización y la activación”, en DEL PINO MATUTE, E. y RUBIO LARA, M^a.J., *Los Estados del Bienestar en la encrucijada, políticas sociales en perspectiva comparada*, Madrid, Ed. Tecnos.
- ESPINA MONTERO, Á. (2007), “Estado del Bienestar, democracia y pactos sociales en España: las políticas de empleo, desempleo y mercado de trabajo”, en *Modernización y Estado del Bienestar en España*. Madrid, Fundación Carolina y S. XXI.
- ESPING ANDERSEN, G. y PALIER, B. (2010), *Los tres grandes retos del Estado del Bienestar*, Barcelona, Ed. Ariel.
- GARCÍA SERRANO, C. (2007), “Las políticas del mercado de trabajo: desempleo y activación laboral”, en *Política y Sociedad*, Vol. 44, N^o 2.
- LAYARD, R., NICKELL, S. y JACKMAN, R. (1996), *La crisis del paro*, Madrid, Ed. Alianza.
- LÁZARO SÁNCHEZ, J.L., (2003), “El Servicio Andaluz de Empleo”, *Temas Laborales*, n^o 68.
- LÁZARO SÁNCHEZ, J.L., (2017), Aproximación al tratamiento de la pobreza laboral en las políticas de empleo e inclusión social, en CALVO GALLEGOS, F.J. y GÓMEZ-ÁLVAREZ DÍAZ, R. (dirs.), *Trabajadores pobres y pobreza en el trabajo: Concepto y evolución de la pobreza en la ocupación: el impacto de las últimas reformas legales*, Murcia, Ed. Laborum.
- LUQUE CASTILLO, F.J., (2013), “La formación para el empleo: reparto de competencias entre niveles de gobierno y otros actores involucrados”, en DELGADO FERNÁNDEZ, S. y ORTEGA PÉREZ, N. (eds.), *Políticas activas de empleo, una mirada desde Andalucía*. Granada, Ed. Comares.
- MARTÍN MARTÍN, M^a. P., (2014), “Servicios públicos de empleo y nuevos modos de gobernanza”, en FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C.J. y SERRANO PASCUAL, A. (coords.), *El paradigma de la flexiguridad en las políticas de empleo españolas: un análisis cualitativo*, Madrid, CIS.

- MARTÍNEZ LÓPEZ, A. y DELGADO FERNÁNDEZ, S. (2011), “Políticas activas de empleo: una aproximación evaluativa desde el análisis del discurso”, *Revista Española del Tercer Sector*, N° 19.
- MOLINA NAVARRETE, C. (2012), “Intermediación y políticas activas de empleo: una urgente reforma que brilla por su ausencia”, *Temas laborales*, N° 115.
- MORENO FERNÁNDEZ, L. (2007), “Europa social, bienestar en España y la ‘malla de seguridad’, Instituto de Políticas y Bienes Públicos (CSIC), Documento de trabajo, n° 07-08. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10261/2649>.
- MORENO FERNÁNDEZ, L. y SERRANO PASCUAL, A. (2007), “Europeización del Bienestar y activación”, *Política Sociedad*, Vol. 44, Núm. 2.
- MOSLEY, H. y SPECKESSER, S. (1997), *Market share and market segment of Public Employment Services*, Discussion Paper FS I 97-208 Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- MUFFELS, R. (2006), “La movilidad del mercado de trabajo y las pautas de empleo”, en TOHARIA CORTÉS, Luis (comp.), *Los mercados de trabajo transicionales: nuevos enfoques y políticas sobre los mercados de trabajo europeos*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- PÉREZ ORTIZ, L. (2014), “Políticas laborales: Políticas activas de mercado de trabajo” y “Políticas laborales: Políticas pasivas del mercado de trabajo: el subsidio de desempleo”, en RUESGA BENITO, S.M. (dir.) (2014), *Economía del trabajo y política laboral*. Madrid, Pirámide.
- RIVAS HERRERO, L.A., (2013), “Evolución y retos de los servicios públicos de empleo de la Unión Europea en un contexto de crisis: un estudio comparado” en ALARCÓN BRAVO DE RUEDA, P.O. y MORENO DE VEGA y LOMO, F. (coords.), *Políticas públicas de empleo, un estudio desde el derecho comparado*. Granada, Ed. Comares.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M. y LÁZARO SÁNCHEZ, J.L., (2006), “La intermediación”, en CALVO GALLEGO, F.J., MORALES ORTEGA, J.M., y RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M. (coords.), *Lecciones de Derecho del Empleo*, Madrid, Ed. Tecnos.
- SANTAMARÍA, E. y SERRANO, A. (2016), *Precarización e individualización del trabajo*. Barcelona, UOC.
- SANZ DE MIGUEL, P. (2013), “El discurso de la activación dentro de la Estrategia Europea de Empleo: análisis de los marcos interpretativos”, en *Intersticios: Revista sociológica de pensamiento crítico*, Vol. 7, N° 1.

- SERRANO FALCÓN, C. (2004), *Servicios públicos de empleo e intermediación laboral en las comunidades autónomas (en el marco de la Ley de Empleo 56/2003)*, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch.
- SERRANO FALCÓN, C. (2009), *Servicios públicos de empleo y agencias de empleo privadas: público y privado en la actividad de colocación*, Granada, Ed. Comares.
- SERRANO PASCUAL, A. (2016), “Nuevas políticas laborales e individualización del trabajo: activación, flexiguridad y emprendimiento”, en *Precarización e individualización del trabajo*. Barcelona, UOC.
- SERRANO PASCUAL, A., FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C.J. y ARTIAGA LEIRAS, A. (2014), “Paradojas y ambivalencias en la activación laboral”, en FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C.J. y SERRANO PASCUAL, A. (coords.), *El paradigma de la flexiguridad en las políticas de empleo españolas: un análisis cualitativo*, Madrid, CIS.
- SJÖBERG, O., PALME, J. y CARROLL, E. (2010), “Unemployment Insurance”, en CASTLES, Francis *et al.* (eds.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford, Oxford University Press.
- SOBRINO GONZÁLEZ, G.M^a. (2006), *La política de colocación*. Albacete, Ed. Bomarzo.
- THUY, P., HANSEN, E. y PRICE, D. (2001), *El servicio público de Empleo en un mercado de trabajo cambiante*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración. Colección Informes OIT, n^o 55.
- VALLECILLO GÁMEZ, M^a.R., (2011), *Políticas de empleo y nuevos territorios de regulación: Discursos para un modelo de gestión regional-local*, Sevilla, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales.
- VAN BERKEL, R. (2010), “The Provision of Income Protection and Activation Services for the Unemployed in ‘Active’ Welfare States. An International Comparison”, *Journal of Social Policy*, 39.

RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL Y POBREZA EN LA OCUPACIÓN

MARÍA JOSÉ ASQUERINO LAMPARERO

*Profesora sustituta interina de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Sevilla*

“si no era una cosa grave que él, trabajador, careciese de trabajo”.

VICTOR HUGO, Los miserables

1. LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL: CONCEPTO

Es innegable que en la actualidad estamos sometidos a incesantes cambios y vaivenes sociales que afectan a nuestro modo de concebir las relaciones interpersonales e incluso las que mantenemos con nosotros mismos. Ante esta realidad, las tradicionales fórmulas de afrontar problemas se muestran inoperantes en parte por la rigidez bajo la que han surgido. En este contexto de cambio permanente se sitúa el ordenamiento jurídico, y específicamente el ordenamiento jurídico laboral, que ofrece soluciones, en ocasiones, en extremo encorsetadas para abordar las controversias que se suscitan en la práctica y de forma particular en las relaciones laborales.

A las tradicionales inquietudes jurídicas laborales (derechos colectivos, protección frente a las formas de extinción empresarial y garantías para que el empleado pueda conciliar su vida personal -familiar o no- con la profesional) surgen otras a las que la norma escrita no puede hacer frente con la presteza que requiere el ser humano, al menos, el hombre del siglo XXI.

Con este discurso no tratamos de concluir en la obsolescencia de los textos normativos escritos ni, por supuesto, en que sean superfluos; ellos son, de hecho, el punto de partida, los pilares para poder construir y avanzar socialmente.

Necesario es, por tanto, contar con un sistema legal que encauce las relaciones laborales, que dote de estabilidad a las prestaciones de servicio, creando un sistema

de garantías que permita conservar el negocio suscrito entre las partes y que durante su transcurso se puedan ejercitar una serie de derechos mínimos. Pero, siendo ello imprescindible, se hace preciso avanzar a través de la autorregulación, desarrollando un principio -que es el que se pretende abordar con el presente- que se basa en el reflejo que nuestros actos tienen de cara a terceros.

Esta es la idea de responsabilidad aquí empleada y que se identifica con la acepción que se tiene de este término como compromiso u obligación moral¹ que se asume frente a un tercero. En este sentido, el nivel de exigencia o implicación que a estos efectos nos interesa es el que discurre parejo al papel que cada uno representa en la sociedad.

Específicamente, lo que nos interesa abordar es la asunción de responsabilidades ideales y reales que tiene una empresa para con la sociedad, centrándonos entonces en el concepto de responsabilidad social empresarial o corporativa² o “ciudadanía social de la empresa”³, aunque la dimensión que contemplaremos será más reducida, por cuanto nuestro examen quedará circunscrito a la responsabilidad que asume la empresa frente a unos terceros muy concretos: sus empleados.

Y, aunque en un primer momento pudiéramos pensar que este concepto es nuevo, lo cierto es que sus antecedentes se remontan a 1960⁴ y se desarrolla

¹ “¿Es además la última carta que le queda al Derecho Social para hacer efectivo a escala global el respeto a los Derechos Laborales más básicos?” se/nos pregunta PERÁN QUESADA, S.: “La responsabilidad social de la empresa en Andalucía”, en LÓPEZ CUMBRE, L. (Coord.): *Autonomía y heteronomía en la responsabilidad social de la empresa*, 2012, Comares, pág. 292.

² SALIDO BANÚS, J.L.: “El Derecho del Trabajo: encrucijada entre los derechos de los trabajadores y el derecho a la libre empresa y la responsabilidad social de la empresa”, en LÓPEZ CUMBRE, L. (Coord.): *Autonomía y heteronomía en la responsabilidad social de la empresa*, 2012, Comares, pág. 1116. Los términos “responsabilidad social de la empresa” y “responsabilidad social corporativa” aluden a la misma realidad, aun cuando la segunda expresión es propia de los países anglosajones en clara alusión a las grandes empresas; en el mismo sentido, DE LA VILLA GIL, L.E.: “La responsabilidad social corporativa, además de la ley, pero no en sustitución de la ley y, menos todavía, en contra de la ley” en LÓPEZ CUMBRE, L. (Coord.): *Autonomía y heteronomía en la responsabilidad social de la empresa*, 2012, Comares, pág.1303.

³ CALVO GALLEGO, F.J y VALVERDE ASENSIO, A.: *Guía sobre Responsabilidad Social de las Organizaciones*, UGT-Sevilla, 2007, op.cit., pág.3.

⁴ CALVO GALLEGO, F.J. y VALVERDE ASENSIO, A.: *Guía sobre Responsabilidad Social de las Organizaciones*, op.cit., pág. 2. Señalan el origen mediato e inmediato del término, como también lo hace SALIDO BANÚS, J.L.: “El Derecho del Trabajo: encrucijada entre los derechos de los trabajadores y el derecho a la libre empresa y la responsabilidad social de la empresa”, op.cit., pág. 1116; ; TASCÓN LÓPEZ, R.: “Reflexiones sobre la naturaleza jurídica de la responsabilidad social de la empresa”, en LÓPEZ CUMBRE, L. (Coord.): *Autonomía y heteronomía en la responsabilidad social de la empresa*, 2012, Comares, pág.1018 “a lo largo de la segunda mitad del siglo XX”.

Entre nosotros, la primera norma que regula la responsabilidad social de forma específica es la Ley de Economía Sostenible (Ley 2/2011 de 4 de marzo), siendo varios los preceptos que tratan sobre esta cuestión. Así, partiendo del art.39, se observan también referencias en los art.20 o 35.

inicialmente en la cultura anglosajona caracterizada por un escaso intervencionismo estatal, particularmente en la ordenación de las relaciones laborales⁵. Posteriormente esta filosofía se exportará, siendo el responsable de su universalización el modelo de globalización imperante⁶ y la constancia que subyace de que, de alguna forma, todos los agentes implicados están llamados a solucionar los problemas sociales⁷, dada la imposibilidad manifiesta de atribuir esta tarea de forma exclusiva a los poderes públicos⁸.

El término que ahora estudiamos es prolijo en significados, siendo múltiples las definiciones que podemos expresar en función del punto de vista (geográfico, temporal, personal) que se adopte. Esta falta de unanimidad en cuanto a su definición provoca que, en ocasiones, se confunda con otras realidades próximas -cuales son la acción social de la empresa o las obras de caridad⁹- que también lo integran pero con las que no se identifican de forma exclusiva.

Precisamente esa heterogeneidad -en lo que hace a su contenido- redundante en la idea de que no nos encontramos ante un “concepto jurídico”¹⁰, circunstancia esta que se observa cuando se constata que la responsabilidad a la que se alude es la que se identifica con una forma de entender las relaciones, plasmándose en un actuar honesto, comprometido y juicioso¹¹.

⁵ CALVO GALLEGO, F.J.: *Códigos éticos y derechos de los trabajadores*, Ed. Bomarzo, 2008, pág. 6; en el mismo sentido, SALIDO BANÚS, J.L.: “La responsabilidad social en las pequeñas y medianas empresas”, op.cit, pág. 250.

⁶ RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.: “La responsabilidad social de la empresa en tiempos de reforma laboral”, en LÓPEZ CUMBRE, L. (Coord.): *Autonomía y heteronomía en la responsabilidad social de la empresa*, 2012, Comares, pág.1.135. Este autor señala que el éxito de la responsabilidad social corre paralelo con los intentos fallidos de imponer “estándares sociales internacionales”.

⁷ CALVO GALLEGO, F.J y VALVERDE ASENSIO, A.: *Guía sobre Responsabilidad Social de las Organizaciones*, op.cit., pág. 3 reflexionan en torno a esta idea.

⁸ TASCÓN LÓPEZ R.: “Reflexiones sobre la naturaleza jurídica de la responsabilidad social de la empresa”, op.cit., pág. 1020, marca la diferencia entre el poder que ejercían en otras épocas históricas los Estados y cómo aquel ha sido poco a poco asumido por las mercantiles, teniendo en sus manos la posibilidad de “tratar de remediar, en parte, las indeseables consecuencias derivadas del modelo económico-productivo imperante”.

⁹ Por su parte, ESTEBAN LEGARRETA, R. y ROJO TORRECILLA, E.: “Responsabilidad social empresarial y colectivos desfavorecidos” en FERNÁNDEZ AMOR, J.A. y GALÁN DURÁN, C. (Coord.), *La responsabilidad social empresarial: un nuevo reto para el Derecho*, Madrid, 2009, pág. 133, exponen la conexión entre la doctrina social de la Iglesia, el concepto de economía social y el que ahora estudiamos.

¹⁰ SALIDO BANÚS, J.L.: “ El Derecho del Trabajo: encrucijada entre los derechos de los trabajadores...”, op.cit., pág. 1117.

¹¹ CALVO GALLEGO, F.J y VALVERDE ASENSIO, A.: *Guía sobre Responsabilidad Social de las Organizaciones*, op.cit, pág. 15. Deslindan los autores el concepto de responsabilidad netamente jurídico (reacción ante un incumplimiento) del que nos aporta la Real Academia Española que es el señalado en el cuerpo del presente y con el que nos hemos de sentir identificados a la hora de abordar el término.

El contenido de esta responsabilidad es dispar, pues engloba materias muy diferentes entre sí, proyectándose hacia el medioambiente (ámbito donde se origina), tratando aspectos económicos y/o financieros y, por supuesto, extendiéndose al campo netamente social, afectando a los trabajadores o prestadores de servicio y colaboradores con los que la empresa está unida a través de un vínculo jurídico. De esta manera, la responsabilidad social empresarial se desliga de la idea de acciones puntuales y se refiere a una filosofía empresarial que se proyecta hacia el futuro¹² y que trata de ser respetuosa con el medio ambiente (referencia a la idea de sostenibilidad), con los derechos del trabajador, el bienestar social y específicamente el de la comunidad más cercana.

Por esta razón, bien podríamos entender a la responsabilidad social empresarial como una política de empresa, “una nueva forma de gestión empresarial, que postula, desde el cumplimiento estricto de las obligaciones legales vigentes, la integración voluntaria en su gobierno y gestión, en su estrategia, y en sus políticas y procedimientos, de las preocupaciones sociales, laborales, medioambientales y de respeto a los derechos humanos”¹³.

Y en esa búsqueda de nuevas fórmulas para gestionar la empresa no podemos descartar intenciones publicitarias. Una empresa socialmente responsable es una empresa que ofrece una buena imagen al consumidor y esta circunstancia redundará positivamente en los beneficios a obtener¹⁴. Mas, entendemos, que esta constancia no debe ser interpretada en términos negativos; efectivamente, la razón primera y última de la empresa es percibir un beneficio económico y si la obtención de este consigue repercutir positivamente en la sociedad, poco importan las intenciones o motivos no altruistas de las mercantiles.

¹² Solo en la medida en que la idea de responsabilidad sea consustancial a la del negocio emprendido, podremos hablar propiamente de responsabilidad social empresarial. De esta forma, se diferencia de las acciones puntuales filantrópicas que lleva a cabo la empresa, pues “Si queremos darle algún valor, y no difuminarla de tal modo que se convierta en un simple espíritu sin mayor utilidad práctica, es necesario identificarla con un compromiso estable y general de la organización productiva para integrar de forma social y medioambientalmente sostenible su comportamiento”. CALVO GALLEGO, F.J. y VALVERDE ASENSIO, A.: *Guía sobre Responsabilidad Social de las Organizaciones*, op.cit. pág. 14.

¹³ CALVO GALLEGO, F.J.: “Responsabilidad social y voluntariedad; del soft law a la autorregulación progresivamente regulada”, en LÓPEZ CUMBRE, L. (Coord.): *Autonomía y heteronomía en la responsabilidad social de la empresa*, 2012, Comares, pág. 1071.

¹⁴ CALVO GALLEGO, F.J: *Códigos éticos y derechos de los trabajadores*, op.cit., pág. 7, señala que las razones “de mera utilidad empresarial” fueron las que impulsaron inicialmente la idea de la ética de los negocios, sobre todo en Estados Unidos, siendo la asunción de este compromiso ético el germen de la responsabilidad social empresarial.

Ya en el Informe FORÉTICA 2004, se recogía cómo un alto porcentaje de las empresas (81 % de las empresas IBEX 35 y 49 % del total de las encuestadas) pensaba que la responsabilidad social repercutía en su actividad económica: http://www.foretica.org/wp-content/uploads/2016/01/cuaderno_foretica_1_responsabilidad_social_empresarial.pdf.

La anterior aseveración nos acerca a la respuesta a la que podríamos alcanzar cuando nos preguntamos acerca de cómo se puede convencer a la empresa de que adopte un modelo de hacer negocios basado en esta idea de responsabilidad social; viendo el reverso de la moneda, que no es otro más que la responsabilidad social es otro activo empresarial y, como tal, si se explota podrá generar ventajas competitivas que, a la postre, se traducirán en rentabilidad económica¹⁵.

En este plano, LÓPEZ CUMBRE¹⁶ destaca las bondades -también económicas- que le reporta a la empresa la adopción de este modelo. No es descartable que el consumidor prefiera a estas entidades comprometidas socialmente que proyectan una idea de solvencia que no es estrictamente crematística. Descendiendo a nuestro país, no olvida esta autora resaltar los inconvenientes o riesgos de la responsabilidad social empresarial al observar la composición del tejido empresarial y la cultura presidida por la preocupación por la propia supervivencia económica antes que por otras cuestiones más sociales, observándose la desatención frecuente de las normas laborales.

De cualquier forma, necesario es resaltar que esa responsabilidad a la que se siente llamada la empresa no se hace depender del tamaño de la misma, ni se refiere tampoco a una única realidad empresarial. Ciertamente es que la responsabilidad social se enfocó tradicionalmente para ser aplicada por la gran empresa, y el discurso que sobre ella se entablaba era muy reducido, preocupándose de ella casi exclusivamente en entornos académicos (jurídicos o economistas). No obstante, en la actualidad, la realidad de la responsabilidad de la empresa para con la sociedad es algo que inquieta

¹⁵ El Informe de la Subcomisión Parlamentaria para promover la responsabilidad social de la empresa contenido en la Estrategia 2014-2020 para empresas, administraciones públicas y el resto de organizaciones para avanzar hacia una sociedad y una economía más competitiva, productiva, sostenible e integradora, utiliza esta idea para sembrar la inquietud del empresariado español.

TASCÓN LÓPEZ, R.: “Reflexiones sobre la naturaleza jurídica de la responsabilidad social de la empresa”, op.cit., pág. 1021 abundó en esta idea y señala que aun cuando no se puede negar que este modelo implica gastos “o renuncia a ciertos posibles beneficios a corto plazo” si se pone la atención en el futuro se observa cómo “redundará en un mayor beneficio y un incremento de la esperanza de vida de la empresa”.

¹⁶ LÓPEZ CUMBRE, L.: “La dimensión normativa nacional de la responsabilidad social de la empresa” en *Autonomía y heteronomía en la responsabilidad social de la empresa*, LÓPEZ CUMBRE, L. (Coord.), 2012, COMARES, pág.67 y pág.68.

a más sectores sociales¹⁷, extendiéndose a la pequeña y mediana empresa, a la Administración Pública¹⁸ y a las ONG¹⁹.

Una vez perfilado el sentido que tiene el vocablo “responsabilidad” a los efectos aquí pretendidos, se hace preciso detenernos en la idea “social” que completa la comprensión del término. Así, este buen hacer del empresario tiene como destinatario a la sociedad, pero ¿a quién o quiénes concretamente? De nuevo en este punto cabe múltiples interpretaciones, desde la restrictiva, considerando que se identifica con los trabajadores a la comúnmente aceptada que hace referencia no sólo al colectivo de empleados, sino también a los distintos individuos de la sociedad y más concretamente a los agentes o sujetos que son susceptibles de sufrir las injerencias de las actividades empresariales.

Así pues, y a modo de inicial aproximación que no desconoce la amplitud de enfoques bajo los cuales es susceptible de ser contemplada la responsabilidad social empresarial, de forma unánime por nuestra doctrina se acepta el concepto que nos

¹⁷ La constancia de esta realidad en SALIDO BANÚS, J.L.: “La responsabilidad social en las pequeñas y medianas empresas”, op.cit., pág.241. Destaca este autor -más adelante- cómo las dificultades económicas que atraviesa nuestro tejido empresarial es una rémora para el avance de la responsabilidad social empresarial, entendiéndolo con realismo que las medidas empresariales tendientes a la asunción de compromisos no son gratuitas para estas.

¹⁸ Existen, desde el ámbito del sector público, fórmulas para promover la idea de comportamientos responsables en la empresa. Así, la Ley de Contratos del Sector Público (Ley 9 /2017, de 8 de noviembre) uno de los criterios -el primero- para la adjudicación de los contratos es precisamente al que se alude en el art.145. 6.a) en el proceso específico de producción, prestación o comercialización de, en su caso, las obras, los suministros o los servicios, con especial referencia a formas de producción, prestación o comercialización medioambiental y socialmente sostenibles y justas”. En coherencia con la previsión legal el Real Decreto 94/2018, de 2 de marzo, por el que se crea la Comisión Interministerial para la incorporación de criterios sociales en la contratación pública, que desarrolla la idea de la contratación pública con empresas socialmente responsables. Mención también para el Real Decreto 221/2008 de 15 de febrero por el que se crea y regula el Consejo Estatal de Responsabilidad Social de las Empresas.

Cercana a la redacción del presente, el Real Decreto 595/2018, de 22 de junio, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. El art.8 señala -como órgano directivo dependiente de la Secretaría de Estado de Empleo- a la Dirección General del Trabajo Autónomo, de la Economía Social y de la Responsabilidad Social de las Empresas.

Para un estudio detallado de las normas que contienen referencias a la responsabilidad social de la empresa, véase LÓPEZ CUMBRE, L.: “La dimensión normativa nacional de la responsabilidad social de la empresa”, op.cit, págs.82-88.

En el panorama normativo internacional aludir a la reciente promulgación de la ley 2016-1088, de 8 de agosto de 2016, sobre el trabajo, la modernización social y la garantía de los itinerarios profesionales que modificando el Código de Trabajo francés recoge en su capítulo II la “responsabilidad social de las plataformas” . Este capítulo ha sido objeto de una reciente modificación (1 de agosto de 2018) que afecta, en lo que a nuestro estudio hace, a la posibilidad (ponemos aquí el acento) que ostentan estas plataformas de elaborar la “carta de responsabilidad social” (art. L. 7342-1 del Código de Trabajo).

¹⁹ CALVO GALLEGOS, F.J. y VALVERDE ASENSIO, A.: *Guía sobre Responsabilidad Social de las Organizaciones*, op.cit, pág.15.

ofreció el Libro Verde de la Comisión Europea y que posteriormente recoge el Libro Blanco de 2006 “La RSE es, además del cumplimiento estricto de las obligaciones legales vigentes, la integración voluntaria en su gobierno y su gestión, en su estrategia política y procedimiento, de las preocupaciones sociales, laborales, medio ambientales y de respeto de los derechos humanos que surgen de la relación y el diálogo transparentes con sus grupos de interés, responsabilizándose así de las consecuencias y los impactos que se derivan de sus acciones. Una empresa es socialmente responsable cuando responde satisfactoriamente a las expectativas que sobre su funcionamiento tienen los distintos grupos de interés”²⁰.

Y si hay una característica que por antonomasia define la responsabilidad social empresarial, esta es sin duda la voluntariedad. El empresario es libre²¹ -con base en el art.38 de nuestra Carta Magna- para escoger si quiere o no implantar un modelo de gestión que respete todas o algunas de las premisas que, a la postre, hacen que podamos observar que su modelo de negocios es responsable en el sentido antes reflejado. Por supuesto, esa libertad es defendida por la clase empresarial. Es esta, la

²⁰ En el Libro Verde de la Comisión Europea de 18 de julio de 2001 se destacan las anteriores ideas de “integración voluntaria” y las “preocupaciones sociales y medioambientales” de la empresa cuando lleva a cabo su actividad económica.

Por su parte, una de las publicaciones de FORÉTICA (concretamente el cuaderno primero. http://www.foretica.org/wp-content/uploads/2016/01/cuaderno_foretica_1_responsabilidad_social_empresarial.pdf) insiste en la idea de voluntariedad, responsabilidad ante el mercado y la sociedad, “el medio ambiente y las condiciones de desarrollo humano” que implica abordar cuestiones como “las condiciones que permiten el desarrollo personal en el trabajo, el respeto a los consumidores como clientes y como ciudadanos con derechos, la conciliación de trabajo y vida personal, el trato imparcial a las personas en el medio laboral y profesional, el impacto de la actividad industrial en el entorno social y natural, las expectativas ciudadanas sobre la contribución de las empresas a los objetivos sociales (en temas como seguridad, salud, educación, integración, etc), la I+D+I, la reputación corporativa, la transparencia informativa, la promoción y mantenimiento de la confianza de los inversores”.

Coincidencia con lo reflejado por el informe del foro de expertos en responsabilidad social de las empresas, que señala que “además del cumplimiento estricto de las obligaciones legales vigentes, la integración voluntaria en su gobierno y gestión, en su estrategia, políticas y procedimientos, de las preocupaciones sociales, laborales, medio ambientales y de respeto a los derechos humanos que surgen de la relación y el diálogo transparentes con sus grupos de interés, responsabilizándose así de las consecuencias y los impactos que se derivan de sus acciones.” http://www.empleo.gob.es/es/sec_trabajo/autonomos/economia-soc/RespoSocEmpresas/foro_expertos/contenidos/INFORME_FOROEXPERTOS_RSE.pdf

²¹ LÓPEZ CUMBRE, L.: “La dimensión normativa nacional de la responsabilidad social de la empresa” op.cit, pág. 97; CALVO GALLEGOS, F.J.: “Responsabilidad social y voluntariedad del soft law a la autorregulación progresivamente regulada”, op.cit., pág. 1074, “sería así el fruto de la más completa libertad de la empresa”.

Esta nota consustancial al concepto que manejamos no obstaculiza la existencia de normas que de una u otra forma animen al empresario a adoptar políticas de responsabilidad social, CALVO GALLEGOS, F.J.: “ Responsabilidad social y voluntariedad...”, op.cit., pág. 1074 y 1075.

empresa, la que decide libremente adoptar (o no) este compromiso y caso de hacerlo decidir hasta dónde llegará este o qué actitudes concretas asumirá²².

Pero de esa libertad no debemos inferir necesariamente unilateralidad. De hecho, la voluntariedad a la que hemos hecho referencia a la hora de asumir determinados compromisos que redundan en beneficio de la más amplia comunidad (empezando por los sujetos directamente afectados que son sus trabajadores - subordinados o no-) no supone inexorablemente que aquellos hayan de ser elaborados única y exclusivamente por el empresario, proponiéndose por parte de la doctrina²³ la necesidad de garantizar la intervención de los agentes sociales que, de otro lado, puede verse avalada -al menos en lo relativo a las condiciones laborales- por los artículos 64 y 68 de nuestra norma básica laboral (ET aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre).

La segunda nota que caracteriza a la responsabilidad social empresarial es que esta “constituye un complemento de la legalidad”²⁴ a la que se adiciona²⁵ y que

²² El sentido es el enunciado por CALVO GALLEGO, F.J.: “Responsabilidad social y voluntariedad...”, op.cit., pág. 1074 “lo que nunca existiría sería una coercibilidad jurídica en la asunción originaria de estos compromisos por parte de la entidad”.

²³ SANGUINETI W.: <https://wilfredosanguinetti.wordpress.com/2010/03/06/responsabilidad-social-empresarial-y-participacion-de-los-trabajadores/> 6 de marzo de 2010 [Fecha de consulta: 20 de julio 2018] “En materia laboral, lo dicho supone que cualquier medida socialmente responsable, para merecer ese calificativo, ha de ser adoptada y puesta en práctica en el marco de un proceso de diálogo con los representantes de los trabajadores y no de forma vertical”.

En sus orígenes, la responsabilidad social de la empresa fue contemplada por los agentes sindicales con recelo por cuanto se pensaba que podía constituirse en excusa para promover la desregulación de los derechos laborales: LÓPEZ CUMBRE, L.: “La dimensión normativa nacional de la responsabilidad social de la empresa”, op.cit., pág. 75.

En la actualidad, tanto UGT como CCOO poseen observatorios bien sea de creación propia o por incorporación en uno ya constituido. También esta autora incluye una reflexión acerca de la visión empresarial tendente a negarles participación a los distintos stakeholders, haciendo especial mención a los sindicatos que se sienten específicamente llamados cuando se inciden en las condiciones de trabajo (vid. LÓPEZ CUMBRE, L.; *ibidem*, pág. 100).

Por su parte, ESTEBAN LEGARRETA, R. y ROJO TORRECILLA, E.: “Responsabilidad social empresarial y colectivos desfavorecidos”, op.cit., pág. 139: “que la RSE sea voluntaria no quiere decir que deba ser unilateral, destacándose desde la óptica sindical que una vez que la parte empresarial decide ponerla en marcha debe negociar su contenido concreto con los distintos grupos de interés legitimados”.

²⁴ LÓPEZ CUMBRE, L.: “La dimensión normativa nacional de la responsabilidad social de la empresa”, op.cit., pág. 103.

Esta idea de que la responsabilidad social constituye un plus de legalidad es la que nos hace desechar el concepto que expresa la World Business Council for Sustainable Development, por cuanto lo asimila a la “gestión de un negocio de una forma tal que *alcance* o exceda las expectativas éticas, legales, comerciales y públicas que la sociedad tiene en el negocio” (la cursiva es nuestra).

²⁵ CALVO GALLEGO, F.J.: “Responsabilidad social y voluntariedad...”, op.cit., págs.1072 y siguientes, que apunta como notas características y unánimemente aceptadas el elemento de la adicionalidad (“desarrollo de actuaciones que, desde el más absoluto respeto a la normativa

presupone la previa aceptación y cumplimiento del panorama normativo preexistente, pues sin esta acción anterior no será posible la efectiva implantación de aquella. Tal vez por esta razón, en nuestro ordenamiento el espacio para la responsabilidad social (en lo que hace a su dimensión netamente laboral) se vea más limitado al existir un amplio espectro jurídico-normativo que encauza las relaciones entabladas entre el empresario y trabajador. Esta realidad no supone, sin embargo, que no haya un lugar para los compromisos empresariales ultra normas y para comprobar esta realidad baste con contemplar cuestiones tan concretas como son los “procesos de selección para la contratación de los trabajadores... [así como] la formación, la seguridad y salud en el trabajo, el desarrollo profesional y la conciliación de la vida personal, laboral y familiar”²⁶ donde queda un amplio camino para que la responsabilidad social empresarial lo recorra.

Desde otro punto de vista, hemos de coincidir con TASCÓN LÓPEZ²⁷ quien señala cómo una empresa que cumple escrupulosamente con el panorama normativo que le vincula, está ya emprendiendo el camino hacia la consecución de la responsabilidad social. A partir de ahí, queda expedita la vía para la implementación de esta responsabilidad que la mayoría de las ocasiones se plasmará a modo de códigos de conducta de la empresa que redacta unilateralmente. Pero ¿sería factible que esos compromisos quedaran recogidos y reconocidos a través de previsiones convencionales?

Es en este último punto, con la cuestión antes planteada, donde hay que comprobar si el concepto inicialmente trabado sobre la responsabilidad social empresarial resiste a los embates que se suscitan cuando nos preguntamos acerca de si sería o no posible que tales medidas empresariales socialmente responsables se hicieran constar como cláusulas concretas en los convenios colectivos. En la medida en que hemos hecho pivotar a la responsabilidad social sobre los pilares de la voluntariedad (del empresario) y del ir más allá de las previsiones legales, ¿cómo podemos sostener con éxito que esta responsabilidad obedece a la unilateralidad empresarial generando obligaciones que no constan en normas, si la misma aparece en instrumentos normativos consensuados como son los convenios colectivos?

Las distintas opciones doctrinales pasan por negar virtualidad al convenio como mecanismo útil para proyectar estas obligaciones sociales empresariales,

nacional e internacional vayan más allá... del marco normativo establecido y al que se encuentre sujeta la organización en cuestión”, pág. 1073) y la voluntariedad.

²⁶ SALIDO BANÚS, J.L.: “La responsabilidad social en las pequeñas y medianas empresas”, op.cit., pág. 251.

²⁷ TASCÓN LÓPEZ, R.: “Reflexiones sobre la naturaleza jurídica de la responsabilidad social de la empresa”, op.cit., pág. 1029. Este autor señala expresivamente como ejemplos el escaso cumplimiento empresarial en atención a los porcentajes de puesto de trabajo que han de cubrirse con personas discapacitados y/o el cumplimiento riguroso de las normas de prevención de riesgos laborales.

aceptando otras voces la plena eficacia del instrumento convencional²⁸ e incluso adoptando una posición que acaso pudiéramos calificar de ecléctica, aceptando al convenio colectivo de empresa únicamente como validador de estos compromisos.

Precisamente es a esta última conclusión a la que nos aferramos; en nuestra opinión y, en la medida en que esos compromisos se incluyan como parte integradora del convenio colectivo, efectivamente se juridifican, se convierten en norma y bien pudiera pensarse que desaparece la idea de la voluntariedad que tiene que dominar la actuación empresarial en este campo. No obstante, entendemos que la voluntariedad a la que se refiere la definición consensuada y el elemento que la sustenta tiene un principio y un fin. El empresario es libre para asumir o no compromisos, para decidir hasta dónde quiere llegar pero una vez consiente en gestionar su empresa conforme a esos modelos sociales, es indiferente el documento o instrumento que emplee para su materialización.

De esta forma la voluntariedad empresarial se predica solo de la decisión de emprender o no el trayecto hacia la responsabilidad social. No es desdeñable que una vez que se ha alcanzado tal opción empresarial, se desee entablar un diálogo con los agentes directamente implicados por las decisiones allí donde no hay obligación legal de hacerlo. La empresa que asume ese compromiso de diálogo para plasmar acciones concretas que repercutirán en el bienestar de su plantilla, está caminando por la senda de la responsabilidad social empresarial.

Cuando hemos definido a la responsabilidad social empresarial como voluntaria, esta es la acepción que proponemos y cuando completábamos el concepto haciendo referencia a la idea expresada doctrinalmente de que la responsabilidad constituía un plus de legalidad, faltaba algo que precisar: complementa, mejorando el sistema normativo sancionado por los poderes públicos, sin incluir por tanto las previsiones que aparezcan reflejadas en los convenios colectivos.

Pero se hace necesario introducir otro matiz, pues no siempre el convenio colectivo es fuente para originar la responsabilidad social empresarial. Dado que se defiende desde el inicio que esta filosofía empresarial es una decisión libre que le corresponde al empresario, pudiendo -en virtud del específico poder que ostenta con base al art.20 del Estatuto de los Trabajadores- asumirla o no entendemos que no es instrumento hábil para la asunción de este compromiso todo tipo de convenio colectivo, pues no todo pacto colectivo nace de la aquiescencia del concreto

²⁸ Así, TASCÓN LÓPEZ, R.: “Reflexiones sobre la naturaleza jurídica de la responsabilidad social de la empresa”, op.cit., pág.1034, que destaca la coherencia interna entre la idea de la responsabilidad social empresarial y la necesidad de garantizar que las decisiones concretas hayan sido consensuadas; CALVO GALLEGÓ, F.J.: “Responsabilidad social y voluntariedad...”, op.cit., pág. 1084, que señala que la voluntariedad ha de predicarse “en el momento inicial, de decisión de la organización” y apuesta decididamente (pág.1.085) a que “esos compromisos empresariales se negocien con los representantes de los trabajadores y, a ser posible, se incorporen en un instrumento jurídicamente fuerte” .

empleador en donde será aplicado. Así, en la medida en que el convenio de sector no es negociado por la específica empresa a la que vincula, los beneficios que puedan allí recogerse -aun cuando sean susceptibles de ser declarados “sociales”- no podrán subsumirse bajo el concepto que hoy tratamos.

Por supuesto, en la medida que la responsabilidad social empresarial se canalice a través de la negociación colectiva²⁹, tendríamos que distinguir entre las cláusulas vinculantes (aquellas que contienen compromisos netamente laborales, esto es, que afectan a las condiciones de trabajo³⁰) y las que no lo son (porque quedan fuera del ámbito laboral). El grado de eficacia en unas y otras no es el mismo, pero sí dan cuenta las segundas del tipo de comportamientos que han sido asumidos empresarialmente.

De cualquier manera, no podemos dejar de desinteresarnos por convenios colectivos que recogen dentro de su clausulado el específico deber empresarial para con la sociedad³¹ y que apuntan -salvaguardando la libertad de la empresa para llevar a cabo las concretas acciones que no quedan reflejadas específicamente en las normas colectivas- a la necesidad de que las asociaciones autorregulen las acciones concretas para alcanzar los fines comprometidos.

Aun reconociendo la virtualidad con las precisiones anteriores de que los convenios de empresa puedan recoger obligaciones concretas de responsabilidad

²⁹ TASCÓN LÓPEZ, R.: “Reflexiones sobre la naturaleza jurídica de la responsabilidad social de la empresa”, op.cit, pág. 1029: “Además, es cierto que el convenio colectivo, en cuanto verdadera norma jurídica, constituye parte del ordenamiento jurídico imperativo y, por tanto, la observancia de sus mandatos no puede situarse, en principio, como parte de la Responsabilidad Social de la empresa, sino más bien como parte de su responsabilidad jurídica”. Esta afirmación es seguida por el reflejo de que sería posible dejar constancia del compromiso empresarial en el convenio colectivo de empresa (pág.1030), “juridificando así, de forma voluntaria, el contenido de la Responsabilidad Social Corporativa”.

³⁰ Descendiendo a un supuesto concreto se observa cómo la Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (LO 3/2007, de 22 de marzo de 2007) recoge en el Título VII -tal y como destaca LÓPEZ CUMBRE, L.: “La dimensión normativa nacional de la responsabilidad social de la empresa”, op.cit., pág. 76- “la igualdad en la RSE”, con base a esta norma CALVO GALLEGOS, F.J.: “Responsabilidad social y voluntariedad...” op.cit., pág. 1086- deja constancia de la “posibilidad de que algunas de estas medidas lleguen a formalizarse mediante acuerdos con los representantes de los trabajadores”, en este sentido (ibídem, pág.1101) “el valor jurídico de las mismas, obviamente, el de concreto producto normativo o vinculante en el que se insertan”.

³¹ A modo de ejemplo reciente: Convenio colectivo general de la industria química. Resolución 26/07/2018, BOE 8/08/2018 (Capítulo XI); Convenio colectivo de la empresa Fertiberia S.A 2018-2021, BOE 6/08/2018 (específicamente en lo que hace al plan de igualdad); Convenio colectivo marco del grupo Viesgo en España, BOE 2/08/2018 específicamente para la política de relaciones laborales; Convenio colectivo de la empresa Masa Servicios, SA, BOE 1/08/2018, también con relación al plan de igualdad.

social empresarial, tal y como antes quedó reflejado, el instrumento natural de plasmarse esta es el código de conducta³² elaborado unilateralmente por la empresa.

De otro lado, estos compromisos que integran la responsabilidad social empresarial pueden tener un período de vigencia cierto y determinado. No obstante, y aunque no exista ningún óbice a señalar la fecha de expiración de aquellos, en el tráfico empresarial no suele ser frecuente que la empresa vuelva atrás (no ha de olvidarse el trasfondo de marketing con el que se desenvuelven estas actuaciones empresariales). Los códigos de conducta suelen publicarse y es frecuente que posteriormente la empresa también exponga informes para reflejar el grado de consecución de esos compromisos sociales.

Volviendo a la anterior nota de voluntariedad que está presente en la decisión empresarial de acometer o no esta filosofía empresarial, nos asalta la duda acerca de su eficacia. Partiendo de que no es una obligación jurídica en sí misma, en el sentido de que su nacimiento -el compromiso empresarial a asumir esa responsabilidad social- no es ordenado por ninguna norma³³, bien podríamos concluir en que su plasmación no deja de ser un documento sin más valor que el de un ideario o una declaración de principios. Mas la circunstancia de que la base sobre la que se asienta la responsabilidad social sea la voluntariedad, “no significa impunidad toda vez que la asunción voluntaria de un determinado comportamiento no supone irrelevancia jurídica del compromiso adquirido”³⁴ por lo que los afectados por una posible inobservancia empresarial podrían accionar³⁵.

³² En todos y cada uno de los códigos de conducta consultados, se enumeran -con mayor concreción, a nuestro juicio, que los compromisos sociales aplicables a la empresa- una serie de comportamientos a observar por los trabajadores, surgiendo de esta forma nuevos deberes a los que estos están sujetos. La inobservancia de tales prescripciones ha supuesto que en la práctica el empresario ha sancionado (incluso con el despido) al trabajador infractor ya sea por transgresión de la buena fe contractual o por desobediencia. La posibilidad de que las conductas unilateralmente señaladas por el empresario habiliten el despido, ha sido analizada a la luz de nuestra doctrina judicial por CAMÓS VICTORIA, I.: “Despido disciplinario e incumplimiento del código de conducta de la empresa. Comentario a la Sentencia del TSJ de Castilla La Mancha de 9 de febrero de 2017 (Rec. núm. 1697/2016). [En línea] Disponible en IUS LABOR 2/2017.

³³ Tras el Libro Verde de la Unión Europea de julio de 2001, tal y como nos reseña ESTEBAN LEGARRETA, R. y ROJO TORRECILLA, E.: “Responsabilidad social empresarial y colectivos desfavorecidos” en FERNÁNDEZ AMOR, J.A. y GALÁN DURÁN, C. (Coord.), *La responsabilidad social empresarial: un nuevo reto para el Derecho*, 2009, Marcial Pons, op.cit., pág. 136, recogen la diferencia de criterios entre lo sostenido por las organizaciones empresariales (defensoras de la nota de la voluntariedad) y los que mantienen los sindicatos y ONGs (propugnando un mínimo marco legal que diseñara también las fórmulas para controlar los eventuales incumplimientos).

³⁴ LÓPEZ CUMBRE, L.: “La dimensión normativa nacional de la responsabilidad social de la empresa”, op.cit., pág. 97

³⁵ Hemos de tener en cuenta que estos beneficios podrán dar lugar a condiciones más beneficiosas, cuya modificación ulterior corre la suerte prevista por la legislación laboral. Con relación a terceros que no son trabajadores, también tienen la posibilidad de accionar aunque lógicamente a través de otras vías y con la intensidad que proceda en función de la contundencia de la asunción empresarial

Situados en el plano netamente de las relaciones laborales, piénsese que si los beneficios concretos en que se traduce la responsabilidad social empresarial han sido elaborados unilateralmente por el empresario, serán susceptibles de incorporarse en el patrimonio del trabajador y, por lo tanto, convertirse en una condición más beneficiosa ex art.3.1.c) del ET, siempre que logre acreditarse que el empresario quiso de forma indubitada conceder esa mejora.

Pero, en cualquier caso la circunstancia de que estos compromisos sean asumidos unilateralmente por el empresario a través de códigos de conducta, no significa que no tengan valor o eficacia jurídica; en este último sentido, la doctrina laboralista fundamenta esta consideración en la necesidad de completar las previsiones contractuales con las exigencias derivadas del principio de la buena fe, por lo que el eventual incumplimiento de estas dejaría expedita los medios de reacción colectivos y el acceso a la jurisdicción social³⁶, aun cuando lógicamente las posibilidades de éxito de estas eventuales reclamaciones dependerán en última instancia del grado de concreción de las obligaciones asumidas.

A lo anterior hay que recordar que aunque los mecanismos de coacción o impulso a esta responsabilidad social no se fundamenten en los previstos para las normas jurídicas, no significa que no existan otras fórmulas para impulsar su cumplimiento, descansando estos en la nada desdeñable “censurabilidad social de la comunidad”³⁷.

2. LA DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL

Pero, ¿cómo conocer y reconocer a una empresa socialmente responsable? Para ello también existen normas técnicas ofrecidas por entidades normalizadoras y de acreditación (aun cuando estos no estén exentos de críticas) que, a fecha actual,

de respeto a un determinado comportamiento. “quizá los sujetos perjudicados por la falta de actuación empresarial pudieran intentar alguna clase de acción de responsabilidad civil extracontractual”, TASCÓN LÓPEZ, R.: “Reflexiones sobre la naturaleza jurídica de la responsabilidad social de la empresa”, op.cit., pág. 1035; con base a la premisa de voluntariedad de la empresa que decide los “ámbitos y la intensidad de esta vinculación de la empresa” se podría “alcanzar -si así lo desea la propia empresa- la exigibilidad jurídica y, por tanto, su pleno control y la exigencia por parte de los órganos jurisdiccionales del Estado”, CALVO GALLEGU, F.J.: “Responsabilidad social y voluntariedad...”, op.cit., pág. 1081.

³⁶ CALVO GALLEGU, F.J.: “Responsabilidad social y voluntariedad...”, op.cit.,pág. 1104; SALIDO BANÚS, J.L.: “El Derecho del Trabajo: encrucijada entre los derechos de los trabajadores...”, op.cit., pág. 1118, niega la posibilidad de exigir responsabilidades ante la jurisdicción por cuanto son “exclusivamente compromisos morales inexigibles ante los tribunales, siendo su máxima sanción y ello no es baladí, la posible pérdida de cuotas de mercado”.

³⁷ DEL REY GUANTER, S.: “Responsabilidad social empresarial y orden social: algunas reflexiones sobre sus conexiones semánticas (o terminológicas) y sustanciales” en *La responsabilidad social empresarial: un nuevo reto para el Derecho*, FERNÁNDEZ AMOR, J.A y GALA DURÁN, C. (Coords.), 2009, Marcial Pons, pág. 48.

facilitan etiquetados o acreditaciones relativas a esta materia (ya sea globalmente o sobre parcelas concretas). De esta manera, la empresa es entre comillas libre no solo para adoptar la decisión de ser o no socialmente responsable, sino también de asumir o no estas normas técnicas y de gestión que, como decimos, la acreditarían como socialmente responsable desde una perspectiva global o, al menos en relación con una parcela o un sector de los grupos interesados.

La primera norma europea que está pensada para la certificación de la empresa como ente socialmente responsable es la contenida en la SGE 21, Sistema de Gestión Ética y Socialmente Responsable (norma del año 2000³⁸) y en lo que hace a los contenidos laborales que nos atañen, se incluye la necesidad de garantizar la igualdad de oportunidades para el acceso en la empresa y posteriores ascensos, debiendo publicitarse las funciones desarrolladas en la organización y las personas que las llevan a cabo.

No se olvida de valorar el impulso (“en la medida de lo posible”) a la incorporación en la entidad empresarial de sujetos que pertenecen a colectivos ausentes en la misma o que tienen escasas oportunidades laborales.

Lógicamente la política en prevención de riesgos laborales es de vital importancia y también se le reconoce una atención especial a la formación continua de los trabajadores, debiendo analizarse periódicamente las necesidades de la organización a fin de orientar la formación de los empleados.

Se concede especial relevancia a las medidas de conciliación de la vida personal, familiar y laboral, debiendo redactarse un plan en el que se recojan todas las medidas adecuadas a las necesidades de los trabajadores, debiendo ser revisado trianualmente.

Por último, presta igualmente atención a los procesos de reestructuración siendo necesario que ante los mismos se propongan medidas empresariales para atender a las partes afectadas.

Alusión también hemos de hacer, en este punto, a la Guía ISO 26000³⁹. Partiendo de que su contenido no es obligatorio, siendo meramente una Guía y no una norma acreditable, surge para dar respuesta universal (sin importar la dimensión de la empresa, ni dónde se encuentra esta) a las inquietudes suscitadas en torno al alcance de la idea de la responsabilidad social de las “organizaciones”, englobando por tanto no solo a las entidades privadas sino también a las Administraciones Públicas. Pese a que, como ya hemos señalado, el cumplimiento de sus indicaciones

³⁸ Forética. Desde entonces hasta la fecha ha sufrido cuatro procesos de revisión, siendo el último el acometido en el año 2016. http://www.foretica.org/norma_SGE_21.pdf

³⁹ Publicada el 1 de noviembre de 2010 con el apoyo del 94 % de los países votantes, tras un trabajo previo de cinco años de duración y en el que participaron cuatrocientas personas, encontrándose representados en su seno los interlocutores sociales, Administración, sindicatos, ONG, consumidores y centros de investigación.

no supone la concesión a la entidad de certificación alguna⁴⁰, sí es destacable cómo sus firmantes -aun cuando no haya sido de forma unánime- se han puesto de acuerdo en elaborar estos parámetros a fin de que sea reconocible el concepto que hoy estudiamos.

La ISO 26000 -publicada por Resolución de 26 de abril de 2012, de la Dirección General de Industria - señala las materias para integrar la responsabilidad en la empresa: derechos humanos, gobernanza de la organización, prácticas justas de operación, asuntos de consumidores, participación activa en la comunidad y prácticas laborales. Puesta nuestra atención en las prácticas laborales, se descende a las siguientes⁴¹: “Reclutamiento y promoción de trabajadores; procedimientos disciplinarios, transferencia y traslado de trabajadores; finalización de la relación de trabajo; formación y desarrollo de habilidades; salud, seguridad e higiene industrial, y cualquier política o práctica que afecte a las condiciones de trabajo, en particular la jornada laboral y la remuneración”.

Fiel al espíritu de la ISO 26000, la IQNet SR 10 rescata conceptos anteriores en torno a la responsabilidad social empresarial y ofrece una serie de pautas conductuales para reconocer a una empresa socialmente responsable o, expresado de otra forma, para que la entidad -con las adaptaciones que en su caso pudiera requerir en atención a la dimensión de esta- pueda recibir tal denominación. En lo que hace al objeto de este estudio, resaltar que los compromisos a asumir por estas empresas coinciden en parte con los ya establecidos en el Pacto MUNDIAL en lo que hace a la prohibición del trabajo forzoso, limitación del empleo a menores o la proscripción de discriminación.

La responsabilidad social empresarial se concibe como algo dinámico que supondrá la necesidad continua de revisión de valores, tendencias y actuaciones empresariales concretas las cuales, además, han de ser públicas promoviendo así la transparencia empresarial también en este específico apartado.

El cumplimiento empresarial de este estándar internacional -su referente- supondrá la concesión de un certificado que avala el cumplimiento de estos objetivos.

Referencia somera también a otro instrumento, la también norma técnica SA-8000 (revisada en 2014) que teniendo como principales inspiradores a la Declaración de Derechos Humanos y las previsiones contenidas en los pactos de la OIT, trata de promover la responsabilidad social empresarial centrándose en el ámbito de las relaciones entabladas por el empresario para con sus trabajadores y otros agentes prestadores de servicio.

⁴⁰ De hecho, tal como destaca CALVO GALLEGO, F.J.: “Responsabilidad social y voluntariedad...”, op. cit., pág. 1097 no podrá sustentar reclamaciones judiciales.

⁴¹ <https://www.globalstd.com/pdf/rs-iso26000-2010.pdf>

Al tener aquella un ámbito de irradiación más específico, no solo contiene genéricas declaraciones -anteriormente ya contempladas- sobre las prohibiciones a determinadas opciones laborales (trabajo forzoso, infantil o discriminatorio) sino que desciende a terrenos más concretos y, específicamente, hace alusión a la jornada laboral, políticas de remuneración salarial o derechos colectivos, sin olvidar por supuesto la prevención de riesgos laborales.

Por su parte, y restringiéndonos al ámbito de la conciliación, cabe destacar el observatorio efr.

En apartados precedentes se ha afirmado que el instrumento natural donde verter los compromisos asumidos por el empresario en materia de responsabilidad social han sido los códigos de conducta. Estos han sido considerados como “sucesores, en gran parte, de los antiguos Reglamentos de régimen interno”⁴². Examinemos siquiera someramente en qué medida han recogido aquellas prácticas.

Pero, antes de pasar a desglosar determinados aspectos que nos parecen de utilidad, creemos necesario poner de relieve que a pesar de que entre este y el exhaustivo trabajo llevado a cabo por CALVO GALLEGO han transcurrido diez años, no hemos detectado cambio alguno en sus previsiones.

De un lado, tal y como entonces ocurría, estos códigos se redactan unilateralmente por la empresa⁴³, quien a través del consejo de Administración o personas directamente por este designadas, ejerce también la labor de control en orden a asegurar el cumplimiento de estas normas de responsabilidad social.

En segundo lugar, se observa que existe casi una generalizada adhesión a las previsiones y objetivos de desarrollo sostenible impulsados por la ONU⁴⁴.

⁴² CAMÓS VICTORIA, I.: “Despido disciplinario e incumplimiento del código de conducta de la empresa, op.cit.

⁴³ CALVO GALLEGO, F.J.: *Códigos éticos y derechos de los trabajadores*, op.cit., pág.23 y pág.30; Ocorre con todos los consultados. A título de ejemplo: código de conducta (denominado “código ético”) de Abertis -2014- aprobado por el Consejo de Administración. Se crea la Comisión de Responsabilidad Social Corporativa que se integra por cuatro personas que son miembros del Consejo de Administración.

Código de conducta de ACS de 12 de noviembre de 2015. En el de contrata y obras se redacta por la mercantil, a pesar de que se opta desde el propio código por la comunicación y el diálogo como estrategia de empresa.

⁴⁴ Empresas como Mercadona destacan esta circunstancia en su memoria anual de 2017. www.INFO.MERCADONA.ES/DOCUMENT/ES/MERCADONA-MEMORIA-ANUAL-2017.PDF. [Fecha de consulta 7 de agosto de 2018].

Los destinatarios de sus prescripciones suelen ser tanto empleados como lo que algunas mercantiles denominan “grupos de interés”⁴⁵, esto es, proveedores, clientes, accionistas, socios y colaboradores en general, así como franquicias⁴⁶.

Es recurrente también proclamar el cumplimiento específico de la normativa laboral, haciendo expresa referencia a la libertad de asociación, derecho a la negociación colectiva, proscripción de trabajo forzoso, infantil⁴⁷ y de las prácticas discriminatorias en el “empleo y la ocupación”.

En cuanto a este último apartado de igualdad, en algunos códigos se hace referencia a la promoción del trabajo femenino y la necesidad de procurarles puestos de responsabilidad⁴⁸.

Otro de los capítulos frecuentes es el de la formación, prestándose especial atención a la normativa de prevención de riesgos laborales. No obstante, no es anómalo encontrar que está enfocada hacia un fin muy específico: que los trabajadores conozcan las directrices internas de la empresa⁴⁹.

⁴⁵ El código de conducta del grupo Santander no es un ejemplo de lo reflejado en el cuerpo del presente, pues no se mencionan ni a proveedores ni a otras entidades con las que pudiera tener relación este grupo empresarial. Se recoge la posibilidad de que cada una de las entidades que conforman este grupo puedan adoptar sus propias directrices.

Sí hay una mención a los colaboradores externos en el código general de conducta del grupo banco Sabadell.

Los denominados principios de negocio responsable de TELEFÓNICA S.A se aplican a empleados, proveedores y socios comerciales.

⁴⁶ Es el caso del de la entidad Adolfo Domínguez.

⁴⁷ Algunos códigos, sin embargo, omiten toda referencia al trabajo infantil, como ocurre con el de Adolfo Domínguez (octubre de 2006), circunstancia esta puesta de manifiesto por CALVO GALLEGU, F.J.: *Códigos éticos y derechos de los trabajadores*, op.cit., pág. 26 y 27. Este autor observa cómo la proscripción del trabajo infantil -e incluso el interés hacia el trabajo juvenil- es frecuentemente tratado en estos códigos, observándose no obstante que el trabajo forzoso no es regulado con idéntica prolijidad.

⁴⁸ A pesar de ese interés para promocionar al sector femeninos, se observa cómo la mayor parte de los consejos de administración (redactores de los códigos) son varones.

⁴⁹ Así, Abertis. El último informe de responsabilidad social publicado en la fundación Abertis es del año 2015 [Fecha de consulta: 19 de agosto de 2018].

En ACS también se alude a la necesidad de que los empleados conozcan “los compromisos y normativa internas”, pero lo que más sorpresa nos causa -porque a nuestro juicio no es coherente con la idea de responsabilidad social- es la previsión de formación a los jóvenes talentos que proceden de universidades de USA y Canadá.

Atribución al departamento de recursos humanos del grupo Santander de la competencia informativa a los trabajadores de las normas conductuales empresariales.

El Código ético de ENDESA precisa dos tipos de formaciones: la obligatoria (que no señala cuándo ha de impartirse) y la opcional que claramente ha de desarrollarse fuera de la jornada laboral.

Formación destinada a los derechos humanos es la prevista por el código ético y de conducta de los empleados de ITINERE INFRAESTRUCTURAS, S.A; la establecida por Gas Natural Fenosa (5 de agosto de 2003) se encamina a que los empleados conozcan tanto la “normativa externa”

El empleo de estos códigos parece ser una excusa perfecta también para incidir en los deberes de los trabajadores, incluyéndose pautas de actuación de estos en sus relaciones con otros integrantes de la empresa o con terceros⁵⁰.

En este sentido, nos parece ciertamente llamativo cómo los códigos de conducta se emplean en ocasiones únicamente para reflejar detalladamente cuáles son las obligaciones que pesan sobre los trabajadores y las consecuencias jurídicas que puede entrañar la inobservancia de estos mandatos⁵¹.

En conclusión, apenas⁵² compromisos sociales para con los trabajadores más allá del genérico respeto a los derechos humanos, haciéndose hincapié en la

como la “interna relevante para las funciones que desempeñen”.

⁵⁰ Así, código general de conducta de grupo banco Sabadell. Nos parece necesario poner de relieve que se garantiza en este documento el respeto a la vida privada de los trabajadores siempre que las actividades que lleven a cabo los mismos “no afecten al buen nombre de la entidad, a sus intereses legítimos o al desempeño profesional del empleado”. Llega a más cuando afirma que “la imagen del Grupo Sabadell depende también de las acciones de los empleados. En consecuencia, cuando en uso de las libertades individuales se lleven a cabo actividades que tengan una repercusión pública, deberá comunicarse el hecho al Comité de Ética Corporativa, indicando su naturaleza y las posibles incompatibilidades que dichas actividades puedan suponer con el ejercicio de las funciones de la organización”, instándose a los empleados que si estas acciones tienen “repercusión pública” se informe al Comité. Ante ello, inevitablemente nos preguntamos: ¿No basta con la exigencia fundamentada en la buena fe de proscripción de competencia desleal?, ¿a partir de qué momento una determinada actuación tiene “repercusión pública”?

El código de conductas y prácticas responsables del Grupo INDITEX (julio de 2012) incluye la previsión aplicable a sus trabajadores de que “sólo podrán desarrollar actividades laborales y profesionales ajenas a las desarrolladas en Inditex, cuando no supongan merma en la eficacia esperada en el desempeño de sus funciones”. Peligroso a nuestro juicio la valoración empresarial unilateral y diríamos casi discrecional de esa “eficacia esperada”.

⁵¹ Es el caso de REPSOL; el documento se enfoca esencialmente para que los empleados conozcan cómo han de actuar en sus relaciones laborales e incluso fuera de su jornada laboral (pág.21), señalándose las conductas (pág.9) que se sancionan con la “finalización del contrato”. Se prevé la creación de un “canal de ética y cumplimiento” para plantear las dudas e inquietudes que pueden suscitarse a la lectura del documento. No aparece ni un solo objetivo aplicable a la empresa en pos de la mejora social.

En el código de conducta de BBVA (28 de mayo de 2015) tras ensalzar la actitud empresarial de respeto a la sociedad, se procede a señalar las obligaciones de los trabajadores. En lo que hace a los mandatos estrictamente laborales, el sujeto obligado es el empleado, a quien se le conmina a no realizar determinadas acciones (“no trabajes bajo los efectos del alcohol”) o a llevar a cabo otras (“no discrimines”).

⁵² Todo lo más, en los códigos de conducta de Adolfo Domínguez y de la FLA (5 de octubre de 2011: actualización) donde se prevé que las horas extraordinarias se abonarán por un importe superior al fijado para las horas ordinarias.

En ACS que se establece -sin grado de concreción alguno- el respeto empresarial de los “plazos mínimos de preaviso sobre cambios operativos significativos”. El de ETI incluye la obligación de facilitar al trabajador información escrita relativa a sus condiciones salariales, antes de iniciar su relación laboral; llama la atención, no obstante, la literal previsión “Hasta donde sea posible, el trabajo será realizado bajo una relación laboral reconocida y establecida a través de leyes y costumbres nacionales”.

prohibición del trabajo forzoso⁵³ o infantil⁵⁴, la proscripción de discriminación, el cumplimiento de la normativa laboral con especial atención a la prevención de

El aprobado por ENDESA garantiza la información -al inicio de la contratación- precisa a los empleados por la mercantil sobre los elementos concretos del contrato en un lenguaje comprensible (ahondando en esta cuestión, el Grupo se compromete “a no aprovecharse de posibles condiciones de ignorancia... de la otra parte”).

Más “social” nos ha parecido el código de conducta del lugar de trabajo de la FLA que establece una preferencia de contratación de los trabajadores que una vez estuvieron unidos con la empresa a través de un vínculo laboral (ya fuera directamente o a través de un ETT a los que denomina - junto con los que proceden de una agencia de colocación- “contratistas”).

De hecho, este documento incluye una definición sobre el empleo precario en el sentido de considerar este como los “acuerdos de trabajo donde la seguridad laboral, considerada como uno de los elementos principales del contrato de trabajo, es carente. El término incluye contratos de trabajo temporales y por período fijo, trabajadores en el hogar, contratistas y trabajadores eventuales”.

Aunque no se califica de acoso, expresamente se prohíben los gritos proferidos por el empresario aunque estos se utilicen como medio para mantener la disciplina laboral. Se impone al empleador también la obligación de controlar (registro preciso) el horario laboral; la propuesta de realización de horas extraordinarias deberá comunicarse con tiempo suficiente al trabajador para que este pueda organizarse (“hacer planes alternativos”).

De igual modo, en lo que hace a la imposición de sanciones también parece vislumbrarse un aumento de las garantías de los derechos del trabajador afectado, por cuanto que antes de imponer aquellas será necesario que el mando superior a aquel que impone la sanción, fiscalice previamente. También es preciso un trámite de audiencia previa al trabajador y la inclusión de testigo imparcial.

Las políticas de formación propuestas por la empresa se encaminan al progreso del trabajador, asegurando un sistema de evaluación del rendimiento que permita la participación del empleado afectado.

Ante necesidades empresariales que pudieran afectar al nivel de empleo, se tratará de minimizar los efectos de la reducción de personal, consultándose previamente a los representantes para aplicar otras medidas menos drásticas. Se prevé que, ante estas situaciones, los trabajadores afectados sean trasladados a otros centros que pudieran existir en el mismo país, garantizando el mantenimiento (“salario comparable”) de sus retribuciones.

Aun cuando -a nuestro juicio- no está expresado con claridad meridiana, parece que el período de prueba sea cual fuere la función del trabajador está limitado a tres meses.

En lo que hace a los salarios, se establece que “Donde la compensación no cubra las necesidades básicas y proporcione ingreso discrecional, cada empleador trabajará con la FLA para tomar medidas adecuadas que persigan progresivamente alcanzar un nivel de compensación que lo haga”.

Las disposiciones adoptadas en el código no pueden ser contradichas ni tan siquiera por los convenios colectivos.

⁵³ En el código básico ETT (septiembre de 1998) se insiste en la idea del trabajo voluntario; el derecho del trabajador a desvincularse laboralmente se somete a la necesidad de preaviso “razonable”.

⁵⁴ Normalmente, los códigos enuncian de forma taxativa este tipo de prohibición, mas en el código de conducta del lugar de trabajo de la FLA y normas de cumplimiento se incluye una obligación explícita que ha de asumir el empresario en cuanto que este es responsable de recabar la documentación que advere que el trabajador no es menor de edad, debiendo también comprobar la veracidad de tales documentos.

riesgos laborales⁵⁵, aludiéndose a la promoción de la conciliación entre trabajo y vida personal⁵⁶.

3. EL TRABAJADOR POBRE O LA POBREZA EN LA OCUPACIÓN

Una vez señaladas las ideas fundamentales sobre Responsabilidad Social quedaría abordar la trascendencia que en la misma presenta la pobreza de los trabajadores o, más ampliamente ocupados. Pero para ello permítasenos previamente echar la vista atrás para retroceder en el tiempo con el objetivo de contemplar qué ocurriría con la clase trabajadora en los albores del siglo XIX y el papel que el Derecho supuso para eliminar las desigualdades y situaciones de injusticia⁵⁷.

Siguiendo a RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO⁵⁸ -y situándonos en aquel contexto histórico- es un hecho que “el contrato y el mercado hacen pobre al trabajador”⁵⁹. Pero si avanzamos a un momento posterior -siglo XX- el Derecho del Trabajo logró corregir las iniciales injusticias que pesaban sobre la clase obrera para

⁵⁵ Protección integral de la mujer embarazada desde el momento inmediatamente anterior a la contratación en el código de conducta del lugar de trabajo de la FLA y normas de cumplimiento. Se proclama su derecho a la intimidad y concreta la imposibilidad de realizar pruebas de embarazo.

⁵⁶ Así, sin ninguna acción concreta, el código de conducta del grupo Santander. En el código ético de contrataciones y obras destaca el programa de conciliación de vida personal, laboral y familiar que abarca la flexibilidad horaria y ordenación del tiempo, servicios a la persona y a la familia, incluyendo el apoyo a la maternidad, paternidad o actividades tendentes a conseguir la motivación, integración y satisfacción laboral de los trabajadores.

En el de ENDESA se “favorece una organización laboral flexible que facilite la gestión de la maternidad y, en general, el cuidado de los hijos”. El del grupo FERROVIAL incluye la prescripción de que la empresa “fomentará medidas orientadas a conciliar” la vida profesional con la personal.

MERCADONA y, en concreto en la pág.43 del informe al que hemos hecho referencia en el anterior, se observa que se amplía la excedencia legal por cuidado de hijos de que pasa de 3 años hasta que el menor cumpla los 8 años de edad. Se deja constancia de que hubo “310 solicitudes realizadas”.

Se prevé un aumento del período de baja maternal en 30 días (se echa en falta no ya el número de trabajadoras que disfrutan de este incremento, sino del porcentaje que representan con relación a las que recientemente han sido madres).

Compromiso también a la mitigación de los efectos de la violencia de género para prestar asistencia a la víctima y ofrecerles opciones concretas con el objetivo de solicitar una amplia excedencia (3 años) o el traslado a otro centro de trabajo.

⁵⁷ Echando la vista atrás observamos ya cómo ANTÓN MENGES desde su libro “El Derecho civil y los pobres” (1890) se enfrenta a esa pobreza empleando como arma el Derecho.

⁵⁸ RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M. : “El Derecho del Trabajo y los pobres” en “ II Foro Andaluz de los Derechos Sociales”, 2009, Tirant Lo Blanch. Disponible en <http://grupo.us.es/iwpr/wp-content/uploads/2017/03/EL-DERECHO-DEL-TRABAJO-Y-LOS-POBRES.pdf> [en línea] pág.2.

⁵⁹ *Ibidem*, pág. 3

ser el instrumento a través del cual se garantizaban unas condiciones mínimas que aseguraban el disfrute de una vida digna. De esta forma, los trabajadores ya no eran -como norma general- el sector desfavorecido, por lo que en aquel momento no podía hablarse con propiedad de trabajadores pobres y las claves eran básicamente dos: de un lado, la existencia de un cuerpo legal tutitivo de sus intereses (a través, básicamente, de la limitación de los poderes empresariales) y asociaciones que representaban a los trabajadores. Esto suponía que los “excluidos” se identificaban con las personas que no estaban presentes en el mercado laboral⁶⁰.

Así, se entendió que la pobreza era un atributo de aquellas personas que estaban fuera del mercado laboral con independencia de si percibían o no una prestación asistencial del Estado.

Por esta razón, tal y como la doctrina ha puesto de manifiesto⁶¹, se producía una equiparación entre la pobreza y el sector poblacional no ocupado. La lógica consecuencia era que si esa persona a la que pudiéramos calificar de “pobre” lograba encontrar una ocupación laboral, dejaba de pertenecer a este sector social excluido.⁶²

No obstante, la realidad que vivimos en la actualidad se ha trocado, de tal forma que -y es esta una circunstancia no sólo aplicable a los países no occidentales- hoy en día se puede decir sin género alguno de dudas (convenga o no políticamente hablar de ello) que existen trabajadores pobres⁶³, o lo que es lo mismo que a pesar de estar ocupados laboralmente la remuneración (ya sea o no técnicamente salario) no alcanza el umbral mínimo para poder vivir autónoma y dignamente; en definitiva, el trabajo ya no es sinónimo de subsistencia.

⁶⁰ Gráficamente, “la pobreza sería el estigma de las personas inevitablemente inactivas y remitidas a la protección social”, CALVO GALLEG0, F.J.: “Trabajadores pobres y pobreza de los ocupados: una primera aproximación”, *Temas Laborales* número 134/2016, pág.64.

⁶¹ CALVO GALLEG0, FCO. J. : “Trabajadores pobres y pobreza de los ocupados: una primera aproximación”, “, en *Trabajadores pobres y pobreza en el trabajo. Concepto y evolución de la pobreza en la ocupación: el impacto de las últimas reformas legales*, CALVO GALLEG0, F.J. y GÓMEZ-ÁLVAREZ DÍAZ M. R. (Directores), 2017, Ediciones Laborum , pág. 17.

⁶² No tan lejano en el tiempo; Superar la pobreza mediante el trabajo (2003). Declaración del Director General en la Conferencia Internacional del Trabajo

⁶³ GÓMEZ TORRES, M.J., pág. 411.

Por su parte, GARCÍA ESPEJO, I. e IBÁÑEZ PASCUAL M. Los trabajadores pobres y los bajos salarios en España: un análisis de los factores familiares y laborales asociados a las distintas situaciones de pobreza, señalan cómo en Europa ha surgido en los últimos años una “nueva categoría social, los trabajadores pobres”, pág. 1.

BANYULS LLOPIS, J. y RECIO ANDREU, A.: “Pobreza laboral en España: causas y alternativas políticas”, *Anuario IET de Trabajo y Relaciones Laborales. Desigualdades en el Mercado de Trabajo después de la Gran Recesión*, pág. 137 destaca el cambio de perfil en las personas pobres, señalando que tradicionalmente este adjetivo se reserva a personas que no formaban parte del mercado laboral activo (“Lo que no se concebía era que la pobreza pudiera tener lugar en situaciones de empleo”), a diferencia de lo que ocurre en la actualidad (“ahora lo forman personas paradas y ocupadas”).

Y llegados a este punto, inevitable es la reflexión a modo de pregunta que la doctrina especializada se plantea: ¿qué y por qué ha ocurrido? Las causas de la emergencia de los trabajadores pobres (concepto este que, de otro lado, no es en absoluto coyuntural) descansan en la globalización, el “cambio tecnológico”⁶⁴, así como las políticas estatales que centraron su acaso miope mirada en la necesidad de procurar empleo a toda costa a aquel sector de la población que no ostentaba una cualificación técnica y al que se proponía una serie de salidas profesionales haciendo abstracción de la calidad de las ofertas de empleo.

No podríamos olvidar la crisis económica a la que nos hemos debido enfrentar y que parece erróneamente habernos enseñado que para lograr la prosperidad económica, se hace necesario sacrificar ciertos intereses en el juego, siendo estos los encabezados por los trabajadores. De esta manera, se ha pensado que la mejor forma de no ser sucumbidos por esa crisis que nos atenazaba era la rebaja salarial⁶⁵ de una parte y el recorte de las prestaciones asistenciales y contributiva de otra⁶⁶.

Esta percepción que trata de solucionar a corto plazo los problemas que se planteaban fruto del desplome económico, se unía también un factor en absoluto jurídico pero a nuestro juicio irrefutable de constancia cada vez más arraigada en el corazón del desocupado de impotencia y convencimiento de que la fácil sustitución de la mano de obra suponía -y supone- la baldía lucha por unos mínimos salariales. En definitiva la alta tasa de desempleo ha procurado que el desempleado que finalmente deja de serlo ha de aceptar lo que le ofertan sin margen alguno para negociar las condiciones laborales impuestas y acaso esta sea una de las razones por las que a pesar de que existen indicios objetivos de superación de la crisis, el mercado laboral no se ha fortalecido⁶⁷.

⁶⁴ CALVO GALLEGU, F.J.: “Trabajadores pobres y pobreza de los ocupados: una primera aproximación”, en *Trabajadores pobres y pobreza en el trabajo. Concepto y evolución de la pobreza en la ocupación: el impacto de las últimas reformas legales* op.cit., pág. 19.

⁶⁵ Véase informe OIT de 22 de enero de 2018: http://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/2018/WCMS_615674/lang-es/index.htm. Esta aseveración nos hace preguntarnos si subliminalmente no sigue presente la idea de la ley de bronce del salario por medio de la cual se parte de que es preciso que el trabajador permanezca pobre para asegurar su productividad.

⁶⁶ Ahondando en esta cuestión, “el ritmo de crecimiento de las pensiones por incapacidad permanente se ha estabilizado en torno al 1 % interanual, lo que supone su mayor tasa desde 2010”. Fecha de consulta: 1 de marzo de 2018. https://www.elconfidencial.com/economia/2017-07-26/pensiones-incapacidad-permanente-seguridad-social-maximos-nomina_1420775/.

⁶⁷ Véase las reflexiones contenidas en el documento OCDE acerca de la evolución del empleo https://read.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook-2018/summary/spanish_b3846094-cs#page1

La Resolución aprobada el 14 de marzo de 2018 por el Parlamento Europeo sobre los aspectos sociales y de empleo, señala que la tasa de “pobreza de los ocupados” es especialmente elevada en España (13,1 %), delante tan solo de Rumanía (18,6 %) y Grecia (14 %). “Considerando que la pobreza de los ocupados se mantiene en Europa en su conjunto, con los mayores niveles registrados en España...lo que demuestra que el empleo por sí solo no siempre basta para sacar a

Junto a aquellos factores que han supuesto que ser trabajador no constituya en sí mismo la garantía de subsistencia, la doctrina continúa haciendo hincapié en otros tales como la “edad, el género, la nacionalidad”⁶⁸ ; como se observa una amalgama de factores que no son solamente tecnológicos y que han desembocado en un “nuevo tipo de pobreza”⁶⁹ que se ha extendido a colectivos que históricamente habían permanecido inmunes a su padecimiento.

Pero volviendo al concepto -y a pesar de ser irrefutable la existencia de este tipo de trabajador y que esta no es una realidad en peligro de extinción⁷⁰- no existe norma alguna (ni nacional ni internacional) que defina con claridad los lindes bajo los cuales se mueve esta figura no exenta -de otro lado- de connotaciones extrajurídicas que acaso hagan más difícil culminar con éxito la tarea de comprensión unificadora⁷¹.

El primer riesgo que podemos correr es la confusión entre este concepto y el de “trabajo decente”⁷², concepto este que no es original de este siglo, sino que es un

las personas de la pobreza y refleja tendencias en el mercado de trabajo, por ejemplo empleos a tiempo parcial o temporales, niveles salariales e intensidad del trabajo en los hogares, así como unas condiciones de trabajo deficientes, que el crecimiento de los salarios sigue siendo bajo en la Unión, con un incremento inferior al 1 % en los dos últimos años y que la dispersión de la remuneración de los empleados es bastante amplia en la Unión, desde 4,6 euros por hora trabajada en Bulgaria a 4,3 en Luxemburgo, que el crecimiento real de los salarios está a la zaga del crecimiento medio de la productividad en 18 de los 28 Estados miembros y que incluso se sitúa por detrás de la caída del desempleo”.

⁶⁸ *Ibidem*, pág. 19. Este mismo autor alude a las familias monoparentales como susceptibles de ser englobadas dentro del colectivo de trabajadores pobres; esta afirmación se ve corroborada por datos publicados por el INE que incluye a estas personas como grupo susceptible de exclusión social y con riesgo de pobreza. http://www.ine.es/ss/Satellite?c=INESeccion_C&cid=1259925455948&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayou

⁶⁹ CALVO GALLEGO, F.J.: “Trabajadores pobres y pobreza de los ocupados: una primera aproximación”; *Temas Laborales*, op.cit., pág. 65: “...seguramente lo más novedoso de este “nuevo tipo de pobreza” no sería solo el crecimiento cuantitativo de este colectivo en los países occidentales, sino también, y sobre todo, su ampliación sociológica a segmentos históricamente integrados entre la clase media, pero que, ya sea por las nuevas realidades sociológicas -en especial, y como veremos, la tipología de hogares- ya sea por la nueva dinámica de los mercados laborales o por las insuficiencias de los sistemas redistributivos, caían o estaban en riesgo de caer en la pobreza y en la exclusión social”.

⁷⁰ Resolución del Parlamento Europeo de 14 de marzo de 2018.

⁷¹ Tal y como destaca, CALVO GALLEGO, F.J.: “Trabajadores pobres y pobreza de los ocupados: una primera aproximación” en CALVO GALLEGO, F.J. y GÓMEZ-ÁLVAREZ DÍAZ, M.R. (Directores): *Trabajadores pobres y pobreza en el trabajo. Concepto y evolución de la pobreza en la ocupación: el impacto de las últimas reformas legales*, Ed. Laborum, 2017, pág.21 y pág.33.

⁷² El concepto quedó definido en 1999 por el que fuera Director General de la OIT, Juan Somavía, señalando la necesidad de alcanzar “la promoción del empleo, los derechos fundamentales en el trabajo, la protección social y el diálogo social” en la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1999, p.4, tal y como recuerda LOZANO LARES, F. en “La eficacia jurídica del concepto del trabajo decente”, página 4.

empeño constante en la reivindicación que realiza la OIT desde su origen en 1919⁷³. A pesar de que todo lector entiende a qué se refiere el concepto, como acertadamente se nos señala por la doctrina especializada (ROJO TORRECILLA⁷⁴) no existe más texto legal que prescriba el concreto compromiso de los Estados que el que se contiene en el Convenio número 189⁷⁵, en relación al servicio doméstico.

A la mente nos acuden imágenes del trabajo digno, siendo distintas las variables que pudiéramos emplear para trazar la diferencia. Así, si seguimos los dictados del informe AROPE⁷⁶ no podrían encuadrarse los colectivos que presentan una “baja intensidad de empleo, pobreza y carencia o privación material”. Los datos allí contenidos son alentadores, pero no ha de descartarse que las jornadas laborales han disminuido con relación a los datos que de estas disponemos antes de la crisis⁷⁷.

No obstante, a nuestro juicio el trabajo decente va a contemplar una serie de elementos que han de quedar fuera del objeto de este estudio centrado en la consideración de los trabajadores pobres. Así, desde la óptica del trabajo decente podríamos examinar las realidades laborales y familiares y cómo estas se compatibilizan para hacer efectiva aquella máxima de conciliación, lo que a la postre nos remitiría a un estudio sobre las jornadas de trabajo y la afección de estas a la calidad de vida laboral y personal, pasando por aspectos tan relevantes como el de la formación de los trabajadores.

Aun cuando no se puede negar que el término pobreza en el trabajo⁷⁸ está próximo a la situación de exclusión social, cierto es que cada uno conserva su propios rasgos identificativos. Siguiendo a LÁZARO SÁNCHEZ⁷⁹ el término

⁷³ Tratado de Versalles de 11 de abril de 1919.

⁷⁴ ROJO TORRECILLA, E.: (2018, marzo, 5). Empleo decente: un reto presente y de futuro (I). [Mensaje en Blog]. Recuperado de <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2018/03/empleo-decente-un-reto-presente-y-de.html>.

⁷⁵ Art.6: Todo Miembro deberá adoptar medidas a fin de asegurar que los trabajadores domésticos, como los demás trabajadores en general, disfruten de condiciones de empleo equitativas y condiciones de trabajo decente, así como, si residen en el hogar para el que trabajan, de condiciones de vida decentes que respeten su privacidad”.

⁷⁶ 7º informe AROPE (2017): https://www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/Informe_AROPE_2017_Resumen_Ejecutivo.pdf. [Fecha de consulta: 18 de agosto de 2018].

⁷⁷ Employment and Social Developments in Europe: 2018 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=es&catId=89&newsId=9150>. [Fecha de consulta: 20 de junio de 2018].

⁷⁸ Informes como el de Cáritas ponen de relieve el nada despreciable 12 % de trabajadores atendidos por esta entidad en Cataluña, toda vez que estos empleados perciben un sueldo inferior a 837 euros al mes.

⁷⁹ LÁZARO SÁNCHEZ, J. L.: “Aproximación al tratamiento de la pobreza laboral en las políticas de empleo e inclusión social” en *Trabajadores pobres y pobreza en el trabajo*. 2017. Ediciones Laborum. Destacará este autor -pág.262- que la normativa laboral presta especial atención a las situaciones de exclusión social, dado que “la idea de pobreza laboral no tiene un reflejo expreso en la normativa de empleo”.

exclusión social es “el proceso de pérdida de integración o participación de las personas en la sociedad y en los diferentes ámbitos económico, político y social”. La pobreza, por el contrario, es “la carencia de recursos para satisfacer las necesidades básicas”.

Descartamos en este punto la óptica estadounidense (Oficina de Estadísticas Laborales de Estados Unidos) de considerar que trabajadores pobres son aquellos “individuos incluidos durante al menos veintisiete semanas en la fuerza laboral (trabajando o buscando trabajo) y cuyos ingresos están por debajo del umbral oficial de pobreza”, por cuanto incluye en el estudio no solo a las personas empleadas sino también a los que no lo están⁸⁰.

De igual forma, se desecha la visión subjetiva⁸¹ que puede tener el propio trabajador sobre la situación que está atravesando, para finalmente adoptar la propuesta por la Unión Europea que ofrece un indicador para medir el riesgo de pobreza⁸², cual es: “El ratio de riesgo de pobreza en el trabajo hace referencia al porcentaje de personas respecto al total de población que se declara trabajador (empleado o autónomo) que está en riesgo de pobreza, es decir con una renta disponible equivalente por debajo de la línea de riesgo de pobreza que consiste en el 60 % de la renta mediana equivalente de la renta disponible después de las transferencias sociales”.

Téngase en consideración que a los efectos de las estadísticas europeas, se tendrán en consideración únicamente a las personas que tienen algún tipo de empleo (cualquiera que fuera su calificación jurídica) y que hayan trabajado la mitad del período al que hace referencia la muestra, siendo indiferente del tipo de vínculo suscrito o si la jornada lo fuera a tiempo parcial o completo.

Tras conocerse a los individuos susceptibles para el muestreo, se hará necesario saber cuáles son sus emolumentos, o lo que es lo mismo su “renta disponible” para lo que se precisa aunar los ingresos de cualquier tipo que perciban los miembros de la unidad familiar y dividir esta cantidad entre el número de sujetos que la componen, teniendo en consideración que si tiene 14 años o más el primero cuenta como 1 y el resto como 0,5 y si fueran menores de esta edad se ha de computar a razón de 0,3 personas.

⁸⁰ CALVO GALLEGU, F.J.: “Trabajadores pobres y pobreza en el trabajo: una primera aproximación”, op.cit. 26 y 27.

⁸¹ Continuamos con este autor, op.cit., pág. 22.

⁸² Para examinar los antecedentes europeos que concluyen en la definición consignada, véase GÓMEZ-ÁLVAREZ DÍAZ, M.R y GÓMEZ GARCÍA, F.: “ Marco teórico para el análisis de la pobreza en el trabajo en la UE: concepto, medición y causas” en CALVO GALLEGU, F.J. y GÓMEZ-ÁLVAREZ DÍAZ, M.R. (Directores) *Trabajadores pobres y pobreza en el trabajo. Concepto y evolución de la pobreza en la ocupación: el impacto de las últimas reformas legales*.2017. Ediciones Laborum, pág. 93.

Una vez determinados los parámetros relativamente objetivos para poder discernir cuándo la persona ocupada está atravesando una situación de pobreza, y dado que lo que se pretende es revertir esta situación, inevitable es que nos preguntemos acerca de la calidad en el empleo, siendo diversas las variables que podemos emplear para analizar aquella: estabilidad en el empleo, suficiencia de la protección para las situaciones de inactividad laboral, “tensión laboral” y salarios. Precisamente, la Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2018⁸³ pone el acento en la necesidad de disminuir el número de contratos temporales, las jornadas a tiempo parcial⁸⁴ y garantizar las pensiones⁸⁵.

De entre todos los descritos interesa especialmente los relacionados con el concepto que hemos trasladado de pobreza en el trabajo, esto es la situación que se produce no por la pérdida del puesto de trabajo, sino por la escasa calidad del empleo que deviene de los parámetros antes señalados, de entre los cuales por supuesto cobra especial fuerza los salarios, terreno este que de otro lado es susceptible de ser abordado desde la óptica de la responsabilidad social empresarial.

4. LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL Y LA POBREZA EN LA OCUPACIÓN

La responsabilidad social empresarial puede actuar como acicate para la promoción del empleo digno, fomentando el empleo de aquellos sujetos que pertenecen a colectivos susceptibles de ser encuadrados en situación de exclusión social, discapacitados y llevando a cabo políticas de igualdad de género⁸⁶, lo que en definitiva supondrá la erradicación o, al menos la mitigación, de la pobreza en el trabajo.

En la actualidad, la mayor parte de las empresas -sobre todo las de grandes dimensiones- no dudan en adoptar medidas que podríamos encuadrar bajo la genérica fórmula de responsabilidad social; los compromisos a los que tienen que

⁸³ <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-country-specific-recommendation-commission-recommendation-spain-es.pdf>

⁸⁴ En atención a <http://www.mitramiss.gob.es/es/estadisticas/resumenweb/RUD.pdf>, el número de contratos registrados a tiempo parcial de enero a septiembre de 2018 es de 5.893,30, siendo 10.578,10 el de contratos a tiempo completo registrados en el mismo período.

⁸⁵ “En relación a los salarios, las pensiones actuales se encuentran entre las más elevadas de la UE”.

⁸⁶ Las diferentes formas para promocionar la responsabilidad social empresarial específicamente en el ámbito de las comunidades autónomas son referidas por LANTARÓN BARQUÍN, D.: “Visión comparada de la responsabilidad social de la empresa en el ámbito autonómico”, en *Autonomía y heteronomía en la responsabilidad social de la empresa*, op.cit., pág. 156.

atender las mercantiles son de variada índole, pero es destacable la preocupación casi unánime hacia la protección del medio ambiente⁸⁷.

Quizás podría pensarse en una responsabilidad social empresarial menos ambiciosa en el sentido de que no proyecte sus efectos directamente sobre la sociedad, sino que transmita su irradiación inmediata a los trabajadores⁸⁸, circunstancia esta que tendrá efectos e influirá en el bienestar de toda la sociedad⁸⁹.

A través de esta genérica propuesta se podrían incluir medidas tanto para incrementar el número de relaciones laborales como para aumentar la calidad de estas, y así iniciar una tendencia hacia la consecución de una alta tasa de indefinidos que además fueran contratados a tiempo completo⁹⁰ y garantizándose la entrada fundamentalmente de aquellas personas que tienen menos posibilidades de acceder al mercado laboral.⁹¹

Así pues, dentro de este genérico apartado podemos descender a diferentes realidades concretas susceptibles de ser mejoradas vía responsabilidad social de la empresa, partiendo de la consciencia clara, genuina y real de que se ha de garantizar que el acceso al puesto de trabajo se realice en condiciones de igualdad.

El discurso sobre la igualdad de oportunidades y la remoción de obstáculos para lograr la consecución real de este derecho no es ni mucho menos innovador. Centrados en el mundo laboral, se observa cómo no todos los sujetos que tratan de acceder al mercado tienen las mismas oportunidades y cómo, en más ocasiones de

⁸⁷ Para un estudio extenso sobre la práctica asumida por las grandes empresas nacionales en BADIOLA SÁNCHEZ, ANA M.: “La responsabilidad social en la práctica de las grandes empresas”, en *Autonomía y heteronomía en la responsabilidad social de la empresa*, op.cit., páginas 199-237.

⁸⁸ Distintas son las acepciones teóricas bajo las cuales contemplar esta realidad. La constancia de la heterogeneidad en la comprensión del concepto y la complejidad de las circunstancias que pueden ser analizadas son puestas de manifiesto por CALVO GALLEGO, F.J.: “Trabajadores pobres y pobreza de los ocupados: una primera aproximación”; *Temas Laborales* número 134/2016, op.cit., páginas 68 a 72.

⁸⁹ TASCÓN LÓPEZ, R.: “Reflexiones sobre la naturaleza jurídica de la responsabilidad social de la empresa”, op.cit., pág. 1019 pone el acento de la responsabilidad social en el intento de “conseguir una mayor armonía de la empresa con el resto del mundo y, principalmente, con su entorno cercano”.

⁹⁰ A pesar de las bondades teóricas que posee el contrato a tiempo parcial, hemos de partir de la idea contrastada reiteradamente de que esta forma de prestar la jornada no es una opción libre del trabajador sino la única posibilidad que se le ofrece y, aunque resulta una obviedad, la flexibilidad bajo la que se concibe el contrato a tiempo parcial no garantiza la percepción de unos ingresos mínimos que garantice la subsistencia de la persona.

⁹¹ Un ejemplo de lo expresado Mercadona. El compromiso alcanzado en 2017 para las nuevas incorporaciones en las instalaciones portuguesas suponen la asunción de creación de 120 puestos de trabajo indefinidos dirigidos a los jóvenes que asumen cierto nivel de responsabilidad.

En el informe se destaca la inversión en formación (pág.41), la creación de 5.000 puestos nuevos de trabajo “estables y de calidad” -pág.42 del informe- dirigidos estos fundamentalmente a jóvenes hasta 29 años (55 %). La mayor parte de la plantilla está conformada por mujeres (64 %), siendo el salario mínimo que se garantiza a raíz de la contratación de 1.000 euros.

las que detectamos, esa entrada está condicionada por criterios que no se basan en los principios de capacidad o mérito de los candidatos.

La promoción en la igualdad de oportunidades pasa por remover los obstáculos que encuentran aquellos colectivos que, a priori, encuentran más dificultades para acceder al mercado laboral. Precisamente, ya desde el plano legal se era consciente de que un sector de la población -personas con discapacidad- encontraba serios problemas para ser contratado, de ahí que se hayan arbitrado medidas para animar a la contratación (Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social del minusválido) imponiendo restricciones a la empresa que alcanza una determinada dimensión para reservar un porcentaje de su plantilla a personas que tengan acreditado un nivel de discapacidad no inferior al 33 %.

El nivel de implantación de esta medida no es el deseable y por supuesto la ejecución de la medida por parte de las empresas obligadas (aquellas que cuentan con una plantilla de 50 trabajadores o más) no puede ser calificada como responsabilidad social empresarial⁹² por los argumentos anteriormente expresados, quedando casi reservada su actuación a aquellas entidades que no están vinculadas por la norma y que a pesar de ello sí cuentan con personas que sufren algún tipo de minusvalía y a las mercantiles que superan el mínimo legal de reserva de puestos de trabajo del 2 % legalmente previsto.

La dificultad con la que se encuentran determinados colectivos si ya no para acceder al mercado de trabajo -como acaso ocurre con el ejemplo anterior- sí para obtener un empleo de calidad, abre la puerta a la responsabilidad social empresarial como otra de las vías para erradicar la pobreza en el trabajo.

Pero este ejemplo nos sirva para tratar de adaptar medidas de impulso a la contratación de grupos de individuos que son susceptibles de sufrir debilidad laboral. Así, conocidos los sectores más proclives a detentar peores condiciones laborales, se trataría de diseñar toda una política empresarial que atendiera a las necesidades de estos colectivos⁹³, problema a su vez que nos remite a la calidad del empleo y al requerimiento de garantizar ingresos mínimos estables, en especial -por resultar especialmente vulnerables- a los trabajadores que conforman una unidad familiar monoparental y a los inmigrantes⁹⁴.

⁹² ESTEBAN LEGARRETA, R. y ROJO TORRECILLA, E.: “Responsabilidad social empresarial y colectivos desfavorecidos”, op.cit., pág.155 a 158, en donde además se destaca que el cumplimiento de la reserva legal a favor de este sector de la población “es pobre”.

⁹³ Partiendo de la heterogeneidad que nos señala CALVO GALLEGOS, F.J.: “Trabajadores pobres y pobreza en el trabajo”, op.cit., pág. 56 y de que este es un problema con el que se pueden encontrar las políticas laborales, entendemos que a la postre no es este un obstáculo con el que se haya de topar una empresa, por cuanto aun siendo diferentes los colectivos que -en principio- son más susceptibles de sufrir esa pobreza, los remedios son los mismos para todos.

⁹⁴ 13 de julio de 2018 acuerdo en Naciones Unidas. Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Según estadística INE -10 de octubre de 2018, disponible en

Siendo cierto que sobre el empresario no pesa ninguna obligación jurídica (a diferencia de lo que ocurre con las personas que tienen un determinado grado de discapacidad) para atender a los colectivos que hemos señalado anteriormente, el empresario sería responsable socialmente si ofreciera una respuesta ante esa carga autoimpuesta de velar porque esos trabajadores -y en especial los que pertenecen a colectivos que a priori pueden vivir una situación de menesterosidad- sean autónomos (desde el punto de vista económico) y se sitúen al otro lado de la línea del riesgo de la pobreza. Y la respuesta empresarial debe de venir de la mano de acciones específicas que atiendan a los factores que se han de erradicar para conseguir que, a través de la responsabilidad social empresarial se garantice la independencia y autonomía de los prestadores de servicio.

La consciencia empresarial de que es necesario dotar de igualdad de oportunidades a todos los ciudadanos y que se hace preciso remover los obstáculos para lograr la consecución real del derecho a la igualdad, es un hecho. Si descendemos a la lectura de los códigos de conducta de las empresas, suele ser generalizada la preocupación casi unánime en asegurar el derecho a la igualdad; en este sentido, se impone la obligación de que la entidad asegure que el acceso a los puestos de trabajo se realice solo en función de los principios de capacidad y mérito de los candidatos. Igualdad y profesionalidad que se erigen en máximas también para la continuidad en el vínculo laboral y en la promoción profesional.

Siendo ello el dato positivo, no podemos dejar de señalar que de su análisis se observa una reproducción casi automática -en este aspecto que vamos analizando- de los postulados contenidos en el Pacto Mundial, echándose en falta una concreción de estas declaraciones de principios a modo de medidas concretas y tangibles que muestren y demuestren el compromiso empresarial para atender preferentemente a los colectivos más vulnerables.

Y los medios que el empresario tiene a su alcance para tratar de satisfacer las necesidades humanas de estos colectivos que en principio tienen más posibilidades de desembocar en una situación de pobreza son los mismos que constantemente nuestra doctrina ha ido defendido.

Así de un lado, y dada la clara constatación del escaso aporte que ha supuesto la subida salarial en términos anuales⁹⁵, se propone el compromiso empresarial de

www.ine.es/prensa/ph_2018_2033.pdf en el año 2033 habría más de 5,8 millones de hogares unipersonales, lo que representaría el 28,9 % del total-

⁹⁵ Así, la última encuesta anual de estructura salarial relativa al año 2016 (publicado el 29 de mayo de 2018 y disponible en www.ine.es/prensa/ees_2016.pdf) destaca que la ganancia media anual por trabajador supuso un 0,2 % de incremento con respecto al año anterior. Esto confirma la vigencia de las reflexiones vertidas por MOLINA NAVARRETE, C. (“Productividad, trabajo y pobreza: ¿trío posible pero insostenible?”, op.cit., pág.8), cuando señalaba -en relación a los datos obrantes en su poder del período comprendido entre 2010 y 2015 que el “incremento” es nominal, no real, en la media en que durante este período (2010-2015) la inflación fue de un 8,7 %, con lo cual los trabajadores (públicos y privados) perdieron un importante poder adquisitivo”. El análisis es más

garantizar a todos los trabajadores la percepción de salarios mínimos por encima del mínimo interprofesional⁹⁶.

La erradicación de la pobreza en el trabajo pasa ineludiblemente por garantizar unas retribuciones mínimas por los trabajos prestados⁹⁷ y la responsabilidad social empresarial ha de dotar no solo de estabilidad a las relaciones laborales sino de procurar unos ingresos suficientes como para que el trabajador que tiene a su cargo sea autosuficiente, lo que a su vez nos lleva a la necesidad de garantizar salarios mínimos y, de otro lado, ofrecer jornadas si no completas si al menos de una envergadura tal que garanticen al empleado esa subsistencia de la que hablábamos⁹⁸. Descendiendo al terreno de la política retributiva, son dos las

profundo por cuanto este autor señala el ostensible desajuste que existe entre los salarios más altos y los más bajos, circunstancia esta que supone que los que perciben más “influye(n) más en la “media estadística”). Se señala que para el caso 4 % del empleo privado la subida salarial no solo se deriva de una política legislativa en torno a asegurar esta, sino también un compromiso de los agentes sociales para materializar compromisos en este sentido a través de la forma en la que se plasman los acuerdos colectivos.

Otra reflexión en <http://es.euronews.com/2018/03/29/los-salarios-han-bajado-en-9-paises-de-la-union-europea>.

⁹⁶ En ninguno de los códigos de conducta consultados aparece este compromiso, como tampoco se refleja en las normas técnicas como la SA 8000 o IQ Net SR10

⁹⁷ En la Comunicación de la Comisión Europea dedicada al “Estudio prospectivo anual sobre el crecimiento 2018” se considera que el crecimiento de los salarios reales resultantes de la productividad “es crucial para reducir las desigualdades y garantizar un alto nivel de vida”. Ese aumento redundaría en un incremento de la demanda interna que “impulsaría todavía más la actual expansión económica” <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2018/03/semestre-europeo-prioridades-economicas.html#more>

⁹⁸ BANYLUS LLOPIS, J. y RECIO ANDREU, A.: “Pobreza laboral en España: causas y alternativas políticas”, pág.140. En un momento posterior de su estudio (pág.141) destacan el avance de los trabajos a tiempo parcial que, en apenas 8 años, han experimentado un aumento en torno al 4 %. Según la encuesta EPA del cuarto trimestre de 2017, el 57,3 % de los trabajadores a tiempo parcial, desearían prestar sus servicios a tiempo completo. Se ha señalado - http://www.ugt.es/SitePages/NoticiaDetalle.aspx?idElemento=3716#.WsE2_iADN8U.twitter - que se ha convertido en un contrato a llamada, siendo imposible la conciliación, responsabilizando a las últimas reformas de 2010 y 2012 de este fenómeno. Entendemos, no obstante, que sería deseable mostrar no sólo cuál es la jornada concretamente comprometida, sino el porcentaje de personas que compatibilizan varios contratos a tiempo parcial. El 7,3 % alega que esta jornada es querida para compatibilizarla con formación y el 10 % para cuidar a familia.

El Banco Central Europeo da un toque de atención a España por el nivel de subempleo, entendiéndose que este se ocasiona cuando los trabajadores tienen una jornada inferior a la que desearían.

cuestiones que preocupan por encima del resto, a saber: subidas de los salarios⁹⁹ y la brecha salarial entre hombres y mujeres¹⁰⁰.

La medida de reducción de salarios puede suponer el incremento a corto plazo del empleo, no obstante -y con independencia de los intereses de los concretos trabajadores afectados por esta política salarial miope- esta opción es del todo incompatible con un crecimiento económico sostenible.¹⁰¹

Otro aspecto relevante es que la atención a los grupos (y en general a todo individuo en su faceta de trabajador) pasa inexorablemente por asegurar la estabilidad en el mercado laboral, restringiendo drásticamente las posibilidades de contratación temporal que tiene el empresario¹⁰² pues es una realidad que nuestro mercado laboral está copado de fórmulas contractuales eventuales¹⁰³.

Presuponiendo el uso no desviado de la utilización de la contratación temporal, pudiera pensarse que una posible línea de actuación empresarial que ahondara en el dato de su responsabilidad, sería la de procurar la contratación

⁹⁹ El IV Acuerdo para el empleo y la negociación colectiva 2018-2020 (BOE 17/07/2018) destaca la necesidad de garantizar un salario mínimo anual de 14.000 euros, instando a la negociación colectiva a que plasme esta indicación.

Téngase en consideración la encuesta anual de estructura salarial publicada por INE el 29 de mayo de 2018 y los datos que allí se contienen relativos al año anterior. Las principales conclusiones que, a nuestro juicio, se pueden extraer, son las diferencias más que considerables entre los sueldos más altos y los más bajos que hace que existan discordancias entre el salario medio y el que es el más habitual que se señala en 1.375 euros mensuales (12 pagas).

¹⁰⁰ El IV Acuerdo para el empleo y la negociación colectiva 2018-2020 desciende a este principio de igualdad que se extiende también a las medidas de conciliación de vida laboral y familiar. Como ejemplo concreto citar a MERCADONA -pág. 43 del informe- “misma responsabilidad, mismo sueldo” y destaca que el 42 % de los puestos promocionados son de mujeres.

¹⁰¹ MOLINA NAVARRETE, C.: “Productividad, trabajo y pobreza: ¿trío” posible pero insostenible?”, Comentarios, Casos prácticos: recursos humanos, Revista de Trabajo y Seguridad Social, Estudios Financieros, 2017, pág.6. La reflexión de este autor pasa por señalar que para el empleo privado la subida salarial no solo se deriva de una política legislativa en torno a asegurar ésta sino también un compromiso de los agentes sociales. En el sector público, el papel de aceptación de las propuestas sindicales lo encarna el Gobierno quien, hasta la fecha, se muestra reacio a asumir el compromiso tendente a la “recuperación del nivel adquisitivo” de la clase funcionarial.

¹⁰² RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.: “La responsabilidad social de la empresa en tiempos de reforma laboral”, op.cit., pág. 1.149.

¹⁰³ Como muestra, las estadísticas publicadas por SEPE que reflejan claramente -ciñéndonos al último año, período comprendido entre enero de 2018 a agosto del mismo año- cómo las contrataciones temporales (y especialmente el contrato eventual por circunstancias de la producción) superan significativamente el número de contratos indefinidos.

Contrasta nuestro mercado con la realidad presente en Reino Unido cuya tasa de temporalidad en el empleo alcanza el 5,6 % y el desempleo llega al 4,8 %. Con estos datos -y a pesar de la bondad de los mismos, los británicos no renuncian a mejorar- se puede (sin ser tachados de extraordinariamente optimistas) pensar que el “buen empleo” es posible. Los británicos no renuncian a mejorar (Taylor Review)

estable, sobre todo -a nuestro juicio- cuando la modalidad contractual escogida no es causal sino la que legalmente se posibilita vía contratos formativos del art.11 del Estatuto de los Trabajadores.

Se proponen medidas que supongan la asunción empresarial de compromisos tendentes a la estabilidad en las relaciones laborales lo que se conseguiría, de un lado dotando de duraciones mínimas a los contratos eventuales y de otro concediendo oportunidades de consolidación de aquellas dentro de la empresa.

La jornada a tiempo parcial posee unas bondades en sí misma que no pretendemos desvirtuar, pero es un hecho -y los datos así lo corroboran- que este tipo de jornada no obedece a una opción del trabajador, sino a una imposición empresarial que el trabajador acepta por cuanto no le cabe elección posible. No obstante, y teniendo presente esta circunstancia, deben -y también está llamada la responsabilidad social empresarial- regularse este tipo de jornadas a fin de compatibilizar la vida laboral con la familiar/personal, consiguiéndose de esta forma también el aumento de la intensidad de ocupación en los hogares.

Esta última circunstancia adquiere una mayor relevancia tanto en materia de género como en los hogares monoparentales, consiguiéndose así una mayor intensidad laboral.

Aparte de estos grandes pilares que se han propuesto y que deben tener como destinatarios principales a aquellos sectores cuyo desempeño laboral no logra evitar la pobreza, existen otras vías para ahondar en el concepto de responsabilidad social empresarial.

Así, la formación, pues qué duda cabe que uno de los pilares sobre los que construir trabajos de calidad es el lograr que la persona empleada que carece de formación suficiente pueda acceder a la misma¹⁰⁴. Pero, además la preparación técnica, en habilidades y aptitudes es también la vía para la consecución de ese empleo de calidad, procurando que el trabajador pueda promocionar en la propia empresa con base únicamente en los méritos y cualidades intrínsecas del mismo¹⁰⁵.

En este apartado, la responsabilidad del empresario será más social cuanto menos fije su atención en la obtención de un beneficio únicamente mercantil. En la medida en la que el empresario proponga a sus trabajadores un período formativo que va más allá del perfeccionamiento de las tareas que concretamente le han sido encomendadas, más real será esta responsabilidad para con su empleado¹⁰⁶ (y, con

¹⁰⁴ Otra de las preocupaciones reflejadas en el citado IV Acuerdo para el empleo y la negociación colectiva 2018-2020

¹⁰⁵ Por ejemplo, en el año 2017 en Mercadona (cfr. Pág. 47 del informe) un total de 741 personas fueron promocionadas. Si se tiene en cuenta que (pág. 41) son 84.000 sujetos los que forman la compañía, no parece que el porcentaje sea demasiado relevante.

¹⁰⁶ Seguimos con esta empresa, MERCADONA -salvo mejor criterio- no siempre cumple con esa "formación para el crecimiento profesional" que enuncia en la página 46 de su informe. Ofrece a

casi total seguridad, redundará también en la optimización de los recursos humanos de la empresa). Estos planes de formación -publicitados convenientemente, fijando metas factibles y motivantes- harían visible las carreras profesionales de los trabajadores.

Y siendo todos y cada uno de los objetivos pretendidos coherentes con la idea de la responsabilidad social empresarial defendida por los operadores jurídicos, ¿por qué no extender toda esta abigarrada suerte de compromisos a las empresas contratistas y subcontratistas? Objetivo ambicioso que generaría toda una auténtica cadena de valor y extendería los efectos inicialmente limitados a los prestadores de servicio con los que la empresa concierta directamente que pongan a su disposición su fuerza de trabajo a otros sujetos con los que también se relaciona y a los que se conseguiría rescatar de un real riesgo de pobreza.

5. A MODO DE CONCLUSIÓN

Sea este un debate actual o con evidentes -a nuestro juicio- engarces históricos, lo cierto es que la categoría de “trabajador pobre” no es ninguna invención doctrinal, sino una realidad innegable a la que hay que poner fin¹⁰⁷, para lo cual no solamente están llamados los poderes públicos sino también los agentes directamente responsables o implicados en las situaciones adversas que atraviesan estos trabajadores y que no son otros más que los empresarios.

Esta consciencia -de la que no es ajeno ningún operador¹⁰⁸- ya es un avance y, desde esta perspectiva esperanzadora es como queremos afrontar e iniciar este camino de la responsabilidad social a fin de que la empresa asuma voluntariamente a través de compromisos concretos la carga adicional que supone garantizar que sus trabajadores son económicamente autosuficientes.

Para asegurar esas condiciones que permitan a los empleados (subordinados jurídicamente o no al empleador) subsistir autónomamente, son diferentes las variables que podemos emplear y que atañen básicamente a las condiciones laborales (jornada, modalidad de contratación, conciliación, formación y salario) que se

sus recién ingresados un curso -Plan de Acogida- que se extiende durante todo el período de la relación laboral con ellos. Esta formación va encaminada al conocimiento de lo que denominan como “Modelo de Calidad Total”, para lo cual destinan una inversión personal de 780 euros. Ciertamente se prevén cursos de especialización en determinadas secciones pero ignoramos -a la vista del reiterado documento- cuáles son las características que han de reunir los posibles candidatos. Este modelo que bien pudiera haber sido calificado de responsabilidad social, queda difuminado al no poder contemplarse sus contornos.

¹⁰⁷ Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2020, Resolución de 27 de julio de 2018.

¹⁰⁸ También los sindicatos se han hecho eco de esta realidad y proponen determinadas medidas a fin de solucionar el problema de los trabajadores pobres nacionales. <http://www.ugt.es/7-acciones-urgentes-para-frenar-la-precariedad> [Fecha de consulta: 29 de agosto de 2018]; Declaración del L20 a la reunión de ministros de trabajo y empleo del G20, <https://tuac.org/news/declaracion-del-l20-a-la-reunion-de-ministros-de-trabajo-y-empleo-del-g20-mendoza-argentina-6-7-de-septiembre-de-2018/>

conciertan con el trabajador y que son susceptibles de mejora legal por parte del empresario responsable. Todas y cada una de estas circunstancias merecen una atención pormenorizada y aquí únicamente hemos pretendido el esbozo de las mismas.

Aun siendo cierto que el destinatario natural de estas políticas responsables es el trabajador con el que directamente se concierta la relación de servicios, la pretensión de extensión de la responsabilidad es más ambiciosa, extendiendo sus efectos también a los trabajadores que son contratados por las empresas contratistas o subcontratistas. De esta forma, los efectos beneficiosos de la responsabilidad coparán un mercado cada vez más amplio.

Del examen de la realidad actual podemos constatar cómo apenas hay compromisos concretos asumidos por el empresario al que incluso con datos objetivos (normas técnicas) podemos calificar como responsable socialmente. En la mayoría de los documentos consultados, abundan las proclamaciones programáticas y fijan su atención en el cumplimiento escrupuloso de la legalidad -si nos centramos en los códigos de conducta, se tratan con más detalle aquellos aspectos que pueden ser más fácilmente incumplidos por la concreta empresa- y escasas son las referencias específicas que supongan ese plus con que se concebía desde el principio el concepto de responsabilidad social; pero dada la dimensión cuantitativa y cualitativa del riesgo de pobreza y, en definitiva de la realidad del trabajador pobre, quizás sea el momento de replantearse el contenido concreto de esta responsabilidad social en lo que hace al plano de las relaciones laborales y el compromiso que como agentes poseen las empresas.

Claro están los instrumentos para desarrollar la responsabilidad social empresarial. Ciertamente es el repunte de los trabajadores pobres, es tiempo ahora de proclamar -a través de actuaciones y directrices nítidas, dotadas de contenido real y coherente- el interés a su erradicación.

Una vez alcanzada esta inicial meta, y dada la elasticidad -asentada siempre bajo esa idea de voluntariedad y de que constituye un plus sobre la realidad normativa- del concepto de responsabilidad social, se posibilita la consecución de otros objetivos que nos hará diferenciar entre el empleo de calidad y el que no lo es. Así pues, larga vida para la responsabilidad social empresarial.

TEMPORALIDAD Y CALIDAD EN EL EMPLEO: ALGUNAS PROPUESTAS DE REFORMA

IGNASI BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ

*Profesor Agregado y Titular de Universidad Acreditado
Universitat Oberta de Catalunya (UOC)*

1. TEMPORALIDAD Y PRECARIEDAD: ESTADO DE LA CUESTIÓN DE UNA PATOLOGÍA QUE SE AGUDIZA

La mejora económica europea postcrisis no se está traduciendo en una paralela y progresiva recuperación del empleo y de los derechos y condiciones del trabajo. Al contrario, la atipicidad, y la precarización que en muchos casos lleva asociada, no sólo están en expansión, afectando ya a nuevos sectores productivos y de servicios¹, sino que se están cronificando: los fenómenos de la microcontratación sucesiva y de la elevada rotación siguen siendo particularmente graves y, con la recuperación económica, se están agudizando.

Los recientes incrementos de las tasas de empleo, sin negar su carácter positivo, son atribuibles en parte a un aumento del número de contratos atípicos que, en determinados casos, pueden precipitar un mayor riesgo de precariedad que las formas típicas de empleo. Lo que exige que deba ponerse más énfasis en la calidad del empleo creado. En paralelo, no debe olvidarse que la precariedad ahonda la segmentación del mercado de trabajo, exacerbando las desigualdades salariales. Y este proceso no sólo se produce en clave interna (como se abordará brevemente más tarde), sino que lamentablemente también es visible a nivel comunitario.

En efecto, a nivel Europeo², la situación es particularmente compleja: el número de trabajadores que trabajan ocho horas o menos por semana aumentó de

¹ Casas Baamonde, M. E., “Precariedad del trabajo y formas atípicas de empleo, viejas y nuevas ¿Hacia un trabajo digno?”, *DERECHO DE LAS RELACIONES LABORALES* 9/2017, p. 867.

² Según datos extraídos del *Commission Staff Working Document Impact Assessment. Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on transparent and predictable working conditions in the European Union*, 21 de diciembre 2017, SWD(2017) 478 final, p. 13 <http://eur->

3.4 millones en 2005 a 3.8 millones en 2016. A su vez, el número de empleados con contratos que duran menos de un mes aumentó de 373,000 en 2002 a casi 1.3 millones en 2016, “lo que indica que esta la duración extremadamente corta de los contratos de trabajo seguirá siendo una característica del mercado laboral de la UE en los próximos años”.

En este contexto, se enmarca la petición del Parlamento Europeo, a través de la *Resolución de 4 de julio de 2017, sobre las condiciones laborales y el empleo precario* (2016/2221(INI))³, a la Comisión y los Estados para que adopten políticas dirigidas “hacia un trabajo digno”. Prioridad que, siguiendo la senda de otras peticiones anteriores⁴, aboga por el impulso de una nueva convergencia social al alza y que se alinea con las propuestas contenidas en el Informe de la OIT de 2016 titulado «Construir un pilar social para fomentar la convergencia europea»⁵.

En este importante documento, el Parlamento manifiesta su inquietud ante “la propagación de la inseguridad socioeconómica y la degradación de las condiciones de trabajo para muchos trabajadores” y, además, apunta que son muchos los trabajadores que ejercen su actividad en formas de empleo no convencionales y ello dificulta que puedan ejercer sus derechos en el trabajo o acceder a las prestaciones de la seguridad social.

En este sentido, en el marco del objetivo de Europa 2020 de reducir la pobreza y siguiendo con el contenido de esta *Resolución* citada, el Parlamento (en consonancia con el Programa de Trabajo Decente de la OIT, el art. 9 del TFUE, la CDFUE y la Carta Social Europea) es explícito en su petición a la Comisión y a los Estados miembros a que, en aras a que todos los tipos de contratos de trabajo ofrezcan condiciones de trabajo dignas con una cobertura adecuada de seguridad social, actúen contra el empleo precario y todas las prácticas que puedan abocar a él, incluyendo el trabajo no declarado y el trabajo autónomo ficticio⁶.

lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017SC0478&from=ES (última consulta: 15/09/18), p. 20 y 21.

³ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0224+0+DOC+XML+V0//ES> (última consulta 15/09/18).

⁴ *Resolución de 19 de octubre de 2010 (DO C70 E de 8.3.2012), sobre las trabajadoras en situación precaria*; el Estudio efectuado a solicitud de la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales del propio Parlamento (*Precarious employment in Europe: patterns, trends and policies strategies*, 2016); y la *Resolución de 19 de enero de 2017, sobre el pilar europeo de derechos sociales (2016/2095(INI))*. Extensamente al respecto en Casas Baamonde, M. E., “Precariedad del trabajo...”, pp. 868 y ss.

⁵ Y que, en su *Resumen ejecutivo* (ver nota http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_488959.pdf - última consulta 15/09/18) se indica que “la tendencia general registrada en los últimos 15 años sugiere una convergencia hacia niveles más elevados de pobreza y desigualdad en toda la UE”.

⁶ A su vez, el papel de la inversión pública, frente a la austeridad precedente, también es un factor que debe adquirir un protagonismo destacado, especialmente, en los “sectores de la economía que ofrezcan un mayor efecto multiplicador”.

En concreto, el Parlamento Europeo también denuncia el progresivo incremento en los últimos 15 años de formas atípicas de empleo (trabajadores con contrato temporal y a tiempo parcial) y un descenso del 62 % al 59 % de las formas típicas en los últimos 10 años⁷. Hasta el extremo que, de continuar esta tendencia, advierte que podría suceder que los “contratos típicos se apliquen únicamente a una minoría de trabajadores”. A su vez, aunque el contrato indefinido a tiempo completo sigue representando la mayoría de los contratos de trabajo de la UE, se está produciendo un incremento de los sectores en los que el empleo atípico convive con el típico (con los riesgos que el empleo atípico acarrea en términos de falta de regularidad de los salarios y cotizaciones a los regímenes de pensiones). En este contexto, como un nuevo factor potencialmente degradador de la calidad del empleo, también remarca que las nuevas formas de empleo que emergen a consecuencia de la digitalización y las nuevas tecnologías, están dificultando la concreción de los límites entre el empleo por cuenta ajena y el autónomo.

Y, la vulnerabilidad de las mujeres (el 46 % de la mano de obra de la UE) en este escenario es particularmente acusada en términos salariales (un 16 % inferior al de los hombres), de mayor empleo a tiempo parcial y/o temporal. Sin olvidar, a su vez, que también se ven particularmente afectadas por el trabajo no voluntario a tiempo parcial, el empleo autónomo ficticio y el trabajo no declarado. Siendo el riesgo a la precariedad de las mujeres solteras con hijos especialmente elevado. Extremos que tienen una profunda afectación, pues las pérdidas en términos de ingresos y protección que se destilan de estas circunstancias tienen una proyección de por vida. La amenaza a padecer una discriminación u obstáculos debido a la maternidad o a abandonar del mercado de trabajo por la necesidad de atender a los hijos o a personas de edad avanzada, su propia enfermedad o incapacidad y otras responsabilidades personales o familiares, sigue estando muy presente.

Ahondando en esta estrategia, no debe sorprender que en la Orientación 7^a de la *Decisión (UE) 2018/1215 del Consejo, de 16 de julio de 2018, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros*⁸, se les emplace a “reducir y prevenir la segmentación de los mercados laborales, luchar contra el trabajo no declarado y fomentar la transición hacia formas de empleo por tiempo indefinido”. Y se enfatice la necesidad de evitar “las relaciones laborales que den lugar a unas condiciones de trabajo precarias, en particular luchando contra la utilización abusiva de contratos atípicos”.

⁷ Proceso que puede concretarse en los siguientes valores: los contratos indefinidos a tiempo completo representan un 59 % del empleo total en la Unión, el empleo autónomo con empleados un 4 %, el trabajo independiente un 11 %, el trabajo a través de empresas de trabajo temporal un 1 %, el trabajo de duración determinada un 7 %, los períodos de prácticas y de formación un 2 %, el trabajo marginal a tiempo parcial (menos de 20 horas a la semana) un 9 % y el trabajo permanente a tiempo parcial un 7 %.

⁸ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=DOUE-L-2018-81456

Por su parte, la OIT, en su informe *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects* (2016)⁹, también advertía del carácter nocivo de los riesgos asociados predominantemente al trabajo atípico y su impacto múltiple en el empleo¹⁰: inestabilidad laboral y mayor probabilidad de no desempleo al finalizar las relaciones temporales; penalizaciones salariales en comparación con los trabajadores permanentes; falta de control sobre el horario de trabajo, dificultando la posibilidad de encontrar un segundo empleo en el caso de que sea muy variable; riesgos en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo, como consecuencia de deficiencias, entre otras, en la preparación, formación y supervisión, y problemas de comunicación; riesgo a que queden excluidos del ámbito de protección de la Seguridad Social; menor probabilidad de recibir formación; y, finalmente, pueden tener mayores dificultades para poder ejercer sus derechos colectivos.

Y, para concluir con esta aproximación, creo que también es oportuno hacer referencia al anteriormente citado *Informe inicial para la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo: sus reflexiones* (diciembre 2017), pues, la OIT ha denunciado que la pobreza en el trabajo en los países desarrollados se mantiene en cifras significativas (un 15 % en 2016, equivalente a 70 millones de trabajadores¹¹) y también que se ha producido un incremento destacado del empleo atípico (con los riesgos que ello conlleva¹²).

A nivel interno, la situación es, significativamente, peor. Como se expone en la *Memoria Sobre la Situación Socioeconómica y Laboral. España 2017*, del *Consejo Económico y Social (CES)*¹³, a lo largo del 2017, “se celebraron 21,5 millones de contratos nuevos, incluyendo las conversiones a indefinidos, lo que supone un crecimiento del 7,6 por 100 sobre las cifras de 2016, acumulando cerca de 2,9 millones de contratos más (un 15,5 por 100) que en 2007 y 6,7 millones más (un 45,4 por 100) que en 2013”. El total de contratos registrados en 2017, por consiguiente, se situó “muy por encima del que se había recogido en el último año antes de la crisis”, siendo especialmente visible, el “alza de los contratos temporales, que volvieron a crecer en 2017 en torno al 7 por 100, lo que supone 1,3 millones de contratos más que en el año anterior, encadenando ya cuatro ejercicios de rápido incremento en el volumen anual registrado”.

Siguiendo con el citado informe del CES, es importante recalcar que la contratación indefinida también experimentó un crecimiento destacable (aunque

⁹ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_534326.pdf - última consulta: 15/09/18).

¹⁰ Extraídas del documento *Principales Conclusiones y Recomendaciones de Política* del mismo informe (p. 3 a 5). http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_534522.pdf (última consulta: 15/09/18).

¹¹ p. 5.

¹² Inseguridad laboral, volatilidad de las ganancias, acceso limitado a esquemas de protección social o capacitación y avance profesional (ver Capítulo 4) e insatisfacción laboral (p. 6).

¹³ http://www.ces.es/documents/10180/5888552/Memoria-CES-2017_capitulo2.pdf (última consulta: 15/09/18), p. 354 y 358.

inferior que en el año anterior), acumulando un 12,6 % de incremento sobre 2016. En total, se celebraron 19,5 millones de contratos temporales y 1,9 millones de contratos indefinidos. Y, si se comparan los datos de hace 10 años (de 2007 y 2017), hay un 12,1 % menos de contratos indefinidos y un 19,3 % más de contratos temporales.

En cuanto a la tasa de temporalidad, si bien alcanzó la cifra récord de un 34,1 % en 2006 y se redujo al 23,4 % en 2013, ha empezado a repuntar desde 2014 (con un 24 %), alcanzando el 26,71 % en el cuarto trimestre de 2017 y del 26,80 % en el segundo de 2018¹⁴.

La contratación a través de las ETT también está en expansión si se analiza la serie temporal que va desde el 2008 a 2017¹⁵. En este período, a pesar de que el número de ETT se ha reducido considerablemente (pasando de 363 a 259), el número de cesiones de trabajadores ha pasado (en miles) de 1.582 a 2.157 (esto es, un 36 % más); y el incremento de contratos de puesta a disposición también ha sido muy significativo, pues, en la misma serie temporal se ha pasado (en miles) de 2.207 a 3.853 (esto es, un 74 % más). De ellos, los contratos eventuales y por obra son las modalidades más empleadas (sumando el 93,83 % del total en 2008 y el 98,11 % en 2017), incrementándose el uso de los primeros (pues, han pasado del 48,36 % al 54,95 %; y, los segundos, del 45,47 % al 43,16 %).

A mayor abundamiento, como se expone en la *Memoria del CES* de 2017 citada¹⁶, aunque se observa un ligero aumento de la duración media de los contratos temporales con respecto a 2016, pasando de 51 a 54 días, conviene tener en cuenta que la duración media es 27 días inferior que antes de la crisis y que “el aumento de 2017 es, por ahora, el único que se ha dado en el periodo de recuperación”.

Otro dato preocupante, siguiendo con la citada publicación, es que los contratos más cortos siguen experimentando un progresivo mayor peso, con un 28,5 % en los de una semana o menos, frente a un 28,1 % en 2016 y a un 26,5 % en 2015. Lo que, siguiendo con la expuesto en la *Memoria del CES* de 2016¹⁷ implica que “el crecimiento de las salidas por fin de contrato temporal en un contexto de mayor volumen de contratación temporal y, dentro de ella, de mayor peso de los contratos de muy corta duración, mueve a recordar la incidencia de la denominada rotación, y

¹⁴ Fuente: EPA. www.ine.es. Y, a nivel Europeo, con datos de junio de 2017, España es el segundo país con la tasa de temporalidad más alta (26,3 %), después de Polonia (27,5 %). Fuente: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Employment_statistics/es#Contratos_de_duraci.C3.B3n_determinada (última consulta: 15/09/18).

¹⁵ Fuente: *Estadísticas de Empresas de Trabajo Temporal. Junio 2018. Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*. <http://www.empleo.gob.es/estadisticas/Ett/welcome.htm> (última consulta: 15/09/18),

¹⁶ http://www.ces.es/documents/10180/5888552/Memoria-CES-2017_capitulo2.pdf (última consulta: 15/09/18), p. 359.

¹⁷ http://www.ces.es/documents/10180/4959569/Memoria_Socioeconomica_CES2016.pdf (última consulta: 15/09/18), p. 20 y 21.

más en concreto a la presencia de personas que combinan periodos de empleo con periodos de paro en el año. A esta incidencia apunta el mayor número de altas sucesivas en la prestación contributiva por fin de contrato temporal”.

Y, al hilo de esta síntesis del CES y por modalidades de contratación temporal, debe destacarse que la duración media de los contratos de interinidad es de 30,7 días y de 43,3 y 54 días de los eventuales y obra y servicio, respectivamente. Y, con un poco más de detalle, es muy significativo que el 44,9 % de los contratos eventuales tienen una duración inferior a 7 días (y un 72 % es inferior a un mes)¹⁸; mientras que en el caso de los interinos es del 23,3 % (y un 36,8 % inferior a un mes); y de los de obra y servicio del 11,4 % (14,6 % inferior al mes). Finalmente, para complementar esta aproximación, debe tenerse en cuenta que el 80,4 % de estos últimos contratos y el 55,1 % de los interinos sus duraciones son indeterminadas.

A su vez, incidiendo en la descripción de fenómeno de microcontratación y rotación excesiva, siguiendo a Conde Ruiz *et al.*¹⁹, se aprecia una muy alta y regular creación y destrucción de empleo diario conforme a los patrones del calendario. Según estos autores, la combinación del “efecto lunes”, “efecto viernes”²⁰, el inicio y el fin de cada mes y el inicio y fin de las vacaciones ha provocado el comportamiento “bulímico” del mercado de trabajo español²¹. De hecho, la recuperación económica, lejos de reducir este fenómeno, lo está amplificando, pues, las empresas están abusando aún más de la temporalidad y la rotación de los trabajadores. Una muestra muy significativa de este proceso se produjo el 31 de agosto de 2018 (viernes, fin de mes y de período estival), pues, se dieron de baja 363.017 afiliados y solo 58.375 de alta, arrojando un saldo neto (de record) de -304.642.

A la luz de estos datos, es evidente que el mercado de trabajo padece una dualidad patológica y lo más preocupante es que este problema no se ha corregido en décadas y, al cronificarse, se ha dificultado superlativamente su corrección.

Más allá de la naturaleza estacional de importantes sectores económicos de nuestra economía, los factores que han provocado esta situación son múltiples y heterogéneos. No obstante, tratando de afinar en el diagnóstico (con el objeto de

¹⁸ Según el informe del CES (p. 360), el % era del 44,9 en 2016 y del 43,7 en 2015.

¹⁹ Conde-Ruiz, J. I, Manu García, M., Puch, L. A.y Ruiz, J., “Calendar Effects in Daily Aggregate Employment Creation and Destruction in Spain”, *STUDIES ON THE SPANISH ECONOMY*, eee2018-10, 2018. FEDEA <https://ideas.repec.org/p/fda/fdaee/eee2018-10.html> (última consulta: 15/09/2018), p. 7 a 12.

²⁰ Aunque también se señala (p. 8) que los datos están distorsionados porque el registro omite los contratos firmados durante los fines de semana y días festivos.

²¹ Y, además, se destaca que son dos los sectores que concentran este fenómeno: el turismo y agricultura. Sectores que, como apuntan los citados autores (p. 8), tienen una tasa de temporalidad muy alta (aproximadamente 60 % y 40 %, respectivamente).

hacer planteamientos propositivos), de todos ellos, a mi entender, son dos los que han tenido un protagonismo destacado:

- En primer lugar, el marco normativo no proyecta los incentivos adecuados para potenciar la contratación indefinida al nivel que sería deseable (lo que, probablemente, ha precipitado el uso fraudulento de la contratación temporal a niveles intolerables); y,
- En segundo lugar, y con menor peso que el anterior, la conceptualización de las causas de temporalidad ha sido objeto de una - a mi entender - controvertida interpretación expansiva por parte de los Tribunales. Lo que ha posibilitado la formalización de contratos temporales en más casos de los que, *a priori*, debería ser posible.

En las páginas que siguen, y en orden inverso al recién expuesto, se procederá al análisis de estos dos factores

2. CAUSAS DE TEMPORALIDAD: VIS EXPANSIVA DE SU CONCEPTUACIÓN

La “corporización” normativa de la causalidad en la contratación temporal se produce a través de los arts. 14 y 15 de la Ley de Relaciones Laborales de 1976 (LRL’76). Y, sin perjuicio de la política “transitoria” de lucha contra el paro que se inicia con el Decreto-Ley 18/1976 (mediante el uso de la contratación temporal “acausal” o a término), no cabe duda que la LRL’76 supuso un cambio sustancial con respecto a la normativa vigente²². En efecto, el establecimiento de un criterio objetivo, consistente en que “la pactación de la duración determinada [responda] a un interés efectivamente limitado”²³, se articuló a través de una enumeración taxativa de supuestos (y no, a través de una cláusula general)²⁴.

Y, cabe decir que esta concreción, como es bien sabido, se ha mantenido “prácticamente” inalterada desde entonces (eso sí, con evidentes “ajustes” normativos²⁵). No obstante, conviene recordar que, por un lado, la causalidad y el término no son conceptos totalmente incompatibles (como evidencia el contrato

²² Extensamente, Beltrán de Heredia Ruiz, I., “El principio de causalidad en la contratación temporal y la protección de la estabilidad ‘en la actividad’”, REVISTA DE DERECHO SOCIAL 74/2016, pp. 221 y ss.

²³ Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M., “La relación de trabajo de duración determinada». REVISTA DE POLÍTICA SOCIAL 50/1961, pp. 54 a 56.

²⁴ Y el art. 15 LRL’76: ejecución de obra o servicio determinados, trabajos eventuales, sustitución de trabajadores fijos, actividades artísticas o deportivas y trabajos especiales autorizados por disposición legal.

²⁵ Pudiéndose identificar como grandes “hitos” a partir de 1976 los siguientes: Estatuto de los Trabajadores de 1980, Ley 32/1984, Ley 63/1997 y Ley 11/2013.

eventual²⁶ y, en su momento, el contrato temporal para el lanzamiento de nueva actividad²⁷); y, por otro lado, que a pesar de esta concreción normativa, el Legislador sigue recurriendo en este ámbito a ciertos conceptos de “textura abierta” (el “fraude de ley” *ex* art. 15.3 ET).

De todos modos, tampoco puede olvidarse que, como se ha apuntado, en paralelo a esta enumeración taxativa de la LRL’76, la contratación temporal “acausal” (esto es, sometida únicamente a un término), empezó a emplearse como medida de lucha contra el paro con carácter “transitorio” desde el Decreto-Ley 18/1976 (al amparo del propio art. 15 LRL’76 - dando lugar a lo que se ha denominado “culto a la temporalidad”²⁸) hasta 1997 (y que ha sido “reanimada” por la Ley 11/2013 con el contrato eventual para el primer empleo joven²⁹).

En cualquier caso, en una visión en perspectiva, puede afirmarse que el papel de la jurisprudencia en la concreción de este “criterio objetivo” ha sido desigual. Si bien es cierto que, en términos generales, lo ha reforzado (por ejemplo, al declarar la relación como indefinida en caso de ausencia de causa o causa ilícita³⁰), en paralelo, también ha propiciado una destacada extensión de la conceptualización de las causas de temporalidad. Y, muy especialmente, de las estructurales. En las páginas que siguen se analizará de forma crítica este proceso.

²⁶ Ver al respecto, STS 4 de febrero 1999 (rec. 2022/1998).

²⁷ Ver al respecto, STS 22 de febrero 2000 (rec. 1166/1999).

²⁸ Rojo Torrecilla, E. y Camas Roda, F., “¿El principio del fin? De la temporalidad a la estabilidad: ¿un viaje de ida y vuelta?”, *ARANZADI SOCIAL*, 5/1998, versión digital (BIB 1998\1050). En la medida que el art. 15 LRL’76 posibilitaba que una norma legal articulara modalidades contractuales temporales más allá de las enunciadas (“trabajos especiales autorizados por disposición legal”), se sucedieron una multitud de normas que trataron de absorber el creciente número de desempleados y sujetando la contratación temporal a criterios meramente subjetivos y desvinculados de la naturaleza de la tarea objeto del contrato y de las necesidades temporales o permanentes de la actividad productiva de la empresa que aquél pretendiera cubrir. Ver al respecto, Beltrán de Heredia Ruiz, I., “Primer Empleo Joven y contratación temporal acausal: un nuevo tropiezo con la misma piedra”, en *Retos del Derecho del Trabajo Frente al Desempleo Juvenil*. (En J. L. Monereo, Coord.), Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Sevilla, 2014.

²⁹ No obstante, como se sabe, desde 1997, se ha mantenido un reducto del sistema de contratación temporal no sometido a causa de temporalidad para las personas con discapacidad (D. Ad. 1ª Ley 43/2006).

³⁰ En efecto, la jurisprudencia (STS 30 de abril 2014, rec. 1994/2013) “ha reiterado el carácter causal de la contratación temporal, por lo que los contratos temporales, en concreto los de obra o servicio determinado, sin causa o con causa ilícita (*ex* arts. 1261, 1274 a 1277 CC) los ha considerado celebrados en fraude de ley con la consecuencia de presumirlos celebrados por tiempo indefinido (*ex* art. 15.3 ET) y para la determinación de la legalidad de la causa contractual ha tenido esencialmente en cuenta los términos en que aparece redactada la cláusula de temporalidad”. Ver también al respecto la STS 21 de marzo de 2002 (rec. 2456/2001).

2.1. Interpretación expansiva del contrato de obra y servicio determinado: su vinculación a la duración de una contrata o concesión

La concepción del término “sustantividad y autonomía propia” que caracteriza al contrato de obra y servicio ha sido objeto de una controvertida interpretación judicial precipitando una considerable extensión de la temporalidad.

En efecto, en lo que constituye un criterio muy consolidado, la jurisprudencia ha admitido como válida la contratación para obra o servicio cuyo objeto sea la realización de actividad contratada con un tercero por tiempo determinado, extendiéndose su duración por el tiempo que abarca la contrata o la concesión, aunque su celebración no esté expresamente prevista en el convenio colectivo³¹. Y, como expone B. Suárez Carujo, esta interpretación podría ser una de las causas por las que “pese a que cada mes se suscribe un porcentaje de contratos eventuales ligeramente mayor, el peso del contrato de obra dentro del conjunto de empleo temporal es claramente superior (41,1 % frente a 28,9 %, según la EPA de IV trimestre de 2017)”³².

De hecho, ante la pasividad de la negociación colectiva³³ y del Legislador³⁴, este factor se ha convertido en un instrumento de flexibilidad empresarial extraordinario y una poderosa invitación a la externalización porque admite (si se permite, casi por “arte de magia”) el recurso a mano de obra temporal que, de otro modo (a través de la contratación directa) no sería posible (por no concurrir las notas de temporalidad).

En paralelo, han sido diversos los intentos dirigidos a intensificar esta flexibilización por parte de las empresas contratistas en lo que a la “movilidad externa” se refiere, tanto en casos de modificación como de extinción de la contrata

³¹ Por todas, SSTs 15 de enero 1997 (rec. 3827/1995); 8 de junio 1999 (rec. 3009/1998); 20 de noviembre 2000 (rec. 3134/1999); 7 de noviembre 2005 (rec. 5175/2004); 4 de mayo 2006 (rec. 1155/2005); 16 y 22 de septiembre 2014 (rec. 2069/2013; y rec. 2689/2013); 20 de julio y 4 de octubre y 14 de noviembre 2017 (rec. 3442/2015; rec. 176/2016; y rec. 2954/2015).

³² Suárez Carujo, B., “El uso indiscriminado del contrato de obra o servicio determinado como factor distorsionador del funcionamiento del mercado de trabajo español”, en *Descentralización productiva: nuevas formas de trabajo y organización empresarial*. Ediciones Cinca, Madrid, 2018, p. 2.

³³ Para un sector de la doctrina, en esta patología “confluyen como factores determinantes la insuficiencia de la actuación legislativa, la impotencia de la negociación colectiva y cierta ‘candidez’ de la interpretación jurisprudencial”. Suárez Carujo, B., “El uso indiscriminado...”, cit., p. 2. Autor que califica de “decepcionantes” los resultados, en términos generales, de la intervención de la autonomía colectiva al respecto: “la negociación colectiva no ha desempeñado el papel racionalizador y garantista que le correspondería” (p. 7 y 8).

³⁴ Comparto en este sentido la crítica de Suárez Carujo, B., “El uso indiscriminado...”, cit., p. 8.

por parte de la comitente. No obstante, la jurisprudencia en este estadio sí ha jugado un notable papel de contención³⁵.

³⁵ En efecto, en relación a los casos de modificación, el TS ha entendido que mientras el mismo contratista sea titular de la contrata (por prórroga o nueva adjudicación) no puede entenderse que ha llegado a su término la relación laboral. [SSTS 17 de junio 2008 (rec. 4426/2006); y 23 de septiembre 2008 (rec. 2126/2007)]. Doctrina que, como consideración adicional, entiende que el remedio podía haber venido dado por el ajuste (proporcional) de plantilla a través del despido objetivo o colectivo. Del mismo modo para el caso de que se produzca una resolución parcial del encargo de la empresa cliente [STS 12 de junio 2008 (rec. 1725/2007)]. Y, para los casos de extinción de la contrata, también ha dictaminado que el acuerdo entre contratistas para poner fin a la contrata antes de la finalización de la obra tampoco es suficiente para justificar la extinción de la relación laboral [SSTS 14 de junio 2007 (rec. 2301/2006); 10 de junio 2008 (rec. 1204/2007)]. No obstante, la jurisprudencia no ha podido impedir (por no concurrir el requisito de contradicción) que en suplicación se haya admitido la validez de cláusulas convencionales que posibilitan la extinción en caso de extinción total o parcial a instancia del cliente. Ver al respecto, Vicente Palacio, A., *Empresas multiservicios y precarización del empleo*. Atelier, Madrid, 2016, pp. 39 y 40]. Del mismo modo, una decisión unilateral de la empresa principal tampoco lo justificaría. [SSTS 14 de junio 2007 (rec. 2301/2006); 10 de junio 2008 (rec. 1204/2007); 2 de julio 2009 (rec. 77/2007)]. En definitiva, la doctrina jurisprudencial, siguiendo un criterio consolidado [SSTS 10 de junio 2008 (rec. 1204/2007); 8 de noviembre 2010 (rec. 4173/2009); y 16 de julio 2014 (rec. 1777/2013)], ha entendido que la reducción del volumen de actividad encomendado por una empresa comitente a otra auxiliar no puede articularse a través del art. 49.1.c ET, sino que debe canalizarse a través de las causas resolutorias de los arts. 51 y 52 c) ET [Por todas, SSTS 13 de julio 2017 (rec. 25/2017); 14 de noviembre 2017 (rec. 2954/2015); y 31 de enero 2018 (rec. 1990/2016)]. En concreto, se ha entendido “lo contrario supondría dejar al arbitrio de uno solo de los contratantes (el empleador) la apreciación acerca de la validez y el cumplimiento del contrato, en contra de la prohibición expresa del art. 1256 del Código Civil”. Especialmente porque “como tal hay que considerar el exceso de plantilla resultante de tal reducción” [STS 31 de enero 2008 (rec. 1719/2007)]. Criterio que, incluso, como se analizará posteriormente, se ha extendido (controvertidamente a mi entender) a la contratista entrante en un supuesto de adjudicación por pliego [STS 10 de enero 2017 (rec. 1077/2015)]. En todo caso, en orden a la configuración de la causa productiva como justificación de las extinciones por causas objetivas, el TS ha establecido que no es preciso que la contratista tenga que acreditar la imposibilidad de recolocación de la plantilla excedente (aunque existan otras contratas de servicios en la empresa) [STS 31 de enero 2018 (rec. 1990/2016)]. La propia doctrina jurisprudencial, no obstante, ha admitido como caso excepcional el criterio de la STS 29 de noviembre 2010 (rec. 3876/2009), que resuelve un supuesto ciertamente singular: se declara la improcedencia de un despido en una empresa con más de 15.000 trabajadores que, en el período próximo a dicha resolución, había suscrito, al menos, 81 contratas nuevas, varias de ellas en el propio centro de trabajo en el que trabajaba el despedido. Excepcionalidad confirmada por las SSTS 8 de julio 2011 (rec. 3159/2010); 26 de abril 2013 (rec. 2396/2012); y 1 de febrero 2017 (rec. 1595/2015)]. Más específicamente, se ha entendido que, en la medida que la apreciación de las causas organizativas y productivas que justifican el despido objetivo no han de concurrir en la totalidad de la empresa, sino tan solo en el espacio o sector concreto de la actividad empresarial afectada por el exceso de personal, puede exportarse a supuestos referidos a una específica contrata de las muchas que pueda desempeñar para distintos clientes la empresa de servicios [SSTS 30 de junio 2015 (rec. 2769/2014); 3 de mayo 2016 (rec. 3040/2014); y 1 de febrero 2017 (rec. 1595/2015)]. Aunque ha advertido que “la mera pérdida de la contrata puede no resultar suficiente para concluir que siempre y en todo caso concurre causa justificativa para la extinción del contrato de trabajo” [STS 26 de abril 2013 (rec. 2396/2012)]. Así pues, no constando que hubieran vacantes adecuadas [SSTS 16 de mayo 2011 (rec. 2727/10); 8 de julio 2011 (rec. 3159/2010); y 26 de abril 2013 (rec. 2396/2012)], “la pérdida de uno de los clientes o la reducción de alguna de las contratas

Por otra parte, el hecho de que el art. 15.5 ET condicione la conversión a indefinido cuando se superen los 24 meses en un plazo de 30 a la formalización de “2 o más contratos” también incrementa el atractivo de esta modalidad de contratación temporal. Y también que la reforma del art. 15.1.a) operada por el RD Ley 10/2010 limitando la duración a 3 años (o 4 años si así se acuerda convencionalmente) no se aplique a los contratos formalizados con anterioridad (*ex DT 1ª*)

Si nos centramos en la verdadera fundamentación de esta causa de temporalidad, repárese que la misma descansa principalmente sobre la incertidumbre de la contrata³⁶. Pues bien, alineándose con el parecer de un sector destacado de la doctrina³⁷, es muy discutible que un contrato temporal sujeto a la duración de una contrata pueda subsumirse en el concepto de “obra y servicio” que describe el art. 15.1.a) ET (y se dé cumplimiento a la necesaria “autonomía y sustantividad propia” que exige)³⁸. Especialmente porque, en la medida que pueden prestarse servicios vinculados a la actividad ordinaria de la empresa, no puede decirse que la temporalidad quede, propiamente, definida por una “causa” (un hecho de naturaleza temporal), sino por un término - si se me permite - “puro”, esto es, una necesidad de trabajo definida por/entre comitente y contratista y, como se ha apuntado, su eventual prolongación en el tiempo³⁹.

supone un descenso del volumen de la actividad empresarial que, como regla general, justifica que la empresa pueda recurrir a la extinción objetiva de los contratos de trabajo que resulten excedentes y acordes con esa minoración de su actividad que resulta consecuencia indisoluble de la disminución de la contrata” [STS 1 de febrero 2017 (rec. 1595/2015)]. Sin embargo, el propio TS [sentencia 1 de febrero 2017 (rec. 2309/2015)] ha introducido un matiz relevante, pues, no basta con que en la carta de despido se indique que se ha producido una reducción en el volumen de la contrata por parte de la principal, sino que debe acreditarse dicha reducción. De otro modo, debe entenderse que la resolución es improcedente. Para el caso de que el vínculo contractual del trabajador externalizado sea de naturaleza indefinida el recurso a las “causas de empresa” debe canalizarse siguiendo las mismas pautas interpretativas que las recién descritas.

³⁶ Vicente Palacio, A., *Empresas multiservicios...*, cit., p. 39.

³⁷ Entre otros, Vicente Palacio, A., *Empresas multiservicios...*, cit., pp. 36 y ss.; y Suárez Carujo, B., “El uso indiscriminado...”, cit., p. 2.

³⁸ Recuérdese que la jurisprudencia (por todas, STS 20 de julio 2017, rec. 3442/2015) entiende que son requisitos para la validez del contrato de obra o servicio determinado: “a) que la obra o servicio que constituya su objeto, presente autonomía y sustantividad propia dentro de lo que es la actividad laboral de la empresa; b) que su ejecución, aunque limitada en el tiempo, sea en principio de duración incierta; c) que se especifique e identifique en el contrato, con precisión y claridad, la obra o el servicio que constituye su objeto; y c) que en el desarrollo de la relación laboral, el trabajador sea normalmente ocupado en la ejecución de aquella o en el cumplimiento de éste y no en tareas distintas». Además, esta Sala se ha pronunciado repetidamente sobre la necesidad de que concurran conjuntamente todos requisitos enumerados, para que la contratación temporal por obra o servicio determinado pueda considerarse ajustada a derecho”.

³⁹ A través de esta modalidad, el carácter incierto de la duración (propia del contrato de obra y servicio - *incertus quando*) queda “cifrado” en la incertidumbre asociada al mantenimiento de la contrata. Vicente Palacio, A., *Empresas multiservicios...*, cit., p. 37.

Una evidencia clara de esta discutible línea interpretativa, es que el Alto Tribunal no ha tenido dificultad para admitir que, efectivamente, concurre una causa de temporalidad en estos casos, a pesar de que las actividades contratadas respondan a necesidades permanentes de las empresas clientes y de las contratistas⁴⁰ (circunstancia que, en cambio, no admite para otros casos - porque se están ejecutando las “mismas funciones”⁴¹).

De hecho, el criterio jurisprudencial sobre la vinculación del contrato de obra y servicio vinculado a una subvención pública cuestiona (todavía más si cabe) la consistencia de este criterio hermenéutico. En efecto, la posibilidad de formalizar una relación temporal estructural de obra o servicios vinculada a una financiación pública ha experimentado una evolución regresiva. Si bien, en un primer estadio, la jurisprudencia admitió su legalidad⁴², tras la promulgación de la Ley 12/2001, este criterio fue restringido. En concreto, según la STS 21 de marzo 2002 (rec. 1701/2001), “No ha elevado pues esta Sala, en ningún caso, la existencia de una subvención a la categoría de elemento decisivo y concluyente, por sí mismo, de la validez del contrato temporal causal”. Añadiendo que “del carácter anual del plan no puede deducirse la temporalidad de la obra o servicio que aquél subvenciona, pues se trata de un concreción temporal que afecta exclusivamente a las subvenciones, no a los servicios básicos que las mismas financian”. De modo que “de la existencia de una subvención, no se deriva que la contratación deba ser necesariamente temporal. Lo confirma así la Ley 12/2001 de 9 de junio, que ha introducido un nuevo apartado, el e), en el art. 52 del Estatuto de los Trabajadores”. Por tanto, siguiendo con la STS 10 de abril 2002 (rec. 2806/2001), “la admisión de la aplicación de esta modalidad contractual [contrato de obra o servicio] en tales supuestos no es absoluta y está condicionada a que la actividad en sí misma no sea permanente o no pueda adquirir este carácter en virtud de condicionamientos derivados de su propia configuración como servicio público, entre ellos, en su caso, la financiación cuando ésta opera como elemento determinante de esa configuración”⁴³.

⁴⁰ Entre otras, SSTS 20 de julio y 4 de octubre 2017 (rec. 3442/2015; y rec. 176/2016).

⁴¹ SSTS 20 de octubre 2010 (rec. 3007/2009); y 20 de enero 2011 (rec. 1869/2010).

⁴² SSTS 10 diciembre 1999 (rec. 415/1999); y 28 de diciembre 1998 (rec. 1515/1998); 2 de junio 2000 (rec. 2645/1999); 30 de abril 2001 (rec. 4149/2000).

⁴³ Planteamiento extendido posteriormente a las entidades sin ánimo de lucro, SSTS 31 de mayo 2004 (rec. 3882/2003); y 8 de febrero 2007 (rec. 2501/2005). En cambio, entre otras, en virtud de la SSTS 20 de julio 2017 (rec. 3442/2015) y 20 de febrero de 2018 (rec. 4193/2015) se ha considerado adecuada la utilización del contrato para obra o servicio determinado, cuando tuvo por objeto un programa específico de ayuda para el fomento del empleo pactado por un Ayuntamiento que había obtenido una subvención de una Administración autonómica. Ver también las SSTS 8 de junio 2017 (rec. 1365/2015); y 23 de noviembre 2016 (rec. 690/2015). Y, en relación al servicio de colaboración social, es interesante la lectura, entre otras, de la STS 16 de mayo 2017 (rec. 3653/2015).

A la luz de la jurisprudencia más reciente, ciertamente, no hay signos que permitan vislumbrar un cambio en esta doctrina por parte del propio Tribunal Supremo a corto o medio plazo. No obstante, no es descartable que pudiera verse forzado a hacerlo a instancia del TJUE⁴⁴. Y esto podría suceder hipotéticamente por dos vías:

En primer lugar, esta “modalidad” de contratación temporal podría verse comprometida en función de lo que acabe resolviendo este tribunal en respuesta a las 3 cuestiones prejudiciales planteadas por el TSJ de Galicia⁴⁵ a propósito de las diferencias indemnizatorias por finalización de la contrata entre trabajadores temporales vinculados a la duración de la contrata y los indefinidos⁴⁶.

En la medida que las Directivas no tienen eficacia directa horizontal, la extensión de la doctrina “de Diego Porras” a las relaciones entre privados no es posible (al margen de la discusión sobre los efectos de la doctrina sobre el valor de las Directivas en una empresa pública). De modo que, si no puede recurrirse a la interpretación conforme, sólo cabe exigir responsabilidad del Estado incumplidor por los daños y perjuicios que pueda causar el incumplimiento de la Directiva.

Para algunos Tribunales en suplicación no ha sido necesario activar esta secuencia porque han entendido que el art. 21 de la CDFUE era aplicable y, por tanto, se ha extendido la indemnización de 20 días⁴⁷. O, incluso, en algún caso se ha entendido que se alcanzaba el mismo resultado a través del art. 14 CE⁴⁸.

⁴⁴ No obstante, B. Suárez Carujo entiende que, a la luz de la fundamentación de la STS 4 de octubre de 2017 (rec. 176/2016) - que exige una dimensión temporal para estos casos -, podría abrirse la puerta “a una revisión del criterio jurisprudencial que admite la vinculación de contratos de obra o servicio determinados a la duración de una contrata o concesión administrativa. Si la actividad normal de la empresa que contrata consiste en prestar servicios para otras empresas, no podría justificarse la celebración de este tipo de contratos si no se trata de una actividad -se insiste- con sustantividad propia y una dimensión temporal”. Suárez Carujo, B., “El uso indiscriminado...”, cit., p. 11.

⁴⁵ Autos TSJ de Galicia (2) 27 de diciembre 2017 (rec. 3245/2017; y rec. 3105/2017); y 29 de diciembre 2017 (rec. 2970/2017).

⁴⁶ Y, como se expondrá en nota posteriormente, en hipótesis, a la luz de las SSTS (4) 19 de julio 2018 (rec. 823/2017; rec. 824/2017; rec. 972/2017; y rec. 1037/2017), no es descartable un cambio de doctrina del TS sobre esta modalidad de contratación temporal.

⁴⁷ En concreto, que tenga constancia, así ha sucedido en las SSTSJ País Vasco 18 de octubre 2016 (rec. 1872/2016); 15 y 22 de noviembre 2016 (rec. 1990/2016; y rec. 1991/2016); 4 y 18 de julio 2017 (rec. 1371/2017; y rec. 1474/2017); (2) 19 de septiembre 2017 (rec. 1622/2017; y rec. 1515/2017); Galicia 30 de noviembre 2016 (rec. 3277/16); y Canarias\Las Palmas 23 de enero 2017 (rec. 1248/16).

En todo caso, conviene tener en cuenta que, al menos, el TSJ del País Vasco ha descartado este planteamiento interpretativo a la luz de la doctrina “Montero Mateos”, tal y como puede apreciarse en las Sentencias 11 de junio 2018 (rec. 1118/2018); (3) 19 de junio de 2018 (rec. 1160/2018; y rec. 1111/2018; y rec. 1152/2018); y 26 de junio 2018 (rec. 1182/2018).

⁴⁸ SSTSJ País Vasco 22 de noviembre 2016 (rec. 2146/2016); y 20 de junio 2017 (rec. 1221/2017).

Pues bien, en el marco de esta discusión, el TSJ de Galicia ha planteado 3 cuestiones prejudiciales a propósito de las diferencias indemnizatorias derivadas de la extinción de una contrata para los contratos de obra y servicio cuya duración esté vinculada a la misma y la prevista para los contratos indefinidos en las resoluciones por “causas de empresa”⁴⁹.

El TSJ, partiendo de la base de que el contrato de obra o servicio vinculado a la duración de una contrata es un contrato temporal, entiende que la distinta indemnización prevista con respecto a los trabajadores indefinidos que ven extinguido el contrato en virtud de un despido colectivo describe una diferencia de trato en relación a una “condición de trabajo” (*ex* “de Diego Porras”).

No obstante, en tanto que esta distinción en la normativa deriva de la distinta causa extintiva (un término y una “situación sobrevenida, ajena a la duración del vínculo, pero que justifica empresarialmente en este caso la resolución del mismo”), el TSJ entiende que “cabe la duda de la existencia de razones objetivas por falta de equivalencia en las condiciones de la extinción del contrato, que justificarían la diferencia de trato”.

Dudas, a partir de las cuales, el TSJ se cuestiona si la existencia de una indemnización menor para el contrato de obra o servicio se ajusta al contenido de la Cláusula 4ª del Acuerdo Marco.

Y, para el caso de que se dé respuesta afirmativa a esta primera pregunta, en la medida que el caso objeto de resolución afecta a una relación ‘inter privados’, el TSJ concluye que la literalidad del art. 49.1.c ET impide acudir a la interpretación conforme. Aseveración que le lleva a cuestionarse si, siguiendo la doctrina “Mangold”, “Kükükdeveci, Prigge” y “Dansk Industri”, puede dejar de aplicar el derecho interno contrario al principio de no discriminación.

A sabiendas que la contratación temporal no aparece expresamente contemplada en el art. 21 CDFUE, como supuesto de discriminación en particular, entiende que, a la luz de los casos “Gavieiro y Torres” y “de Diego Porras”, “parece entenderse que la prohibición de diferencia de trato entre trabajadores fijos y temporales dimana de los Principios de Igualdad y no discriminación de la Unión, contemplados en los arts. 20 y 21 de la Carta y aplicables por imperativo del art. 6 TUE, por lo que en tal caso, la Sala como órgano jurisdiccional comunitario, estaría obligada a inaplicar el art. 49.1.c) ET, en cuanto a la indemnización allí prevista, para cumplir con el objetivo que marca la Directiva 1999/70”.

⁴⁹ Autos (2) 27 de diciembre 2017 (rec. 3245/2017; y rec. 3105/2017); y 29 de diciembre 2017 (rec. 2970/2017). Aspecto que también se plantea en el VP a la STSJ Cataluña 23 de noviembre 2017 (rec. 4457/2017).

Reflexión, a partir de la cual, el TSJ se cuestiona si este trato dispar constituye una discriminación de las prohibidas en el art. 21 CDFUE, resultando contraria a los principios de igualdad de trato y no discriminación de los arts. 20 y 21 CDFUE.

No obstante, si se trata de una relación entre privados y no puede acudirse a la interpretación conforme, la premisa de partida de la cuestión prejudicial (existencia de una diferencia de trato entre temporales e indefinidos) carece de fundamento. En efecto, aunque se entienda que la CDFUE es aplicable o, incluso, el art. 14 CE, para que la equiparación compensatoria sea exigible, a mi entender, es necesario recurrir a una “interpretación extensiva” del concepto “condición de trabajo” que integre a las indemnizaciones. Lo que significa que debe recurrirse a la Directiva (y, en concreto, a la interpretación de la misma a la luz del caso “de Diego Porras”). Lo que significa que esta norma debe ser aplicable al supuesto enjuiciado (y en las relaciones entre privados ya se ha expuesto que no es fácil de sostener). Especialmente porque esta conceptualización “extensiva” es inexistente en nuestro ordenamiento jurídico interno (y, en consecuencia, no puede afirmarse que la indemnización por la extinción del contrato sea una “condición de trabajo”).

De otro modo, aunque se recurriera a los arts. 20 y 21 de la CDFUE o al art. 14 CE, es muy difícil impedir que la lógica jurídica interna se despliegue de forma ordinaria y, por ende, el “término” describa un supuesto de ineficacia contractual distinto a la “resolución” y, por consiguiente, la disparidad de tratamiento en uno y otro caso quede justificada. Luego, si se acepta la validez de esta secuencia, no puede afirmarse que se está dando un trato diferenciado que permita acudir a la CDFUE. Por este motivo, parece que sólo cabría exigir responsabilidad al Estado.

En paralelo, también creo que es discutible la interpretación “extensiva” de los supuestos de discriminación listados en el art. 21 CDFUE que sugiere el TSJ de Galicia⁵⁰.

Aunque es difícil predecir lo pueda acabar dictaminando el TJUE al respecto, para el caso de que entienda que, efectivamente, existe una diferencia de trato injustificada, la vigencia de esta modalidad de contratación temporal quedaría seriamente comprometida (por su estrecha proximidad a los contratos indefinidos) y quizás debería forzar al TS a su replanteamiento. Lo que, si así sucede, tendría un indudable impacto en el mercado de trabajo interno (quizás, desincentivando de algún modo el recurso a la externalización).

En segundo lugar, el Alto Tribunal, hipotéticamente, también podría verse forzado a modificar su doctrina en relación a ciertos contratos de obra y servicio vinculados a la duración de un contrato o concesión, a propósito del apartado 64

⁵⁰ En este sentido, creo que la vía utilizada por la STSJ CyL\Valladolid 4 de octubre 2017 (rec. 1503/2017) - acudiendo al art. 20 CDFUE - es menos controvertida. En términos similares, también se han pronunciado, que tenga constancia, las SSTSJ CyL\Valladolid 4 y 26 de diciembre 2017 (rec. 1447/2017; y rec. 1985/2017)

de la STJUE 5 de junio 2018, (C-677/16), “Montero Mateos” (y que también podría afectar a la interinidad por vacante en el sector público).

En concreto, recuérdese que el citado párrafo, reza lo siguiente: “En el caso de autos, la Sra. Montero Mateos no podía conocer, en el momento en que se celebró su contrato de interinidad, la fecha exacta en que se proveería con carácter definitivo el puesto que ocupaba en virtud de dicho contrato, ni saber que dicho contrato tendría una duración inusualmente larga. No es menos cierto que dicho contrato finalizó debido a la desaparición de la causa que había justificado su celebración. Dicho esto, incumbe al juzgado remitente examinar si, habida cuenta de la imprevisibilidad de la finalización del contrato y de su duración, inusualmente larga, ha lugar a recalificarlo como contrato fijo” [la negrita es mía].

Pues bien, dejando la cuestión relativa a si este fragmento en clave interna está describiendo un término o una condición⁵¹, lo cierto es que parece que el TJUE estaría habilitando un criterio hermenéutico para posibilitar una conversión de los contratos temporales lícitos a indefinidos al margen de los supuestos (y requisitos) descritos en el art. 15.5 ET y la DA 15ª ET⁵².

⁵¹ Extensamente al respecto, Beltrán de Heredia Ruiz, I., “Extinción de contratos temporales y doctrina ‘Montero Mateos’: dos nuevas reacciones (TSJ Madrid y TSJ País Vasco)”. BLOG DEL AUTOR, julio 2018 <https://ignasibeltran.com/2018/07/02/extincion-de-contratos-temporales-y-doctrina-montero-mateos-dos-nuevas-reacciones-tsj-madrid-y-tsj-pais-vasco/> (última consulta: 20/09/18).

⁵² Las primeras concreciones judiciales de la expresión “imprevisibilidad de la finalización del contrato y de su duración, inusualmente larga” en SSTSJ CyL\Valladolid 11 de junio 2018 (rec. 833/2018); Madrid 26 de junio 2018 (rec. 56/2018); y País Vasco 26 de junio 2018 (rec. 1240/2018). Un comentario crítico en, Beltrán de Heredia Ruiz, I., “Primeras reacciones al caso Montero Mateos: interinos de larga duración tienen derecho a 20 días de indemnización (TSJ CyL)”. BLOG DEL AUTOR, junio 2018 <https://ignasibeltran.com/2018/06/17/primeras-reacciones-al-caso-montero-mateos-interinos-de-larga-duracion-tienen-derecho-a-20-dias-de-indemnizacion-tsj-cyl/> (última consulta: 20/09/18); y Beltrán de Heredia Ruiz, I., “Extinción de contratos temporales y doctrina ‘Montero Mateos’...”, cit. Por su parte, sin aplicar explícitamente esta doctrina, es importante tener en cuenta que las SSTS (4) 19 de julio 2018 (rec. 823/2017; rec. 824/2017; rec. 972/2017; y rec. 1037/2017), en un supuesto de contrato de obra vinculado a una contrata (formalizada con anterioridad a 1999 - y por consiguiente, sin que le fuera de aplicación la redacción del art. 15.1.a ET operada por RD Ley 10/2010 ni la Directiva 1999/70) ha declarado la ilicitud de la temporalidad si se ha producido un cambio en el contenido de la contrata. En estas sentencias, el TS (rec. 824/2017 y rec. 972/2017) habla de “expectativa de finalización del mismo se torna excepcionalmente remota dado el mantenimiento inusual y particularmente largo”; o bien (rec. 823/2017; y rec. 1037/2017), de “prologada duración de la colaboración empresarial, la expectativa de finalización del mismo se torna excepcionalmente remota”. Extensamente al respecto, Beltrán de Heredia Ruiz, I., “SSTS (3) 19/07/18: acotación del contrato de obra y servicio vinculado a contrata (y, ¿primera aplicación - implícita - de la doctrina Montero Mateos?)”. BLOG DEL AUTOR, octubre 2018, <https://ignasibeltran.com/2018/10/09/ssts-3-19-07-18-acotacion-del-contrato-de-obra-y-servicio-vinculado-a-contrata-y-primera-aplicacion-implicita-de-la-doctrina-montero-mateos/> (última consulta: 18/11/18).

2.2. Interpretación expansiva de la interinidad y del contrato eventual: vacaciones, descansos y permisos

El contrato de interinidad ostenta ciertas particularidades si se compara con el resto de contratos temporales estructurales:

- En primer lugar, se trata de un contrato que no tiene reconocida formalmente indemnización alguna al cumplirse el término. Como se sabe, hasta que no se dé respuesta a la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo en el caso “Diego Porras 2”⁵³, la doctrina “Montero Mateos”⁵⁴ ha impedido que pueda mantenerse la percepción de la indemnización prevista para el despido objetivo conforme a la doctrina “Diego Porras”⁵⁵. Tratando de comprender los motivos de esta omisión, es posible que el Legislador (pensando únicamente en el contrato de interinidad por sustitución) entendiera que se trata de un contrato temporal verdaderamente “causal” y, por consiguiente, no podía ser objeto de uso abusivo. Y, por este motivo, no era necesario que se reconociera la indemnización prevista en el art. 49.1.c) ET (como exige la Cláusula 5ª de la Directiva 1999/70)⁵⁶.

⁵³ Auto TS 25 de octubre 2017 (rec. 3970/2016). Beltrán de Heredia Ruiz, I., “Crítica a la cuestión prejudicial formulada por el Tribunal Supremo en el caso Diego Porras: luces y sombras”. BLOG DEL AUTOR, noviembre 2017 <http://ignasibeltran.com/2017/11/07/critica-a-la-cuestion-prejudicial-formulada-por-el-tribunal-supremo-en-el-caso-diego-porras-luces-y-sombras/> (última consulta: 15/09/18).

⁵⁴ STJUE 5 de junio 2018 (C- 677/16). Extensamente al respecto, Beltrán de Heredia Ruiz, I., “El TJUE corrige la doctrina ‘de Diego Porras’: no procede indemnización de 20 días en extinción de contrato temporal por fin del término”. BLOG DEL AUTOR, junio 2018 <http://ignasibeltran.com/2018/06/05/el-tjue-corrige-la-doctrina-de-diego-porras-no-procede-indemnizacion-de-20-dias-en-extincion-de-contrato-temporal-por-fin-del-termino/> (última consulta: 15/09/18); y Beltrán de Heredia Ruiz, I., “Contratos temporales y dos apuntes a propósito del caso “Montero Mateos”: fin imprevisible y duración inusualmente larga; y obra y servicio vinculada a contrata”. BLOG DEL AUTOR, junio 2018 <http://ignasibeltran.com/2018/06/07/contratos-temporales-y-dos-apuntes-a-proposito-del-caso-montero-mateos-fin-imprevisible-y-duracion-inusualmente-larga-y-obra-y-servicio-vinculada-a-contrata/> (última consulta: 15/09/18).

⁵⁵ STJUE14 de septiembre 2014 (C-596/14).

⁵⁶ No obstante, recuérdese que el Tribunal Supremo, con anterioridad a la irrupción de la doctrina “Diego Porras”, en las extinciones de indefinidos no fijos (INF) por cobertura de vacante reconoció (de oficio) la indemnización prevista en el art. 49.1.c) ET (SSTS 6 de octubre 2015, rec. 2592/14; 31 de marzo 2015, rec. 2156/14; y 4 de febrero 2016, rec. 2638/15). Téngase en cuenta que, por aquel entonces, se entendía (SSTS 8 de julio 2014, rec. 2693/2013; 6 de octubre 2015, rec. 2592/2014; y 4 de febrero 2016, rec. 2638/2015) que la naturaleza jurídica de estos contratos era idéntica a la de los interinos por vacante. Planteamiento que, como se sabe, fue objeto de revisión con posterioridad (STS 28 de marzo 2017, rec. 1664/2015), al entenderse que los INF eran contratos no temporales y reconociéndose una indemnización similar a la de los despidos objetivos procedentes (cuestión que, dicho sea de paso, parece que ha sufrido un nuevo cambio, con la STS 2 de abril 2018, rec. 27/2017

No obstante, como se expondrá a continuación, los casos de interinidad por vacante en el sector público y la interpretación expansiva de los supuestos que posibilitan el recurso a la interinidad por sustitución han arrojado un escenario muy divergente con respecto a estas primeras proyecciones.

- Y, en segundo lugar, otra peculiaridad de este contrato (no exclusiva de esta modalidad) es que, probablemente por el mismo motivo apuntado, queda excluida de las reglas limitadoras del encadenamiento de contratos (*ex art. 15.5 ET y Cláusula 5ª de la Directiva 1999/70*).

Aunque, en hipótesis, estas circunstancias podrían haber influido al alza en la decisión de formalizar este tipo de contratos, conviene tener en cuenta que el contrato de interinidad es una modalidad de contratación que tiene una incidencia (en términos relativos) significativamente menor si, en el total de contratos temporales formalizados en 2017, se compara con los contratos eventuales y por obra y servicio (un 7,3 % frente al 43,8 % y el 38,5 % respectivamente)⁵⁷. De hecho, debido al incremento significativo de estas dos últimas modalidades que se está experimentando con la recuperación económica, el uso del contrato de interinidad (en términos también relativos) se ha reducido desde 2007 (siendo entonces del 8 %). No obstante, como se ha expuesto con anterioridad, un dato relevante es que la duración media de los contratos de interinidad es de 30,7 días (ostensiblemente inferior a la de los eventuales y los de obra y servicio - 43,3 y 54 días).

Una de las causas que podría explicar este proceso es, como se ha avanzado, que el contrato de interinidad por sustitución está siendo empleado en situaciones que no se ajustan a la naturaleza de esta modalidad de contratación. En concreto, a resultas de una línea interpretativa muy controvertida, se está empleando para suplir a trabajadores que se encuentran disfrutando de descansos y permisos (aunque, como se expondrá a continuación, también se ha permitido el recurso al contrato eventual para suplir a trabajadores de vacaciones).

Si nos centramos en la interinidad, en suplicación se ha admitido la licitud de estos contratos en las siguientes situaciones: vacaciones, asuntos propios, días de

- al entenderse de nuevo que sí son temporales). Extensamente al respecto, Beltrán de Heredia Ruiz, I., “Indefinidos no fijos: naturaleza jurídica, reconocimiento y extinción”, IUSLABOR, 3/2017; Beltrán de Heredia Ruiz, I., “Los indefinidos no fijos tienen derecho a la promoción profesional (y ¿vuelven a ser temporales?)”. BLOG DEL AUTOR, mayo 2018 <http://ignasibeltran.com/2018/05/18/los-indefinidos-no-fijos-tienen-derecho-a-la-promocion-profesional-y-vuelven-a-ser-temporales/> (última consulta: 15/09/18).

⁵⁷ Fuente: *Memoria Sobre la Situación Socioeconómica y Laboral. España 2017*, del Consejo Económico y Social (CES) http://www.ces.es/documents/10180/5888552/Memoria-CES-2017_capitulo2.pdf (última consulta: 15/09/18), p. 358.

convenio, fiestas optativas de convenio, enfermedad y fallecimiento de un familiar⁵⁸ y, también para suplir a trabajadores que disfrutaban de días no presenciales y compensaciones⁵⁹.

Explícitamente, se entiende que sí es posible emplear este contrato para suplir a trabajadores en vacaciones, entre otros motivos, porque “la norma legal no liga el derecho a la reserva a situación alguna de suspensión del contrato o de la relación laboral del trabajador a sustituir”⁶⁰. Aunque, la doctrina judicial ha adoptado un posicionamiento algo ambivalente, pues, como se expone en la STSJ Madrid 12 de enero 2015 (rec. 795/2014), en la que la empleadora es una empresa privada, entiende que “si bien el contrato eventual es el más idóneo para atender a la necesidad de trabajo por acumulación de tareas derivada de las ausencias por vacaciones de los trabajadores de la plantilla, no por ello ha de entenderse que la utilización del contrato de interinidad implique una irregularidad sustancial o un fraude de ley en la contratación temporal. Es verdad que las vacaciones anuales no llevan consigo suspensión del contrato de trabajo - presupuesto del contrato de interinidad - pero aun así no cabe duda de que se trata de una interrupción de la prestación de servicios que puede provocar una necesidad de trabajo temporal para atender al trabajo que no desarrolla el trabajador que disfruta de vacaciones, y esta ausencia temporalmente limitada puede ser cubierta mediante un contrato de interinidad mientras no se viole el régimen jurídico del contrato eventual, que sería el más idóneo. Se trata de un mero error en la elección de la modalidad contractual, no de un fraude de ley - que en el recurso ya ni siquiera se alega - ni de una infracción jurídica que desvirtúe la temporalidad del contrato”⁶¹.

Situaciones que, en determinados sectores (por ejemplo, el Sanitario público), han dado carta de naturaleza a una intensa microcontratación y a una excesiva rotación. En este sentido es especialmente ilustrativa la doctrina del TSJ de Cataluña en relación a los casos vinculados con el Hospital Clínic. En diversos casos⁶², se había declarado la licitud de esta sucesión de contratos. E, incluso, había validado la interinidad de trabajadores vinculados por cadenas de contratos de sustitución, aunque en algún período corto y excepcional la contratación respondiera a causas

⁵⁸ STSJ Cataluña 15 de abril 2016 (rec. 798/2016). De hecho, en la sentencia 14 de mayo 2012 (rec. 931/2012) de la misma sala se afirma: “la Sala ha vingut considerant amb reiteració que és perfectament legítim i no concorre frau de llei la celebració de contractes d'interinitat per tal de cobrir les absències per raó de les vacances dels treballadors” [“la Sala ha venido considerando con reiteración que es perfectamente legítimo y no concurre fraude de ley la celebración de contratos de interinidad para cubrir las ausencias por razón de las vacaciones de los trabajadores”].

⁵⁹ STSJ Andalucía\Málaga 31 de marzo 2016 (rec. 253/2016).

⁶⁰ STSJ CyL\Valladolid 30 de abril 2014 (rec. 460/2014).

⁶¹ En términos similares, SSTSJ País Vasco 15 de noviembre 2016 (rec. 1990/2016); Andalucía\Málaga 31 de marzo 2016 (rec. 253/2016).

⁶² Sentencias 4 de noviembre 2009 (rec. 4738/2009); 21 de enero 2011 (rec. 5943/2010); 10 de marzo 2011 (núm. 2779/2011); 14 de mayo 2012 (rec. 931/2012); 15 de abril 2016 (rec. 798/2016).

no amparadas por la ley⁶³. No obstante, esta doctrina ha sido objeto de revisión por la propia Sala (en Pleno - aunque cuenta con un Voto Particular al que se adhieren dos magistrados), declarándose el carácter abusivo de esta sucesión contractual (*ex* Cláusula 5ª de la Directiva 1999/70, conforme a la doctrina comunitaria “Pérez López”⁶⁴).

No obstante, a mi entender (y enlazándolo con el objeto de este epígrafe) si se acepta que los contratos de interinidad celebrados en este caso se ajustaban a derecho, admitir que se ha producido un abuso por el cumplimiento de la causa de temporalidad descrita en la norma significa poner en crisis el propio marco normativo y la interpretación del mismo - y que admite la formalización de esta modalidad de contratación en estos casos.

En el fondo, volviendo a la cuestión clave que subyace en esta discusión está en evaluar qué debe entenderse por el concepto “trabajador con reserva de puesto de trabajo”.

A mi entender, no puede admitirse que un trabajador que disfruta de un descanso, un permiso o unas vacaciones se encuentre en una situación en la que su puesto de trabajo esté “en reserva” y, por ende, justifique que se celebre un contrato de interinidad para suplirlo. Especialmente, porque el concepto de “reserva de puesto de trabajo” está exclusivamente reservado para los supuestos suspensivos. De modo que, fuera de estos casos, el recurso a la interinidad debería ser calificada como ilícita.

Aunque no es una cuestión pacífica en la doctrina⁶⁵, tomando como referencia los efectos jurídicos, puede afirmarse que el efecto jurídico principal de toda situación suspensiva, genéricamente considerada, consiste en la liberación recíproca de las prestaciones esenciales del contrato. No obstante, el contrato de trabajo permanece vigente respecto del resto de prestaciones no afectadas por la suspensión. Lo que quiere decir que el trabajador, al menos, una vez finalizada la causa suspensiva, tiene reconocido el derecho a la reincorporación automática a su puesto de trabajo (ostenta una “reserva de plaza”). Desde este punto de vista es lógico que la suspensión no sea retribuida; y, por tanto, también que ni el trabajador deba prestar el trabajo ni el empresario abonar el salario.

⁶³ Sentencia 15 de abril 2016 (rec. 798/2016).

⁶⁴ En efecto, tras la formalización de 263 contratos de interinidad, la STSJ Cataluña 2 de mayo 2017 (rec. 7411/2016), concluye que la relación es indefinida no fija porque se ha producido un abuso de derecho (*ex* STJUE 14 de septiembre 2016, C-16/15). Extensamente sobre este caso, Beltrán de Heredia Ruiz, I., “Contratación sucesiva y lícita de interina en hospital público y declaración de indefinida no fija por abuso de derecho?”). BLOG DEL AUTOR, mayo 2017 <http://ignasibeltran.com/2017/05/15/contratacion-sucesiva-y-licita-de-interina-en-hospital-publico-y-declaracion-de-indefinida-no-fija-por-abuso-de-derecho/> (última consulta: 15/09/18).

⁶⁵ Extensamente al respecto, Beltrán de Heredia Ruiz, I., *La estabilidad en el empleo. Un concepto al margen de la duración temporal o indefinida del contrato*, Aranzadi, Pamplona, 2011, p. 187 a 194.

El permiso, por su parte, se caracteriza por el hecho de que el trabajador está legalmente facultado para no realizar la prestación laboral durante un plazo de tiempo, manteniendo el derecho al cobro del salario. Particularidad que permite entender que no opera propiamente una “reserva de plaza”.

En la excedencia también opera un incumplimiento de las prestaciones esenciales del contrato. Es decir, ni trabajador ni empresario cumplen las prestaciones a las que se habían obligado. No obstante, a diferencia de la suspensión, no queda garantizada la reincorporación automática del trabajador una vez cesada la causa que produjo la excedencia (no hay reserva de plaza). En estos casos, el trabajador sólo se le atribuye un derecho preferente al reingreso.

De hecho, la STS 5 de julio 2016 (rec. 84/2015), relativa al sector público, afirma que “El artículo 15.1.c ET permite el recurso a esta modalidad contractual cuando se trate de ‘sustituir a trabajadores con derecho a reserva del puesto de trabajo’, además de cumplir ciertos requerimientos formales sobre identificación de la persona sustituida y de la causa de ello. Por su lado, ‘la conservación del puesto’ se predica de la excedencia forzosa (art. 46.1 ET), mientras que la voluntaria solo da derecho ‘al reingreso en las vacantes de igual o similar categoría a la suya que hubiera o se produjeran en la empresa’. En consecuencia: sin trabajador cuyo contrato se suspenda y conserve la reserva del puesto de trabajo tampoco es posible la celebración de un contrato de interinidad clásico”. Y, posteriormente añade “no cabe una contratación de interinidad para sustituir a persona en situación de excedencia voluntaria”.

No obstante, si nos atenemos a los efectos jurídicos, el problema es que la matriz normativa contiene, a mi modo de ver, una imprecisión terminológica notable, fruto probablemente de una técnica legislativa (muy) mejorable: el ET, en ocasiones, emplea el término “permiso” para referirse más propiamente a una “suspensión”; y, en otros casos, se refiere a “excedencias” que probablemente, deberían calificarse como “suspensiones”. Y, a su vez, se dan situaciones de “reducción de jornada” que podrían calificarse como “permisos”.

De hecho, esta argumentación brevemente descrita, coincide con la mantenida con los Tribunales en suplicación⁶⁶. No obstante, conviene tener en

⁶⁶ En este sentido, por ejemplo, la STSJ Cataluña 12 de abril 2017 (rec. 304/2017), en la que el empleador forma parte del sector privado, ha afirmado que “De una simple lectura sistemática de la norma estatutaria ellos deducimos que no cabe asimilar los descansos por acumulación de lactancia o vacaciones con la incapacidad temporal la maternidad a los efectos de justificar su utilización para un contrato de interinidad: se ve con claridad que en los dos primeros supuestos estamos ante circunstancias que sustentan un contrato de eventualidad, mientras que los dos últimos existen elementos para sustentar un contrato de interinidad”. Y la STSJ Madrid 25 de noviembre 2013 (rec. 1556/2013), también relativa al sector privado, entiende que “no es admisible ratificar la validez del contrato de interinidad por sustitución para cubrir el puesto de trabajo de quien está disfrutando de vacaciones, situación para la que, conforme a reiterada jurisprudencia, se puede utilizar el contrato eventual, como así vienen sosteniendo la jurisprudencia, de la que, por ejemplo es exponente la STS de 12-6-2012 (rec. 3375/2011) que cita la sentencia de instancia”. En

cuenta que, en algunos supuestos, cuando se ha rechazado el recurso del contrato de interinidad, ha sido para confirmar - controvertidamente, a mi entender - la licitud del contrato eventual en estos casos. Circunstancia que, dicho sea de paso, en hipótesis, podría ser una de las razones que contribuya a explicar porqué ha sido la modalidad de contratación temporal más empleada desde 2007: un 41,2 % en este año y un 43,8 % en 2017.

En efecto, el TS ha admitido la posibilidad de recurrir a un contrato eventual para los períodos de vacaciones⁶⁷; y, en el ámbito de las AAPP, se ha aceptado para cubrir situaciones de déficit de plantilla (como vacaciones, vacantes, permisos, licencias y sustituciones), como remedio a la falta de agilidad para cubrir estas necesidades⁶⁸.

En esencia, el argumento para acudir al contrato eventual es el siguiente⁶⁹: “Lo que caracteriza a la ‘acumulación de tareas’ es, precisamente, la desproporción existente entre el trabajo que se ha de realizar y el personal que se dispone, de forma tal que el volumen de aquél excede manifiestamente de las capacidades y posibilidades de éste; y ello se produce tanto cuando se trata de aumento ocasional de las labores y tareas que se tienen que efectuar aún estando al completo la plantilla correspondiente, como cuando, por contra, se mantiene dentro de los límites de la normalidad el referido trabajo pero, por diversas causas, se reduce de modo acusado el número de empleados que ha de hacer frente al mismo”.

Aunque se ha especificado que, tanto para el sector privado como público, “la utilización del contrato eventual exige la concurrencia real de dicha causa, no pudiendo servir al respecto la mera mención a la concurrencia con las vacaciones de otros trabajadores de la plantilla”⁷⁰. En definitiva, volviendo con la argumentación de la STS 12 de junio 2012 (rec. 3375/2011), recuérdese, relativa al sector privado, “Cabe concluir tras el análisis del devenir jurisprudencial con la admisibilidad de la contratación eventual cuando se produce una insuficiencia de la plantilla, de carácter genérico, pero no cuando se trata de cubrir plazas vacantes para las que se ha de acudir al contrato de interinidad por vacante, sometido a los límites del proceso de

términos similares, la STSJ Canarias \Las Palmas 17 de diciembre 2004 (rec. 630/2002), relativa al sector público, afirma: “el contrato de interinidad no debe utilizarse para sustituir a trabajadores que están disfrutando su periodo de vacaciones , ya que el art 15.1 c) del ET lo configura para sustituir a trabajadores con derecho a reserva del puesto de trabajo , y la reserva del puesto de trabajo deviene de una previa suspensión contractual del art. 45 del ET donde se exonera de las obligaciones recíprocas de trabajar y remunerar el trabajo, mientras que en las vacaciones, no se trabaja pero si se cobra” (en términos similares, STSJ Asturias 16 de abril 2004, rec. 1211/2003). Y, la STSJ CLM 12 de noviembre 2010 (rec. 1005/2010) ha negado el recurso al contrato de interinidad para suplir a trabajadores de vacaciones en la Administración

⁶⁷ STS 12 de junio 2012 (rec. 3375/2011).

⁶⁸ SSTs 16 de mayo 2005 (rec. 2412/2004); y 7 de diciembre 2011 (rec. 935/2011).

⁶⁹ STS 7 de diciembre 2011 (rec. 935/2011)

⁷⁰ SSTs 12 de junio 2012 (rec. 3375/2011); y 26 de marzo 2013 (rec. 1415/2012).

cobertura de aquellas”. Concluyéndose que “las vacaciones anuales no configuran el presupuesto de la interinidad por sustitución”.

A mi entender, es un poco forzado entender que la acumulación de tareas pueda referirse a situaciones en las que la actividad empresarial pueda estar manteniéndose en un nivel ordinario o, incluso, inferior y, simplemente, se haya producido un “decrecimiento” de la plantilla como consecuencia de las vacaciones. Especialmente porque, a mi entender, diluye la causalidad, sometiéndola a parámetros “intraempresariales”, comprometiendo su objetivación.

Además, en mi opinión, este planteamiento obvia la más que probable ausencia de eventualidad o coyunturalidad en estas situaciones. En efecto, estimo que la objeción más sólida a esta doctrina se encuentra en el carácter cíclico y absolutamente previsible (no ocasional) de las mismas.

De modo que parece que, en estas circunstancias, sería más ajustado recurrir a la modalidad de fijos-discontinuos. En definitiva, atendiendo al estricto principio de causalidad que rige en nuestro ordenamiento jurídico, el contrato de interinidad por sustitución únicamente debería ser admisible si se utiliza para suplir a un trabajador con “reserva del puesto de trabajo”. La doctrina de los Tribunales (aunque no es unánime) ha ofrecido elementos argumentativos suficientes para defender sólidamente este criterio.

Desde este punto de vista, entender que el recurso al contrato de interinidad en estos casos puede ser admisible, con el argumento de que “se trata de un mero error en la elección de la modalidad contractual, no de un fraude de ley” es particularmente controvertido.

Es probable que esté equivocado en mi valoración, pero no creo que la alta tasa de temporalidad del mercado de trabajo español necesite de interpretaciones judiciales flexibilizadoras que la estimulen. Especialmente, cuando aún debe determinarse si los contratos de interinidad por sustitución al extinguirse tienen derecho a algún tipo de indemnización y de qué cuantía.

Finalmente, como se acaba a apuntar, dado el carácter absolutamente cíclico y previsible de las vacaciones, quizás, en vez de recurrir al contrato eventual o al de interinidad, creo que podría explorarse la posibilidad de acudir a la figura del contrato fijo-discontinuo (especialmente en el sector privado, pues, en el público, pueden concurrir limitaciones presupuestarias que lo dificulten).

2.3. Profesores asociados de la universidad: sucesión temporal indefinida

El art. 48 de la Ley Orgánica de Universidades (LOU) habilita un régimen de contratación temporal diferenciado al previsto en el art. 15 ET, aplicándose éste con carácter supletorio. La figura del profesor asociado se formaliza a través de un contrato de naturaleza temporal y a tiempo parcial, para desarrollar principalmente

actividades docentes y cuya licitud está asociada a la concurrencia de los requisitos que lo caracterizan (en esencia - pues, puede variar en función de cada normativa autonómica y las regulaciones convencionales - la acreditación de una actividad profesional fuera del ámbito académico universitario); renovable (siempre que concurren dichos requisitos y, en ocasiones, con carácter limitado); y excluida expresamente (*ex* DA 15ª.2 ET) de las reglas de limitación de la contratación temporal previstas en el art. 15.5 ET.

Aunque es claro que esta exclusión puede ser el factor que habilite una sucesión lícita de contrataciones temporales indefinida en el tiempo, también lo es que su incidencia en el incremento de la tasa de temporalidad es más bien modesta. No obstante, el interés por las particularidades de esta modalidad radica no tanto en este aspecto cuantitativo, sino más bien en el hecho de que contribuye a ratificar la tendencia interpretativa expansiva de las causas de temporalidad que está adoptando la jurisprudencia. Y, a su vez, a mi entender, proyecta una interpretación sobre el uso abusivo de la contratación temporal que no se ajusta plenamente a las directrices del TJUE y de la Cláusula 5ª de la Directiva 1999/70.

Al margen de las sentencias dictadas en suplicación aplicando la doctrina “de Diego Porras” (esto es la Cláusula 4ª) y reconociendo la indemnización de 20 días al finalizar el contrato⁷¹, debe tenerse en cuenta que el modelo de relaciones laborales universitario sufrió una importante “sacudida” a propósito de las SSTS 1 y 22 de junio de 2017 (rec. 2890/2015 y rec. 3047/2015), al calificarse en fraude de ley las sucesivas contrataciones de sendos profesores asociados. No obstante, esta línea interpretativa fue objeto de una importante matización con la STS 15 de febrero 2018 (rec. 1089/2016), neutralizándose ostensiblemente los efectos de las primeras.

Veamos, brevemente, esta evolución. Inicialmente, el Alto Tribunal, a través de la sentencia 1 de junio 2017 (rec. 2890/2015), cuestionó (profundamente) la adecuación de la política de contratación empleada de forma generalizada en muchos centros universitarios. Y, lo hace partiendo de la idea de que el universitario “... [no es] un espacio inmune al cumplimiento de la normativa comunitaria y española sobre contratación temporal y las consecuencias de una utilización indebida de la misma”. En concreto, revocando el criterio mantenido en suplicación⁷², el Alto Tribunal (a la luz de la doctrina del TJUE en los casos “Márquez Samohano”⁷³ y “Pérez López”⁷⁴), estima que, una sucesión de contratos (desde 2003 a 2013) de un profesor de la

⁷¹ Entre otras, SSTSJ Andalucía\Málaga 1 de marzo 2018 (rec. 2244/2017); Galicia 6 de marzo 2018 (rec. 5190/2017); Cataluña 13 de noviembre 2017 (rec. 5724/2017) ; CyL\Valladolid 18 de septiembre 2017 (rec. 521/2017) y 1 de marzo 2018 (rec. 99/2018). No obstante, rechazando la aplicación de esta doctrina: SSTSJ CyL\Valladolid 11 de mayo 2017 (rec. 466/2017); y Madrid 25 de septiembre 2017 (rec. 595/2017).

⁷² STSJ Cataluña 22 de mayo 2015 (rec. 1663/2015).

⁷³ STJUE 13 de marzo 2014 (C-190/13).

⁷⁴ STJUE 14 de septiembre 2016 (C-16/15).

Universitat de Barcelona (a través de diversas modalidades de acuerdo con la normativa autonómica: asociado, colaborador y lector) debe ser calificada como abusiva, porque no estaban ligadas a los objetivos propios de la contratación utilizada y, muy significativamente, por atender a necesidades permanentes de la Universidad.

En definitiva, la licitud de esta modalidad de contratación temporal está condicionada a la concurrencia de estos requisitos:

- a) Que el contratado como profesor asociado desarrolle una actividad profesional fuera de la Universidad; y
- b) Que el contrato de profesor asociado no cubra necesidades permanentes y duraderas de la Universidad⁷⁵.

Es importante advertir que esta sentencia puso en el punto de mira a la figura del “profesor asociado” a tiempo parcial, pero no solo, pues, de la lectura de la fundamentación y, sobre todo, atendiendo a las características de las sucesivas tipologías contractuales formalizadas por el docente en la citada Universidad, principalmente, también castiga el uso de modalidades temporales de naturaleza provisional para cubrir necesidades permanentes. Por este motivo, se trataba de un fallo especialmente relevante para el modelo de contratación empleado en el sistema universitario, pudiendo llegar a tener un notable impacto en la articulación del personal docente.

Si bien es cierto que, al poco tiempo, la STS 22 de junio 2017 (rec. 3047/2015) ratificará esta línea interpretativa (aunque siguiendo principalmente el planteamiento de la doctrina “Márquez Samohano”)⁷⁶, como se ha apuntado, la misma será objeto de una importante “matización” con la sentencia de 15 de febrero 2018 (rec. 1089/2016). En este pronunciamiento, pese a sostener que se alinea con la doctrina de estos dos precedentes, el Alto Tribunal dictamina que la sucesión de contratos temporales de un profesor asociado durante un período de 30 años en la Universidad es ajustada a derecho porque, en esencia, ha quedado acreditado que ejercía una

⁷⁵ Criterios que han sido seguidos por la STSJ Madrid 1 de junio 2018 (rec. 265/2018); STSJ CyL\Burgos 1 de junio 2018 (rec. 355/2018). Un comentario de estos pronunciamientos, Rojo Torrecilla, E., “Profesorado universitario. Sigue la saga. Despido improcedente de profesora asociada. Una nota a la sentencia del TSJ de Madrid de 11 de junio de 2018”. BLOG DEL AUTOR, septiembre 2018. <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2018/09/profesorado-universitario-sigue-la-saga.html> (última consulta: 20/09/2018).

⁷⁶ En concreto, el contrato es calificado en fraude de ley porque el profesor, si bien inicialmente prestaba servicios para una empresa, cesó en dicha actividad y así se lo hizo saber a la Universidad y a lo largo de las sucesivas prórrogas de su contrato no consta que desempeñara actividad profesional diferente a la docente, habiendo puesto en conocimiento de sus superiores que el trabajo en la Universidad era su actividad principal. Y también porque no queda acreditado que el contrato se realizase para cubrir necesidades temporales, habiendo quedado probado que desarrollaba su trabajo dentro de la actividad permanente, habitual y duradera de la Universidad.

actividad extraacadémica⁷⁷. Y, por consiguiente, entendiendo que este elemento es suficiente para no tener que evaluar si la sucesión de contratos temporales puede ser, eventualmente, abusiva al cubrir necesidades permanentes y duraderas.

En concreto, afirma que “se advierte que, salvo el Profesor Asociado, el resto del personal contratado tiene como actividad principal la docencia, en distintos ámbitos. Y de todo ese personal al Profesor Asociado, al igual que al Profesor Visitante, se le contrata para que aporte en la docencia una experiencia profesional externa. Precisamente es éste el elemento que configura la contratación del Profesor Asociado y le dota de la naturaleza temporal que le ha sido asignada, ofreciendo con ello una razón objetiva que identifica el contrato”.

Aspecto esencial, pues, para el TS, se convierte en la razón objetiva que justifica esta modalidad contractual y, por ende, su incumplimiento permite declarar la existencia de su utilización fraudulenta. De modo que, tras asumir que el profesor asociado “siempre va a cubrir una enseñanza necesaria y permanente del centro docente”, entiende que concurren las motivos que objetivamente justifican esta modalidad de contratación porque, en esencia “El actor mantiene una actividad extraacadémica, que justificaría la celebración y renovación de sus contratos como profesor asociado, sin que se den otros elementos”.

A la luz de estos criterios interpretativos, creo que conviene centrarse, brevemente, en las conceptualizaciones de la causalidad y del uso abusivo de esta modalidad de contratación que están implícitas en la fundamentación de la sentencia. En relación a la primera, es discutible que la “experiencia profesional externa” (y la consiguiente actividad extraacadémica que la sustenta) pueda ser calificada como una “causa” de temporalidad (el TS entiende que es “el elemento esencial del contrato al vincular el objeto de docencia a la actividad profesional”). Creo que es más ajustado entender que se trata de un elemento “objetivo” que describe un contrato temporal

⁷⁷ En concreto, el trabajador vino prestando servicios durante más de 30 años para la Universidad del País vasco, mediante “contratos administrativos de colaboración temporal”, que luego pasaron a ser “contratos de profesorado” y, finalmente, mediante “contrato laboral de personal docente e investigador. Téngase en cuenta que, en suplicación, la STSJ País Vasco 12 de enero 2016 (rec. 2267/2015) entiende que tal historial revela que la actividad no era coyuntural, sino permanente y duradera, de modo que no puede cubrirse con contratos temporales porque no se ajusta a lo dispuesto en la cláusula 5 del Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada, en la interpretación que ha dado la STJUE 13 de marzo 2014 (C-190/13), Márquez Samohano. La Universidad interpone recurso de casación, aportando como sentencia de contraste la STSJ Cataluña 5 de enero 2015 (rec. 6114/2014). En este caso, se resuelve un supuesto de despido de una profesora asociada que había suscrito contratos de duración determinada a tiempo parcial con la Universitat Rovira i Virgili desde el 12 de septiembre de 2008 a septiembre de 2013, para impartir docencia en la asignatura de Proyectos y Urbanismo del grado de titulación de Arquitectura. El TSJ de Cataluña rechaza que exista fraude de ley en la contratación porque debe distinguirse entre actividades de carácter provisional y la actividad ordinaria, considerando que el caso de la demanda responde a la primera.

“acausal”, sometido únicamente a un término (si se me permite) “puro” (de un modo similar a como se prevé en el contrato temporal “primer empleo joven”).

Y, en relación a la segunda, es, precisamente, por esta circunstancia descrita que esta modalidad de contratación es potencialmente más susceptible de padecer un mayor uso abusivo. En efecto, el hecho de que concurra este elemento “objetivo” que posibilita la celebración de un contrato a término, no impide que pueda declararse la existencia de un abuso en la sucesión de contratos temporales que se formalicen cumpliendo con este requisito (el art. 15.5 ET es una clara muestra de esta lógica). Y, a mayor abundamiento en estos casos, pues, no hay propiamente “causa de temporalidad” y sí meramente “término”.

De hecho, el TJUE en el caso “Márquez Samohano” parece querer dejar claro esta distinción cuando, una vez admitida esta modalidad de contratación temporal, y a propósito de su renovación, afirma (ap. 55 y 56): “la renovación de contratos o relaciones laborales de duración determinada para atender a necesidades que en realidad no tienen carácter temporal, sino muy al contrario permanente y duradero, no está justificada a efectos de la cláusula 5, punto 1, letra a), del Acuerdo marco (...). En efecto, esa utilización de los contratos o de las relaciones laborales de duración determinada se opondría directamente a la premisa en la que se basa el Acuerdo marco, a saber, que los contratos de trabajo de duración indefinida constituyen la forma general de la relación laboral, aunque los contratos de duración determinada sean característicos del empleo en algunos sectores o para determinadas ocupaciones y actividades”.

Si bien es cierto que en la sentencia 15 de febrero 2018 (rec. 1089/2016) el TS se refiere con cierto detalle a la doctrina “Márquez Samohano”, creo que es interesante recuperar la síntesis que de la misma doctrina hace la sentencia 1 de junio 2017 (rec. 2890/2015), porque explícitamente parece querer resaltar esta segunda dimensión también: “c) Incumbe al órgano judicial interno comprobar en cada caso que la renovación de los sucesivos contratos laborales de duración determinada en cuestión trata realmente de atender necesidades provisionales, y que una normativa como la reguladora de la contratación de profesores asociados no sea utilizada, de hecho, para cubrir necesidades permanentes y duraderas ordinarias en materia de contratación de personal docente. Y ello porque la renovación de tales contratos temporales debe corresponderse a una necesidad real de lograr el objetivo pretendido por los mismos e inherente a su propia configuración contractual. d) La renovación de contratos o relaciones laborales de duración determinada para atender a necesidades que en realidad no tienen carácter temporal, sino muy al contrario permanente y duradero, cuando no están conectadas con la finalidad de la modalidad contractual elegida, no está justificada a efectos de la cláusula 5, punto 1, letra a), del Acuerdo Marco puesto que no pueden utilizarse para el desempeño permanente y duradero, aun a tiempo parcial, de tareas docentes incluidas normalmente en la actividad del personal docente permanente y alejadas de la configuración finalista del propio contrato utilizado”.

De hecho, creo que no es casualidad que en esta sentencia 1 de junio 2017 el TS también citara la doctrina del TJUE en el caso “Pérez López” (que gravita sobre la cláusula 5ª del Acuerdo Marco) afirmando: “la cláusula 5, punto 1, letra a), del Acuerdo marco requiere que se compruebe concretamente que la renovación de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada trata de atender a necesidades provisionales y que una disposición como la controvertida en el litigio principal no se utiliza, de hecho, para cubrir necesidades permanentes y duraderas del empleador en materia de personal”⁷⁸.

A mayor abundamiento, el TJUE en el caso “Márquez Samohano” parece condicionar la licitud del modelo de contratación al carácter temporal o, si me permiten, “transitorio” de la situación del profesor asociado. Así parece desprenderse cuando afirma (ap. 57) que “el profesor asociado, en virtud de tal contrato de trabajo de duración determinada, ejecuta tareas bien definidas que forman parte de las actividades habituales de las universidades, no es menos cierto que la necesidad en materia de contratación de profesores asociados sigue siendo temporal, en la medida en que se considera que este profesor retomará su actividad profesional a tiempo completo cuando se extinga su contrato...”.

Pues bien, teniendo en cuenta esta doctrina y volviendo al caso concreto de la sentencia del TS de febrero de 2018, asumiendo que el profesor ha permanecido en esta situación 30 años, creo que es difícil sostener que no se ha producido un abuso en la sucesión contractual⁷⁹. Ciertamente, la elevada tasa de temporalidad del mercado de trabajo español (en clara expansión como se ha expuesto) no precisa de criterios hermenéuticos que la estimulen.

3. MARCO NORMATIVO, CONTRATACIÓN TEMPORAL E INCENTIVOS INADECUADOS

Al margen de la conceptualización expansiva de las causas de temporalidad descrita en el apartado anterior, lo cierto es que el fraude es un elemento determinante a la hora de explicar el uso desorbitado de estas modalidades contractuales. De hecho, es posible, incluso, que una eventual acotación normativa de la definición de las causas (“corrigiendo” los criterios jurisprudenciales) y/o una

⁷⁸ Repárese también que este es el planteamiento que han seguido recientemente la SJS/5 Donostia 27 de noviembre 2017 (núm. 382/17) y la SJS/3 Ourense 2 de febrero 2018 (núm. 58/2018). Sendos casos se refieren a profesores asociados, a los que, estando sus relaciones contractuales vigentes, se les ha declarado (siguiendo esta doctrina del TS de junio de 2017) la relación indefinida dado el carácter abusivo de sus sucesivas contrataciones.

⁷⁹ Controversia que, a mi entender, se acrecienta si el marco legal no lleva aparejado ninguna medida explícita dirigida a evitar el uso abusivo. En este sentido, creo que es muy discutible que una disposición que establece que “No existirá límite de contratos sucesivos” (*ex art. 23.3 Ley 3/2004 del Sistema Universitario Vasco*) se ajuste al clausulado de la Directiva 1999/70, especialmente si se trata de una modalidad que no está sujeta a una causa de temporalidad y si a un mero término.

mayor intervención de la autonomía colectiva (allí donde fuera posible) no fuera suficiente para reducir la temporalidad a unos niveles aceptables.

Partiendo de la base de que han transcurrido más de dos décadas desde que el fomento del empleo ya no se articula (de forma generalizada) a través de la contratación temporal “acausal” (lo fue desde 1976 a 1997⁸⁰), creo que deberíamos tratar de identificar los motivos que expliquen este comportamiento generalizado y persistente en el tiempo. Y, como hipótesis, los factores que, a mi entender, han influido de forma determinante han sido los siguientes: por un lado, el diferencial económico entre las diversas alternativas contractuales al alcance de los empresarios; y, por otro (y estrechamente relacionado con lo anterior), que las consecuencias económicas (“sanciones” o no) asociadas al incumplimiento de la normativa son escasamente disuasivas para sus destinatarios.

En relación al primero, téngase en cuenta que el diferencial **entre el coste de la resolución por “causas objetivas” procedente y el del improcedente no es lo suficientemente elevado como para persuadir a los empresarios a realizar contratos indefinidos (y porque la alternativa - la contratación temporal - es económicamente más barata)**. En efecto, la idea de que la “contratación indefinida es cara porque está - intrínsecamente - unida a los costes del despido improcedente” está poderosamente arraigada en la mente del empresariado (de hecho, es lo que en su día - 1997 - motivó la reducción a 33 días el importe de la indemnización en el despido por “causas de empresa” - y, posiblemente, sea el origen de la actual cuantía fijada por la reforma de 2012).

Más allá del carácter desviado de esta apreciación (al menos, desde el punto de vista jurídico⁸¹) y volviendo al diferencial entre el despido objetivo procedente y el improcedente, es importante tener en cuenta la totalidad de los costes asociados a cada una de las opciones.

El despido objetivo es “costoso” en términos de acreditación de la causa y, además, eventualmente puede estar condicionado a una resolución judicial “incierta” (porque la normativa genera no pocas dudas interpretativas) y, a su vez, lejana en el tiempo. Por este motivo, no puede afirmarse que los costes del despido se circunscriban únicamente a los importes legalmente tasados (sin olvidar que, a resultas de la intervención judicial, podría acabar con pago de la indemnización más alta - si es calificado como improcedente). Estos “otros” costes, pueden ser genéricamente calificados como “costes de gestión” (y, lógicamente, incluyen los “costes de litigación”).

⁸⁰ Ahora sólo se mantiene para los trabajadores discapacitados y en el contrato de primer empleo joven.

⁸¹ No obstante, desde el punto de vista jurídico, esta idea es muy discutible, pues, el despido, si es disciplinario y procedente, el coste es jurídicamente “cero”; y, si es por causas objetivas y es procedente, es de 20 días por año (con un máximo de 12 meses).

Por este motivo, es posible que si al importe de la indemnización del despido objetivo procedente se le suman los “costes de gestión”, la cuantía resultante sea superior al importe de la compensación del despido improcedente, convirtiendo a esta última en una opción más eficiente (por ser menos costosa) y, por ello, más atractiva (es posible que sea mejor/preferible pagar el importe máximo y cierto, al menor pero incierto y lejano - y, eventualmente, también máximo)⁸².

Y ello tiene un efecto derivado de notable incidencia en la temporalidad, pues, se incrementa sustancialmente el diferencial entre la formalización y posterior extinción de un contrato indefinido y uno temporal: no es de 20 días (objetivo procedente) a 12 días (*ex* art. 49.1.c ET), sino de 33 (despido improcedente) a 12 (*ex* art. 49.1.c ET).

Repárese que, en determinadas empresas, aunque el FOGASA abonaba⁸³ el 40 % de la indemnización (equiparándose el importe asumido por el empresario - 12 días - a la cuantía de la compensación por terminación de un contrato temporal - art. 49.1.c ET), los “costes de gestión” (entre ellos, recuérdese, los de litigación) seguían penalizando al contrato indefinido porque, en caso de cumplimiento del término, no deben afrontarse estos gastos (salvo que hubiera sospechas de su licitud y el trabajador iniciara una reclamación judicial).

La conclusión es que, a pesar de los numerosísimos cambios legislativos, los empresarios siguen considerando que despedir es (muy) caro y exigen nuevas reformas para abaratarlo aún más (especialmente, el improcedente). Esto podría explicar por qué se recurre masivamente a la contratación temporal (sin atender en exceso a si se adecua o no a las causas tipificadas y, por ende, asumiendo el riesgo a que pueda declararse el carácter indefinido de la relación).

Y el recurso a la contratación temporal irregular es, en muchos casos, la opción preferida porque las consecuencias derivadas del incumplimiento de la legalidad no es suficientemente disuasivo. En efecto, si bien es cierto que la contratación temporal ilegal lleva aparejada su calificación como indefinida y una sanción administrativa para el empresario, en muchas ocasiones, la esperanza de los trabajadores de volver a ser contratados reduce estas reclamaciones. Además, la amenaza de esta sanción administrativa no parece que sea suficientemente disuasiva, bien, porque la cuantía no es suficientemente elevada (o inferior al beneficio/provecho obtenido en caso de incumplimiento), y/o bien, porque la probabilidad de ser sancionado es escasa. De hecho, la supresión de los salarios de tramitación con la reforma de 2012 en caso de extinción improcedente sin readmisión ha “abaratado” todavía más el recurso a la contratación temporal

⁸² Sólo si el número de trabajadores afectados por una reestructuración es elevado y/o la situación financiera de la empresa no es muy sólida el empresario tendrá incentivos suficientes para iniciar el cauce resolutorio objetivo (a pesar de las variables descritas).

⁸³ Como se sabe, esta posibilidad ya no es posible (Ap. 8 del art. 33 ET suprimido con efectos de 1 de enero de 2014 y vigencia indefinida por disp. final 5 de Ley 22/2013).

irregular (incrementando sustancialmente su “atractivo” frente a la contratación indefinida). Lo que, en su conjunto, precipita una espiral negativa que se retroalimenta, pues, la ausencia de sanción contribuye a extender la convicción de que el incumplimiento es generalizado entre los ciudadanos y, por consiguiente, que los poderes públicos son tolerantes con él. Lo que, a su vez, es un factor acelerador de su extensión.

Y, en este sentido, los avances de lo que se conoce como “psicología económica” (o *Behavioral Economics*⁸⁴), y lo que se conoce como “arquitectura de las decisiones”, pueden contribuir a aportar una posible explicación a este proceder. En efecto, siguiendo el sugestivo planteamiento del premio Nobel de Economía (2017) R. Thaler⁸⁵, los individuos son “amantes del riesgo en caso de las pérdidas”, de modo que “están dispuestos a asumir el riesgo de perder más con tal de tener la oportunidad de poder no perder en absoluto” (aversión a las pérdidas). Hasta el extremo que “las pérdidas duelen aproximadamente el doble de lo que gustan las ganancias”. Lo que podría ayudar a explicar la generalizada propensión a la contratación temporal sin excesiva preocupación por el cumplimiento de la causalidad.

Por otra parte, siguiendo con esta misma corriente de pensamiento, en ocasiones, es posible modificar la conducta de los ciudadanos informándoles de lo que están haciendo lo demás. Tal y como exponen R. Thaler y C. S. Sunstein⁸⁶ (a propósito de la implementación de estrategias para fomentar el cumplimiento de la legislación fiscal) “algunos contribuyentes tienden a violar la ley por la percepción equivocada - seguramente basada en los casos que airean los medios de comunicación - de que el porcentaje de ciudadanos que cumplen la ley es bastante bajo”. Pues bien, en un experimento llevado a cabo en Estados Unidos (Minnesota) se constató que a los ciudadanos “cuando se les informó de que el cumplimiento de la Ley era en realidad alto, la posibilidad de que defraudaran se redujo”. Lo que

⁸⁴ Tratando los planteamientos de la ciencia económica, basados en el *homo economicus*, se han resaltado las limitaciones cognitivas del ser humano (o “racionalidad limitada” - según H. SIMON) y que éstas precipitan errores en la interpretación de los hechos, en la toma de decisiones y sesgan la identificación de lo que más le conviene (traduciéndose todas ellas en actuaciones que van en contra del propio interés de los individuos - incluso perjudicándolo - o evidencian el carácter inconsistente de sus preferencias). Y, todo ello ha puesto en duda la validez de la teoría de la maximización de la utilidad esperada, verdadero fundamento medular de la teoría económica más ortodoxa. Factores que, a partir de la extensión de teorías psicológicas del comportamiento económico (*behavioral economics*), se han erigido en el fundamento de lo que se conoce como “análisis económico del derecho conductista” (*behavioral law and economics*). Una primera (y breve) aproximación al respecto en, Beltrán de Heredia Ruiz, I., “Flexiseguridad, despido y reestructuración de la empresa”. REVISTA DEL MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, número extraordinario, 2018, pp. 247 y ss.

⁸⁵ Thaler, R., *Todo lo que he aprendido con la psicología económica*, Deusto, Bilbao, 2016, pp. 67 y 68. O, como apunta en otro momento (p. 431), “la gente suele ser amante del riesgo en el ámbito de las pérdidas cuando tiene la oportunidad de recuperarlas”.

⁸⁶ Thaler, R. y Sunstein, C. S., *Un pequeño empujón*. Taurus, Madrid, 2009, pp. 85 y 86.

permite a los autores citados a concluir que “al menos hasta cierto punto, las conductas deseables o no deseables pueden fomentarse atrayendo la atención pública hacia lo que hacen los demás”. Este tipo de actuaciones (que denominan “*nudges*” - o “*acicates*”)⁸⁷ podría haber inspirado el envío de cartas en agosto de 2018 por parte del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social a empresas, tras detectar que había más de 80.500 contratos temporales que habían superado su tiempo legal establecido. Aunque el contenido de estas cartas probablemente no sea plenamente coincidente con el del experimento norteamericano brevemente expuesto, el hecho de que un total de 46.554 contratos pasaran a ser indefinidos, (lo que supone un porcentaje de conversión de casi el 58 %) es una evidencia clara del extraordinario potencial de este tipo de actuaciones (describiendo un amplio campo que recorrer).

A la luz, de lo expuesto, y tratando de afinar aún más en el diagnóstico, esta característica patológica de nuestro modelo de relaciones laborales evidencia de forma destacada dos aspectos:

Primero: en la dicotomía entre contratación indefinida o temporal, los destinatarios de las normas han seguido un comportamiento estratégico alejado de la conducta que, *a priori*, se ha pretendido generalizar con la Ley; y

Segundo: el Derecho (el legislador) ha pecado de autosuficiente al pensar que la mera promulgación de las normas era suficiente para persuadirlos, pensando que se iban a cumplir ciegamente. En efecto, sería un error pensar que el comportamiento de los empresarios está impulsado (incondicionalmente) por las directrices que proyectan la causalidad en la extinción y en la contratación temporal. Es claro que en la configuración del marco normativo dirigido a promover la contratación indefinida, se ha

⁸⁷ Estas medidas se integran en lo que se ha venido a denominar “paternalismo libertario” - o “un pequeño empujón” (Thaler, R., *Todo lo que he aprendido...*, cit, pp. 427 a 453). En este contexto, se justificaría el establecimiento de “*acicates*” (“*nudges*”) que ayuden al ciudadano el logro de sus objetivos (esto es, a través de “pequeños empujones”). Según este autor (p. 446), “en un mundo cada vez más complicado no se puede esperar que todos tengamos los conocimientos y la experiencia necesaria para tomar decisiones óptimas en todos los ámbitos en los que tenemos que tomarlas, pero todos deseamos defender nuestro derecho a elegir por nosotros mismos, aunque en ocasiones cometamos errores. ¿Existe alguna forma de ayudar a las personas para que tomen lo que ellas mismas consideren buenas decisiones, tanto antes como después de tomarlas, sin forzarlas explícitamente a decantarse por una u otra? Por paternalismo queremos expresar el intento de ayudar a que la gente pueda alcanzar sus propios objetivos. Si, por ejemplo, alguien nos pregunta cómo llegar a la estación de metro más cercana y nosotros le damos indicaciones precisas, estamos actuando de manera paternalista según nuestra definición. Y empleamos el adjetivo ‘libertario’ con el sentido de ayudar pero sin restringir las opciones posibles”. Y, añade (p. 448 y 449): “como las personas son Humanos, no Econs [refiriéndose al Homo economicus] (...), tienden a cometer errores predecibles, por lo que, si somos capaces de predecir tales errores, podremos diseñar políticas que reduzcan la magnitud de los mismos (...). No pretendemos decirle a nadie lo que debe hacer, sino ayudarle a lograr sus propios objetivos”. Su objetivo es “influir en las decisiones de la gente de una manera tal que quienes eligen se encuentren en mejor situación para juzgar por sí mismos” (p. 446).

obviado toda evaluación de la posible incidencia de la Ley en la conducta de los individuos⁸⁸.

Llegados a este extremo, puede afirmarse que un marco normativo que no tenga en cuenta estas variables difícilmente podrá afrontar con solvencia la resolución de los conflictos a los que se enfrenta.

Y, desde este punto de vista, todo parece indicar que lo que genéricamente se ha denominado como “costes de gestión” tiene una importancia decisiva en la lucha contra las altas tasas de temporalidad. O, dicho de otro modo, si el Legislador verdaderamente pretende reducir este problema, hasta que la norma no se diseñe teniendo en cuenta esta variable será muy difícil corregirlo.

Si bien es cierto que, en este escenario, son múltiples y heterogéneas las estrategias posibles, quizás, puedan reducirse a la siguiente batería de medidas: incrementar la probabilidad real de imponer la sanción y/o convertir al despido objetivo procedente del contrato indefinido (incluyendo los costes de gestión) como la opción preferible para los empresarios⁸⁹.

El primer ámbito de actuación, pasaría por potenciar/facilitar la denuncia (por parte de los trabajadores o de terceros) y/o incrementar el número de actuaciones por parte de la Inspección de Trabajo.

En la medida que estas actuaciones podrían no ser suficientes (por falta de recursos y/o la imposibilidad de abarcar todos los potenciales incumplimientos y/o porque las consecuencias del incumplimiento sean menos gravosas que el beneficio que se obtiene del mismo), quizás, sería oportuno incidir en la segunda de las medidas anunciadas. Esto es, incrementar el “atractivo” del despido objetivo procedente del contrato indefinido con respecto a la alternativa del contrato temporal (lícito o ilícito).

Y este objetivo, de nuevo, puede articularse de diversos modos (que no son incompatibles):

Una posibilidad consistiría en el fraccionamiento del coste que debe asumir el empresario en caso de despido objetivo procedente⁹⁰. Y, al respecto, creo que sería

⁸⁸ Extensamente al respecto, Beltrán de Heredia Ruiz, I., “Flexiseguridad, despido...”, cit., pp. 247 y ss.

⁸⁹ Tampoco debería descartarse, como opción a valorar, el aumento de la indemnización por despido improcedente, pues, contribuiría a aumentar el atractivo del despido objetivo procedente (incluyendo los costes de litigación asociados).

⁹⁰ Entre otras muchas, una posible opción sería recuperar el abono por parte del FOGASA (del 40 % o más) de la indemnización en estos casos u otras fórmulas de socialización y financiación de este coste (por ejemplo, con cargo a los presupuestos generales del Estado - y, por tanto, sin que tengan que identificarse con lo que se conoce como “mochila austríaca”). Una exposición detallada de las diversas opciones de fraccionamiento que se abrirían con esta propuesta en, Beltrán de Heredia Ruiz, I., “Flexiseguridad, despido...”, cit., pp. 262 y ss.

conveniente que, como mínimo, no afectara (a la baja) al montante que, en cómputo global, está percibiendo el trabajador conforme al régimen vigente (para evitar que el fomento del contrato indefinido se haga a costa de devaluar su estatuto protector, forzándole a internalizar los perjuicios)⁹¹. De hecho, esta es una de las razones para descartar las tesis que abogan por el “contrato único”⁹². Y, en relación a los importes que finalmente se decidiera que deben asumir directamente los empresarios, podría promoverse el ahorro (para provisionar esta contingencia) y/o articular fórmulas aseguraticias y/o articular medidas de desgravación fiscal (y, además, nada impediría que se segmentaran, en función de las particularidades de cada sector económico-productivo)⁹³.

Estas medidas también podrían ir acompañadas de una reducción de los “costes de gestión” asociados (aunque, las posibilidades de conseguir una reducción sustancial en este ámbito sin afectar a derechos fundamentales - como la tutela judicial efectiva - son, ciertamente, limitadas).

La combinación de estos elementos contribuiría a reducir el diferencial con respecto a los costes asociados al cumplimiento del término en el contrato temporal⁹⁴ y, en hipótesis, reducir su atractivo con respecto al contrato indefinido.

Otra opción (y en línea con lo recién apuntado) sería incrementar los costes asociados al uso de la contratación temporal lícita y/o (mejor) endurecer las sanciones administrativas en caso de incumplimiento de la legalidad⁹⁵. Si nos

⁹¹ En efecto, puede mantenerse la indemnización de 20 días/12 meses, pero (tratándose de un incumplimiento contractual del empresario inimputable) también sería posible reducirla y, a cambio, mejorar la prestación por desempleo en tiempo y/o cuantía.

⁹² Las diversas propuestas que, al amparo del término “contrato único” se han planteado, no sólo suscitan numerosas dudas de compatibilidad con el marco constitucional e internacional (art. 35 CE; SSTC 22/1981, 20/1994 y 192/2003; Convenio OIT núm. 158; art. 30 Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea - CDFUE; y art. 24 Carta Social Europea; Directiva 1999/70), sino que, además, no evitaría una nueva segmentación del mercado de trabajo con respecto a los contratos ya vigentes. Extensamente al respecto, Beltrán de Heredia Ruiz, I., “Flexiseguridad, despido...”, cit., pp. 259 y ss.

⁹³ Extensamente al respecto, Beltrán de Heredia Ruiz, I., “Flexiseguridad, despido...”, cit., pp. 259 y ss.

⁹⁴ Repárese que la reforma de 2012, precisamente, propició lo contrario. Al disminuirse la indemnización por despido improcedente a 33 días/24 meses, se redujo sustancialmente el “atractivo” del despido objetivo procedente, pues, facilitaba que este importe fuera superado por la suma de la indemnización de 20 días/12 meses y los “costes de gestión” asociados. Y con ello se ha fortalecido la idea de que la principal vía de extinción contractual del contrato indefinido (la más “eficiente”/ “menos costosa”) era la improcedencia (salvo en casos que afectaran a un número considerable de trabajadores y/o no se pudiera asumir tales importes económicos).

⁹⁵ En este sentido, es muy sugerente la propuesta de un sector de la doctrina: “un reforzamiento de las sanciones administrativas previstas en la LISOS, tomando como fuente de inspiración el tratamiento que desde la Ley 13/2012 merece la falta de afiliación inicial o alta; así como por el establecimiento de una indemnización significativa por los contratos temporales fraudulentos que se fijara en términos absolutos al margen de la duración contractual”. Suárez Carujo, B., “El uso indiscriminado...”, cit., p. 14.

centramos en la primera, es claro que la doctrina “de Diego Porras” habilitaba la posibilidad de explorar esta alternativa. Pese a su controvertida fundamentación⁹⁶, creo que desde el punto de vista de política legislativa se ha perdido una excelente oportunidad para someter a análisis el “atractivo” de la contratación temporal en términos de sus costes. A su vez, es probable que el restablecimiento de los salarios de tramitación en la extinción de la contratación temporal ilícita también podría acabar erigiéndose en un poderoso elemento disuasivo.

En este sentido, el marco normativo tiene un amplio margen por recorrer. Y, probablemente, el aspecto más destacable (atendiendo al volumen del colectivo afectado) se refiera al tratamiento indemnizatorio de los trabajadores interinos⁹⁷. En efecto, mientras el TJUE no dé respuesta a la cuestión prejudicial planteada por el TS en el caso “de Diego Porras 2”, en la que - recuérdese - se pregunta si, en virtud de la Cláusula 5ª de la Directiva 1999/70, la indemnización prevista en el art. 49.1.c) ET es extensible a los interinos, lo cierto es que no puede decirse que el sistema jurídico proyecte los incentivos adecuados para promover la contratación indefinida.

Por otra parte, pueden detectarse algunos criterios interpretativos por parte de los Tribunales que van en esta línea. Así, por ejemplo, la posibilidad de prorratear las indemnizaciones de los contratos inferiores a un mes y acumularlas en caso de microcontratación sucesiva⁹⁸.

⁹⁶ Corregida (recuérdese) por las sentencias de los casos “Montero Mateos” y “Grupo Norte Facility” (ambas de 5 de junio 2018, C- 677/16) y C- 574/16). En este sentido, estimo que esta corrección del TJUE era necesaria, especialmente porque, desde el punto de vista de la dogmática jurídica, era importante que se mantuviera la distinción entre la extinción por cumplimiento del término de la extinción por causas objetivas sobrevenidas (aspecto que quedaba muy diluido con la controvertida sentencia del TJUE de septiembre de 2016).

⁹⁷ Sin olvidar que hay otros colectivos que tampoco perciben indemnización alguna y que han propiciado la formulación de nuevas cuestiones prejudiciales ante el TJUE (y no pocas controversias a nivel interno). Así, en cuanto a las cuestiones prejudiciales pendientes de resolución (al cierre de este trabajo) formuladas en la jurisdicción social, han sido las siguientes: ATSJ Galicia 12 de abril 2018 (rec. 3105/2017): cuestión prejudicial que se plantea a propósito de un “Contrato de predoctorado”, *ex art.* 20 Ley 14/2001 (de duración de 1 y 4 años), y cuyo objeto es la realización de trabajos de investigación, sin previsión de indemnización alguna a su finalización; - ATSJ Galicia 5 de abril 2017 (rec. 4812/2016). Extinción ajustada a derecho de un trabajador de la TV de Galicia con contrato de relevo a tiempo completo. Y, en la contencioso-administrativa: - ATSC-A 4 de mayo 2018 (rec. 326/2017): cuestión prejudicial que se plantea a propósito del personal eventual adscrito a las secretarías del Presidente, Vicepresidente y Vocales del Consejo General del Poder Judicial; - AJC-A núm. 14 de Madrid 8 de junio 2018 (proc. 125/2017); AJC-A núm. 8 de Madrid 30 de enero 2018 (proc. 193/2017); y AJC-A núm. 14 de Madrid 16 de febrero 2018 (proc. 205/2017): Cuestiones Prejudiciales en relación, entre otras, con el derecho a la indemnización por finalización de servicios de funcionarios interinos y personal estatutario temporal interino.

⁹⁸ SSTSJ País Vasco 7 de noviembre 2017 (rec. 1830/2017); y 23 de enero 2018 (rec. 2552/2017). En concreto, en estos pronunciamientos, con acierto a mi entender, se estima que para cada contrato finalizado debe redondearse la fracción de un mes en un mes completo (aunque haya finalizado más de un contrato en el mismo mes). Un comentario al respecto en, Beltrán de Heredia Ruiz, I., “Microcontratación sucesiva y prorrateo de las indemnizaciones por fin de contrato”. BLOG DEL

Desde el punto de vista del cómputo de la antigüedad, la teoría de la unidad esencial del vínculo en la sucesión de contratos temporales ilícitos también es un elemento a destacar⁹⁹. Aunque, en términos de incentivos, ha quedado tenuemente debilitada a raíz de la reciente doctrina que entiende (ajustadamente desde el punto de vista jurídico) que, en estos casos, a la indemnización por despido improcedente debe descontarse la última de las compensaciones por cumplimiento del término ya percibida¹⁰⁰.

En todo caso, estas medidas ratifican que las medidas existentes son claramente insuficientes.

4. VALORACIÓN FINAL: UN CAMBIO DE ESTRATEGIA A PARTIR DE NUEVOS INCENTIVOS

La lucha contra la precariedad que supura de la desorbitada y crónica tasa de temporalidad requiere un plan de choque actuando simultáneamente en varios frentes:

Por un lado, sin necesidad de esperar a las correcciones que vengan exigidas por la justicia comunitaria, el Legislador y la autonomía colectiva podrían acotar las causas de temporalidad, corrigiendo los criterios jurisprudenciales vigentes, de modo que queden realmente tasadas y firmemente ceñidas a supuestos causales. Además, al albur de la doctrina “Montero Mateos” (y la expresión “fin imprevisible y duración

AUTOR, mayo 2018, <https://ignasibeltran.com/2018/05/16/microcontratacion-sucesiva-y-prorrato-de-las-indemnizaciones-por-fin-de-contrato/> (última consulta: 21/09/18).

⁹⁹ La evolución de la doctrina jurisprudencial relativa al método de cómputo de la antigüedad en la sucesión (lícita o ilícita) de contratos temporales, en síntesis, ha sido la siguiente: a partir de la STS 26 de febrero 2016 (rec. 1423/2014), que estima que una interrupción de 69 días no es significativa (frente a los 45 días de la STS 15 de mayo 2015, rec. 878/2014), puede apreciarse una consolidación de una interpretación más amplia (o cualitativa) del concepto “unidad esencial del vínculo”. Posteriormente, la STS 8 de noviembre 2016 (rec. 310/2015) ha establecido que la unidad esencial del vínculo no se rompe a partir de dos interrupciones de 111 y 39 días. No obstante, no debe olvidarse que la STS 14 de abril 2016 rec. 3403/2014 (en la que, sin entrar en el fondo, se da una interrupción de casi 7 meses) ha establecido unos criterios restrictivos para que estos casos puedan ser evaluados en casación; y que se reitera en la STS 6 de julio 2016 (rec. 3883/2014). Pues bien, el último episodio de esta evolución (salvo error u omisión) se ha producido con la STS 7 de junio 2017 (rec. 113/2015) - que guarda estrecha conexión con la STS 8 de noviembre 2016 (rec. 310/2015) -, ha establecido que se han de tener en cuenta los servicios prestados desde el primero de los contratos temporales suscritos, en aplicación de la teoría de la unidad esencial de vínculo contractual, aunque haya habido dos interrupciones contractuales, primero de 3 meses y 19 días y después de 38 días, habida cuenta de que se trata de 14 años de prestación de servicios y de que el trabajador había adquirido la condición de indefinido en aplicación del art. 15.5 del ET.

¹⁰⁰ SSTS 20 y 29 de junio 2018 (rec. 3510/2016; y 2889/2016). Un comentario al respecto en, Beltrán de Heredia Ruiz, I., “Indemnización por despido improcedente y deducción de las indemnizaciones ya percibidas por finalización de contratos temporales sucesivos ilícitos (STS 20/6/18)”. BLOG DEL AUTOR, julio 2018, <https://ignasibeltran.com/2018/07/17/indemnizacion-por-despido-improcedente-y-deducción-de-las-indemnizaciones-ya-percibidas-por-finalización-de-contratos-temporales-sucesivos-ilícitos-sts-20-6-18/> (última consulta: 21/09/18).

inusualmente larga”) podría reducirse la duración máxima de ciertos contratos (en especial, el de obra y servicio y los de interinidad por vacante en el sector público), también podría extenderse la aplicación de las reglas sobre el encadenamiento o concatenación contractual a todas las modalidades y, en paralelo, eliminarse o reducirse los requisitos para su aplicación¹⁰¹.

Y, por otro lado, debe ponerse fin a las fuertemente arraigadas inercias empresariales que alimentan el generalizado uso fraudulento de la contratación temporal. Siendo consciente del carácter titánico de este propósito (dado su carácter crónico), es esencial articular medidas que, con lógica de anticipación y respetando las reglas de la dogmática jurídica, tengan en cuenta los incentivos de los destinatarios de las normas. En este sentido, la toma de conciencia de la existencia de importantes “costes de gestión” en cada una de las decisiones empresariales, la extraordinaria riqueza de opciones que el fraccionamiento de los costes vinculados al despido objetivo procedente permite (sin atenuar el estatuto protector de los trabajadores) y una puesta firme por “encarecer” el uso lícito o ilícito de la contratación temporal son elementos que, en hipótesis, deberían contribuir a incrementar el “atractivo” de la contratación indefinida y potenciar su uso.

Modestamente, creo que la solución a la excesiva segmentación del mercado de trabajo puede afrontarse desde esta perspectiva. Y, aunque no es posible asegurar el éxito de este cambio de estrategia, también estoy convencido que la situación actual exige un cierto grado de audacia y valentía por parte de los responsables políticos e interlocutores sociales. Hasta la fecha, el inmovilismo ha sido palpable y el precio que está pagando la sociedad por ello excesivamente elevado.

5. BIBLIOGRAFÍA

- Beltrán de Heredia Ruiz, I., *La estabilidad en el empleo. Un concepto al margen de la duración temporal o indefinida del contrato*, Aranzadi, Pamplona, 2011.
- Beltrán de Heredia Ruiz, I., “Primer Empleo Joven y contratación temporal acausal: un nuevo tropiezo con la misma piedra”, en *Retos del Derecho del Trabajo Frente al Desempleo Juvenil*. (En J. L. Monereo, Coord.), Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Sevilla, 2014.
- Beltrán de Heredia Ruiz, I., “El principio de causalidad en la contratación temporal y la protección de la estabilidad ‘en la actividad’”, *REVISTA DE DERECHO SOCIAL* 74/2016.
- Beltrán de Heredia Ruiz, I., “Indefinidos no fijos: naturaleza jurídica, reconocimiento y extinción”, *IUSLABOR*, 3/2017.

¹⁰¹ En términos similares, Suárez Carujo, B., “El uso indiscriminado...”, cit., p. 12.

- Beltrán de Heredia Ruiz, I., “Contratación sucesiva y lícita de interina en hospital público y declaración de indefinida no fija por abuso de derecho?»). BLOG DEL AUTOR, mayo 2017 <http://ignasibeltran.com/2017/05/15/contratacion-sucesiva-y-licita-de-interina-en-hospital-publico-y-declaracion-de-indefinida-no-fija-por-abuso-de-derecho/> (última consulta: 15/09/18).
- Beltrán de Heredia Ruiz, I., “Crítica a la cuestión prejudicial formulada por el Tribunal Supremo en el caso Diego Porras: luces y sombras”. BLOG DEL AUTOR, noviembre 2017 <http://ignasibeltran.com/2017/11/07/critica-a-la-cuestion-prejudicial-formulada-por-el-tribunal-supremo-en-el-caso-diego-porras-luces-y-sombras/> (última consulta: 15/09/18).
- Beltrán de Heredia Ruiz, I., “El TJUE corrige la doctrina ‘de Diego Porras’: no procede indemnización de 20 días en extinción de contrato temporal por fin del término”. BLOG DEL AUTOR, junio 2018 <http://ignasibeltran.com/2018/06/05/el-tjue-corrige-la-doctrina-de-diego-porras-no-procede-indemnizacion-de-20-dias-en-extincion-de-contrato-temporal-por-fin-del-termino/> (última consulta: 15/09/18);
- Beltrán de Heredia Ruiz, I., “Contratos temporales y dos apuntes a propósito del caso ‘Montero Mateos’: fin imprevisible y duración inusualmente larga; y obra y servicio vinculada a contrata”. BLOG DEL AUTOR, junio 2018 <http://ignasibeltran.com/2018/06/07/contratos-temporales-y-dos-apuntes-a-proposito-del-caso-montero-mateos-fin-imprevisible-y-duracion-inusualmente-larga-y-obra-y-servicio-vinculada-a-contrata/> (última consulta: 15/09/18).
- Beltrán de Heredia Ruiz, I., “Los indefinidos no fijos tienen derecho a la promoción profesional (y ¿vuelven a ser temporales?)”. BLOG DEL AUTOR, mayo 2018 <http://ignasibeltran.com/2018/05/18/los-indefinidos-no-fijos-tienen-derecho-a-la-promocion-profesional-y-vuelven-a-ser-temporales/> (última consulta: 15/09/18).
- Beltrán de Heredia Ruiz, I., “Primeras reacciones al caso Montero Mateos: interinos de larga duración tienen derecho a 20 días de indemnización (TSJ CyL)”. BLOG DEL AUTOR, junio 2018 <https://ignasibeltran.com/2018/06/17/primeras-reacciones-al-caso-montero-mateos-interinos-de-larga-duracion-tienen-derecho-a-20-dias-de-indemnizacion-tsj-cyl/> (última consulta: 20/09/18).
- Beltrán de Heredia Ruiz, I., “Extinción de contratos temporales y doctrina ‘Montero Mateos’: dos nuevas reacciones (TSJ Madrid y TSJ País Vasco)”. BLOG DEL AUTOR, julio 2018 <https://ignasibeltran.com/2018/07/02/extincion-de-contratos-temporales-y-doctrina-montero-mateos-dos-nuevas-reacciones-tsj-madrid-y-tsj-pais-vasco/> (última consulta: 20/09/18)

- Beltrán de Heredia Ruiz, I., “Microcontratación sucesiva y prorrateo de las indemnizaciones por fin de contrato”. BLOG DEL AUTOR, mayo 2018, <https://ignasibeltran.com/2018/05/16/microcontratacion-sucesiva-y-prorrateo-de-las-indemnizaciones-por-fin-de-contrato/> (última consulta: 21/09/18).
- Beltrán de Heredia Ruiz, I., “Indemnización por despido improcedente y deducción de las indemnizaciones ya percibidas por finalización de contratos temporales sucesivos ilícitos (STS 20/6/18)”. BLOG DEL AUTOR, julio 2018, <https://ignasibeltran.com/2018/07/17/indemnizacion-por-despido-improcedente-y-deducción-de-las-indemnizaciones-ya-percibidas-por-finalizacion-de-contratos-temporales-sucesivos-ilicitos-sts-20-6-18/> (última consulta: 21/09/18).
- Beltrán de Heredia Ruiz, I., “Flexiseguridad, despido y reestructuración de la empresa”. REVISTA DEL MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, número extraordinario, 2018.
- Casas Baamonde, M. E., “Precariedad del trabajo y formas atípicas de empleo, viejas y nuevas ¿Hacia un trabajo digno?”, DERECHO DE LAS RELACIONES LABORALES, núm. 9, 2017.
- Conde-Ruiz, J. I, Manu García, M., Puch, L. A.y Ruiz, J., “Calendar Effects in Daily Aggregate Employment Creation and Destruction in Spain”, STUDIES ON THE SPANISH ECONOMY, eee2018-10, 2018. FEDEA. <https://ideas.repec.org/p/fda/fdaeee/eee2018-10.html> (última consulta: 15/09/2018).
- Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M., “La relación de trabajo de duración determinada». REVISTA DE POLÍTICA SOCIAL 50/1961.
- Rojo Torrecilla, E., “Profesorado universitario. Sigue la saga. Despido improcedente de profesora asociada. Una nota a la sentencia del TSJ de Madrid de 11 de junio de 2018”. BLOG DEL AUTOR. <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2018/09/profesorado-universitario-sigue-la-saga.html> (última consulta: 20/09/2018).
- Rojo Torrecilla, E. y Camas Roda, F., “¿El principio del fin? De la temporalidad a la estabilidad: ¿un viaje de ida y vuelta?”, ARANZADI SOCIAL 5/1998, versión digital (BIB 1998\1050).
- Suárez Carujo, B. “El uso indiscriminado del contrato de obra o servicio determinado como factor distorsionador del funcionamiento del mercado de trabajo español”, en Descentralización productiva: nuevas formas de trabajo y organización empresarial. Ediciones Cinca, Madrid, 2018.
- Thaler, R., Todo lo que he aprendido con la psicología económica, Deusto, Bilbao, 2016.

Thaler, R., y Sunstein, C. S., Un pequeño empujón. Taurus, Madrid, 2009.

Vicente Palacio, A., Empresas multiservicios y precarización del empleo. Atelier, Madrid, 2016.

EL TRABAJO A TIEMPO PARCIAL: PROPUESTAS DE MEJORA DEL MARCO NORMATIVO ESTATAL

MARÍA GEMA QUINTERO LIMA

*Profesora Titular de derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad Carlos III de Madrid*

1. CONSIDERACIONES PREVIAS

El trabajo a tiempo parcial está hoy en el centro de los debates iuslaborales que se despliegan en torno a la idea postmoderna de la precariedad laboral. Junto a otros elementos disfuncionales que se señalan como causa de la situación negativa/paupérrima de ciertos colectivos de trabajadores (temporalidad, subcontratación excesiva, informalidad y falsos actividad por cuenta propia, por señalar algunos) se encuentra el trabajo a tiempo parcial. Algo que resulta paradójico con la regulación introductoria que se hiciera en los inicios normativos del contrato a tiempo parcial.

Esta aparente paradoja exige hacer una aproximación a su regulación (precedente y actual), para poder proyectar eventuales líneas de acción de reforma futura que contribuyan a reducir los efectos perniciosos que la normativa actual provoca.

1.1. Las funcionalidades originarias

En el primer Estatuto de los Trabajadores, en el marco del derecho al trabajo (35 CE), se inserta la posibilidad de suscribir contratos de trabajo cuya especialidad fuera la de fijar una jornada inferior a la jornada ordinaria de trabajo.

Desde entonces, la figura ha sido objeto de sucesivas modificaciones, con finalidades no siempre congruentes, pero que venían a alterar las funcionalidades originarias, y las no tanto¹, de este tipo de contrato.

¹ En efecto, con la Directiva 97/81/CE del Consejo de 15 de diciembre de 1997 relativa al Acuerdo marco sobre el trabajo a tiempo parcial concluido por la UNICE, el CEEP y la CES (DO L 14, de

En efecto, esas funcionalidades podían resumirse en las siguientes, a saber: A) el reparto del empleo y la consiguiente creación de empleo que discurre en paralelo; B) favorecer la conciliación de la vida laboral y la personal y familiar, y C) dotar al empresario de mayor flexibilidad organizativa para favorecer la competitividad y la productividad empresarial.

Si se observa, *a priori*, estas tres funcionalidades podrían imbricarse de un modo muy coherente, por ser compatibles, y con efectos muy beneficiosos en términos socioeconómico, en la medida en que aúna intereses complejos de distintos sujetos (trabajadores y empresarios), en planos estrictamente individuales (la conciliación personal, el acceso o el mantenimiento de un puesto de trabajo, la flexibilidad organizativa de los recursos humanos de la empresa), pero también colectivos (las políticas públicas de empleo para provocar el dinamismo de un mercado de trabajo con menores tasas de desempleo y mayores tasas de actividad y de empleo, y de transiciones hacia la jubilación más dulcificadas)².

Ahora bien, habría que valorar si las funcionalidades originarias se han mantenido o si, por el contrario, se han evaporado, o se han pervertido jurídicamente.

A) Creación de empleo y reparto del empleo.

Desde una perspectiva teórica, el contrato a tiempo parcial podría permitir fluctuaciones no drásticas en el mercado de trabajo, en la medida en que la parcialidad de la jornada posibilitaría el flexibilizar los costes productivos de las empresas que pudieran tener ciertas situaciones de dificultad económica transitoria. Y lo haría porque la posibilidad de una jornada a tiempo parcial reduce los costes y posibilita el mantenimiento del empleo (a tiempo parcial) de trabajadores, como alternativa a eventuales ajustes de plantilla mediante extinciones contractuales. Pero,

20.01.1998) en la normativa interna se infiltran las finalidades comunitarias, (Espín Sáez. M. “El contrato a tiempo parcial: de la oportunidad de generar empleo a la precariedad en el empleo*”, *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, nº 31, 2015-I, pp. 140 y ss.) que no eran del todo incongruentes con las inicialmente diseñadas.

² En efecto, se ha mantenido, que en una plano macroeconómico la posibilidad de poder realizar contratos a tiempo completo y también a tiempo parcial producía efectos beneficiosos en el empleo, la producción y los precios, y en el plano se ha aceptado la idea de que el aumento de la flexibilidad por medio del trabajo a tiempo parcial sea positivo, ya que puede ser eficaz para satisfacer las necesidades tanto de los empresarios como de los trabajadores. Porque permite a los empresarios adaptarse mejor -desde el punto de vista tanto del empleo como de los costes salariales- a las variaciones de la demanda y al mismo tiempo puede ayudar a los trabajadores a conciliar trabajo y la vida familiar, pero también trabajo y actividad formativa o incluso trabajo y ocio personal. Simultáneamente también puede facilitar a estos últimos la entrada al mercado de trabajo y la salida del mismo de forma gradual (jubilación parcial y relevos). (Blázquez Cuesta, M. y Moral Carcedo, J. “El empleo a tiempo parcial femenino. «Flexirriesgo» en cinco países europeos” *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 133 (2014), núm. 2, p. 299, y Espín Sáez. M. “El contrato a tiempo parcial: de la oportunidad de generar empleo a la precariedad en el empleo*”, *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, nº 31, 2015-I, p. 144.

por otro lado, en situaciones empresariales no necesariamente patológicas, parece más plausible la creación de empleos a tiempo parcial que a tiempo completo. De forma que cabe reducir las tasas de desempleo generales mediante la creación de empleos, siquiera a tiempo parcial. Con una pretensión futura de recuperación/conversión de las jornadas a tiempo completo³.

Y en la idealización de esas dos funcionalidades se encontraría el contrato a tiempo parcial como forma de reparto de horas de trabajo en jornadas a tiempo completo de ciertos trabajadores (que devienen a su vez trabajadores a tiempo parcial), con desempleados que se convierten mediante la contratación a tiempo parcial, también en trabajadores a tiempo parcial⁴.

La previsión del artículo 12 en la redacción originaria de 1980 comparte esos planteamientos con normas posteriores. Paradigmáticamente, el Real Decreto-ley 16/2013, de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores”, contenía novedades normativas vinculadas con el acceso a la contratación. Y entre ellas se declaran los cambios en la regulación del contrato a tiempo parcial, regulado en el artículo 12 ET, con la voluntad de erigirlo en instrumento clave para la recuperación de los datos de empleo.

En efecto, el tiempo parcial se ha esgrimido desde sus orígenes como elemento facilitador de la empleabilidad de los sujetos.

³ Sin embargo, según datos estadísticos de Eurofound, el 43 % de las empresas que optan por la contratación a tiempo parcial afirman que sólo excepcionalmente se produce el tránsito hacia un trabajo a tiempo completo y que en el 27 % de los casos este tránsito no se produce nunca. (Sánchez Torres, E. “Consideraciones a la nueva regulación de la ordenación del tiempo de trabajo en el contrato a tiempo parcial: de cómo la realidad puede dinamitar las estructuras legales *IUSLabor R*, 1/2014,p. 3.

⁴ En la realidad, sin embargo se ha producido un proceso viciado, en el siguiente sentido, si bien desde 2008 se han registrado una pérdida relevante de puestos de trabajo, simultáneamente se observa un aumento en el número de personas contratadas a tiempo parcial. (2007-2010), en sectores industriales y de servicios conforme la desaceleración se generalizaba. De suerte que si el ajuste en el empleo ha sido especialmente intenso en el caso del trabajo a tiempo completo el empleo a tiempo parcial, parece haber resistido bien los efectos de la crisis en general (Bote Álvarez-Carrasco, V. y Cabezas, A. “conciliación y contrato a tiempo parcial en España: efectos de la crisis” *Pecunia*, núm. 14 (enero-junio 2012), p. 212).

Lo desastroso aquí, sin embargo ha sido que la transición tiempo completo-tiempo parcial no ha sido armoniosa respecto de los trabajadores afectados individualmente considerados (no ha habido conversiones voluntarias de un tipo en otro, para aclarar), sino que, se han producido extinciones generalizadas de contratos a tiempo completo, que se han completado, asincrónicamente con contrataciones a tiempo parcial, de sujetos no siempre coincidentes. De suerte que ha habido una rotabilidad centrípeta de trabajadores (según sectores, según edades), que no siempre ha mantenido dentro del empleo a aquellos trabajadores a tiempo completo afectados por las vicisitudes económico-financieras generales de las empresas.

De una manera más precisa, se ha considerado que era una figura idónea para la creación de empleo respecto de ciertos colectivos de trabajadores. Mujeres y jóvenes, esencialmente.

Por lo que se refiere a la creación de empleo para mujeres, la idea no deja de esconder una cierta perversión jurídico-moral: la de visualizar el trabajo a tiempo parcial como instrumento que posibilita el acceso de las mujeres al mercado de trabajo de forma que le sea posible seguir dedicándose a las tareas de cuidado.

Si bien se volverá sobre esta idea, habría aquí una cierta presencia patriarcal en la funcionalidad de la institución jurídica, por cuanto el contrato a tiempo parcial se presupone un remedio a una situación *de facto* (el cuidado socialmente feminizado) que sufren las mujeres. En lugar de empoderarlas las reconduce a una forma de trabajo que presenta no pocas vicisitudes; que tienen, por ende, efectos en clave de género de magnitudes insólitas, como se ha de ver más adelante.

Por lo que se refiere al contrato a tiempo parcial como mecanismo de creación de empleo juvenil, esta finalidad tampoco ha dejado de estar presente. En torno a una idealización, de nuevo, acerca de que la parcialidad permitiría cohonestar la realización de un trabajo por cuenta ajena, y con el desarrollo de actividades formativas tendentes a la mejora de la empleabilidad futura. No obstante, se observan en esta funcionalidad, ciertas contradicciones, que se hacen obvias cuando no cabe el trabajo a tiempo parcial en el marco de contratos para la formación y el aprendizaje (que intrínsecamente organizan jurídicamente el binomio trabajo-formación), pero sin embargo, ha sido recurrente diseñar la posibilidad de fomentar el empleo a través de modalizar los distintos tipos de contrato con la jornada parcial⁵.

⁵ Como uno de los últimos ejemplos de esta funcionalidad es posible señalar las previsiones contenida en la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo. Allí se contiene una serie de medidas tendentes a incentivar la contratación a tiempo parcial con vinculación formativa de jóvenes desempleados menores de treinta años que carezcan de experiencia profesional previa. De forma que la parcialidad aquí se trata de justificar como instrumento para conciliar intereses formativos de este colectivo tan circunscrito de personas desempleadas (jóvenes sin empleo y sin formación (A tenor del art. 9 de la norma se exige que se trate de “jóvenes desempleados menores de treinta años” que, además deberá cumplir alguno (alternativamente) de los siguientes cinco requisitos: a) no tener experiencia laboral o que esta sea inferior a tres meses; b) proceder de otro sector de actividad productiva, en los términos que se establezcan reglamentariamente; c) ser desempleado y estar inscrito ininterrumpidamente en la oficina de empleo al menos doce meses durante los dieciocho anteriores a la contratación; d) carecer de título oficial de enseñanza obligatoria, de título de formación profesional o de certificado de profesionalidad; y e) ser personas beneficiarias del Sistema Nacional de Garantía Juvenil en España)); al mismo tiempo que se incentiva a los empresarios a insertarlos en el mercado laboral.

O dicho en otros términos, se trata de una medida de estímulo a la contratación (dirigida a empresarios de modo inmediato, aunque con efectos mediatos en el colectivos de jóvenes) acordada en el marco del desarrollo de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven y que forma parte del conjunto de actuaciones relacionadas con el empleo y dirigidas a reducir el desempleo juvenil.

Tanto más si, se presta atención a un hecho que guarda relación con la edad misma de la persona desempleada. Porque habría que reflexionar sobre la idea de trabajo decente se puede predicar de un contrato a tiempo parcial con finalidad formativa para un sujeto de hasta 30 años.

Por último, habría otra zona de confluencia de las finalidades positivas de creación y reparto del empleo. Y es la del contrato a tiempo parcial de la persona trabajadora que se jubila parcialmente y el contrato de relevo de la persona desempleada que contempla la institución jurídica. (art 12.6º y 7º ET).

El trabajo a tiempo parcial del trabajador que accede anticipada y parcialmente a la jubilación evidencia esa funcionalidad de transición desde el mercado, al tiempo que inserta en él a un sujeto con el que se comparte empleo. La cuestión aquí radica en que la alteración de umbrales de parcialidad de la nueva jornada compatible con la jubilación parcial, la (in)exigibilidad de contrato de relevo, y las condiciones (duración, tipo de jornada, retribución y tipo de puesto) del contrato del relevista, podrían conducir a pensar que las finalidades en términos de empleo van quedando relegadas por otras lógicas exógenas (sostenibilidad del sistema de pensiones, anticipación de la edad de jubilación, costes empresariales del rejuvenecimiento de las plantillas). Que las nublan, no sólo porque se han ofrecido regulaciones mutables de expansión y contracción de derechos del trabajador relevista, sino porque, además, la técnica legislativa referida a los tránsitos normativos ligados a la jubilación parcial, han complicado la aplicabilidad transparente de este tipo de jubilación

Sin embargo, si se analizara el régimen jurídico de este tipo de contrato a tiempo parcial con finalidad formativa, se podría concluir que resulta ser un decepcionante instrumento de creación de empleo. Al menos de empleo estable y de calidad. Por varias razones, en primer lugar porque la parcialidad de la jornada (máximo un 50 % o un 75 % excepcionalmente si se liga a la Garantía Juvenil) conlleva un deterioro de la suficiencia salarial; en segundo lugar porque el elemento formativo no tiene en realidad empaque en términos de empleabilidad. Y esto es así como consecuencia de las exigencias difusas referidas a la duración de la formación, a la entidad formadora y a los contenidos concretos; hasta el punto de que no se exige relación alguno con el desempeño profesional (puesto y titulaciones exigidas) concreto del joven desempleado. En tercer lugar, porque se permite este tipo de jornada, y se incentiva económicamente incluso, la mera contratación inicial mediante contratos temporales, sin que se vincule a su ulterior conversión en indefinido. Resulta esencial el análisis crítico que se puede encontrar en Valle Muñoz, F. A. “El contrato a tiempo parcial con vinculación formativa como respuesta inadecuada al desempleo juvenil”. *IUSLabor* 3/2017 p. 223-248

Las medidas introducidas por el legislador resultan insuficientes y poco eficaces, porque van dirigidas a estimular la contratación de trabajadores jóvenes desempleados, pero no mejoran la calidad en el empleo de este segmento de la población activa, sino que general un empleo precario e inestable (Valle Muñoz, F. A. “El contrato a tiempo parcial con vinculación formativa como respuesta inadecuada al desempleo juvenil”. *IUSLabor* 3/2017 p. 247).

parcial, y de la obligación consiguiente o falta de obligación de suscribir un contrato de relevo⁶.

B) Favorecer la conciliación de la vida laboral y la personal y familiar.

En efecto, en una sociedad postmoderna en la que el trabajo se ha conformado como la fuente de ingresos y de subsistencia, intrínsecamente se hace preciso deslindar las esferas personales y laborales, y articular zonas de comunicación conciliada. Después de las primeras leyes obreras de limitación de la jornada, ligadas a los descansos como cautela de conservación de la salud, el peldaño superior ha sido el de limitar las jornadas para mantener indemne la esfera personal del sujeto trabajador; y posibilitar, después, el despliegue de sus facetas individuales más allá de la de prestador de servicios para el empresario. Las responsabilidades familiares y las preferencias personales respecto del tiempo de no-trabajo se tensionan con las horas de trabajo obligadamente derivadas de la suscripción del contrato de trabajo.

Pues bien, la jornada a tiempo parcial (que no la reducción de jornada, transitoria por razones análogas, pero que no puede confundirse), se ha erigido como el modo esencialmente idóneo para resolver esa tensión entre lo laboral y lo personal/familiar⁷.

Ahora bien, en la realidad, más allá de la idea misma de la funcionalidad bondadosa, se observa que el trabajo a tiempo parcial no es una opción para conciliar. Con dos significados imbricados.

En primer lugar, no es una opción, sino la posibilidad única de inserción en el mercado de trabajo de un número relevante de trabajadores. O dicho de otro modo, el contrato a tiempo parcial no es algo voluntariamente buscado, sino solo una posibilidad factible de empleo, especialmente en momentos de crisis económica. Es más, como efecto reflejo, si hubiera personas interesadas en este tipo de contrato, tendría algunas dificultades para encontrar un empleo a tiempo parcial, por cuanto están ocupados por personas que, por defecto y por descarte, no encuentran un empleo a tiempo completo y se conforman con un empleo de jornada inferior.⁸

En segundo lugar, en la actualidad, a la vista de la regulación vigente (*extraflexible*) del contrato a tiempo parcial, el contrato a tiempo parcial no es una opción para conciliar. Antes al contrario, genera vicisitudes serias para la conciliación efectiva del trabajador a tiempo parcial

⁶ Aspecto, éste, sobre el que no se puede profundizar ahora, pero que encuentra un ejemplo muy reciente en la STS sala social, Recurso de Casación para Unificación de Doctrina de 20 de abril de 2018, Recurso nº 1236/2016.

⁷ Véase al respecto, Sirvent García del Valle, E. *El empleo a tiempo parcial como herramienta para compatibilizar la flexibilidad laboral y la conciliación de la vida personal y laboral*. Madrid: CES, 2007, 361 p.

⁸ Bote Alvarez-Carrasco, V. y Cabezas, A. "conciliación y contrato a tiempo parcial en España: efectos de la crisis" *Pecunia*, núm. 14 (enero-junio 2012), p. 217.

C) Dotar al empresario de mayor flexibilidad organizativa para favorecer la competitividad y la productividad empresarial.

Esta funcionalidad, *a priori*, resultaría congruente con una idea transaccional de un Derecho del Trabajo que trate de equilibrar los intereses contrapuestos de trabajador y empresario. Se concretaría en la facultad del empresario de contratar a trabajadores a tiempo parcial para poder ajustar del modo más eficiente costes laborales y necesidades económico-productivas.

Ahora bien, en este sentido, como se verá enseguida, la flexibilidad organizativa que ofrece el trabajo a tiempo parcial se ha desplegado en un elenco múltiple y multiplicado de facultades organizativas de la jornada. Porque habría de distinguir la flexibilidad que permite el hecho de poder contratar un número de horas inferior a la jornada; de la flexibilidad de distribuirlas a los largo de distintos referentes temporales (diario, semanal, mensual, anual), incluso de modo irregular; y, sobre todo, habría que distinguirla de la disponibilidad, sin concreción *ex ante*, de las horas contratadas así como de la eventual disposición de horas no pactadas inicialmente.

Así, ha sido algo reiterado en la doctrina el señalar que la funcionalidad de la flexibilidad organizativa, en el caso español, debido a la regulación legal, pero también a la idiosincrasia empresarial, se ha traducido en un uso abusivo (porque se ejerce de forma unilateral y des/incontroladamente) del trabajo a tiempo parcial para institucionalizar -y ocultar los efectos perversos- de la improvisación organizativa del empresario⁹. En detrimento del Trabajo Decente, especialmente cuando los ajustes extensivos (temporalidad de la contratación) se combinan con ajustes intensivos (parcialidad de la jornada)¹⁰.

En suma, si el contrato a tiempo parcial se convierte en una mera herramienta de gestión empresarial que actúa como elemento alternativo a una gestión profesionalmente eficiente y eficaz de los recursos humanos, sin que haya garantía de que se cumplen las demás finalidades, cabría concluir con la deslegitimación última de este tipo de trabajo, algo que, por otro lado, no sería deseable....

⁹ En este sentido, se ha señalado como hay opciones empresariales sistemáticas de llevar al mínimo la jornada ordinaria estable y, ampliar al máximo posible la jornada complementaria, o reservar de forma exclusiva, arbitraria e improvisada las condiciones de realización de esta jornada flotante, especialmente cuando la empresa no dispone de sistemas óptimos de organización del trabajo (Sánchez Torres, E. "Consideraciones a la nueva regulación de la ordenación del tiempo de trabajo en el contrato a tiempo parcial: de cómo la realidad puede dinamitar las estructuras legales *IUSLabor* R, 1/2014, p. 6).

¹⁰ Moral Carcedo, J. García Belenguier-Campos, F., y Bote Álvarez-Carrasco, . "Flexibilidad del tiempo de trabajo en España: ¿Ha alterado la crisis el comportamiento del empleo a tiempo parcial?" *Estudios de Economía Aplicada* vol. 30 - 1 2012 , p. 210.

1.2. Las reformas normativas sucesivas y numerosas

Las -por usar un eufemismo- disonancias que se producen en las funcionalidades inicialmente predicadas, en abstracto, de este tipo de contrato, responden en España a una tendencia habitual de la técnica legislativa en Derecho Social, como es la de la reforma permanente, incongruente, de ida y vuelta e ideologizadas de las instituciones jurídico-laborales. A lo anterior se une otra constatación, igualmente reiterada, que es la referida a las asimetrías y desequilibrios entre la regulación estrictamente laboral, y la regulación de Seguridad Social. De tal forma que la materia de contratación a tiempo parcial, ha suscitado la necesidad de revisar la normativa relativa a la cotización y acción protectora de los trabajadores a tiempo parcial. Lo que ha provocado una actividad legislativa en bucle y desorbitada en ocasiones.

En este sentido cabría señalar algunos hitos, con algunos de esos ejemplos de anomalía en la actividad legislativa¹¹.

De esta forma, la primera previsión del trabajo a tiempo parcial se incorporó en la primera versión del Estatuto de los Trabajadores de 1980 (Ley 8/1980, de 10 marzo del Estatuto de los Trabajadores). Allí, se contuvo una regulación simplificada de un contrato a tiempo parcial que pretendía ser, efectivamente, un instrumento de inserción laboral de ciertos colectivos (los dispuestos en su disposición transitoria 3ª), en la medida en que se posibilitaba crear empleos con una jornada ordinaria inferior en, como máximo, dos tercios de la jornada habitual.

Esta restricción desaparece en la Ley 32/1984, 2 de agosto, sobre modificación de determinados artículos de la Ley 8/1980, de 10 marzo del Estatuto de los Trabajadores, para generalizar el elenco de eventuales sujetos e introduce la figura del contrato de relevo.

Durante el periodo inicial se mantiene la regla general de cotización a partir de las bases mínimas, proporcionalmente a las horas trabajadas, y se atiende a una lógica prestacional basada en la idea de que día trabajado equivalía a día cotizado.

La Ley 10/1994, de 19 de mayo sobre medidas urgentes de fomento de la contratación elimina el porcentaje máximo de jornada y en materia de Seguridad Social establece el principio de proporcionalidad estricta, tanto en la cotización con

¹¹ Para ver con mayor detalle los antecedentes y reformas normativas, véase: Espín Sáez, M. “El contrato a tiempo parcial: de la oportunidad de generar empleo a la precariedad en el empleo*”, *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, nº 31, 2015-I, pp. 145 y ss.; Fernández Orrico, F. J., *La contratación laboral a tiempo parcial y la Seguridad Social*. Cizur Menor, Thomson Reuters/ Lex Nova, 2016, p. 60 y ss.; García Valverde, M.D. y Khurtsidze, Nn., “Contrato a tiempo parcial. ¿qué ha pasado?” *e-Revista Internacional de la Protección Social*, ISSN 2445-3269. 2018, Vol. III, Nº 1 <http://dx.doi.org/10.12795/e-RIPS.2018.i02.14>. p. 246-252, y Palomino Saurina, P. *La regulación del trabajo a tiempo parcial*. Murcia: Laborum, 2007, pp. 27 y ss.

base-hora, según remuneración efectivamente percibida; cuanto en la protección prestacional.

Por su parte, el Real Decreto-Ley 15/1998, de 27 de noviembre, de medidas urgentes para la mejora del mercado de trabajo en relación con el trabajo a tiempo parcial y el fomento de su estabilidad (convalidado por Resolución de 17 de diciembre de 1998) venía a trasponer la Directiva 97/81/CE, de 15 de diciembre de aplicación del Acuerdo Marco sobre el Trabajo a tiempo Parcial, por lo que introduce alguna de las garantías contenidas en la regulación comunitaria (las especificaciones en torno a la voluntariedad, el límite máximo del 77 % de la jornada ordinaria comparable, la concreción horaria y su ordenación, la prohibición de horas extraordinarias, o las restricciones en el contrato de relevo, por ejemplo). Al mismo tiempo, se introduce un nuevo concepto, el de horas complementarias¹², que sin preverlo, tendría un efecto ambivalente en lo sucesivo.

No obstante, enseguida se produce un cambio pendular con la Ley 12/2001, de 9 de julio de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad, en la que se ancla la definición vigente del contrato a tiempo parcial. Aquí se eliminan las restricciones a la jornada parcial máxima contratable, y se establece el parámetro abierto del referente de la jornada diaria, semanal, mensual o anual, inferior a la de un trabajador a tiempo completo comparable.

En un sentido similar actual la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, en la que se vuelve a permitir la realización de horas extraordinarias, y se introduce la regla de que el subsidio por desempleo se habría de percibir en proporción a las horas trabajadas.

La Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, creaba una la figura del contrato parcial con vinculación formativa para jóvenes, y contenía un paradigma que se habría de generalizar en torno al potencial creador de empleo, y por lo tanto en torno a la necesidad de incentivar de distintas formas (reducción o bonificaciones en las cotizaciones) del contrato a tiempo parcial, en el que se omite la reflexión simultánea en torno a los efectos para la calidad en el empleo de la regulación jurídico-laboral de la institución.

En una dirección aparentemente opuesta, el Real Decreto-Ley 16/2013, de 20 de diciembre, de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores, vuelve a suprimir la posibilidad de realizar horas extraordinarias. La progresividad es más aparente que real; en la medida en que excluye de la prohibición a las horas extraordinarias excepcionales, de una parte, y de otra da un nuevo régimen jurídico a las horas complementarias, para dualizar la

¹² Rodríguez-Piñero Royo, M. y Calco Gallego, F.J.. *Las horas complementarias y si pacto en el contrato a tiempo parcial*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2000, 165 p.

categoría (horas complementarias pactadas *versus* horas complementarias voluntarias).

En suma, se ha venido en convenir en que la evolución normativa ha tendido a la flexibilización cuasi-absoluta del trabajo a tiempo parcial. Sin que se haya prestado atención al mantenimiento del equilibrio entre la flexibilidad y la seguridad del trabajo a tiempo parcial.¹³

1.3. La precarización como resultado y la alternativa del Trabajo Digno

Como consecuencia de las sucesivas reformas, y en un contexto de crisis económica, el trabajo a tiempo parcial ha acabado siendo señalado como una de las causas esenciales de la pobreza de los trabajadores, así como de la precariedad, general del Empleo.

Desde esas dos ópticas, la más individual (aunque con incidencia colectiva) y la social o colectiva, el trabajo a tiempo parcial ha supuesto una perversión socioeconómica de las funcionalidades teórico-abstractas que pretendía cumplir esta modalidad de empleo. Porque no es claro que se hayan creado empleos, o al menos estables y de calidad; no se posibilita la conciliación, sino, antes al contrario, es posible que se haya perjudicado en distintas dimensiones; y además sólo sirve de herramienta de gestión instantánea a falta de planificación y ejercicio responsable de la actividad empresarial.

En todo caso, se ha de señalar cómo esta evolución normativa ha conducido a estos efectos (algo que se ha explicado de forma relativamente rauda para no desviar el eje expositivo) como consecuencia del proceso paralelo y concomitante que ha sufrido la contratación temporal, como contrapunto a la contratación indefinida.¹⁴

Tal es así que, a partir de las demandas sociales, desde el Gobierno se ha conformado desde julio de 2018, un programa de acción en pos del Trabajo Decente y el Desarrollo Sostenible, en la que hay dos ejes nucleares, el contrato de duración determinada y el contrato a tiempo parcial; por cuanto se ha estimado que dos de las formas más extendidas de precariedad laboral las constituyen sendos tipos contractuales.

Esta precariedad se visualiza a partir de la constatación de que se ha generalizado una realidad como la de los trabajadores pobres; personas que, además de sufrir pobreza salarial, están abocados a una pobreza prestacional como

¹³ En el mismo sentido que Espín Sáez. M. “El contrato a tiempo parcial: de la oportunidad de generar empleo a la precariedad en el empleo*”, *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, nº 31, 2015-I, p. 145.

¹⁴ Algo que es tratado en otro lugar de esta obra por el profesor I. BELTRAN DE HEREDIA, por lo que no conviene insistir aquí, sino remitirse a su oportuna contribución.

consecuencia de la existencia de reglas de protección muy ligadas a los estándares de trabajo de décadas precedentes (contratos indefinidos y a tiempo completo).

En efecto, por su trascendencia jurídica, se ha de, siquiera muy brevemente, traer a colación el Plan Director por el Trabajo Digno, aprobado por el Consejo de Ministros de 27 de julio de 2018, y publicado en el BOE del 28 de julio¹⁵. Este plan se compone de 55 medidas operativas, que se han de desarrollar en nueve ámbitos. El segundo de ellos ha quedado dedicado a “*Luchar contra los abusos en la contratación a tiempo parcial, los excesos de jornadas y horas extraordinarias no pagadas ni compensadas*” y parece ser tal la determinación gubernamental, que inmediatamente se puso en marcha en una primera fase, el *Plan de Choque contra la utilización irregular de la contratación a tiempo parcia*, cuyos objetivos son los de proceder a la regularización de las jornadas, a dar seguridad a los trabajadores, y a disuadir a las empresas incumplidoras¹⁶. Que compromete la elaboración de informes semestrales (y el primero se prevé para enero de 2019)¹⁷.

Hasta ahora no se había hecho mención alguna, pero en lo sucesivo será una institución presente la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social (ITSS). Y esto se debe a que, en España, se dan dos situaciones endémicas. Una la -ya referida- legislación sucesiva, incongruente con la naturaleza de las instituciones y ancilar de necesidades y coyunturas económicas y políticas. Y la segunda, el uso abusivo, rayando la ilegalidad, que hacen algunos empresarios de la legislación ya de por sí

¹⁵ Que hasta julio de 2018 se planteaba como un *programa contra la explotación laboral*, con lo trascendentes que resultan sendos términos.

¹⁶ Los planes de choque tienen una primera fase de detección de posibles situaciones irregulares a través de la Herramienta de Lucha contra el Fraude, tanto en materia de contratación temporal como de abusos detectados en la contratación a tiempo parcial. Las empresas identificadas serán informadas para que regularicen voluntariamente su situación y repongan los derechos a los trabajadores afectados (a través de las cartas remitidas a partir del 1 de agosto).

En una segunda fase, se analizarán los datos y comportamientos de las empresas, en concreto de aquellas que no han regularizado la situación, procediéndose entonces al inicio de las actuaciones inspectoras oportunas. Está previsto que su desarrollo se prolongue hasta el mes de diciembre.

En los supuestos en los que los Inspectores/as y Subinspectores/as comprueben la existencia de incumplimientos, la Inspección adoptará las medidas oportunas y se exigirán las responsabilidades que correspondan. Esta actuación se verá reforzada con el desarrollo de campañas extraordinarias en las comunidades autónomas atendiendo a sus particularidades. (Anexo del Plan Director p. 75717 y ss.)

Como consecuencia de lo anterior, se ha procedido a la ampliación de jornadas. O dicho de un modo más concreto, como resultado de la primera fase se han detectado fraude en 6.929 contratos de jornada a tiempo parcial, se ha obligado a los empleadores de los trabajadores afectados a ampliar sus horas de trabajo y, consecuentemente, a subir sus salarios y cotizaciones. (datos ofrecidos por el Ministerio en comparecencia en el Senado, octubre 2018 (ss))

¹⁷ En paralelo, entre las medidas organizativas del Plan director se han de señalar las siguientes: (3) potenciación de la herramienta de la lucha contra el fraude, (4) la modernización de los procedimientos de gestión de la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social (ITSS en lo sucesivo) para proceder a un uso intensivo de la tecnología, tanto en la gestión (automatización de procesos, por ejemplo), cuanto en la actuación (*big data*), (6) el buzón de la ITSS.

flexible. El resultado de flexibilidad e irresponsabilidad social ha sido esa pauperización del trabajador a tiempo parcial. De ahí que, junto a nuevas acciones legislativas profilácticas y demiúrgicas, es precisa la intervención de la Institución encargada de velar por el cumplimiento de la normativa laboral y del respeto, por ende de los derechos laborales y de Seguridad social de los Trabajadores. Función esta que ha de desarrollar la ITSS, por lo que se ubica en el centro de ese Plan Director¹⁸, acompañada de aquéllas otras entidades relacionadas.¹⁹

2. EL TRABAJO A TIEMPO PARCIAL: FRICCIONES JURIDICAS

2.1. La voluntariedad

El principio de voluntariedad²⁰ era un elemento literal y expresamente presente en los artículos 9 y 10 del Convenio número 175 de la OIT, sobre el trabajo a tiempo parcial y en la cláusula 5ª del Acuerdo Marco Europeo sobre trabajo a tiempo parcial, y, sin embargo tardó en incorporarse como tal en la regulación interna española.

Pero, más allá de la voluntariedad jurídica, que se predicaría independientemente de su presencia expresa si se acuden a las reglas generales de las obligaciones y los contratos, lo cierto es que habría un nuevo enfoque, el sociológico, en la percepción de la aceptación voluntaria de la modalidad contractual a tiempo parcial, en un momento inicial, así como de las distintas manifestaciones que se prevén en su régimen legal.

Como sucede respecto de otras instituciones jurídico-laborales, el *ser* y el *deber ser* no siempre son coincidentes en un contexto de encrucijada entre la libertad jurídica y la necesidad económica. O en otras palabras, respecto del trabajo a tiempo parcial se produce una situación *de facto* caracterizada por su involuntariedad de base, especialmente en momentos de crisis económicas, en las que el trabajo a tiempo parcial es un último recurso del trabajador, que lo acepta a falta de recibir otras ofertas contractuales a tiempo completo, y que se coloca en una situación de subempleo respecto de sus preferencias²¹.

¹⁸ Ya antes, en abril se aventuraba su nuevo protagonismo. Puesto que en el BOE del 19 de abril se publicaba el Plan estratégico de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2018-2020, aprobado en el Consejo de Ministros celebrado del día 6 de abril de 2018

¹⁹ Sería el caso de la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS). Así, en el BOE de 31 de julio se publicó el Convenio entre la TGSS y el organismo autónomo ITSS “*por el que se fija el marco de relaciones para intensificar y hacer más eficaz la colaboración recíproca*”, con vigencia de cinco meses.

²⁰ Véase, Benavente Torres, M.I, *El trabajo a tiempo parcial*. CES-A : Sevilla, 2005, pp. 356 y ss.

²¹ En torno a un 75 % de los trabajadores a tiempo parcial en España lo fueron por voluntad ajena, (Datos de la Encuesta de Calidad de Vida), y a lo anterior se une que en nuestro sistema de relaciones laborales es considerado como un contrato “menor” o secundario. (Sánchez Torres, E. “Consideraciones a la nueva regulación de la ordenación del tiempo de trabajo en el contrato a tiempo parcial: de cómo la realidad puede dinamitar las estructuras legales *IUSLabor R*, 1/2014, p. 2).

Sin que sea necesariamente exclusiva de las coyunturas económicas, la involuntariedad también puede explicarse por circunstancias ligadas a la existencia de cargas familiares, condiciones de discapacidad o edad, o ligadas a niveles formativos de baja cualificación. Porque, de hecho, este tipo de trabajo se condensa en determinados sectores productivos, de forma que arrastra en sus efectos a los colectivos habitualmente presentes en ellos²².

Esa voluntaria suscripción del contrato a tiempo parcial encuentra otras posibles manifestaciones. Así, también se predica la voluntariedad en la conversión de un contrato a tiempo completo, en otro a tiempo parcial²³. Y junto a las anteriores manifestaciones esenciales, se ha de destacar el papel reequilibrador que se da a la voluntad del trabajador en la aceptación del pacto de horas complementarias así como en la aceptación de la realización de las horas complementarias voluntarias.

Sin embargo, como sucede en la libre voluntad inicial, cabe reconocer el peligro, no enervado jurídicamente por mecanismos de salvaguarda efectivos²⁴, de que las necesidades socioeconómica que predeterminan el comportamiento de la persona trabajadora le compelan a aceptar condiciones de trabajo (jornadas y salarios, por simplificar) que no se corresponderían ni con sus deseos individuales, ni con el estándar legal. O, a pesar de que se encuadre en las facultades legalmente previstas, supongan un abuso manifiesto de Derecho por parte del empresario.

El trabajador, en contexto de crisis general o de necesidad particular deja de encontrarse en una situación igualada por la ley a la del empresario, y tiende a aceptar el trabajo a tiempo parcial y/o sus condiciones en los términos ofertado por éste empresario, sin margen real de maniobra para oponerse, negarse o negociar.

2.2. La flexibilidad. Jornada ordinaria y horas de trabajo

Lo anterior, la voluntariedad enervada por razones exógenas a las lógicas jurídicas estrictas, se manifiesta de un modo evidente en el modo en el que se configura el tiempo de trabajo (jornada y horario, esencialmente) en esta modalidad

²² García Valverde, M.D. y Khurtsidze, Nn.. “Contrato a tiempo parcial. ¿qué ha pasado?” *e-Revista Internacional de la Protección Social*, ISSN 2445-3269. 2018, Vol. III, N° 1 <http://dx.doi.org/10.12795/e-RIPS.2018.i02.14>, p. 255.

²³ La conversión del contrato a tiempo parcial en contrato a tiempo completo puede imponerse unilateralmente por la empresa, sin necesidad de contar con la voluntad del trabajador. Así se reconoce en una reciente sentencia de 15 de octubre de 2014 (Asunto C-221/13, Teresa Mascellari/Ministero della Giustizia), del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Ahora bien, la sentencia añade que no es equiparable dicha situación a la inversa, en la que el contrato a tiempo completo se convierte en contrato a tiempo parcial (Espín Sáez. M. “El contrato a tiempo parcial: de la oportunidad de generar empleo a la precariedad en el empleo*”, *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, n° 31, 2015-I, p. 149).

²⁴ Y la garantía de indemnidad no tiene efecto más allá de la protección frente al despido, pero no como freno a la imposición de la voluntad empresarial sobre la del trabajador.

de tiempo parcial. Y sus efectos se ven incrementado como consecuencia de la regulación flexible, *extraflexible* de los tiempos de trabajo²⁵.

Por un lado la jornada parcial en sí misma ha quedado difuminada en el arco anual de referencia si lo estima el empresario. El número de horas del contrato tiene siempre como tope máximo de jornada, la del trabajador a tiempo completo comparable. Pero no tiene tope mínimo en realidad. El límite de 10 horas semanales en cómputo anual es simplemente una condición para acumular horas de trabajo suplementarias a las pactadas como jornada ordinaria parcial por el trabajador.

En este sentido la figura de las horas complementarias tendría un efecto ambivalente. De una parte, posibilitaría una ampliación de la jornada ordinaria parcial, con el correspondiente incremento salarial, en aquellos casos en los que el trabajador desea aproximarse a la jornada completa. De otra parte, dota al empresario de facultades múltiples en orden a organizar la prestación de servicios y aproximarla con suma precisión a sus necesidades empresariales. Especialmente porque junto a la jornada parcial ordinaria (que puede distribuir con relativa libertad por día, semana, mes o a lo largo del año) el empresario tiene dos bolsas de horas²⁶ para aplicar a sus procesos productivos cuando mejor estime: las horas complementarias pactadas y aquellas que ofrezca al trabajador sin necesidad de pacto previo. Se genera así una jornada *flotante*²⁷ disponible para el uso que el empresario necesite estipular, que tiene una contrapartida para el trabajador que, por efecto reflejo, pierde el control sobre su tiempo de trabajo y por ende sobre sus demás tiempos de vida (familia, ocio, formación, salud). Sin que la previsión de la obligación de preaviso que dispone la norma estatutaria pueda frenar ese efecto.

No se puede obviar, es cierto, que existe una obligación formal de que el contrato a tiempo parcial se pacte por escrito, haciendo mención expresa de las horas ordinarias de trabajo al día, a la semana, al mes o al año que se contraten, así como a su distribución conforme a lo dispuesto en el convenio colectivo (art 12.4 a ET). Esta obligación formal sirve de garantía al trabajador y, simultáneamente, de medio

²⁵ Sobre la flexibilidad de la jornada, véase, por todos, Benavente Torres, M.I, *El trabajo a tiempo parcial*. CES-A : Sevilla, 2005, pp.179 y ss.

²⁶ Las horas complementarias de dos tipos, las pactadas y las denominadas voluntarias, permiten al empresario disponer de sendas bolsas de horas para un uso cuasi omnímodo e incondicionado. En el caso de las primeras, se establece un suelo mínimo del 30 % de la jornada pactada, ampliable por convenio colectivo hasta el 60 %. En el caso de las segundas, que también son pactadas pero que no deben formalizarse por escrito y no se sujetan a las reglas de preaviso y renuncia de las anteriores, se establece un suelo mínimo del 15 % sobre la jornada pactada, ampliable al 30 % por convenio colectivo. Respecto de estas últimas, se ha previsto una cautela, la de que solo sea posible en contratos a tiempo parcial de duración indefinida con una jornada de trabajo no inferior a diez horas semanales en cómputo anual,

²⁷ Entre el 45 % y el 90 % de la jornada inicialmente pactada, según haya intervenido la negociación colectiva. (Sánchez Torres, E. “Consideraciones a la nueva regulación de la ordenación del tiempo de trabajo en el contrato a tiempo parcial: de cómo la realidad puede dinamitar las estructuras legales *IUSLabor* R, 1/2014, p. 5).

de control por los órganos inspectores (Inspección de Trabajo y órganos de representación de los trabajadores en la empresa)²⁸.

Ahora bien, nada obsta a que, de facto, quepa realizar horas de trabajo por encima de las contratadas y documentadas formalmente (jornadas *en B*, denominadas en la jerga no estrictamente jurídica), y no siempre remuneradas o descansadas, ni preavisadas de modo legal o convencionalmente establecido.

A lo anterior se une el hecho de que se mantiene la posibilidad de realizar horas extraordinarias en los supuestos previstos por el art 35.3 ET, lo que permite, en el margen de la ilegalidad, hipotéticamente realizar horas de trabajo por encima de la pactada a tiempo parcial e, incluso, semejante a la del trabajador a tiempo completo comparable.

Y para ahondar aún más en la *extraflexibilidad* y en el atentado a los derechos de conciliación, se discute sobre la posibilidad de aplicar, adicionalmente a las previsiones del art. 12.5 ET, lo previsto, con carácter general, para la distribución irregular de la jornada (hasta el 10 % salvo previsión convencional en otro sentido (art 34.2 ET)) con el único límite previsto es el que concierne a los referidos a la jornada y a los descansos establecidos en los arts. 34.3 y 4; 36.1 y 37.1 ET²⁹.

Pues bien, en esta tesitura, habría un instrumento jurídico que podría servir de garante al control efectivo de la jornada a tiempo parcial, a saber, la obligación de llevar un registro horario de la jornada a tiempo parcial³⁰. De este modo la jornada se ha de registrar diariamente y se totaliza mensualmente. Junto con el recibo de salarios, se ha de entregar copia al trabajador del resumen de todas las horas realizadas en cada mes, las ordinarias y las complementarias³¹. Obligación que alcanzaría a las horas extraordinarias (art 35.5 ET).

Pues bien, esta obligación de registro, así como el derecho a recibir un informe mensual, sufrirían las vicisitudes de las obligaciones formales, como es la de su ineficacia a falta de instrumentos efectivos de control. En este sentido el trabajador apenas tiene margen de maniobra, y sería la ITSS la que sí podría desplegar una acción efectiva de verificación del tiempo de trabajo a tiempo parcial³².

²⁸ Espín Sáez. M. “El contrato a tiempo parcial: de la oportunidad de generar empleo a la precariedad en el empleo”, *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, nº 31, 2015-I, p 149.

²⁹ Posibilidad que apunta como problemática (Espín Sáez. M. “El contrato a tiempo parcial: de la oportunidad de generar empleo a la precariedad en el empleo”, *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, nº 31, 2015-I, p. 153.

³⁰ Previsto en la letra h del art. 12.5 ET tras la refundición de texto estatutario, ha quedado inserto en la letra c) in fine del art 12.4 ET.

³¹ El empresario tiene el deber documental de entregar una copia de la totalización de horas mensuales al trabajador, así como de guardar su propia copia durante al menos cuatro años. El incumplimiento de estas obligaciones de registro y guarda de la documentación puede dar lugar a que el contrato se presuma celebrado por tiempo completo, salvo prueba en contrario.

³² Instrucción 1/2015.

La verificación de incumplimiento se traduciría en algunas de las posibles reacciones administrativas, algo que por ser *ex post*, en realidad, para cada caso concreto, no resuelve el uso fraudulento de la normativa laboral. Y que, incluso, ha generado un hondo debate jurisdiccional y jurídico.³³

Todas esas posibilidades que la normativa contenida en el artículo 12 ET ofrece para conformar la jornada del trabajador a tiempo parcial ha venido generando la existencia *de facto* de distintos tipos de contrato a tiempo parcial: la modalidad horizontal, la vertical y la mixta. De esta suerte, el trabajador a tiempo parcial realiza un número de horas diarias inferior a las del trabajador a tiempo completo comparable; el trabajador vertical, por su parte, puede realizar jornadas idénticas a las del trabajador comparable a tiempo completo, pero no presta servicio todos los días de la semana, incluso, en una modalidad concentrada, hay semanas y meses sin actividad. Obviamente, cabe la combinación de las dos anteriores posibilidades³⁴

Al mismo tiempo, cuando se suscribe el contrato por tiempo indefinido, convive en el ordenamiento laboral otra modalidad concomitante: el contrato de fijo-discontinuo (art 16 ET) que comparte ciertos ámbitos con el contrato a tiempo parcial; ambos, sin embargo mantienen regímenes jurídicos diferenciados, especialmente en materia de protección social³⁵. En efecto, el objeto del contrato de fijo-discontinuo será el de la realización de trabajos cíclicos pero no continuos en el tiempo, que no se repitan en fechas ciertas dentro del volumen normal de actividad de la empresa. Cuando, por el contrario, los trabajos se repiten en fecha cierta, con periódica cadencia, se trata de un contrato a tiempo parcial vertical, o mixto (contrato de fijo periódico).

Pues bien, no se sabe muy bien si como consecuencia de la regulación dual o de las praxis empresariales cuestionables, lo cierto es que en la práctica se utiliza de manera generalizada el contrato eventual por circunstancias de la producción (art. 15.1.b)ET) para cubrir estas actividades, y ello a pesar de que son actividades estrictamente cíclicas que se repiten anualmente³⁶.

³³ La Instrucción 1/2016, hubo de ser corregida por la Instrucción 1/2017 tras el pronunciamiento judicial del Tribunal Supremo (sentencia de 23 de marzo de 2017 (Recurso nº 81/2016).

Por todos, véanse, Miñarro Yanini, P. “Más allá de las horas extras: La obligatoriedad del registro “de la jornada diaria” RTSS. CEF. NÚM. 397 (abril 2016) y Velázquez Fernández, M. “Problemas del (no) registro de la jornada ordinaria: Reflexiones a propósito del polémico criterio jurisprudencial” RTSS. CEF. NÚM. 410 (mayo 2017).

³⁴ Fernández Orrico, F. J. *La contratación laboral a tiempo parcial y la Seguridad Social*. Cizur Menor, Thomsom Reuters/ Lex Nova, 2016, pp. 45-46.

³⁵ Ruiz Salvador, J.A. *Trabajo a tiempo parcial y fijo discontinuo*. Albacete: Bomarzo, 2003, 309 p.

³⁶ García-Perrote Escartín, I. y Nieto Rojas, P. Aspectos laborales del contrato a tiempo parcial. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 22, 2010, p. 45.

O dicho de otro modo, la flexibilidad en la organización de la jornada a tiempo parcial provoca que pueda convivir con otros tipos de modalidades (una indefinida, con derecho a llamada, y una temporal) que se presentan como elementos dúctiles para la organización empresarial del trabajo, sin muchas cautelas (salvo las genéricas de presunción de indefinición o completitud de jornada).

2.3. Igualdad y proporcionalidad. La contributividad

De conformidad con un principio general, los trabajadores a tiempo parcial tienen los mismos derechos legales y convencionales que los trabajadores a tiempo completo. Sin embargo, cuando en atención a su naturaleza lo permita, serán reconocidos de manera proporcional al tiempo trabajado (ex. art 12.4 d) ET).

Esta combinación igualdad-proporcionalidad³⁷, que podría entenderse que resuelve la necesidad de equilibrar la protección del tiempo completo y del tiempo parcial, sin embargo podría traducirse en una merma de derechos en la realidad.

Disponer de “los mismos derechos” no equivale a disponer de “la misma intensidad o extensión del derecho” que el trabajador a tiempo completo comparable.

No sólo porque se trate de un derecho cuantificable o no, sino porque, en la aplicación efectiva, cuando despliegan sus efectos la (in)voluntariedad y la flexibilidad de la jornada ordinaria parcial, cabe que no sea posible ejercerlo. O no se reconozca por el empresario³⁸.

Cuando se está ante un derecho cuantificado y/o cuantificable, la proporcionalidad pivota sobre el porcentaje de jornada a tiempo completo comparable; que resultaría ser un sumatorio de todas las horas efectivamente realizadas. Ahora bien, como consecuencia de la flexibilidad en la disposición de la jornada a tiempo parcial, y la levedad de la obligación de registrar, ni siempre es posible cuantificarlas, o no lo es *a priori* para aplicarlas a derechos con periodos de generación y/o disfrute inferiores a los periodos de cómputo de la jornada³⁹.

Esta proporcionalidad que pretende objetivar la relación comparativa entre el trabajo a tiempo completo y a tiempo parcial ha venido generando especiales efectos

³⁷ Benavente Torres, M.I, *El trabajo a tiempo parcial*. CES-A : Sevilla, 2005, pp.293 y ss.

³⁸ Los derechos preventivos serían un ejemplo claro, en lo que la atipicidad de la jornada puede enervar la protección efectiva de la seguridad y salud de los trabajadores. Porque la discontinuidad y la alternancia en la prestación, por una parte no posibilitan un seguimiento regular en la vigilancia de la salud, por ejemplo, ni una efectiva formación e información, especialmente en trabajos verticales.

³⁹ En el caso de partidas remuneratorias, salariales, pero sobre todo extrasalariales, los derechos referidos al mes del trabajador a tiempo completo, generan dificultades para ser extrapolados trabajadores con jornadas determinada en cómputo anual, y con pacto de horas complementarias, que es posible que acepten voluntariamente realizar otro tipo de horas complementarias. En estos casos solo sería posible la regularización/recuantificación a posteriori de los derechos devengados.

perversos más allá del ámbito estrictamente laboral-empresarial. Porque se ha trasladado, y a veces amplificado, en el ámbito de la protección social.

La proporcionalidad referida a la jornada, en suma, se ha calcado en la contributividad del sistema de Seguridad Social. En todas sus facetas: en la obligación de cotizar (por día trabajado o por hora trabajada, sobre la base mínima general o sobre las remuneraciones efectivamente percibidas), pero también en la faceta prestacional. La determinación de periodo de carencia (consideración de la regla de día trabajado como día cotizado, aplicación de la fórmula de los días teóricos, de coeficientes correctores, con o sin integración de lagunas de cotización en trabajos a tiempo parcial verticales) de bases reguladoras (integrando o no con bases mínimas diarias) y de la duración de las prestaciones (percepción de las prestaciones de forma proporcional a la jornada trabajada, por señalar algunos ejemplos), han estado afectas de distintos ajustes sucesivos. No siempre congruentes con el principio de protección ni con la suficiencia del sistema⁴⁰. Y tanto menos con el principio de igualdad y no discriminación.

En este sentido, la protección por desempleo ha sido el ámbito donde se ha evidenciado de mayor modo, especialmente como consecuencia de la intervención incluso del Tribunal de Justicia de la Unión Europea⁴¹, y fundamentada en la consecución de la igualdad entre hombres y mujeres y la prohibición de discriminación por razón de género. Pero que se ha proyectado en el diseño general de la protección del sistema respecto de los trabajadores a tiempo parcial.

⁴⁰ Es más, se ha visto una evolución atormentada por las tensiones entre los principios de contributividad, de proporcionalidad e igualdad de trato. Véase Espín Sáez. M. “El contrato a tiempo parcial: de la oportunidad de generar empleo a la precariedad en el empleo*”, *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, nº 31, 2015-I, pp. 154 y ss que lo explica con claridad meridiana en el ámbito de la Seguridad Social.

⁴¹ La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 22 de noviembre de 2012, asunto C-385/11 (Asunto Elbal Moreno), ya puso de manifiesto que los esfuerzos del legislador español por adaptar el régimen jurídico del contrato a tiempo parcial a la normativa comunitaria no habían sido suficientes. El Tribunal Constitucional, por su parte, volvió en el ámbito interno sobre la cuestión en reiteradas ocasiones a lo largo del año siguiente (Sentencia 61/2013, 14 de marzo, que resuelve la cuestión de inconstitucionalidad núm. 5862/2003, Sentencia 71/2013, 8 de abril (Recurso de Amparo núm. 5560/2007), Sentencia 72/2013, 8 de abril (Recurso de Amparo núm. 154/2008), Sentencias 116 y 117 de 2013, ambas de 20 de mayo (Recurso de Amparo núm. 2739/2009 y 4146/2009 respectivamente). Recogiendo en parte la resolución europea, declaró la inconstitucionalidad del apartado 1º, regla 2ª de la Disposición Adicional Séptima de la Ley General de Seguridad Social de 1994 por vulnerar el artículo 14 CE desde una doble perspectiva. Porque lesionaba el derecho a la igualdad, en el sentido de que “*las diferencias de trato en relación al cómputo de los periodos de carencia que experimentaban los trabajadores a tiempo parcial se encontraban desprovistas de una justificación razonable que guardara la debida relación de proporcionalidad entre la medida adoptada, el resultado producido y la finalidad pretendida*”. Y, porque provocaba una discriminación indirecta por razón de sexo, en la medida que, *aunque se tratara de una norma formalmente neutra, los datos estadísticos evidencian que el contrato a tiempo parcial es una institución que afecta especialmente al sexo femenino*.

A partir de esos planteamientos, el Real Decreto-Ley, el 11/2013, 2 de agosto, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social (después transformado en Ley 1/2014, 28 de febrero, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social), introdujo una solución tecnicada, pero siempre sustentada en la búsqueda de una proporcionalidad corregida.

A esto responden el *coeficiente de parcialidad* (que permite determinar el número de días de cotización acreditados) y el *coeficiente global de parcialidad* (que representa el número de días trabajados y acreditados como cotizados sobre el total de días en alta a lo largo de toda la vida laboral del trabajador) del art. 247 del Real Decreto-Legislativo 8/2015 de 30 de octubre por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, que periten acreditar los periodos de cotización necesarios a fin de causar derecho a las prestaciones de jubilación, incapacidad permanente, muerte y supervivencia, incapacidad temporal, maternidad y paternidad, con el fin de personalizar al máximo el nivel de parcialidad del trabajador a lo largo de toda su vida laboral y el propósito de concretar con una mayor precisión la totalidad de días que el trabajador ha prestado sus servicios a tiempo parcial.

Sin perjuicio de lo anterior, la tipología dispar presente en el contrato a tiempo parcial, no deja de provocar situaciones de desigualdad interna respecto de la protección por desempleo entre los trabajadores verticales y los horizontales, como consecuencia de la aplicación uniforme de reglas jurídicas sustentadas sobre la proporcionalidad/contributividad en torno al día cotizado⁴². Y así lo pone de relieve, recientemente, el artículo único del Real Decreto 950/2018, de 27 de julio, viene a modificar el Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, por el que se desarrolla la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de protección por desempleo, en aplicación de un nuevo pronunciamiento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que declara la existencia de discriminación indirecta por razón de sexo, dado que el criterio normativo, *al margen de atender al principio de proporcionalidad contributiva, impacta*

⁴² El artículo 3.4 del Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, por el que se desarrolla la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de Protección por Desempleo, disponía que “cuando las cotizaciones acreditadas correspondan a un trabajo a tiempo parcial o a trabajo efectivo en los casos de reducción de jornada, cada día trabajado se computará como un día cotizado, cualquiera que haya sido la duración de la jornada”. Es decir, «cada día trabajado», aunque sea con jornadas inferiores a la jornada normal, ordinaria o habitual del trabajador a tiempo completo comparable, se computa como un día cotizado; algo que beneficia claramente a los trabajadores horizontales. Esto genera, entonces, cuando se trabaje en jornada diaria reducida todos los días laborales previstos como tales en el calendario laboral se cubre un periodo de ocupación cotizada superior que cuando se trabaja sólo algunos días a la semana o al mes en jornada diaria completa (trabajador vertical), a pesar de que la jornada mensual de trabajo sea idéntica en ambos supuestos, o incluso superior en el segundo. Se está entonces, ante dos modalidades de contrato a tiempo parcial, con trato desigual en lo que respecta a la cobertura del periodo cotizado, (Roqueta Buj, R. “La protección por desempleo de los trabajadores a tiempo parcial” *Revista Española de Derecho de Trabajo*. n. 174, 2015, p.5; y García Valverde, M.D. y Khurtsidze, N., “Contrato a tiempo parcial. ¿qué ha pasado?” *e-Revista Internacional de la Protección Social*, ISSN 2445-3269. 2018, Vol. III, N° 1 <http://dx.doi.org/10.12795/e-RIPS.2018.i02.14>, p. 254.

*negativamente en el colectivo de mujeres trabajadoras, que son las que siguen siendo mayoritariamente contratadas en tal régimen de parcialidad*⁴³

En suma, la aplicación del principio de igualdad, a través de una regla objetiva basada en la proporcionalidad, y trasladada a la contributividad genera muchas disfunciones, seguramente como consecuencia de la aplicación extrapolada de reglas pensadas para el tiempo completo, que se pretenden traducir a realidades de trabajo a tiempo parcial que, por otro lado, no son uniformes, atendiendo a la flexibilidad de la jornada diseñada legalmente.

3. ELEMENTOS ESTRATEGICOS DE REFORMA

Esas fricciones jurídicas, fruto de las reformas normativas sucesivas, sujetas a coyunturas diversas, corregidas y parcheadas a partir de la incidencia de reglas comunitarias, parece ser las causantes de que las funcionalidades del contrato a tiempo parcial se hayan desdibujado y se haya conducido a una situación de pauperización y precarización extrema de los trabajadores a tiempo parcial. De ahí que sea posible aventurar algunos elementos de reforma que resulten estratégicos para corregir las disfuncionalidades de la figura y la reconduzcan a su potencial optimizado.

Como punto de partida, quizás fuera preciso introducir una idea que actúe como base, y que se refiere a la idea de la eventual eliminación de la dicotomía existente entre tipicidad y atipicidad contractual⁴⁴. Algo tanto más necesario cuando ya no hay un único contrato típico que predomina (porque el contrato indefinido a tiempo completo tiende a dejar de ser mayoritario), sino que la multiplicidad contractual, la combinación de modalidades es lo típico. Desde otra perspectiva, parece que la regulación actual desatiende la realidad, y resulta disfuncional porque se refiere a esquemas productivos obsoletos⁴⁵.

Quizás cabría indagar en la posibilidad de reconducir la regulación a un referente mínimo común, como podría ser la hora efectiva de trabajo, sobre la que se podría hacer pivotar una remuneración suficiente y reglas de organización racional

⁴³ Sentencia de 9 de noviembre de 2017 (asunto C-98/15), Espadas Recio.

Véanse al respecto, por todos, García Valverde, M.D. y Khurtsidze, N., “Contrato a tiempo parcial. ¿qué ha pasado?” *e-Revista Internacional de la Protección Social*, ISSN 2445-3269. 2018, Vol. III, N° 1 <http://dx.doi.org/10.12795/e-RIPS.2018.i02.14>, p. 262 y ss.; y Pérez de Prado, D. “Otro «toque» del Tribunal de Justicia a propósito de la protección social de los trabajadores a tiempo parcial: reflexiones al hilo del caso Espadas Recio”. *Revista de Información Laboral*, n.4, 2018, 2018, p. 9.

⁴⁴ El contrato a tiempo parcial siempre se ha considerado un contrato atípico. Véase Trillo Ojea, M. “Los contratos temporales y a tiempo parcial como formas de trabajo atípicas. Especial referencia a su régimen de seguridad social” *Revista Gaceta Laboral*, vol 15, num 1, 2009, p. 10 y ss.

⁴⁵ Sánchez Torres, E. “Consideraciones a la nueva regulación de la ordenación del tiempo de trabajo en el contrato a tiempo parcial: de cómo la realidad puede dinamitar las estructuras legales *IUSLabor* R, 1/2014,p 11 y ss..

sustentada en dos pilares (salud laboral y conciliación de la vida laboral y personal/familiar), a partir de principios de voluntariedad y previsibilidad.

En todo caso, sería necesario advertir de que lo que aquí se diga en realidad no ha de ser nada novedoso, especialmente en la medida en que, como ya se ha señalado reiteradamente más arriba, el contrato a tiempo parcial ha venido siendo objeto de reformas legislativas sucesivas, en todas sus facetas (laboral y de Seguridad Social) pero, al mismo tiempo, en cada ocasión, esos productos normativos han tenido, en paralelo, propuestas alternativas no incorporadas al resultado final, y han sido, también en paralelo objeto de análisis doctrinales críticos que incorporan proposiciones de *lege ferenda* continuas⁴⁶.

A lo anterior se ha de añadir una advertencia que resultaría ser una obviedad, pero que, además, es un condicionante fuerte: el artículo 12 ET y la normativa concordante de Seguridad Social tienen rango legal, y por lo tanto requieren una acción legislativa en Cortes Generales, y los gobiernos solo pueden actuar con mayor o menor legitimidad a través de un juego constitucionalmente equilibrado entre el real decreto-ley y los proyectos de ley.

Esta obviedad, condiciona, en realidad el margen de maniobra de eventuales reformas normativas del artículo 12 ET, en la medida en que el juego parlamentario de mayorías exige una composición de intereses muy dispares⁴⁷.

3.1. El registro de jornada

La regulación de la jornada a tiempo parcial resulta ser sumamente flexible, pero contiene una previsión de contención aparente que se concreta en la obligación de registrar diariamente la jornada realizada (art 12.4.c) ET). Ese registro, sin embargo, además de constituir una mera obligación formal-documental, en realidad solo despliega efectos en una vertiente cuantitativa (cuántas horas de jornada ordinaria parcial se han realizado y cuántas complementarias o extraordinarias), pero

⁴⁶ García-Perrote Escartín, I. y Nieto Rojas, P. Aspectos laborales del contrato a tiempo parcial. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 22, 2010, p. 56 y ss.

⁴⁷ Tal es así que actualmente se podría llamar la atención sobre el hecho de que cohabitan en la agenda parlamentaria tres proposiciones de ley en las que el trabajo a tiempo parcial está presente, y en las que la consecución del trabajo decente es el marco común. A pesar de se trata de proposiciones de tres partidos distintos y no necesariamente unidos por afinidades ideológico-políticas evidentes. Se trata de: 1.- Proposición de Ley 122/000109 por la que se modifica el artículo 34 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Estatuto de los Trabajadores, para incluir la obligación de registrar diariamente e incluyendo el horario concreto de entrada y salida respecto de cada trabajador, Presentada por el Grupo Parlamentario Socialista (BGCG Serie B de 23 de junio de 2017 Núm. 139-1, 6 p.); 2.- Proposición de Ley 122/000194 de lucha contra la precariedad laboral. Presentada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos (BGCG Serie B 9 de marzo de 2018 Núm. 223-1); ; y 3.- Proposición de Ley contra la precariedad y por la estabilidad en el empleo. Presentada por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos -En Comú Podem- En Marea (BGCG Serie B de 13 de julio de 2018 Núm. 289-1 22 p.).

no viene a imbricarse sólidamente con la obligación de formalizar por escrito el contrato a tiempo parcial y hacer figurar el “*número de horas de trabajo al día, a la semana, al mes o al año contratadas, así como el modo de distribución según lo previsto en convenio colectivo*” (art 12.4.a) ET). O dicho de otro modo, la (des)regulación normativa permite la inconcreción horaria absoluta, así como deja al arbitrio del empresario la constancia efectiva de las jornadas parciales realmente realizadas. Algo, por otra parte, que es plausible extrapolar a la regulación misma de la jornada en general⁴⁸.

De ahí que una de las posibles líneas estratégicas de reforma haya de conducir al diseño de una obligación efectiva de registro. No solo del número de horas, y sus cualidades, sino también de los horarios concretos (momentos de entrada y salida), en cómputo diario, semanal, mensual y anual.

Pero que habría de ser acompañada de la obligación de fijar en el contrato el horario concreto o, alternativamente, los horarios posibles; sin que sea posible su modificación incondicionada ex art 41 sin comunicación a algún sujetos que pueda actuar de garante último (representantes de los trabajadores, el Servicio Público de Empleo⁴⁹, la TGSS). En un contexto de despliegue sin precedentes de nuevas tecnologías, las oportunidades de la digitalización y del *big data* hacen muy plausible el control preciso de las horas de trabajo y, por ende, de su registro.

3.2. El derecho a jornada determinada y regular

La extrema flexibilidad de la jornada, especialmente producida por la regulación dada a las horas complementarias (at. 12.5 ET), y por la distribución irregular posibilitada normativamente, conduce a que el trabajador no tenga posibilidad de tener certeza de cuánto va a durar su jornada parcial (diaria, semanal, mensual), no de cual haya de ser el horario en que preste servicios en cumplimiento de esa jornada. La inmediatez de los preavisos (y el eventual incumplimiento de los mismos), a lo que se une la desactivación sociológica de la aceptación voluntaria y del ejercicio de las reacciones jurídicas a disposición del trabajador, que renuncia *de facto* a ellas), conlleva que el trabajador a tiempo parcial sea un trabajador-comodín y muy elástico.

Esa situación tiene efectos muy directos en la efectiva conciliación ente la vida laboral y la personal/familiar del trabajador. Pero aún más en la salud (física y mental) del trabajador. Que sufriría una alienación extrema, con efectos psicosociales obvios, y eventuales repercusiones prestacionales por contingencias profesionales.

⁴⁸ Más de 825.000 trabajadores asalariados realizan horas extraordinarias, y más del 55 % de los mismos no cobran por la realización de dichas horas. En total, durante el segundo trimestre de 2018 se realizaron 6,8 millones de horas extra en España y de ellas 2,9 no fueron pagadas por las empresas. (datos EPA)

⁴⁹ Como proponía (medida Urgente 4) la Unión Progresista de Inspectores de Trabajo al Plan Director del Gobierno.

Como contrapunto a esos efectos no deseables, cabría pensar en la posibilidad de construir el trabajo a tiempo parcial en torno a la idea del derecho a una jornada, y un horario determinados *ab initio* (en el contrato, o en el ulterior pacto de horas complementarias) o al menos previsibles al comienzo de periodos predeterminados en torno a la semana o al mes. La regularidad de la jornada, entonces, no se referiría a la homogeneidad sin más, sino a la distribución regular de la misma.

Desde el punto de vista empresarial, esto no supondría una desventaja, siempre que se partiera de una organización profesional y racional de los medios productivos y de control del proceso de producción. Porque la previsibilidad que beneficia al trabajador, al mismo tiempo permite ensamblar los recursos humanos de forma coordinada y planificada.

En este sentido, cabría retomar (a riesgo de dualizar de nuevo el trabajo a tiempo parcial en dos tipos de submodalidades con efectos plausibles ya criticados que están presentes en la regulación vigente) la propuesta que el año 2010 se presentara por el Gobierno de España a los agentes sociales dirigida a la reforma sustantiva del contrato a tiempo parcial.

En ella se establecía una segmentación de esta modalidad contractual en dos regímenes sustantivos que se apoyaban, en un caso, en facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar mediante un horario de trabajo fijo y estable y, en el otro caso, en permitir la mayor flexibilidad en la organización de la jornada, con cánones de previsibilidad suficientes por la aplicación de preavisos garantistas, para favorecer la adaptabilidad de las empresas a las variaciones del proceso productivo.⁵⁰

3.3. La centralidad de la hora de trabajo como elemento nuclear general para la atribución de derechos

Desde su regulación estandarizada originaria se ha definido al trabajador a tiempo parcial como “*todo trabajador asalariado cuya actividad laboral tiene una duración normal inferior a la de un trabajador a tiempo completo en situación comparable*”⁵¹

Lo que se ha traducido en la coherencia necesaria de la igualdad jurídica a través del principio de proporcionalidad. Con los efectos inequitativos que se han señalado. No solo respecto del trabajador a tiempo completo, sino entre trabajadores

⁵⁰ García-Perrote Escartín, I. y Nieto Rojas, P. Aspectos laborales del contrato a tiempo parcial. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 22, 2010, p. 56 y ss.

⁵¹ Y la precisión referida al “trabajador a tiempo completo en situación comparable” se refiere al trabajador a tiempo completo que: i) tenga el mismo tipo de relación laboral; ii) efectúe o ejerza un tipo de trabajo o de profesión idéntico o similar, y iii) esté empleado en el mismo establecimiento o, cuando no haya ningún trabajador a tiempo completo en situación comparable en ese establecimiento, en la misma empresa o, cuando no haya ningún trabajador a tiempo completo en situación comparable en esa empresa, en la misma rama de actividad, que el trabajador a tiempo parcial de que se trate; (...). (Art. 1 Convenio núm. 175 OIT (1994) Ginebra, 81ª reunión CIT (24 junio 1994)) sobre trabajo a tiempo parcial).

a tiempo parcial horizontales y verticales (art 12 ET), e incluso, eventualmente, con los trabajadores fijos-discontinuos (art 16 ET).

De esta forma, una posible estrategia de reforma habría de tomar en consideración la posibilidad de reorganizar la panoplia de derechos y obligaciones empresariales en torno a la hora de trabajo, como unidad de valor y de referencia general única. Las instituciones referidas a los descansos obligatorios habrían de servir como barreras de encuadre de la jornada, sin referencia a jornadas a tiempo completo o parcial.

En el ámbito de la Seguridad social, se simplificaría entonces el esquema contributivo de cotizaciones y prestaciones.

Y en un sentido semejante, cabría reconducir la figura del contrato fijo-discontinuo de fecha incierta al contrato a tiempo parcial⁵². Aunque, en un sentido radicalmente opuesto cabría optar por lo contrario, por establecer una distinción legal más neta, que elimine el carácter difuso del trabajador fijo-periódico⁵³.

⁵² Pues la única diferencia entre ambos contratos es la incertidumbre en cuanto a la fecha de repetición de la temporada o campaña. García-Perrote Escartín, I. y Nieto Rojas, P. Aspectos laborales del contrato a tiempo parcial. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 22, 2010, p. 45.

⁵³ Porque parcialidad y temporalidad son componentes muy tóxicos para la consecución del Trabajo decente y la cohesión social. Como se pone de relieve en la exposición de motivos de la Proposición de ley Ley contra la precariedad y por la estabilidad en el empleo. Presentada por el Grupo Parlamentario Confederado de Unidos Podemos-En Comú Podem- En Marea (BGCG Serie B de 13 de julio de 2018 Núm. 289-1. Allí se señala que “...Conforme a los datos, la participación de las mujeres en el colectivo de trabajadores/as a tiempo parcial es mayoritario (74,8 % del total son mujeres según datos de la EPA del primer trimestre de 2018), no porque escojan voluntariamente esta forma de contratación (el 53 % de las cuales está de forma involuntaria), sino porque se ven abocadas a ella como una manifestación más de discriminación laboral. De este modo, la degradación del trabajo a tiempo parcial es una forma de discriminación indirecta por razón de sexo. Efectivamente, tal y como tiene establecido desde antiguo el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (entre las primeras, por todas, STJUE de 31 de Marzo de 1981, Asunto Jenkins), cualquier trato desfavorable dispensado a los trabajadores/as a tiempo parcial implica discriminación por razón de sexo, dado que la mayoría de las personas que trabajan bajo esta modalidad son mujeres (...).Según los datos de la EPA solo el 8 % de las personas a tiempo parcial no quiere trabajar a jornada completa, el 90 % restante la acepta bien porque no encuentra empleo a tiempo completo, el 60 %, bien porque nuestro deficiente sistema de protección social hace que otro 26 % -mujeres en su inmensa mayoría- tenga que reducir su jornada para ocuparse de los cuidados familiares. Son precarias también las 150.000 personas que trabajan como fijos-discontinuos, porque tienen contrato indefinido pero solo trabajan una parte del año, fundamentalmente en actividades de temporada. También es una precariedad fundamentalmente femenina, porque el 90 % de las personas en esta situación son mujeres...” En consecuencia, en la proposición se aborda la figura del fijo discontinuo en torno a dos ideas fuerza: en primer lugar, la de devolverle su propia sustantividad y separarla del tiempo parcial y, en segundo término, resituarla en su función típica, vinculada al principio de estabilidad en el empleo. De acuerdo con estos dos presupuestos, la nueva redacción del artículo 16 delimita el objeto de este contrato indefinido por razón de la naturaleza estacional y/o la vinculación a campañas de los trabajos realizados, lo que permite englobar las distintas realidades laborales que se deben encauzar a través de esta figura. Asimismo, se eliminan las alusiones a fechas ciertas delimitando con claridad el contrato fijo discontinuo del contrato a tiempo parcial.

3.4. Nuevo papel de la negociación colectiva

Hasta ahora apenas se ha hecho mención a ella, pero (y sin que sea algo exclusivo del contrato a tiempo parcial), la negociación colectiva (en su dimensión puramente normativo-convencional, pero también proyectada hacia los derechos y deberes de los representantes de los trabajadores en las empresas) adquiere una relevancia esencial⁵⁴.

De una parte, el legislador, en las sucesivas reformas del trabajo a tiempo parcial, ha venido ofrecido a la negociación colectiva un papel ambivalente y contradictorio, de garante (si opta por regular la cuestión), al mismo tiempo que de confirmador de la aceptabilidad de los pequeños vectores de flexibilidad que sumativamente conducen a la precariedad y la desprotección⁵⁵. Pero, a diferencia de lo que haya podido suponer en otras reformas, en materia de trabajo a tiempo parcial, la negociación colectiva ha sido relegada a un espacio secundario, en aras de dotar de virtualidad a la voluntariedad individual; con los efectos que se han indicado.

De otra parte, la Negociación Colectiva no ha respondido homogénea ni unívocamente a una única finalidad congruente de protección de los derechos de los trabajadores a tiempo parcial⁵⁶.

⁵⁴ En lo que se refiere al trabajo a tiempo parcial, es imprescindible acudir a los planteamientos de Casas Bahamonde, M. E, “Ley, negociación colectiva y autonomía individual en la regulación de los contratos a tiempo parcial”, en, Casas Bahamonde, M. E y Valdés Dal-Re, F. (Coords.) *Los contratos de trabajo a tiempo parcial*. Valladolid: Lex Nova, 2000, pp. 95 y ss.

⁵⁵ Como sucede en las posibilidades ofrecidas para fijar las horquillas posibles de jornada parcial complementaria pactada y voluntaria, o para reducir los periodos de preaviso en la realización de dichas horas.

⁵⁶ De hecho se han observado tendencias muy dispares ente el mimetismo normativo, la regulación progresista de algunos aspectos ligados al trabajo a tiempo parcial, y de otros regresivos. Hay convenios que se remiten, sin apenas añadir algo más, al art.12 ET; otros que reproducen el contenido de este precepto de manera total o parcial, otros que desarrollan aquellos aspectos que en el mismo quedan encomendados a la negociación colectiva, e incluso añaden regulaciones pormenorizadas de otras muchas cuestiones. Es posible encontrar convenios que contienen compromisos de estabilización de plantillas y de lucha contra la precarización (se posibilita el incremento de la jornada mediante la consolidación de jornadas complementarias, se otorga preferencia para ocupar vacantes a tiempo completo..) o incluso insertar compromisos empresariales de autolimitación de las facultades de contratación a tiempo parcial. Algunos convenios precisan las manifestaciones de los principios de igualdad y proporcionalidad, y se mencionan las condiciones a las que se aplicará la igualdad de trato (licencias o permisos, vacaciones retribuidas, regímenes de libranza semanal, pagas extraordinarias, opción a cursos de formación, etc.) y se concreta el modo de proceder a la prorrata en el cálculo en proporción al tiempo efectivamente trabajado de otros derechos, los económicos normalmente... Vid el estudio de Martínez Moreno, C.” Segunda ponencia. Tiempo de trabajo en los contratos a tiempo parcial” EN XXIX Jornada de Estudio sobre Negociación Colectiva de la CCNCC (Madrid, 10 de noviembre de 2016. 60 p. (http://www.mitramiss.gob.es/es/sec_trabajo/ccncc/G_Noticias/Jornadas/CCNCC_XXI_Jornadas_2016_Ponencia_CarolinaMartinez.pdf).

Sin embargo debería dársele un nuevo rol, de agente dinamizador del Empleo responsable de la parcialidad con efectos en la creación de Empleo de calidad.

De suerte que se sustituyera la obsesión normativa por los planes de fomento de la contratación con condicionamientos cualesquiera vacíos de efectividad, por el dialogo social y el trazado de planes de formación y de empleo dialogados, bilateral o tripartitamente.

A lo anterior habría de añadirle otro efecto (que es a la vez causa en un *sámsara* difícil de frenar): el de la desafección de los representantes de los trabajadores respecto de la protección de derechos e intereses de los trabajadores a tiempo parcial y, viceversa. Unida a la temporalidad, la parcialidad conforma una amalgama de realidades multiplicadas en las que la flexibilidad excesiva de la jornada, junto a parcialidad extrema, llega a invisibilizar a las personas trabajadoras. Los representantes unitarios o sindicales de los trabajadores en la empresa (si los hubiera) no tienen la capacidad real de poder actuar las facultades estatutariamente reconocidas. Y, por ende, en los procesos de reivindicación del cumplimiento de la normativa laboral podrían ignorar los intereses del colectivo de trabajadores a tiempo parcial; y aún más en los procesos de negociación de pactos o convenios.

Todo con especial relevancia en el ámbito puramente empresarial.

3.5. Promoción de la Nueva Responsabilidad Social Empresarial

Ligado a todo lo anterior, en este ámbito podía encontrar la nueva Responsabilidad Social Empresarial (RSE en adelante) formas novedosas de actuación. Que se concretarían en la maximización de los eventuales derechos laborales implicados, y en la minimización de los impactos negativos para el volumen general de Empleo. Actividades ambas que requerirían una interpretación de las posibilidades normativas vigentes conforme con una idea fuerza general de un crecimiento económico Sostenible a través de la garantía del Trabajo Decente.

En suma, pues, sería preciso reformular esa forma nueva de Responsabilidad Social Empresarial, circunscrita al ámbito laboral y a la gestión de las relaciones individuales y colectivas de trabajo, que contuviera no sólo formas ultra- normativas de acción (en orden a la mejora, incremento y ampliación de estándares laborales nacionales), sino también prácticas de aplicación de la normativa laboral sostenibles y no regidas por la aplicación estricta de la legislación laboral cuando resulta vacía/confusa/altamente dispositiva, como sucede en la regulación del trabajo a tiempo parcial; y que se ha hecho especialmente objetivable a partir de las reformas laborales, cuando los textos normativos adolecen de lagunas y /o ineficiencias y/o disfunciones que tienen como consecuencia que sea posible que con una pulcra

aplicación de la ley y una interpretación *stricto sensu*, se produzcan efectos reflejos no esperables de una norma -ya apenas- tuitiva⁵⁷.

En efecto, en el trabajo a tiempo parcial se detecta, de una parte, una relajación tanto del principio de la buena fe contractual empresarial (que parece olvidarse que es bilateral y recíproca), cuanto del principio general de la seguridad jurídica para el trabajador aterrizada al ámbito de la jornada; que se traduce en que, indirecta y subrepticamente, con la normativa vigente, se da preferencia legal a la improvisación organizativa del empresario⁵⁸ en aras de la productividad y la competitividad. Cuando en realidad se desacomoda la salud y la vida personal y familiar del trabajador. Con contraprestaciones monetarias reducidas y desproporcionadamente insuficientes. Y con impacto de género

Así, en torno al Objetivo de Desarrollo Sostenible 8 de la Agenda 2030, parece que las empresas están desplegando en el plano enunciativo y en algunos casos ejecutivamente, acciones para garantizar el empleo estable y de calidad⁵⁹.

3.6. La perspectiva transversal del impacto de género

Sin embargo, sin minusvalorar el potencial de los elementos anteriores, el esencial de cualesquiera reformas, tendría que apoyarse en la asunción de una perspectiva de género transversal.

En efecto, en sus formulaciones teóricas, el contrato a tiempo parcial sería una figura contractual que se adaptaría muy bien a las circunstancias de ciertos colectivos sociales, que desean compatibilizar la actividad productiva con otro tipo de actividades. Y así la voluntariedad esencial del trabajo a tiempo parcial se explicaría vehementemente. Tanto más cuanto se trate de contratos a tiempo parcial con alto porcentaje de horas⁶⁰, y celebrados por tiempo indefinido. Porque en estos casos, especialmente si se pactan inicialmente y responden a una previsibilidad y

⁵⁷ Véase, QUINTERO LIMA, M.G “Algunas reflexiones en el marco de la descentralización productiva sobre nuevas formas de responsabilidad social empresarial: ¿la nebulosa entre la Ética y el Derecho?; en AEDTSS (Coord.) *XXVII Congreso de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. Vol 2, 2018 (CD) p. 51 y ss.

⁵⁸ Crítica reiterada por Sánchez Torres, E. “Consideraciones a la nueva regulación de la ordenación del tiempo de trabajo en el contrato a tiempo parcial: de cómo la realidad puede dinamitar las estructuras legales *IUSLabor* R, 1/2014,p. 10.

⁵⁹ Informe anual de la Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED), 2017. Sector en el que, por otro lado, se da una especial concentración del trabajo a tiempo parcial.

⁶⁰ Esto es lo que ha venido sucediendo en aquellos países con altas tasas de empleo femenino a tiempo parcial. Como sería el caso de los países Nórdicos (Noruega y Suecia eminentemente. Véase, Kjeldstad, R. y Hymoen, R “Empleo a tiempo parcial y género: el trabajador o el puesto de trabajo como factor clave” *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 131 (2012), núm. 1-2, pp 93 y ss. Con una perspectiva más general, véase, Salladarre, F. Hlaimi, S. B.”Las mujeres y el trabajo a tiempo parcial en los países europeos” *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 133 (2014), núm. 2, p. 325-344.

regularidad relativas, se mantiene el objetivo de lograr un equilibrio razonable entre la vida laboral y las responsabilidades familiares.

No obstante, ese planteamiento inicial se ha tornado distópico en España, cuando el contrato a tiempo parcial se vincula (como efecto de las regulaciones normativas y su (in)aplicación) como resultado final, a la precariedad laboral y a la vulnerabilidad en el empleo. Y se concentra en ciertos sectores productivos en los que se generaliza esta modalidad contractual⁶¹.

Pero, a todo lo anterior, se habría de añadir algo más, que los efectos que señalan tienen impacto de género⁶², en la medida en que su incidencia se refiere mayoritariamente a mujeres⁶³.

Respecto de estas, ya se ha venido señalando la ambigua relación entre la igualdad de género y el trabajo a tiempo parcial, porque ha permitido el ingreso al mercado de trabajo de muchas mujeres que no hubiesen podido hacerlo si solo existieran puestos a tiempo completo; pero, al mismo tiempo, ese el empleo a tiempo parcial suele ser de menor calidad, tanto por su remuneración como por otros aspectos, esencialmente lo ligados a conciliación y promoción⁶⁴, lo que provoca situaciones de desigualdad. Algo especialmente obvio cuando a la mayor incidencia del tiempo parcial en el empleo femenino, se unen otras manifestaciones importantes de la desigualdad originadas por la incidencia de la temporalidad y de la segregación ocupacional y sectorial que determinan una parte de las brechas salariales, y prestacionales entre hombres y mujeres⁶⁵.

⁶¹ El empleo a tiempo parcial en España se encuentra fundamentalmente concentrado en el sector servicios, en particular en el sector de Comercio, Otros Servicios, Servicios Financieros y AA.PP. Educación y Actividades Sanitarias. Estos tres grandes sectores suponen el 80 % del empleo parcial masculino y el 91,8 % del empleo parcial femenino (Bote Alvarez-Carrasco, V. y Cabezas, A. “conciliación y contrato a tiempo parcial en España: efectos de la crisis” *Peermia*, núm. 14 (enero-junio 2012), p. 213).

⁶² García Valverde, M.D. y Khurtsidze, N., “Contrato a tiempo parcial. ¿qué ha pasado?” *e-Revista Internacional de la Protección Social*, ISSN 2445-3269. 2018, Vol. III, N° 1 <http://dx.doi.org/10.12795/e-RIPS.2018.i02.14>, p 265. .

⁶³ En efecto, hay una generalización de la tasa de tiempo parcial en mujeres, con distribución irregular según territorios, pero predominante en la Unión Europea de los 27. Véase, Blázquez Cuesta, M. y Moral Carcedo, J. “El empleo a tiempo parcial femenino. «Flexirriesgo» en cinco países europeos” *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 133 (2014), núm. 2, pp 299-324.

⁶⁴ Sparreboom, T. “Igualdad de género, trabajo a tiempo parcial y segregación en Europa” *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 133 (2014), núm. 2, p.271.

⁶⁵ En este sentido, véanse, Cantó, O., Cebrián, I., Moreno G. “Crisis y brecha de riesgo de pobreza por género” *estudios de Economía Aplicada*, Vol . 34 - 1 2016 p. 180; Cebrián López, I. y Moreno Raymundo G. “Tiempo cotizado, ingresos salariales y sus consecuencias para las pensiones: diferencias por género al final de la vida laboral” *Cuadernos de Relaciones Laborales* Vol. 33, Núm. 2 (2015) p. 317; Manzanera-Román, S. Ortiz García, P. Olaz Capitán, A.J. “Trabajo y flexibilidad laboral en un escenario de crisis económica: situación en el caso español” *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 36/2017, p. 88.

De esta forma convendría plantear las políticas públicas (legislativas y de fomento del empleo), atendiendo a dos dimensiones habitualmente ignoradas, una perspectiva subjetiva de género, que tome en consideración los condicionantes personales y familiares y profesionales del colectivo de mujeres, y la perspectiva objetiva de género, que analice los tipos de puesto, las necesidades formativas, las condiciones generales del mercado de trabajo por sectores y territorios)⁶⁶. Porque así se pueden prever los efectos últimos de las eventuales reformas legislativas.

4. CONSIDERACIONES FINALES

El trabajo a tiempo parcial se erige, entonces, como el paradigma de los efectos que puede generar la combinación, por una parte de una reforma coyuntural y sucesiva de una institución que se complejiza, y, de otra, de un *modus operandi* socialmente irresponsable de las empresa. Efectos tales como la precariedad del empleo y la pauperización de los trabajadores, pero especialmente de colectivos especialmente vulnerables, como son las mujeres (y los jóvenes).

En este sentido, es igualmente el ejemplo de que la falta de análisis prospectivo y de evaluación periódica de las reformas normativas puede conducir a la superposición de efectos perniciosos, por la acumulación incongruente de aspectos normativos laborales y de Seguridad Social. Que, por ende, a veces nihilizan los objetivos legislativos progresistas, como ha sucedido con el objetivo de crear empleo a través del trabajo a tiempo parcial.

En tercer lugar, es un modelo que permite reclamar la necesidad de dotar de mayor profundidad a la intervención eficaz y efectiva, de control disuasorio y sancionador, de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social. No solo mediante el reforzamiento de recursos humanos y materiales disponibles, sino también mediante un giro en la regulación sustantiva de ciertas obligaciones empresariales y de ciertos derechos de los trabajadores que resultan intrínsecamente ineficaces.

De un modo más concreto, en el control de la jornada es esencial el establecimiento de registros efectivos y completos de jornada. No solo para que el empresario pueda verificar el cumplimiento de los deberes laborales del trabajador, sino para que este pueda derivar derechos (económicos y de Seguridad Social, pero no solo) ligados a la jornada efectivamente realiza. Y para que la ITSS tenga medios relativamente inmediatos de verificación.

Por último, la (des)regulación y la (in)aplicación de la normativa referida al Trabajo a tiempo parcial es un arquetipo de la presencia de una visión patriarcal del Trabajo, centrada en tipologías contractuales históricamente masculinas, que omite

⁶⁶ Siguiendo la inspiración que ofrece el modelo propuesto en, Kjeldstad, R. y Hymoén, R. “Empleo a tiempo parcial y género: el trabajador o el puesto de trabajo como factor clave” *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 131 (2012), núm. 1-2, pp. 97 y ss.

las perspectivas de género y, cuando lo ha hecho, ha sido para perpetuar funciones de endoculturización de las tareas de cuidado femeninas.

La consecuencia de todo lo anterior es que el trabajo a tiempo parcial, su regulación, ha contribuido intensamente a la creación del *precariado*⁶⁷, como la nueva clase social que, si bien comparte conciencia de clase con el proletariado, está sometida a condiciones diferentes, propias de la era de la flexibilidad. Y así, la organización del trabajo es, precisamente, una de las grandes cuestiones a normalizar en este maltrecho Estado del “Malestar”⁶⁸.

En el ámbito laboral español, podría partirse de una hipótesis fáctica: la aplicación en España de la legislación relativa a la contratación a tiempo parcial ha sido objeto de un uso desorbitadamente fraudulento en las empresas. De ahí que, hoy, la causa de la pobreza en el trabajo no sería en sí misma, solo la normativa de la contratación temporal, sino el uso que en la práctica se ha hecho de ella. Y a ello, se ha de reiterar que ha contribuido una legislación tendencialmente dispositiva, que ha desconocido una cultura empresarial sociológicamente evidente ligada a la búsqueda del vericuetto legal para realizar un arbitraje rentable del cumplimiento/incumplimiento de la norma. Todo aderezado con un sistema imperfecto de control administrativo del cumplimiento laboral por las empresas.

⁶⁷ Standing, G. *El precariado: una nueva clase social*, Barcelona: Ediciones de Pasado y Presente, 2013.

⁶⁸ Manzanera-Román, S. Ortiz García, P. Olaz Capitán, A.J. “Trabajo y flexibilidad laboral en un escenario de crisis económica: situación en el caso español” *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 36/2017, p. 95.

CONDICIONES SALARIALES (I): EL TRATAMIENTO DEL SALARIO MÍNIMO INTERPROFESIONAL DESDE UNA PERSPECTIVA ECONÓMICA Y SU IMPACTO EN EL EMPLEO Y EN SU CALIDAD

MARGARITA BARRERA LOZANO
Investigadora
Universidad de Sevilla

1. INTRODUCCIÓN

El trabajo decente es una de las prioridades de la Unión Europea, siendo uno de los objetivos de Desarrollo Sostenible (Eurostat, 2018). Concretamente pertenece al objetivo número 8: Promover un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, empleo total y productivo y trabajo decente para todos. Este objetivo, se divide en seis sub-objetivos específicos y otros dos relacionados con el resto de objetivos (Eurostat, 2017): 1. Crecimiento del PIB per cápita-tasa de crecimiento; 2. Población joven ni en empleo ni en educación y formación; 3. Tasa de empleo total; 4. Tasa de desempleo a largo plazo; 5. Empleo temporal involuntario; 6. Accidentes de trabajo fatales en el trabajo por sexo - tasa de incidencia no-estandarizada; 7. Tasas de inactividad debido a responsabilidades de cuidado; 8. Productividad de los recursos. Es decir, crecimiento económico, empleo, accidentes laborales y productividad son los aspectos que deben aparecer en el contexto del trabajo decente.

La utilización del salario mínimo como herramienta para mejorar la desigualdad social y la capacidad adquisitiva de las familias es una controversia. Esto se debe a que tradicionalmente se ha encontrado una relación negativa entre su utilización y los niveles de empleo, provocando un incremento en el desempleo.

En este capítulo se estudia el marco conceptual del salario mínimo, la relación entre empleo, salario mínimo y calidad en el empleo, la evolución, la trayectoria en el contexto más cercano y los datos de empleo y calidad a lo largo de dicha trayectoria.

2. EL SALARIO MÍNIMO INTERPROFESIONAL

2.1. Marco conceptual en España

El Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, señala en su artículo 27 las condiciones que envuelven al salario mínimo interprofesional tal y como aparece en el Cuadro 2.

Cuadro 1 Condiciones del Salario mínimo interprofesional

Artículo 27. Salario mínimo interprofesional.

1. El Gobierno fijará, previa consulta con las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales más representativas, anualmente, el salario mínimo interprofesional, teniendo en cuenta:

- a) El índice de precios de consumo.*
- b) La productividad media nacional alcanzada.*
- c) El incremento de la participación del trabajo en la renta nacional.*
- d) La coyuntura económica general.*

Igualmente se fijará una revisión semestral para el caso de que no se cumplan las previsiones sobre el índice de precios citado.

La revisión del salario mínimo interprofesional no afectará a la estructura ni a la cuantía de los salarios profesionales cuando estos, en su conjunto y cómputo anual, fueran superiores a aquel.

2. El salario mínimo interprofesional, en su cuantía, es inembargable.

Fuente: Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. (BOE núm. 255, de 24/10/2015).

Por salario se entienden únicamente “*las percepciones económicas de los trabajadores (...) por la prestación profesional de los servicios laborales por cuenta ajena (...)*”¹. Es decir, no son salario las percepciones económicas por precepto distinto del que establecen las relaciones laborales. Por lo tanto, no serán de aplicación las limitaciones establecidas por el Salario Mínimo a aquellos intercambios derivados de relaciones distintas de las existentes entre empleador y empleado. En relación a estas limitaciones es interesante mencionar específicamente que los pagos por intercambios con autónomos o proveedores de servicios no son salario y, por lo tanto, no tienen que cumplir las limitaciones establecidas por el salario mínimo interprofesional. Como consecuencia, un trabajador autónomo no recibe una renta mínima tal y como sucede con las relaciones laborales y por lo tanto disfruta de una menor protección

¹ RD Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores

en aquellos casos en que sus rentas son inferiores al mínimo establecido para las relaciones laborales.

Existen varios aspectos que necesariamente han de mencionarse cuando analizamos el contexto del salario mínimo. Concretamente, estos aspectos son: (1) los efectos que el salario mínimo tiene sobre el empleo en términos de calidad; (2) los efectos que el salario mínimo tiene sobre el empleo en términos de cantidad; (3) La dimensión de pobreza en el contexto del salario mínimo.

La justificación de la existencia de un salario mínimo interprofesional está motivada por la necesidad de evitar situaciones de explotación y mejorar el nivel salarial hacia un nivel socialmente aceptable, sin embargo, existen aspectos conflictivos, tales como: la disminución cuantitativa del empleo o la ausencia de un efecto redistribuidor derivado de dicho salario (Dolado & Felgueroso, 1997).

2.2. Salario mínimo y empleo

La finalidad del SMI es mejorar la situación laboral, en diferentes facetas, de aquellos que desempeñan trabajos peor remunerados. Una menor remuneración laboral viene, habitualmente, determinada por una menor productividad del trabajo que se emplea. Por lo tanto, incrementar el coste del mismo puede implicar que el empleo de dicho trabajo deje de ser rentable. Es decir, que el coste del trabajo sea superior a los ingresos generados por dicho trabajo. Este hecho ha derivado en una amplia bibliografía que destaca el impacto negativo que el SMI supone sobre la cantidad de empleo y su consecuente efecto de incremento del desempleo. Concretamente, el profesor Feito (2017) hace referencia a los efectos nocivos de la subida del salario mínimo interprofesional sobre los trabajadores más vulnerables, destacando los efectos que se indican en el Cuadro 2.

Cuadro 2 Efectos nocivos de subidas bruscas del SMI

Aumento del peso de la contratación temporal
Reducción de la jornada media de trabajo
Ralentización del crecimiento del empleo a tiempo completo
Incremento del paro estructural de los jóvenes y trabajadores de baja cualificación
Incentivo a la economía sumergida
Aumento de la precariedad laboral
Aumento de la desigualdad salarial

Fuente: Feito (2017)

Los efectos derivados de una subida del SM no son independientes de la economía en la que nos encontremos. Estos efectos van a depender de la renta per

cápita, de los niveles de productividad y del salario medio de dicha economía (Feito Higuera, 2017).

Otros aspectos relevantes a tener en cuenta al hablar del salario mínimo son los siguientes: (1) No todos los países tienen salario mínimo interprofesional; (2) Lo habitual es que el salario mínimo sea creciente con la edad (Feito Higuera, 2017).

Feito (2017) hace referencia a que, debido a la baja cualificación de la oferta de trabajo en España, la solución a la disminución del desempleo estructural hace necesario una “*creación masiva de empleo de poca calidad*”. Sin embargo, es necesario contemplar la situación del colectivo de los working poor, que en muchos casos pueden acceder a un mejor nivel de vida en situación de desempleo que en situación laboral activa. Las mismas ideas se reflejan en las conclusiones de Galan y Puente (Galan & Puente, 2015), según el Banco de España (BE, 2017).

Isaacs y Storm (2016) señalan la importancia de elegir un modelo metodológico adecuado para analizar los efectos de los cambios en los salarios mínimo. La razón descansa en que algunos modelos mantienen fijas las relaciones entre ciertas variables que en la realidad no siempre lo son. El ejemplo referido por Isaacs y Storm es la relación entre los coeficientes de producción de una economía en ciertos Modelos de Equilibrio General.

Los posibles efectos del salario mínimo mantienen relación con una multitud de modelos teóricos que se aproximan al funcionamiento laboral. Los modelos, como tales, son simplificaciones de la realidad que permiten aislar determinados efectos y comprender mejor el funcionamiento de la economía. Algunos de estos modelos son presentados por Brown, Gilroy y Kohen (1982). Los diferentes casos que registran son los del modelo de oferta y demanda, monopsonio, efecto empuje, modelo de dos sectores sin y con lista de espera y el de trabajadores heterogéneos, ajustes desfasados y efecto bienestar, tal y como se explica en el Cuadro 3. Todos ellos vienen a concluir cuestiones similares con sus respectivos matices. Si algo parece claro es que un incremento del salario mínimo conlleva un incremento del desempleo. Éste, se dará en mayor o menor medida, o no darse, dependiendo de las características del contexto en que se den. Además, la población joven se ve más negativamente afectada que el resto de población (Marimpi & Koning, 2018).

El polémico caso de Seattle, donde no se observaron efectos negativos sobre el empleo ante dos incrementos sucesivos del SMI en 2015 y 2016 del 16 y el 18 %, casi un 40 % de incremento en dos años, derivaron en un empeoramiento de la calidad del trabajo (Jardim, y otros, 2018). La razón de estos efectos descansa en la disminución de las horas de trabajo demandadas por parte de las empresas. Es decir, se produjo un ajuste las horas pagadas por los empleadores. Además, se ha observado que no ha tenido efectos sobre el precio de ciertos productos, como es el caso del sector alimentario (Spoden, Buszkiewicz, Drewnowski, Long, & Otten, 2018). Estos han sido los efectos en el corto plazo, ya que aún no es posible analizar los posibles efectos sobre los precios y el crecimiento económico que se derivan de la situación descrita.

Algo similar se ha descrito en el contexto italiano para el periodo 2008-2015 (Garnero, 2018), donde un 10 % de las empresas pagan por debajo del SMI.

Además de los efectos sobre el empleo, es necesario prestar atención a: (1) los efectos sobre la calidad del empleo, no solo sobre la cantidad y (2) los efectos a largo plazo que se mantienen en la estructura económica. Los segundos, tienen relación con los efectos que tanto los seguros de desempleo como las restricciones salariales provocan sobre la inflación y el desempleo² (Layard, Nickell, & Jackman, 2005).

Cuadro 3 Modelos de referencia ante modificaciones del SMI

<i>Modelo</i>	<i>Supuestos</i>	<i>Implicaciones</i>
<i>Oferta y demanda simple³</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Mercado de trabajo competitivo con trabajadores homogéneos.</i> • <i>Los empleadores minimizan costes.</i> • <i>El esfuerzo y habilidades de los trabajadores son idénticos y exógenos.</i> • <i>Todos los trabajadores están cubiertos por un salario mínimo.</i> • <i>La reducción proporcional en el empleo es igual al incremento proporcional de salario por la elasticidad de la demanda.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>El empleo se reduce y la eficiencia del mercado laboral se perjudica debido a que algunos individuos, cuya producción marginal supera el salario de reserva no son capaces de trabajar.</i>
<i>Monopsonio⁴</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Mercado no competitivo.</i> • <i>Un solo empleador ante multitud de trabajadores.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>El salario mínimo podría incrementar el empleo y mejorar la eficiencia del Mercado laboral.</i>
<i>Efecto empuje⁵</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Los empleadores no minimizan los costes: Existe la posibilidad de que respondan al salario mínimo incrementando la productividad y las operaciones para compensar el incremento.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Podría reducir el incremento de desempleo debido al salario mínimo, sin embargo, es poco probable que lo elimine.</i> • <i>Escenario más favorable: El empleador es capaz de conseguir mayores niveles de esfuerzo en respuesta al mínimo.</i> • <i>Empleadores competitivos incrementa el nivel requerido de esfuerzo en respuesta al exceso de oferta inducido por el salario mínimo</i> • <i>Los mayores esfuerzos pueden contrarrestar el incremento salarial efectivo.</i>

² Estos efectos se derivan de la pérdida de elasticidad de la demanda de trabajo (oferta de empleo por parte de las empresas) ante restricciones en el salario mínimo.

³ Muriel Converse (1981); Finis Welch (196, p.8).

⁴ George Stigler (1946); S. Charles Maurice (1974)

⁵ Lloyd Reynolds and Peter Gregory (1965, p. 193). A model consistent with cost minimizing employer behavior has been developed by John Pettengill (1981).

<i>Modelo</i>	<i>Supuestos</i>	<i>Implicaciones</i>
<i>Modelo de dos sectores</i> ⁶	<ul style="list-style-type: none"> • En este modelo la cobertura es incompleta 	<ul style="list-style-type: none"> • El sector con cobertura reacción al salario mínimo como si la cobertura fuese universal. • Los trabajadores desplazados por el salario mínimo migran al sector sin cobertura, desplazando la oferta hacia la derecha (incrementando la oferta). • Los salarios caen y el empleo se incrementa en el sector sin cobertura. • El efecto del salario mínimo en el empleo total depende de: 1. La elasticidad de la oferta de trabajo; 2. Los salarios de reserva de los que no consiguen trabajo en el sector con cobertura; 3. El tamaño del sector con cobertura; 4. La elasticidad de la demanda de trabajo. • El efecto desempleo es mayor conforme la cobertura se ve incrementada.
<i>Modelo de dos sectores con lista de espera para los trabajos con cobertura</i> ⁷	<ul style="list-style-type: none"> • Se pueden dar diferentes estatus del Mercado laboral: 1. En búsqueda de empleo y desempleado; 2. Desempleo con cobertura; 3. Desempleo sin cobertura; 4. No participación en el Mercado laboral. • Se asume que los trabajadores eligen el sector que ofrece un mayor salario esperado. • No se puede buscar empleos con cobertura cuando se está empleado en el sector sin cobertura. 	<ul style="list-style-type: none"> • Si el salario del sector sin cobertura aumenta, más trabajadores entrarán al Mercado laboral. Mientras que, si baja, los trabajadores dejan la fuerza de trabajo. Por lo tanto, el desempleo medido es menor que la reducción de empleo, debido al mínimo salario. • Valores mayores del sector con cobertura reduce el efecto del salario mínimo tanto en empleo como en desempleo. Conforme el sector con cobertura aumenta, el empleo sin cobertura se convierte en más atractivo en comparación con la búsqueda a tiempo completo por un trabajo en el sector con cobertura en situación de desempleo.
<i>Trabajadores heterogéneos</i> ⁸	<ul style="list-style-type: none"> • Hay dos tipos de trabajadores, uno gana menos que el salario mínimo nuevo. • Los trabajadores bajo el salario mínimo representan una proporción pequeña de la fuerza de trabajo. • El grupo uno de trabajadores son sustitutos tanto del grupo dos como de los recursos no laborales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Modelo simple: cuando se comparan los efectos de los salarios mínimos en el empleo de diferentes grupos demográficos, los que se enfrentan a un mayor desempleo son lo que tiene una mayor proporción de trabajadores con salario mínimo. • Los trabajadores tienen dos tipos de cualificaciones y cada una es útil en únicamente uno de los sectores. Los empleadores contratan

⁶ Welch (1974).

⁷ Mincer (1976) y Edward Gramlich (1976).

⁸ John Abowd and Mark Killingsworth (1981); Marvin Koster and Welch (1972); James Heckman and Guilherme Sedlacek (1981); Pettengill (1981).

<i>Modelo</i>	<i>Supuestos</i>	<i>Implicaciones</i>
		<p>una cualificación mientras que el valor de su producto marginal iguala su precio. El salario mínimo llevaría a los empleadores del sector con cobertura a despedir a los trabajadores que ganan menos del mínimo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El precio de la cualificación en el sector sin cobertura puede subir o bajar, pero baja en relación al precio del sector con cobertura. • Pettengill (1981): el salario mínimo se considera que elimina el trabajo de menor calidad del mercado, que potencialmente altera la distribución salarial. <p>El resultado final depende de la elasticidad de sustitución entre trabajo y capital y la elasticidad de demanda de la producción en cada tarea, la elasticidad de la oferta de cada calidad laboral, la proporción del trabajo en el ingreso total y la tasa a la que la sensibilidad a la calidad varía entre tareas.</p>
<i>Ajuste retardado</i> ⁹	<ul style="list-style-type: none"> • Los retardos en los ajustes al salario mínimo son menos probables que en los contextos en que estos retardos se dan por dados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los incrementos del salario mínimo se promulgan con antelación al momento en que surten efecto. Por lo tanto, los adelantos son tan probables como los retardos.
<i>Efectos bienestar</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Los costes de mitigación tienen costes de bienestar por sí mismos. 	<ul style="list-style-type: none"> • La no disminución del empleo no implica que los costes de bienestar sean despreciables

Fuente: Brown, Gilroy, & Kohen (1982)

Los estudios realizados durante los años de crisis se han visto afectados por innumerables factores, de forma que es difícil aislar los efectos del salario mínimo sobre otras variables, como son, el empleo o su calidad (Bilbao-Ubillo, Alsasua, Intxaurburu, & Ullibarri-Arce, 2018).

Los empleos más fácilmente sustituibles por maquinaria son aquellos peor pagados. Es decir, aquellos más afectados por variaciones en el SMI. En el caso concreto del sector automovilístico, se ha demostrado que se producen efectos negativos sobre el nivel de empleo y su calidad cuando se incrementa el salario mínimo (Lordan & Neumark, 2018)

La variación de la capacidad adquisitiva del salario mínimo es también un aspecto fundamental a tratar. Sobre esta cuestión, encontramos que la no

⁹ Converse, et al (1981); Ishaq Nadiri y Sherwin Rosen (1969, p.462).

actualización del salario mínimo explica en parte, del incremento en la desigualdad laboral (Dinardo, Fortin, & Lemieux, 1996). Los sueldos y salarios son el principal impulsor del incremento en la desigualdad, debido a que los más pobres son más dependientes de este tipo de ingresos, mientras que, los más ricos reciben una participación menor de sus ingresos de sus sueldos y salarios. Un menor salario mínimo, matemáticamente conlleva a una mayor desigualdad entre aquellos que reciben sueldos y salarios, al fijarse un salario mínimo mayor, las diferencias salariales disminuyen, sin embargo, el incremento en la desigualdad se ha dado en todo tipo de rentas (capital y otras ganancias) (OECD, 2011).

La ausencia de efectos del salario mínimo sobre el empleo ha sido descrita en algunos casos, como el de Nueva Jersey de 1992, en que se incrementó en un 18 % en un año, para el análisis llevado a cabo por Card y Krueger (1994) dos años después de la subida.

Los efectos macroeconómicos del salario mínimo, vienen dados por aquellos que se dan sobre los indicadores macroeconómicos. Sauer (2018), demuestra cómo, aunque no existen efectos significativos del salario mínimo, mientras exista una política monetaria restrictiva, sí que pueden producirse procesos de expansión económica con un componente inflacionista. Es decir, el incremento en el salario, provoca un incremento en la actividad económica que fomenta el consumo y con ello, el nivel de precios. En el largo plazo, derivará en una pérdida del poder adquisitivo del salario mínimo. Es decir, se producen efectos positivos en el corto plazo y negativos en largo plazo.

La controversia existente entre los efectos o no efectos sobre el empleo de variaciones en el salario mínimo se ve también reflejada en la literatura económica. Card y Krueger (2015) estudian la ausencia de relación entre el SMI y el nivel de empleo, analizando los casos de New Jersey en 1992, de California en 1988 y en todo EE. UU. en 1991. Para ello, utiliza métodos de estudios de ciencias de la salud, con población de tratamiento y control. Este tipo de estudios permite que la población objeto de estudio no se vea afectada por efectos no directamente derivados del hecho a analizar. Por ejemplo, permite eliminar el efecto psicológico cuando se analiza la efectividad de un fármaco para tratar una patología, el denominado efecto placebo. Este efecto, provoca que el paciente mejore de su patología a pesar de tomar una píldora de placebo. Hace posible reconocer qué parte de los pacientes mejoran por el fármaco y qué parte mejora por el efecto psicológico de tomar la medicación. El paciente espera mejorar con el tratamiento y mejora al tomar píldoras compuestas únicamente de sacarosa.

La economía ha demostrado funcionar por impulsos derivados de la certidumbre e incertidumbre. Por ejemplo, se sabe que una noticia falsa puede provocar la quiebra de una empresa que presentaba un funcionamiento normal, solo por el miedo creado en sus accionistas, que, por miedo, venden todas sus acciones a la vez y provocan que las acciones disminuyan su valor. Es decir, el efecto perverso del SMI no descansaría en su acción directa, sino que la sociedad reacciona con

miedo por la información recibida. Si se le dice a la sociedad que la subida del salario empeora la economía, se consumirá menos y la economía irá peor; pero el causante no ha sido directamente el salario mínimo, sino el miedo creado. Sería de esperar que, crear la idea de que el salario mínimo no crea efectos perniciosos en la sociedad, hiciese que la población no reaccionase ante la subida del salario; en otras palabras, que funcionase como si nada hubiese cambiado. Sería equivalente a que un trabajador que ve incrementado sus ingresos no comienza a consumir más. O, que el incremento del consumo no provocase un efecto de incremento de precios sobre los oferentes de bienes y servicios. Por lo tanto, sería asumir que las tradicionales fuerzas del mercado no existen.

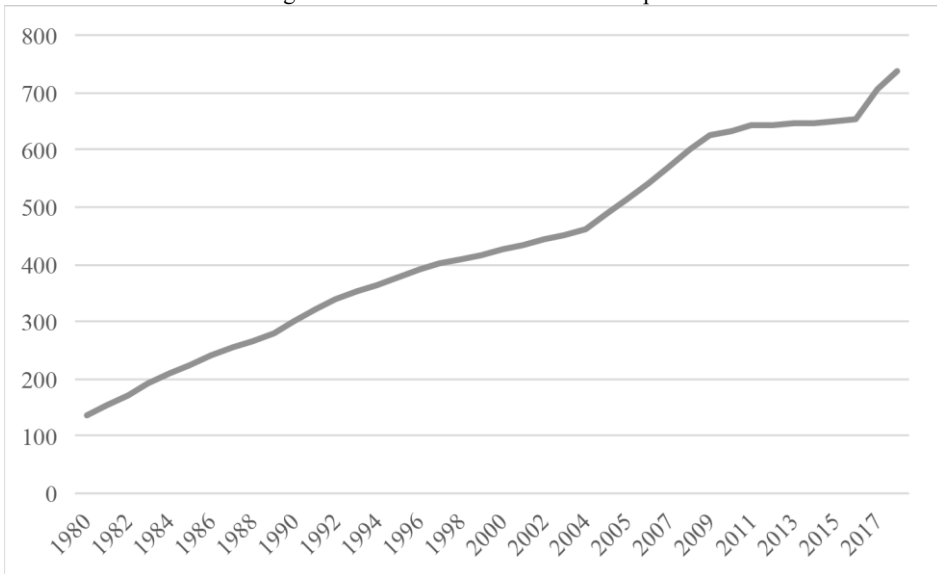
En la literatura económica, están descritos modelos que muestran cómo al comienzo de la vida laboral no se incrementa el consumo, el trabajador ahorra, sin embargo, con el paso de los años, su consumo comienza a incrementar a una velocidad exponencial, hasta situarse a un nivel que permanecerá estable en el tiempo. De forma similar a la carencia de efectos en el corto plazo, y los efectos existentes en el largo plazo.

Sin embargo, aún encontramos desacuerdo entre si el salario mínimo tiene o no efectos sobre el empleo. Neumark, Salas, & Wascher (2014), señalan que los nuevos estudios que muestran la ausencia de efectos entre salario y empleo presentan carencias en su diseño y que, utilizando grupos de control adecuados, aún se observa una relación negativa entre salario y empleo.

2.3. La evolución del Salario Mínimo

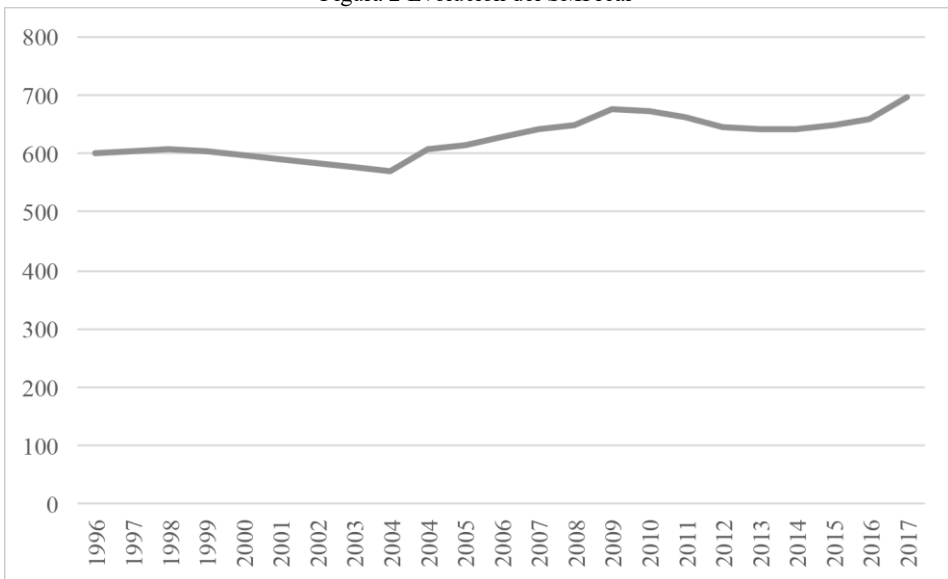
La Figura 1 muestra la evolución del salario mínimo en España desde 1980. En ella se observa el crecimiento positivo en todos los periodos. Sin embargo, este crecimiento positivo continuo sólo se ha dado en términos nominales. Si nos centramos en el periodo desde 1996 (Figura 2), el crecimiento ha sido tan sólo del 16 %. Manteniéndose prácticamente constante e incluso disminuyendo en algunos periodos. Concretamente en el periodo 1999-2004 y en el periodo 2010-2013, con unas variaciones medias de 1 % y del 5,5 %, respectivamente.

Figura 1 Salario mínimo mensual en España



Elaboración propia. Fuente: Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad social (2018)

Figura 2 Evolución del SMI real



Elaboración propia. Fuente: Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad social (2018)

El salario mínimo interprofesional de 1980 estaba fijado en 136,90 euros. Los mayores incrementos se han producido en la década de los ochenta y principios de los noventa y en los periodos 2004-2009 y 2017-2018. Sin embargo, los llevados a

cabo en los primeros años de la década de los 80 son marcadamente más altos que posteriormente, influido por las altas tasas de variación del nivel de precios de esos años, comprendido entre el 15,6 en 1980 y el 11,3 en 1984 (García Ruiz, 2000). En la actualidad, el salario mínimo español está fijado en 735,9 euros mensuales, considerando catorce pagas. Si se tiene en cuenta la división en doce pagas, este salario alcanza la cantidad de 858,55 euros.

El salario mínimo interprofesional en España se estructura como indica el Cuadro 4. De esta estructura se pueden considerar que el salario mínimo medio por hora trabajada, en general, sería de 3,06 euros¹⁰.

Cuadro 4 La situación actual del salario mínimo interprofesional en España.

<i>Salario Mínimo Interprofesional</i>			<i>Incremento sobre salario anterior</i>	<i>SMI para trabajadores eventuales y temporeros cuyos servicios a una misma empresa no excedan de 120 días / año</i>	<i>SMI para empleados de hogar que trabajen por horas</i>
<i>(En euros)</i>			<i>(En %)</i>	<i>(En euros)</i>	<i>(En euros)</i>
<i>Día</i>	<i>Mes</i>	<i>Año</i>		<i>Por jornada legal</i>	<i>Por hora efectivamente trabajada</i>
24,53	735,90	10.302,60	4,0	34,85	5,76

Fuente: Ministerio de trabajo, migraciones y seguridad social (2018)

Es decir, variaciones del salario mínimo afectan, especialmente y de forma más directa, a aquellos cuyos salarios se encuentren en las proximidades del salario mínimo. El caso concreto de un incremento del salario mínimo, conllevaría que los empleados que menos cobran se viesen más influidos por esta decisión. De manera similar, aquellos sectores, sexo, territorio, etc. que perciben o en los que se pagan salarios más cercanos a estos valores se verán más afectados por este tipo de decisiones.

La distribución salarial en España se presenta en la tabla: Tabla 1. En ella se observa que la población más influida por el salario mínimo es aquella que pertenece al cuartil inferior de la distribución salarial.

¹⁰ Considerado una jornada laboral media de ocho horas diarias, y calculándolo a partir del salario mínimo diario.

Tabla 1 Distribución salarial en España

	Media	Percentil 10	Cuartil inferior	Mediana	Cuartil superior	Percentil 90
2016	23.156,34	8.095,44	13.369,74	19.432,62	29.191,56	41.855,38
2015	23.106,30	7.962,45	13.414,92	19.466,49	29.163,66	41.648,67
2014	22.858,17	7.626,20	13.217,84	19.263,78	28.782,70	41.350,36
2013	22.697,86	7.692,30	13.039,36	19.029,66	28.563,69	41.108,40
2012	22.726,44	7.979,40	13.369,45	19.040,98	28.395,50	40.807,99
2011	22.899,35	8.402,15	13.553,97	19.303,51	28.658,66	40.680,54
2010	22.790,20	8.643,66	13.602,53	19.017,09	28.255,45	40.811,42
2009	22.511,47	8.723,15	13.587,26	18.803,28	28.024,86	40.123,94
2008	21.883,42	8.903,52	13.342,53	18.244,40	26.874,02	38.558,29

Fuente: INE (Encuesta anual de estructura salarial, 2018). Datos en euros. Total de la población y ambos sexos.

La proporción de trabajadores que tienen ganancia baja por hora mide la proporción de asalariados cuya ganancia por hora es inferior a 2/3 de la ganancia mediana por hora (INE, 2018). El colectivo de trabajadores con ganancia baja ha disminuido en un 4 % en el periodo 2008-2016 (Tabla 2). Sin embargo, su evolución no ha seguido una tendencia constante. Destaca la disminución del 25 % sufrida en 2010 y el aumento del 13 % en 2013. El primero causado por los efectos de la crisis. El segundo, influido por la salida de la crisis y por la Reforma Laboral de 2012. Es decir, este colectivo es especialmente a los cambios coyunturales de la economía.

Tabla 2 Proporción (%) de trabajadores con ganancia baja

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
17,6	18	13,42	18,9	17,24	17,85	12,91	16,72	16,81

Fuente: INE (Encuesta anual de estructura salarial, 2018)

Tabla 3 Salario medio y mediano en España

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Salario medio	1.841,80	1.850,30	1.869,10	1.881,30	1.893,70	1.878,10
Salario mediano	1.577,10	1.579,00	1.600,20	1.602,50	1.596,80	1.594,50

Fuente: INE (2017)

El salario mediano en España en 2016, fue de 1594,5 euros (Tabla 3). Por lo tanto, los trabajadores con ganancia baja serán aquellos que perciben un salario igual o inferior a dos tercios de dicho valor, es decir, 1063 euros en 2016. Un 16,81 del total de los trabajadores en España se encuentra dentro de ese colectivo. Teniendo en cuenta que, en 2016, el empleo alcanzaba 18.341,5 miles de personas (Tabla 4), el colectivo con ganancia baja supone algo más de 3 millones de trabajadores. Es decir, aproximadamente 3 millones de personas se encuentran directamente influidas por los cambios que pueda sufrir el SMI. Estos cambios, dependerán, como ya se ha indicado en el análisis de la relación entre empleo y salario mínimo, de las circunstancias del mercado, de la estructura y de la coyuntura económica. Pudiendo, bien no sufrir ningún efecto en el corto plazo sobre el empleo, sufrir modificaciones en la jornada laboral, en la vulnerabilidad del mercado laboral en el largo plazo, etc.

Tabla 4 Empleo

Año	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total Ocupados	20469	19106	18724	18421	17632	17139	17344	17866	18341	18824
Ganancia baja	3.603	3.439	2.513	3.482	3.040	3.059	2.239	2.987	3.083	--

Fuente: INE - EPA (2018). Datos en miles de personas

La diferencia entre las variaciones de los valores nominales y los reales de los salarios se observa también en el conjunto de la Unión Europea. En el conjunto de países de la Unión Europea, se observan tres bloques de países en función del valor del salario mínimo. Estos tres bloques son los siguientes: Países con valores más altos: Reino Unido, Francia, Alemania, Bélgica, Países Bajos, Irlanda y Luxemburgo; países con valores medios: Portugal, Grecia, Malta, Eslovenia y España, y países con valores más bajos: Bulgaria, Rumania, Lituania, Letonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Croacia, Estonia y Polonia.

El último país que ha instaurado un suelo para el salario ha sido Alemania. Este país, con un salario mínimo de 1498 euros, lo ha utilizado desde 2015, manteniéndolo constante en el primer periodo e incrementándolo en un 4 % en el segundo periodo. Actualmente, este salario supone un 36 % del salario medio en Alemania. Porcentaje algo inferior al existente en España que, para 2017, es del 37,5 % del salario medio español.

Dentro del bloque con un SMI menor (Bloque 3), los mayores incrementos del SMI desde el año 2000 (en términos reales) han tenido lugar en: Rumania, un 28 % en 2007, Lituania, 23 % en 2013, Letonia, un 24 % en 2003, Hungría, un 53 % en 2001, República Checa, un 23 % en el año 2000 y casi un 30 % en 2002, Polonia, un 27 % en 2001 y un 29 % en 2008. Destaca el hecho de que gran parte de estos países sufrieran disminuciones en términos reales entre los años 2009 y 2013 (Figura 3). Concretamente, Rumania un -1,6 %, Lituania un -4 %, Hungría un -13,6 %, República Checa un -8,2 % y Polonia un 18 %. Esta situación se puede deber a una

inflación con una mayor histéresis, es decir, una inflación que se mantiene con más rigidez en la estructura económica. Estas pérdidas del valor adquisitivo del SMI en estos países, continúa en los periodos siguientes.

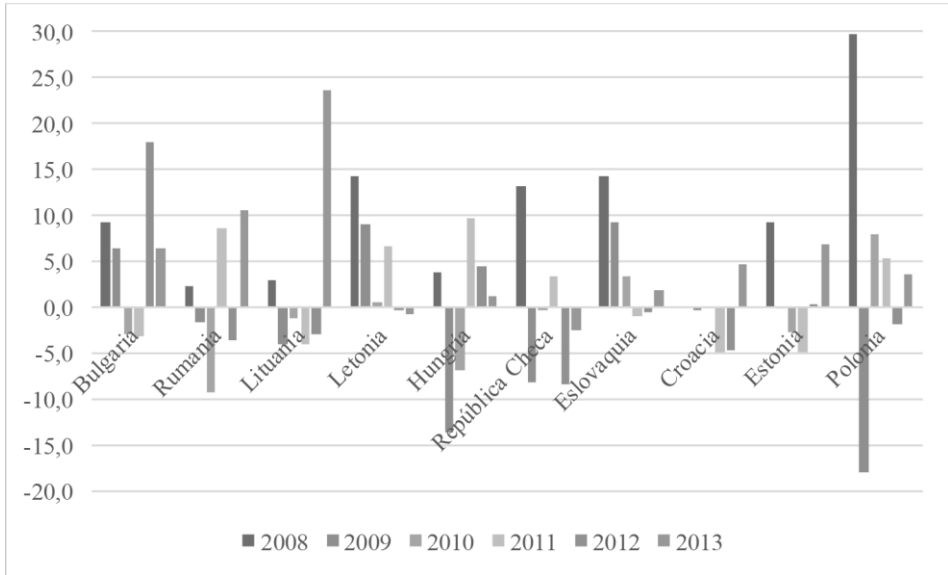
Dentro del bloque intermedio (Bloque 2), el mayor incremento se dio en 2010 en Eslovenia, 22 %. Con posterioridad, tanto el salario mínimo en términos reales como en términos nominales se ha visto prácticamente inalterado. Además, la tendencia de la inflación, a pesar de verse significativamente incrementada en los años siguientes, no se ha desviado de la tendencia que había sufrido desde 1999. Hay que destacar el hecho de que esta medida se dio en periodo de crisis y que vendría precisamente a evitar una reestructuración económica que provocase una devaluación interna (es decir, una mejora de la competitividad basada en la disminución generalizada de los salarios) y el fomento de la inflación para fomentar la actividad económica. España sí que basó su salida de la crisis en la devaluación interna, es decir, palió sus efectos a través de la bajada generalizada de los salarios. La situación de Eslovenia, dista de la que existe actualmente en la mayoría de las economías europeas, en que los indicadores macroeconómicos muestran crecimiento e incremento de la actividad económica desde 2014 y la inflación está comenzando a dispararse a ritmos considerablemente altos. En España, la inflación interanual del mes de octubre en 2018 alcanza ya un 2,3 % (por encima del objetivo de inflación del 2 %). El resto de países, sólo cabe destacar la bajada del salario mínimo sufrida en 2012, que supuso una variación del -22 %. Las bajadas en términos reales de este grupo han sido menores que las sufridas en el bloque 3 y no se dieron de forma generalizada hasta 2011.

Los países del bloque con mayores salarios mínimos han sufrido una variación del poder adquisitivo de sus salarios mínimos menor y a partir de un periodo posterior, en este caso 2010 (Figura 5). Sin embargo, dentro de este grupo, Reino Unido ha sufrido una situación marcadamente diferente, con pérdidas considerablemente altas en 2008 y 2011, del -15 y -11 %, respectivamente.

De este análisis se concluye que los países con salarios mínimos más bajos han realizado incrementos más bruscos en sus salarios, probablemente, en un intento por alcanzar los niveles de vida de los países más ricos de la Unión Europea. Derivado de ello, se ha incrementado la vulnerabilidad de la capacidad adquisitiva de estos salarios, que funcionan en un contexto de histéresis la subida de los precios. Mientras que, los países que menos han variado en términos reales sus salarios mínimos han sufrido fluctuaciones de su capacidad adquisitiva menores. Es especialmente interesante el caso de Eslovenia, cuya subida del SMI en los primeros años de crisis ha permitido mantener una mayor estabilidad de los salarios posterior. La coyuntura económica existente en aquel momento dista de la actual. En la literatura económica se ha descrito tradicionalmente como ante una coyuntura económica positiva deben llevarse a cabo medidas restrictivas, mientras que ante una coyuntura económica negativa deben llevarse a cabo medidas expansivas. Lo último fue lo aplicado en Eslovenia en 2010. Sin embargo, llevar a cabo este tipo de medida

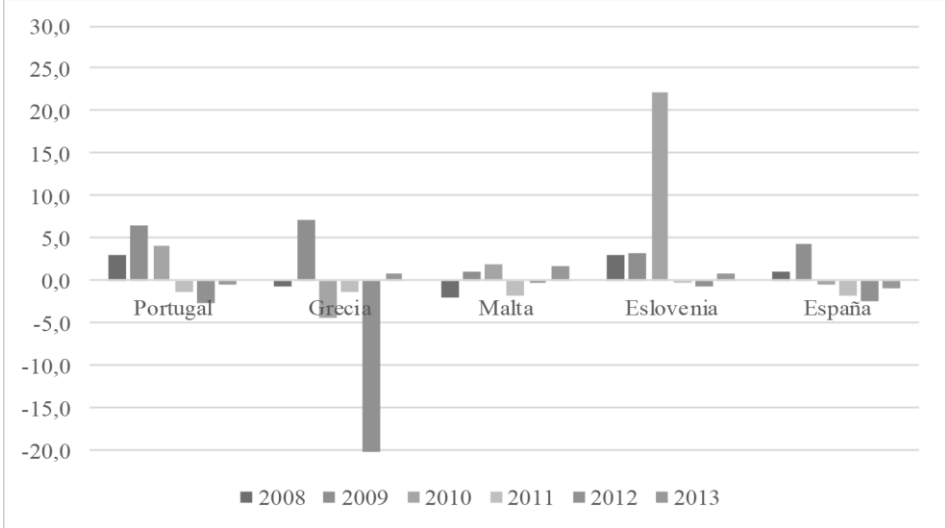
en la actualidad es equivalente a llevar a cabo una medida expansiva en momento de coyuntura económica positiva, esta recomendación no forma parte de las recomendaciones tradicionales, por considerar que los desequilibrios económicos creados no compensan los beneficios coyunturales obtenidos. En el corto plazo, no provocan efectos en la economía, sin embargo, en el largo plazo vulneran la capacidad de adaptación de ésta.

Figura 3 Variaciones del salario mínimo en términos reales (2008-2013). Países con SMI menores.



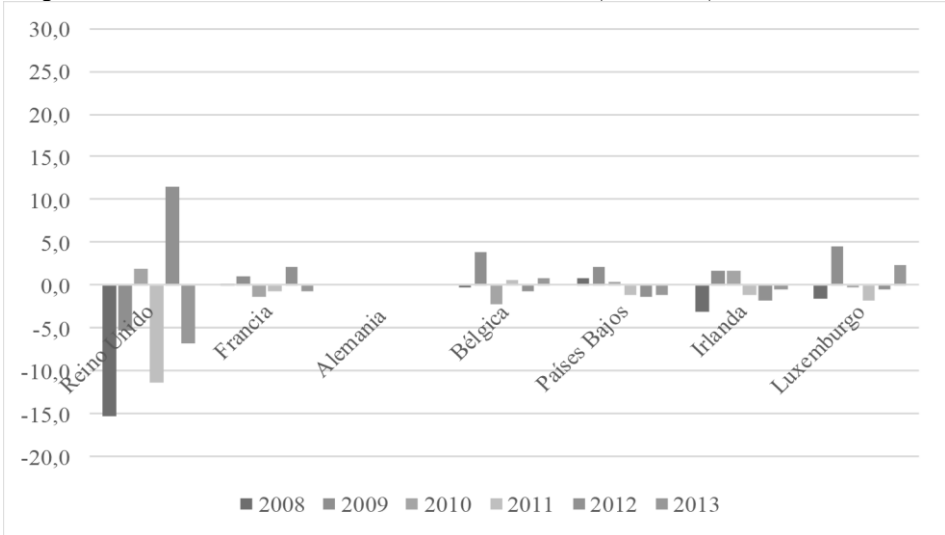
Elaboración propia. Fuente: Eurostat (2018). Variaciones interanuales de los datos en precios constantes de 2015

Figura 4 Variaciones del salario mínimo en términos reales (2008-2013). Países con SMI medios



Elaboración propia. Fuente: Eurostat (2018). Variaciones interanuales de los datos en precios constantes de 2015

Figura 5 Variaciones del salario mínimo en términos reales (2008-2013). Países con SMI altos



Elaboración propia. Fuente: Eurostat (2018). Variaciones interanuales de los datos en precios constantes de 2015

Los salarios medios distan entre los diferentes países de la Unión Europea. En la Tabla 5 podemos ver los datos sobre salarios medios en la Unión Europea. El país con un salario medio más alto es Dinamarca, que paradójicamente es uno de los países que no hace uso de salario mínimo, seguido de Irlanda, Países Bajos y

Alemania. El salario más alto (Dinamarca, 60000 euros anuales en 2011), contrasta con el de Bulgaria (4668 euros en 2011). España se encuentra cercana a la media, con un salario anual de 27204 euros.

Tabla 5 Salarios medios en Europa

	2008	2009	2010	2011
Bulgaria	3590	4085	4396	4668
Rumania		5450	5891	6146
Letonia	8676	8728	8596	8923
Hungría	10237	9603	10100	10467
Eslovaquia	9707	10387	10777	11224
Portugal		16584	16957	16586
Malta		20811	19016	19500
España	25208	26316	27047	27204
Grecia	25915	29160		
Francia		35530	36155	
Reino Unido	42327	38047	39626	40045
Suecia	37597	34746	40008	43196
Alemania	41000	40600	41736	43300
Finlandia	37946	40122	39991	43848
Irlanda	45893	45207	46208	
Países Bajos	43146	44412	45215	46287
Dinamarca	55001	56044	58840	60002
Media	29711	27402	28160	27243
Máximo	55001	56044	58840	60002
Mínimo	3590	4085	4396	4668
Desv. típica	16925	16088	17320	18376

Fuente: Eurostat (2016). Datos en euros anuales.

La variación interanual media de todos los países y periodos es del 2,85 %. Sin embargo, el crecimiento es mayor en los años más recientes, siendo el crecimiento en 2009 un 1,73 % y el de 2011 un 3,56 %. La variabilidad entre los países es amplia. Suecia es el país que más ha incrementado su salario medio (un 15 % en 2010 y un 8 % en 2011). Sin embargo, también es uno de los países que ha sufrido una disminución mayor (un 8 % en 2009). El comportamiento de España es

contrario al de la media, ya que el crecimiento ha sido menor en los últimos años (un 4,4 % en 2009 y un 0,58 en 2011).

Los salarios medios pueden servir como referencia para establecer los niveles mínimos de salario deseable. Así, parece más razonable establecer un tanto por ciento del salario medio como objetivo para el mínimo que una variación sobre la cifra del salario mínimo. Como ya se ha comentado anteriormente, tanto Alemania como España han fijado un salario mínimo en un valor que supone aproximadamente el 0,37 % del salario medio. Sin embargo, el salario medio de Alemania casi dobla el salario medio de España.

3. INDICADORES DE EMPLEO EN EL CONTEXTO EUROPEO

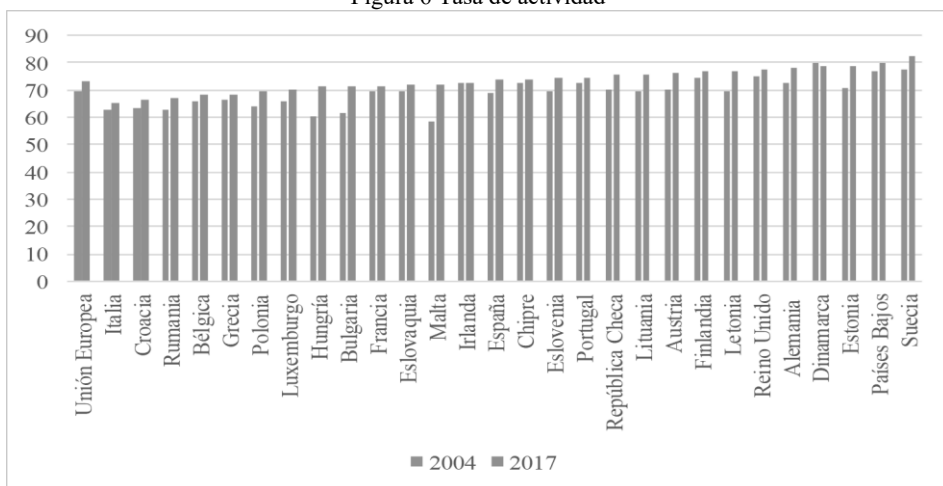
3.1. Tasa de actividad

La Figura 6 muestra los datos de proporción de activos sobre el total de la población para las edades comprendidas entre 15 y 64 años, es decir, las tasas de actividad de los diferentes países de la Unión Europea. Se trata del porcentaje de personas que están empleadas o buscando activamente empleo sobre el total de la población. Un mayor valor de esta tasa puede ser indicativo de un mayor número de activos o una menor población. Cuando se produce un incremento de la población, por cualquier causa, y el número de activos se mantiene, la tasa de actividad disminuye. Cuando el número de activos aumenta, para una misma población, y aunque el empleo disminuya, la tasa de actividad aumenta.

El país con una mayor tasa de actividad en 2017 es Suecia, con una tasa de actividad del 82,5 %, habiendo sufrido un incremento de aproximadamente un 7 % desde 2004. En el extremo opuesto encontramos Italia, con una tasa de actividad del 65,4 y un incremento desde 2004 del 4 %. Sin embargo, las tendencias de ambas economías difieren considerablemente, ya que, mientras que Suecia ha sufrido un crecimiento medio continuo de 0,5 %, Italia disminuyó por término medio su actividad en un 0,2 % hasta 2010, a partir de entonces ha sufrido un incremento interanual medio del 0,7 %. Es decir, tan sólo desde 2010 ha incrementado su tasa de actividad en un 5 %, mientras que Suecia para ese periodo ha sufrido un incremento del 4 %.

Paradójicamente, no es posible establecer, para estos dos países, una relación entre la variación en la tasa y el nivel de actividad y el salario mínimo, ya que, en este caso, ninguno de los dos países referidos tiene fijado un salario mínimo fuera de las limitaciones de los convenios colectivos de trabajo. Otros países que tampoco disponen de salario mínimo son: Dinamarca, Chipre, Austria y Finlandia (Eurostat, 2018). Alemania, lo estableció en 2015, no siendo posible aún determinar sus efectos en el largo plazo.

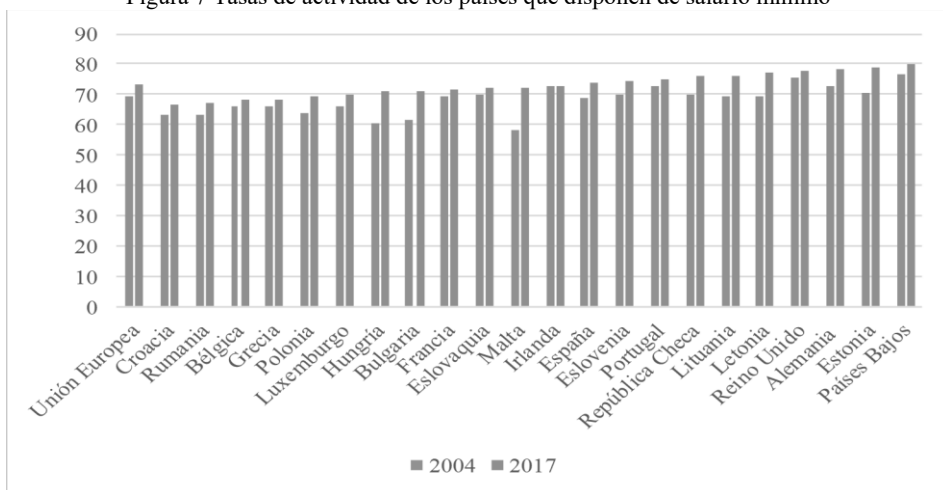
Figura 6 Tasa de actividad



Elaboración propia. Fuente: Eurostat (2018)

La Figura 7 muestra únicamente aquellos países que disponen de salario mínimo, ordenados por la tasa de empleo existente en el año 2017.

Figura 7 Tasas de actividad de los países que disponen de salario mínimo



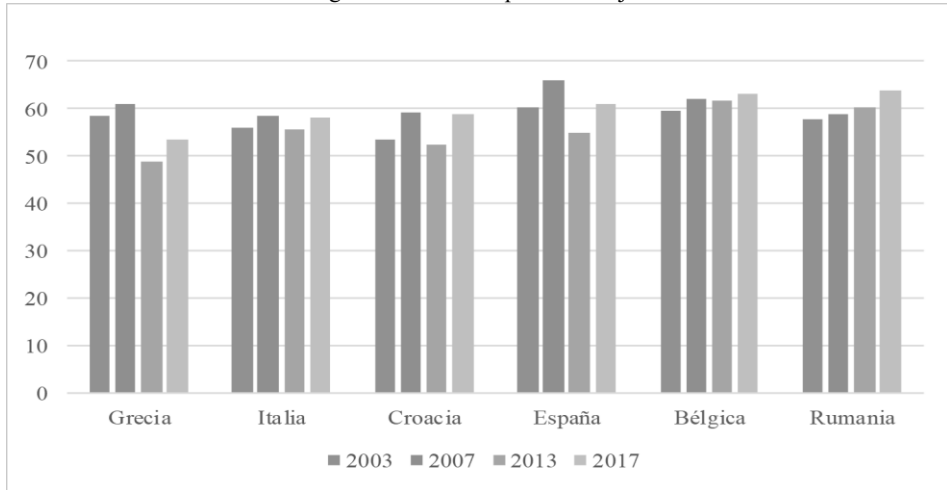
3.2. Tasa de empleo

La tasa de empleo mide la proporción de ocupados entre el total de la población en edad de trabajar. Es decir, un incremento en el tamaño de la población sin variar el empleo provoca una disminución de la tasa de empleo y un aumento del número de ocupados, manteniéndose constante la población, provoca un incremento de la tasa de empleo.

La tasa de empleo en la Unión Europea es del 67,7 para el año 2017. A pesar de verse afectada por la coyuntura económica de los años de crisis, ha superado los valores precrisis, con una variación desde 2003 del 8 %.

De forma similar a lo que ocurre con los niveles de salario mínimo, es posible distinguir tres tipos de grupos de países, según presenten tasas de actividad por encima de 70, menor de 70 y mayor de 65 y menor de 65.

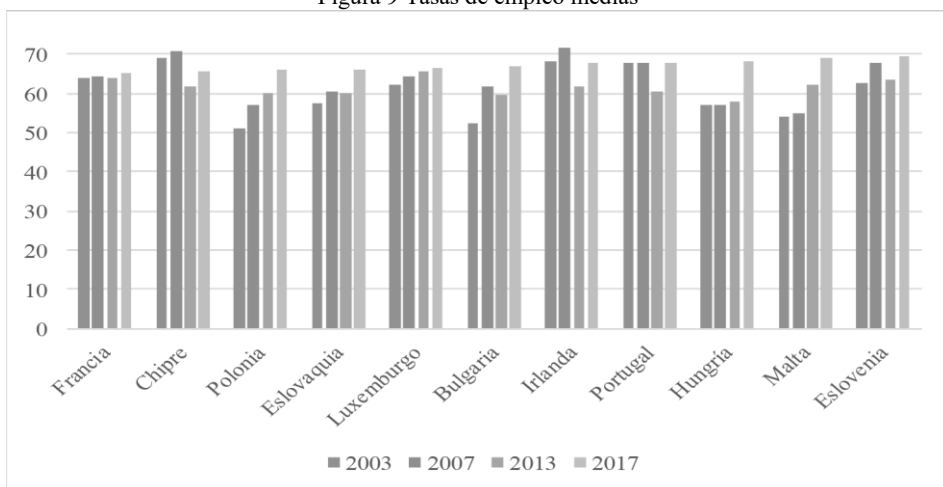
Figura 8 Tasa de empleo más bajas



Elaboración propia. Fuente: Eurostat (2018)

Los países con tasas de empleo más bajas, en general, han mostrado una mayor sensibilidad a la coyuntura económica. (Figura 8). Entre ellos, se encuentra España, siendo el cuarto país de la Unión con una tasa de empleo más baja, en 2017, ésta fue del 61 %, con un incremento desde 2003 del 1,5 % y una variación media interanual del 0,15.

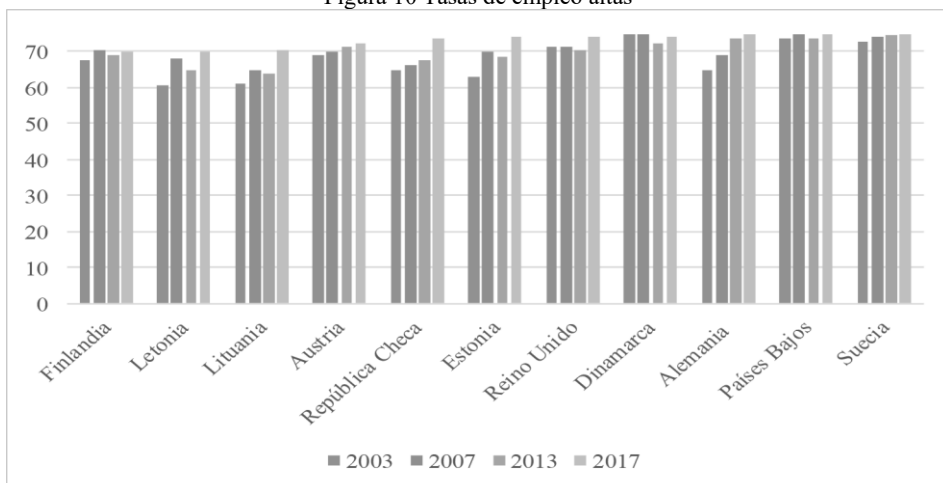
Figura 9 Tasas de empleo medias



Elaboración propia. Fuente: Eurostat (2018)

Los países con tasa de empleo medias (Figura 9), han mostrado un comportamiento heterogéneo ante la coyuntura económica. Apareciendo tres tipos de comportamiento. Un comportamiento estable, como es el caso de Francia. Un comportamiento creciente, como es el caso de Polonia, Hungría y Malta, y un comportamiento que sigue la tendencia de la coyuntura económica internacional: Chipre, Bulgaria, Irlanda, Portugal y Eslovenia.

Figura 10 Tasas de empleo altas



Elaboración propia. Fuente: Eurostat (2018)

Los países con tasas más altas, han sufrido menos fluctuaciones en el cómputo de años analizados (Figura 10). En este grupo se encuentra la mayoría de los países

sin SMI: Finlandia, Austria, Dinamarca y Suecia. Éstos, han sido los países que han seguido una tendencia más estable, es decir se han adaptado mejor a las variaciones de la situación económica. Sin embargo, los países con SMI más bajos, dentro de los de este grupo, han incrementado su tasa de empleo en una proporción mayor que los demás.

Los países con tasas de empleo más altas presentan niveles de SMI más altos y más bajos, sin embargo, los de SMI medio se reparten entre los países con tasas de empleo medias y bajas.

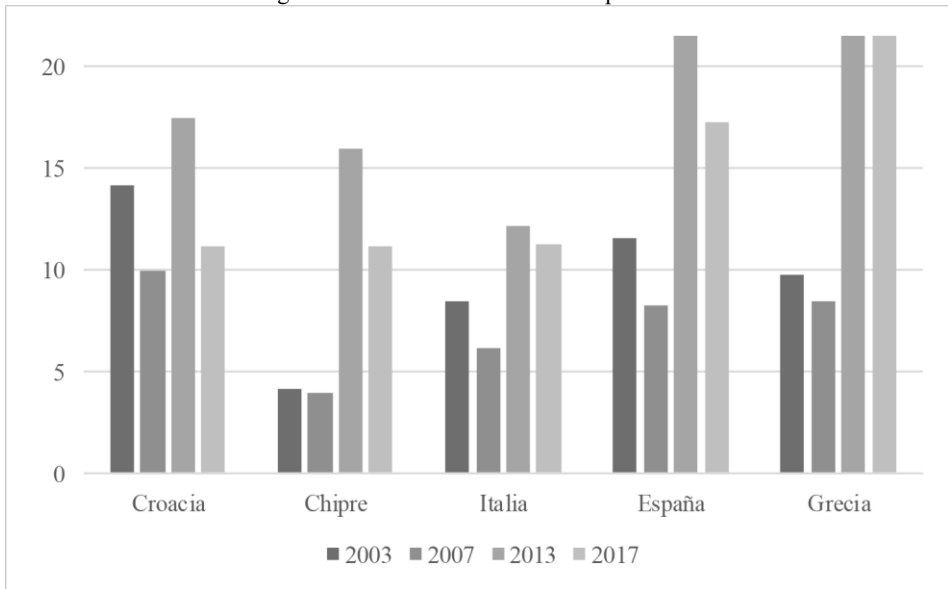
3.3. Tasa de desempleo

La tasa de desempleo se calcula como el cociente entre el número de parados y el número de activos. Por lo tanto, la entrada de nuevos oferentes al mercado de trabajo (personas en búsqueda de empleo), para un desempleo constante, provocará una disminución de la tasa de desempleo. Mientras que, un incremento de número de parados para una cantidad de activos dada, provocará un incremento de la tasa de paro.

De forma similar a lo que ocurría con la tasa de empleo, nos encontramos que los países con mejores indicadores de desempleo son aquellos que presentan SMI altos o bajos, pero no medios (Figura 13). Esta circunstancia hace pensar en la importancia de comprar lo SMI con el salario medio, ya que, es posible que la participación del SMI sobre el salario medio sea similar y se vea únicamente influido por el nivel de vida en cada uno de los países referidos.

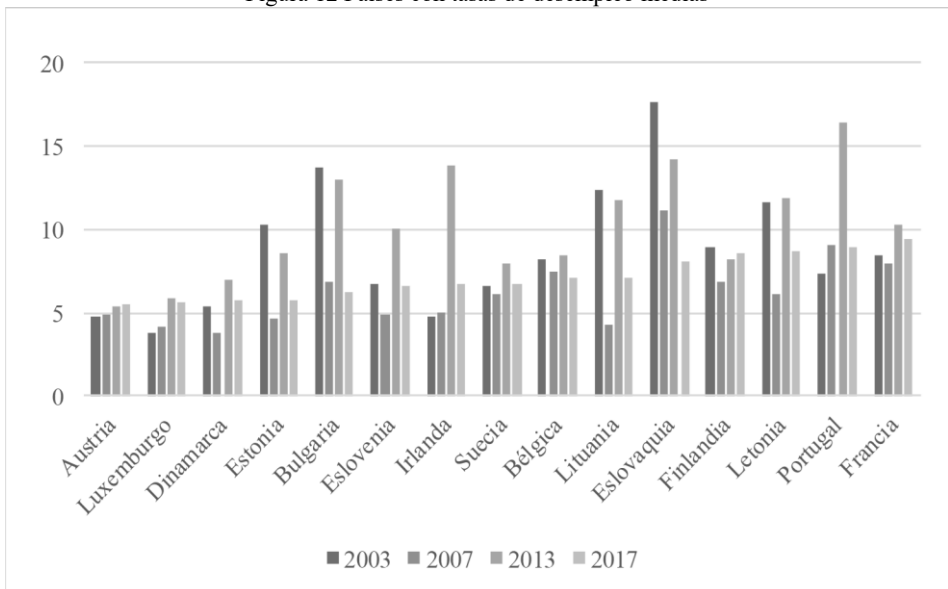
Los grupos de países con tasas medias (Figura 12) y bajas (Figura 11), presentan también gran heterogeneidad en lo que se refiere al SMI. Los países con tasas mayores presentan SMI medios (España y Grecia), bajo (Croacia) o no hacen uso de esta herramienta (Chipre e Italia). Suecia, Finlandia y Dinamarca, que no disponen de SMI, forman parte del conjunto de países con tasas de desempleo medias, junto con Luxemburgo, Irlanda y Francia (SMI altos), junto a Eslovenia y Portugal (SMI medio) y junto a Estonia, Bulgaria, Lituania, Eslovaquia y Letonia (SMI bajo).

Figura 11 Países con tasas de desempleo altas



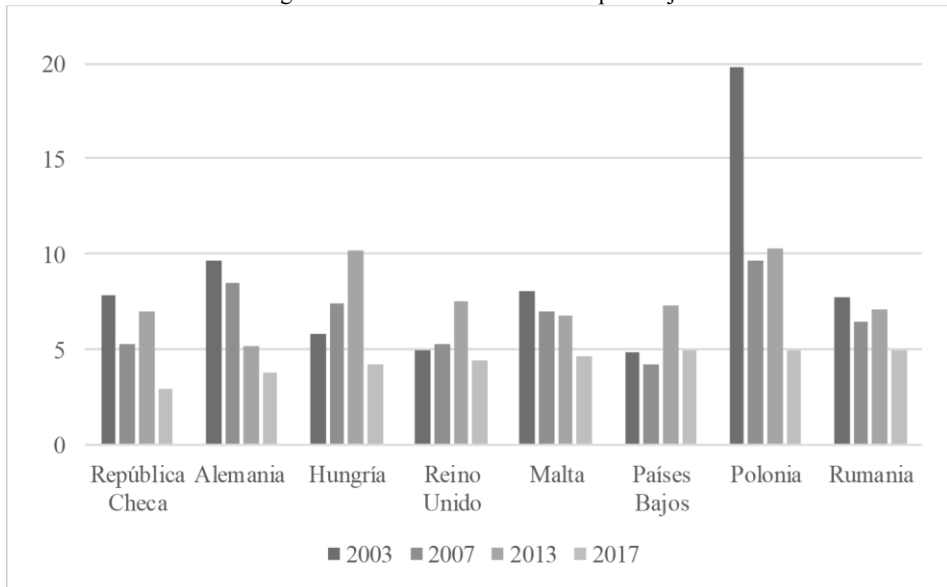
Elaboración propia. Fuente: (Eurostat, 2018)

Figura 12 Países con tasas de desempleo medias



Elaboración propia. Fuente: (Eurostat, 2018)

Figura 13 Países con tasa de desempleo bajas



Elaboración propia. Fuente: (Eurostat, 2018)

4. LA CALIDAD EN EL EMPLEO

4.1. El concepto de calidad en el empleo

El concepto de calidad en el empleo tiene varias perspectivas. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) propone la relativa al concepto de trabajo decente como aquel “que busca expresar lo que debería ser, en el mundo globalizado, un buen trabajo o un empleo digno” (Levaggi, 2004).

La Comisión Europea presenta los factores de la segunda perspectiva. Estos factores son los siguientes (Navas-Parejo, 2016): 1. Calidad intrínseca; 2. Capacidades; 3. Formación continua y desarrollo profesional del trabajador; 4. Igualdad de género; 5. Seguridad y Salud en el trabajo; 6. Conciliación de la vida laboral y familiar; 7. Dialogo social y participación de los trabajadores; 8. Respeto de la diversidad y no discriminación; 9. Rendimiento laboral en general; 10. Prestigio o interés del trabajo; 11. Cualificación y competencia; 12. Relaciones interpersonales.

Otra definición de calidad del empleo es la que señalan Arranz, García y Hernanz (Arranz, García-Serrano, & Hernanz, 2016), quienes lo conciben como “*un concepto (...) que se refiere a la multitud de diferentes características que tienen los empleos, todas las cuales tienen un impacto en el bienestar de los trabajadores*”. Además, distinguen entre dos perspectivas del concepto, una derivada de la utilidad que se obtiene del empleo por parte del trabajador y otra de las características del puesto de trabajo. Asimismo,

Green (2006) en Arranz *et al.* Considera que un empleo de buena calidad es aquel que “*ofrece a los trabajadores una elevada capacidad para hacer y ser cosas que ellos valoran*”.

Cuadro 5 Perspectivas sobre el contexto de la calidad en el empleo

<p><i>Enfoque de economía ortodoxa: los salarios</i></p> <p><i>Enfoque de la economía radical: relaciones de poder</i></p> <p><i>Enfoque del comportamiento: participación</i></p> <p><i>Enfoque sociológico tradicional: objetivo vs. subjetivo</i></p> <p><i>Enfoque sociológico: objetivo (cualificaciones y autonomía) vs. subjetivo (empoderamiento, sentido, aislamiento y desarraigo).</i></p> <p><i>Enfoque institucional: relación contractual y estabilidad vs. desarrollo de la cualificación y profesional</i></p> <p><i>Medicina ocupacional y salud y seguridad: enfermedades y accidentes vs. motivación, libertad y equidad.</i></p> <p><i>Equilibrio de la vida privada y profesional (duración, programación, flexibilidad, regularidad, límites temporales e intensidad del esfuerzo)</i></p>
--

Fuente: (Arranz, García-Serrano, & Hernanz, 2016)

El concepto de calidad en el trabajo está estrechamente vinculado al de trabajo decente. El trabajo decente considera aspectos relacionados con el empleo, la seguridad social, los derechos de los trabajadores y el diálogo social (Arranz, García-Serrano, & Hernanz, 2016).

4.2. Indicadores de calidad en el empleo

La encuesta de calidad de vida en el trabajo ofrece información acerca de los siguientes aspectos: 1. Satisfacción en el trabajo; 2. Organización del trabajo; 3. Entorno laboral; 4. Relaciones laborales; 5. Tiempo de trabajo; 6. Seguridad en el trabajo; 7. Formación académica y profesional; 8. Compensación por el trabajo; 9. Conciliación de la vida laboral y familiar; 10. Actitudes y opiniones; 11. Negociación colectiva; 12. Asociacionismo; 13. Movilidad laboral y geográfica. Estas trece características se agrupan en ocho capítulos estadísticos (Cuadro 6):

Cuadro 6 Indicadores de calidad en el empleo

<p>Capítulo I. Satisfacción general en el trabajo</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nivel medio de satisfacción de los ocupados en el trabajo que realizan, según sexo, por diversas variables. - Ocupados, según el grado de satisfacción en el trabajo que realizan, por diversas variables. <p>Capítulo II. Satisfacción con la organización, realización y formación</p>

Capítulo III. Satisfacción con los diferentes aspectos relacionados con el contrato de trabajo

Capítulo IV. Satisfacción con las condiciones de salud y seguridad en el trabajo

Capítulo V. Condiciones de trabajo: Organización del trabajo, remuneración y otros aspectos relacionados con el entorno laboral

Capítulo VI. Formación académica y formación profesional para el empleo

Capítulo VII. Movilidad laboral y geográfica

Capítulo VIII. Conciliación vida laboral y familiar

Fuente: Estadísticas de condiciones de trabajo y relaciones laborales. (Ministerio de trabajo, migraciones y seguridad social, 2018)

Dentro de esta estadística es posible conocer las variaciones medias pactadas por los convenios colectivos entre los años 2006 y el presente. La evolución de esa variación es decreciente hasta el año 2014. Sin embargo, la tendencia se invierte en siguientes años, para los que existen datos provisionales. Es decir, el incremento del SMI parece trasladarse indirectamente al incremento salarial acordado entre empleados y empleadores en estos últimos años, en un sentido contrario al de la coyuntura económica.

El Anexo de este capítulo recoge la evolución de estos indicadores para la economía española. Cada uno de estos indicadores ha presentado una tendencia diferente en función de los niveles de empleo y desempleo. Los accidentes de trabajo, disminuyen significativamente a lo largo del periodo de crisis. Sin embargo, se han incrementado entre los años 2012 y 2017. Los asuntos judiciales se vieron incrementados entre los años 2009 y 2015, disminuyendo en los últimos periodos. La variación salarial media pactada, disminuye entre 2008 y 2014, y vuelve a remontar en los últimos años. La jornada media pactada, aumenta en los años de mayor subida de la tasa de desempleo. Los convenidos y el número de trabajadores afectados, se concentran en el primer año en que observa mejoría en los indicadores macroeconómicos. Las huelgas incrementan en los años de mayor inestabilidad económica (y mayor desempleo), especialmente, las ordinarias. El número de conciliaciones disminuye en los periodos de mayor desempleo. Los expedientes de regulación de empleo se utilizan especialmente en los años de mayor desempleo.

5. DISCUSIÓN

La literatura académica indica que el SMI permite preservar un nivel mínimo de capacidad adquisitiva para evitar situaciones de desamparo y explotación en el trabajo. Sin embargo, su fijación debe atender a criterios económicos y no perturbar la estructura económica. Es decir, deben tenerse en cuenta aspectos como el crecimiento económico, el incremento de la productividad del trabajo o el nivel general de precios.

Se asume que el incremento de la actividad económica deseable es aquel que mantiene un nivel sostenido de crecimiento, para mantener la capacidad adquisitiva de la sociedad, esta capacidad adquisitiva debe seguir la tendencia de la economía en cuestión, además la mejora en el desarrollo laboral del trabajador debe poder verse reflejado en sus rendimientos económicos. Por lo tanto, un mayor crecimiento económico puede permitir una mejora del suelo de renta percibido por los trabajadores, un incremento de la productividad del trabajo puede verse reflejado en los rendimientos que los trabajadores perciben de su actividad productiva, y, un incremento en el nivel general de precios debe de traducirse en la actualización de los salarios para mantener la capacidad adquisitiva de los salarios.

Sin embargo, modificaciones del salario fuera de estos límites se pueden traducir en el incremento de la rigidez del mercado laboral que incide sobre la estructura económica. Buscando un símil en un campo totalmente distinto: un edificio puede tener una estructura tremendamente fuerte y adecuada a las necesidades humanas, sin embargo, un edificio que se construye en zonas vulnerables (como lo son los sistemas económicos) debe atender a unos márgenes de flexibilidad que permita el ajuste de la edificación a las modificaciones del terreno ante posibles terremotos.

El edificio con las condiciones más rígidas aporta seguridad a los habitantes siempre y cuando el edificio no se vea expuesto a perturbaciones del terreno (en este caso, la coyuntura o situación económica). Una estructura más flexible hace posible que el edificio se adapte a las modificaciones del terreno y se mantenga en pie ante los peores de los terremotos. Sin embargo, una estructura rígida se verá quebrantada ante pequeñas modificaciones del terreno (una crisis económica, un incremento en la competencia internacional, etc.).

Otro símil, lo encontramos en la comparación entre estructuras cristalinas y polímeros, es decir, cristales y plásticos. Ambas estructuras permiten cubrir necesidades similares, por ejemplo, en el caso de las lentes de gafas, los hay de cristal y de plástico. Los de cristal son rígidos y no se ven rasgados por la fricción de limpiarlos, sin embargo, ante una caída de las lentes al suelo (de nuevo, una crisis económica), las lentes que sobrevivirán serán las de plástico, mientras que las de cristal se verán hechas añicos. Mientras, las lentes de cristal permanecen más tiempo transparentes ante la ausencia de impactos que provoquen su rotura, la vulnerabilidad de este tipo de material lo hace extremadamente frágil. Algo similar ocurre en el caso de la estructura económica, una estructura económica ideal con un mercado laboral en el que el salario obedece a las necesidades de los trabajadores y no al funcionamiento del mercado y de la actividad propia del trabajador, hace más frágil a la economía ante situaciones de coyuntura económica negativa, pero no ante una coyuntura positiva. En un contexto económico favorable, un mercado laboral rígido ofrece más ventajas a los trabajadores al tiempo que los empleadores no se ven perturbados por limitaciones externas que fuerzan su capacidad de controlar su estructura de costes para atender a la competencia.

Una de los márgenes de acción que ha tenido la economía española en el periodo de crisis ha sido la popularmente denominada como devaluación interna. Es decir, la bajada generalizada de los salarios que ha permitido mejorar la competitividad internacional de la economía española a la vez que preservar la supervivencia de aquellas empresas que superaron la crisis. Este ajuste ha sido posible, en parte, a que gran parte de la población percibía sueldos superiores a los establecidos por el SMI o por el equivalente en el convenio colectivo (CCT) de aplicación. Esta flexibilidad ha evitado unos peores efectos de la crisis. Sin duda, esta situación ha llevado a un empeoramiento de calidad de los empleos que aún no se ha acompañado a la mejora de los indicadores macroeconómicos que venimos viendo en los últimos años y que han hecho seguir hablando de crisis económica cuando en cifras no se observaba dicha crisis. La sensibilidad de la economía a impactos negativos es mucho mayor que la sensibilidad de la economía a impactos positivos. Una coyuntura económica negativa provoca en el corto plazo efectos sobre la situación de las familias, sin embargo, una coyuntura económica positiva no tendrá efectos en las familias hasta pasado un periodo de tiempo mayor. Forzar esa adaptación a la nueva situación provoca desequilibrios macroeconómicos, como son, el incremento de la deuda y la pérdida del poder adquisitivo derivada de incrementos en los precios causado por un incremento en la cantidad de dinero disponible para las familias.

Establecer un objetivo de salario mínimo más alto que el del crecimiento de la economía y de la productividad parece razonable para mantener la armonía de la economía. Sin embargo, dichos objetivos han de fijarse en el largo plazo y siguiendo la velocidad de crecimiento económico. La puesta en práctica de este tipo de medidas en periodos de coyuntura económica favorable, no tendrán efectos en el corto plazo. En el medio plazo provocan sus efectos sobre la inflación, que se traduce en la pérdida de poder adquisitivo y en el largo plazo en un aumento de desempleo. Sin embargo, la armonización del nivel de bienestar social en un contexto económico de certidumbre es un ideal que no debe de dejar de perseguirse.

Siguiendo con los símiles anteriores, las diferentes Ciencias no dejan de buscar mejoras de la tecnología de sus objetos de estudio. Algo similar debe ocurrir en Economía, buscando el equilibrio entre rigidez y flexibilidad, encontrar un punto intermedio, o bien, maquillar uno u otro extremo. Una lente dura, difícil de rayar, pero que es frágil, se rompe con facilidad, se puede mejorar con un tratamiento anti-rotura y una lente blanda, fácil de rayar, pero irrompible, se puede mejorar con un tratamiento anti-rayado. Es decir, una economía excesivamente rígida en su mercado de trabajo puede establecer un sistema de ayudas a los desempleados o fomentar el empleo a través de medidas coyunturales o estructurales. Las coyunturales tienen efectos en el corto plazo y provocan desequilibrios en el largo plazo (por ejemplo, inflación). Las estructurales, no tienen efectos en el corto plazo, sino en el largo plazo, pueden o no provocar desequilibrios, aunque generalmente distorsionan en menor medida la capacidad de decisión de los agentes y permiten un ajuste más gradual de la economía.

Una economía excesivamente flexible en su mercado de trabajo debería establecer ayudas a los que perciben rentas más bajas o fomentar medidas de responsabilidad social por parte de las empresas para asegurar que las remuneraciones atienden a criterios de productividad y no surgen del abuso de los más fuertes.

La fijación de un precio mínimo del factor trabajo, comúnmente denominado salario mínimo, provoca rigideces en el mercado de trabajo. Se conoce que estas rigideces provocan inestabilidad y vulnerabilidad ante variaciones en la situación económica. Por lo tanto, la fijación de dicho salario o variación significativa del mismo no debe aparecer como una medida aislada, sino dentro de un contexto de medidas políticas que no desestabilice en el medio y largo plazo a la economía. Por ejemplo, se asume que dicha subida provoca un incremento de los costes insostenibles para muchas empresas, esta situación se podría intentar paliar disminuyendo la carga fiscal que estas empresas tienen que soportar, es decir, disminuir las cotizaciones que las empresas tienen que pagar a la seguridad social.

El salario mínimo sólo afecta a los empleados, una subida de su umbral provoca un incremento en la diferencia de la remuneración del trabajo por cuenta ajena y del trabajo por cuenta propia. El trabajo por cuenta propia se ve perjudicado en términos relativos, y pierde capacidad adquisitiva con respecto al resto de la economía. Esto desincentiva la actividad emprendedora en la economía. Los individuos no verán recompensa del riesgo que afrontan en su trabajo por cuenta propia, dejarán de realizar esta actividad e intentarán trabajar por cuenta ajena o no trabajar. Provocará un incremento en el desempleo derivado de un incremento de la población activa no ocupada.

6. CONCLUSIONES

El incremento del salario mínimo interprofesional ofrece una mejora de las condiciones laborales para aquellos casos en los que su crecimiento es acorde al crecimiento de la economía, medido a través del PIB y la productividad. Sin embargo, un crecimiento del salario mínimo interprofesional por encima de estos indicadores tiene algunos efectos perniciosos para la economía. Por esta razón, es necesario valorar multitud de factores cuando se procede utilizar esta herramienta.

En primer lugar, variaciones del SMI, tenderán a trasladarse a otros tramos salariales. Por lo que, una subida del SMI podría provocar un incremento de todos los niveles salariales. No influyendo sobre las desigualdades salariales.

En segundo lugar, se puede producir un incremento en el tramo de pago del impuesto sobre la renta para los afectados. Al mismo tiempo puede provocar la pérdida de beneficios sociales disfrutados con anterioridad por los colectivos afectados.

En tercer lugar, existe el riesgo de provocar un incremento en la liquidez de la economía con un efecto inflacionista que conlleva una pérdida del poder adquisitivo de todos habitantes de la economía.

En cuarto lugar, considerando que la economía sumergida existe. El efecto del salario mínimo en España, se aproximaría al modelo de dos sectores. La protección en el sector regulado se incrementa, con un incremento del desempleo. Esto, provoca un incremento del empleo no regulado, es decir, aquel que se da en la economía sumergida. Este tipo de empleo es el que presenta unas peores características en términos de calidad y protección. Al incrementarse la oferta de trabajadores en el sector sumergido, los salarios en éste disminuirán.

En quinto lugar, puede traducirse en una pérdida de calidad extrínseca del trabajo. Es decir, en la pérdida de beneficios no obligatorios que perciben los trabajadores, por ejemplo, determinadas ayudas del empleador a los empleados o determinadas rentas percibidas en especie por el trabajador. Ante una subida del SMI, es posible que se contrarreste con una disminución de otras rentas que no obligatoriamente tengan que percibir los trabajadores. Otro ejemplo, sería la disminución de la jornada laboral, con el consecuente incremento del subempleo.

En sexto lugar, si la economía sumergida es una forma de mantener la competitividad internacional de las empresas españolas (Jiménez & Martínez-Pardo, 2013), un aumento del SMI permitiría incrementar más la competitividad de las empresas españolas a costa de mayores niveles de desempleo oficiales y una menor calidad del empleo, tanto intrínseca como extrínseca. Además, al desproteger a este colectivo en lo referente al pago de pensiones en el futuro, ya que no habrán cotizado a la seguridad social o lo habrán hecho en menor medida de lo que deberían, entonces la presión sobre el pago de pensiones en el futuro se relajaría. Es decir, aquellos que estén cotizando tendrán menos problemas futuros para recibir su merecida pensión de jubilación. Por otro lado, si se produjese un incremento del control laboral y fiscal que evitase o disminuyese el tamaño de la economía sumergida, el desempleo oficial se vería incrementado en un mayor nivel, a la vez que la competitividad de las empresas españolas disminuiría y por lo tanto también lo haría el saldo de la balanza comercial española.

En séptimo lugar, el SMI puede suponer un desincentivo a la actividad emprendedora, por la disminución relativa de la remuneración de la actividad por cuenta propia respecto de la actividad por cuenta ajena.

En octavo lugar, si, por convenio colectivo, ya existe un mínimo salarial más alto que la productividad del trabajador, el empleador puede preferir no ser partidario de firmar convenios colectivos para el trabajador.

En noveno lugar, incrementa la rigidez del mercado laboral, pero también influye sobre la capacidad de recuperar las deudas. Al tratarse de un salario “inembargable”, la capacidad de recuperar rentas por parte de acreedores a los que no se les ha pagado determinadas deudas, disminuye.

En décimo lugar, caso de que el trabajo peor remunerado acabase funcionando como un producto giffen, es decir, que su demanda incrementa con el precio, o lo que es lo mismo, que la demanda de trabajo (u oferta de empleo) aumentase al incrementarse los salarios; el resto de tramos salariales verían incrementados sus niveles de desempleo. Ya que, en este caso, el empleador sustituye trabajo de remuneración alta por trabajo de remuneración baja. Esta situación provocaría una disminución generalizada del nivel de vida de la economía en cuestión.

En onceavo lugar, el SMI puede resultar de utilidad para provocar la mejora de la estructura productiva de una economía en periodos de crisis económica, ya que, evitará la devaluación interna de la economía. La devaluación salarial se ha utilizado como herramienta para incrementar la competitividad internacional, a costa de la disminución de la remuneración del trabajo. Ésta es más posible cuanto menor sea el nivel del SMI. El incremento de la competitividad, en el caso de España, ha sido utilizado como justificante de una mayor resiliencia de la economía española en los años de crisis. Es decir, un SMI mayor hubiera provocado más desempleo. Sin embargo, si comparamos esta situación con la de otros países, el incremento del SMI en los primeros periodos de crisis ha servido para mantener el nivel salarial y no permitir la ganancia de competitividad basada en salarios bajos.

En resumen, el salario mínimo es una herramienta pensada para mantener niveles óptimos de empleo y calidad. Sin embargo, en algunos casos ha demostrado no preservar las condiciones y los derechos laborales de los trabajadores. A pesar de ello, es importante tener en cuenta su influencia sobre el resto de variables macroeconómicas y también la influencia de esas variables sobre el salario. Por otro lado, existen otras herramientas que hacen que el SMI pierda capacidad de acción por sí mismo, como es el caso de los convenios colectivos de trabajo. Una economía que esté altamente protegida por acuerdos entre empleadores y empleados a través de convenios colectivos, no verá los efectos de variaciones en el SMI. Es decir, el SMI por sí mismo puede no afectar a gran parte de la población y provocar efectos sólo a niveles muy restringidos o localizados. Sin embargo, el SMI puede servir de referencia para controlar las limitaciones impuestas por los convenios colectivos.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Arranz, J. M., García-Serrano, C., & Hernanz, V. (2016). *Índice de calidad del empleo*. Madrid: ASEMPELO.
- BE. (2017). *Boletín Económico 1/2017*. Madrid: Banco de España.
- Bilbao-Ubillos, J., Alsasua, J.-L., Intxaurburu, G., & Ullibarri-Arce, M. (2018). Labour market regulations and high quality employment in EU-15 countries. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 31(3), 207-226.
- Brown, C., Gilroy, C., & Kohen, A. (1982). The effect of the minimum wage on employment and unemployment. *Journal of Economic Literature*, 20(2), 487-528.

- Card, D., & Krueger, A. (1994). Minimum wages and employment: a case study of the fast-food industry in New Jersey and Pennsylvania. *American Economic Review*, 84(4), 772-793.
- Card, D., & Krueger, A. (2015). *Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage*. Princeton.
- Dinardo, J., Fortin, N., & Lemieux, T. (1996). Labor market institutions and the distribution of wages, 1973-1992: A semiparametric approach. *Econometrica*, 1001-1044.
- Dolado, J., & Felgueroso, F. (1997). Los efectos del salario mínimo: evidencia empírica para el caso español. *Moneda y Crédito*, 204, 213-263.
- Eurostat. (2016). *Average annual gross earnings by sex and NACE Rev. 2 activity*. Obtenido de Eurostat: <https://data.europa.eu>
- Eurostat. (2017). *EU SDG indicator set*. European Commission. Obtenido de <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/276524/7736915/EU-SDG-indicator-set-with-cover-note-170531.pdf>
- Eurostat. (2018). *Employment and activity*. Obtenido de Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/>
- Eurostat. (2018). *Monthly minimum wages*. Obtenido de Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/>
- Eurostat. (2018). *Monthly minimum wages - bi-annual data*. Obtenido de Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets>
- Eurostat. (2018). *Sustainable development in the European Union*. Belgium: European Union. Recuperado el 15 de 10 de 2018, de <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/9237449/KS-01-18-656-EN-N.pdf/2b2a096b-3bd6-4939-8ef3-11cfc14b9329>
- Feito Higuera, J. L. (2017). *Las consecuencias de la subida del salario mínimo en España*. Madrid: Instituto de estudios económicos. Recuperado el 15 de 07 de 2018, de <https://www.ieemadrid.es/wp-content/uploads/Las-consecuencias-de-la-subida-del-salario-m%C3%ADnimo-en-Espa%C3%B1a-OK.pdf>
- Galan, & Puente. (2015). Minimum Wages: Do they really hurt young people? *B.E. Journal of Economic Analysis and Policy*, 15(1), 299-328.
- García Ruiz, J. L. (2000). La inflación en la España del siglo XX: teorías y hechos. *ICE*(2667), 23-32.
- Garnero, A. (2018). The dog that barks doesn't bite: coverage and compliance of sectoral minimum wages in Italy. *IZA Journal of Labor Policy*, 7(1).
- INE. (2017). *Decil de salarios del empleo principal*. Encuesta de Población Activa (EPA). Obtenido de Instituto Nacional de Estadística: <https://www.ine.es>

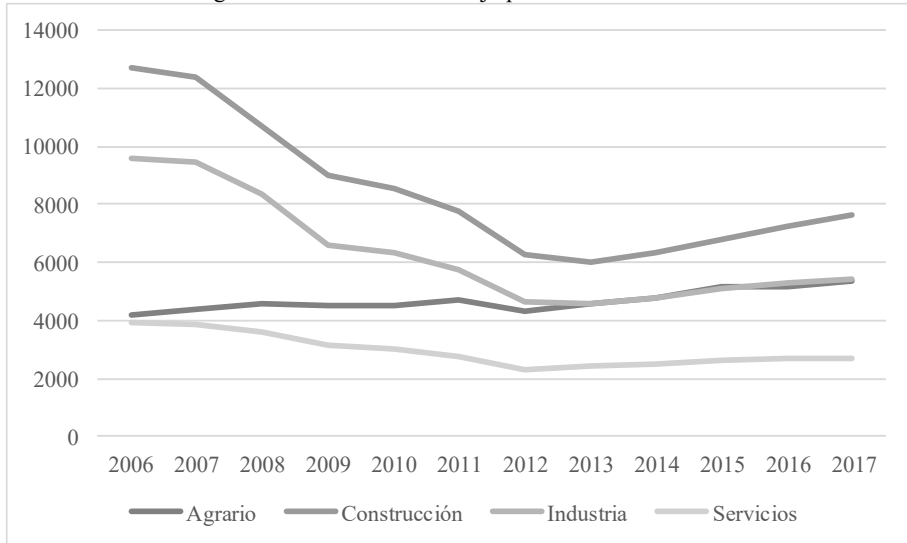
- INE. (2018). *Distribución salarial. Trabajadores en función de su ganancia anual respecto al SMI*. Obtenido de Instituto Nacional de Estadística: <http://ine.es>
- INE. (2018). *Encuesta anual de estructura salarial*. Obtenido de Instituto Nacional de Estadística: <https://www.ine.es>
- INE. (2018). *Encuesta de Población Activa*. Obtenido de Instituto Nacional de Estadística: www.ine.es
- Isaacs, G., & Storm, S. (2016). Predicting the impact of a national minimum wage: are the general equilibrium models up to the task? *Econ3x3*, 1-10. Recuperado el 5 de 9 de 2018, de [http://www.econ3x3.org/sites/default/files/articles/Isaacs %20 %26 %20 Storm %202016 %20CGE %20modeling %20of %20NMW %20impact %20- %20Final.pdf](http://www.econ3x3.org/sites/default/files/articles/Isaacs%20%26%20Storm%202016%20CGE%20modeling%20of%20NMW%20impact%20-%20Final.pdf)
- Jardim, E., Long, M. C., Plotnick, R., Inwegen, E. v., Vigdor, J., & Wething, H. (2018). Minimum Wage Increases, Wages, and Low-Wage Employment: Evidence from Seattle. *NBER Working Paper*. Recuperado el 15 de 07 de 2018, de <https://www.nber.org/papers/w23532>
- Jiménez, A., & Martínez-Pardo, R. (2013). *La economía sumergida en España*. Madrid: Fundación de Estudios Financieros.
- Layard, R., Nickell, S., & Jackman, R. (2005). *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*. London: Oxford Scholarship online. Recuperado el 2018 de 07 de 15, de <http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780199279166.001.0001/acprof-9780199279166-chapter-2>
- Levaggi, V. (2004). *¿Qué es el trabajo decente?* Recuperado el 12 de 7 de 2018, de Organización Internacional del Trabajo: http://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_LIM_653_SP/lang--es/index.htm
- Lordan, G., & Neumark, D. (2018). People versus machines: The impact of minimum wages on automatable jobs. *Labour Economics*, 52, 40-53.
- Marimpi, M., & Koning, P. (2018). Youth minimum wages and youth employment. *IZA Journal of Labor Policy*, 7(1).
- Ministerio de trabajo, migraciones y seguridad social. (2018). *Estadísticas de condiciones de trabajo y relaciones laborales*. Obtenido de Estadísticas del Ministerio de trabajo, migraciones y seguridad social : <https://expinterweb.empleo.gob.es>
- Ministerio de trabajo, migraciones y seguridad social. (1 de 10 de 2018). *Evolución del Salario mínimo interprofesional*. Obtenido de Ministerio de trabajo, migraciones y seguridad social: <http://www.mitramiss.gob.es/>

- Navas-Parejo, M. (2016). Empleo y Salario Mínimo, Prestaciones de Garantía de Recursos y Renta Básica. *Revista Iberoamericana de relaciones laborales*, 34, 35-48. Recuperado el 1 de 7 de 2018, de http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/14573/Empleo_y_salario_minimo.pdf?sequence=4
- Neumark, D., Salas, J., & Wascher, W. (2014). Revisiting the minimum wage-employment debate: Throwing out the baby with the bathwater? *ILR Review*, 67, 608-648.
- OECD. (2011). *Divided we stand: Why Inequality keeps rising*. OECD. Recuperado el 20 de 07 de 2018, de https://www--oecd-ilibrary--org.us.debiblio.com/social-issues-migration-health/the-causes-of-growing-inequalities-in-oecd-countries_9789264119536-en
- Šauer, R. (2018). The macroeconomics of the minimum wage. *Journal of Macroeconomics*, 89-112.
- Spoden, A., Buszkiewicz, J., Drewnowski, A., Long, M., & Otten, J. (2018). Seattle's minimum wage ordinance did not affect supermarket food prices by food processing category. *Public Health Nutrition*, 21(9), 1762-1770.

8. ANEXO

Indicadores de calidad en el trabajo

Figura 14 Accidentes de trabajo por sector de actividad



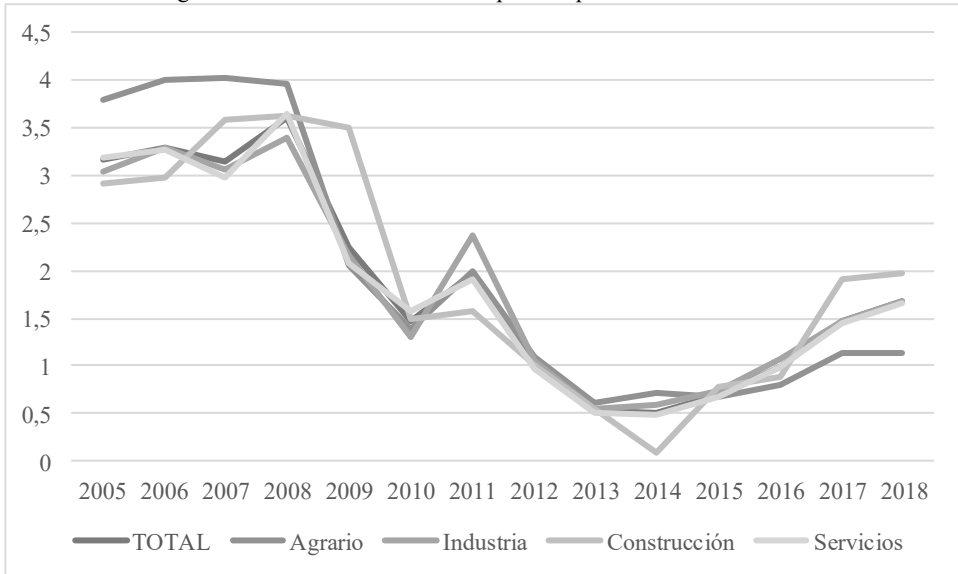
Fuente: Estadísticas de condiciones de trabajo y relaciones laborales. Accidentes de trabajo <https://expinterweb.empleo.gob.es/series/>. Índice de incidencia (accidentes por cien mil trabajadores)

Figura 15 Asuntos judiciales resueltos



Fuente: Estadísticas de condiciones de trabajo y relaciones laborales. Asuntos judiciales sociales <https://expinterweb.empleo.gob.es/series/>. Datos anuales de asuntos judiciales resueltos.

Figura 16 Variación salarial media pactada por sector de actividad



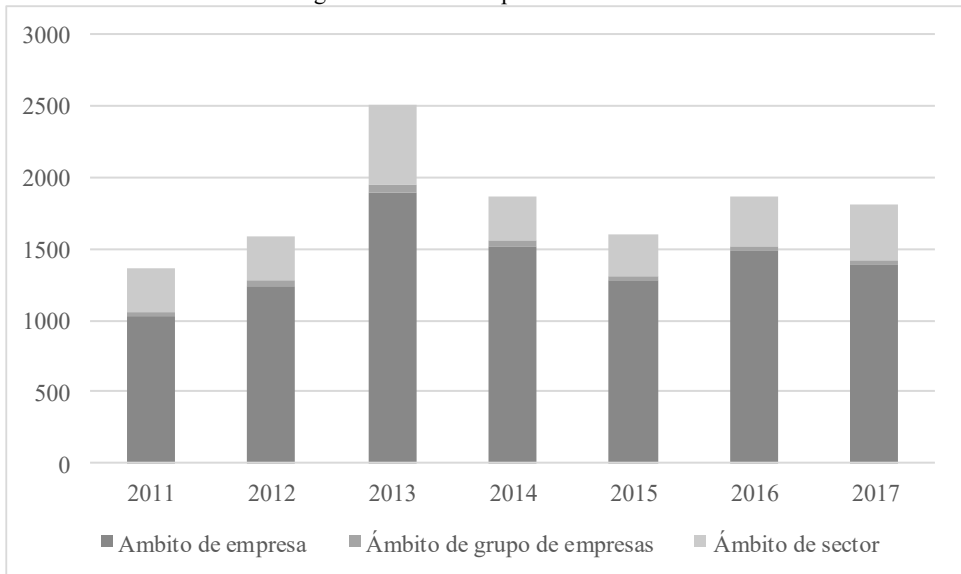
Fuente: Estadísticas de condiciones de trabajo y relaciones laborales. Convenios colectivos de trabajo <https://expinterweb.empleo.gob.es/series/>. Datos en porcentajes.

Figura 17 Jornada media pactada



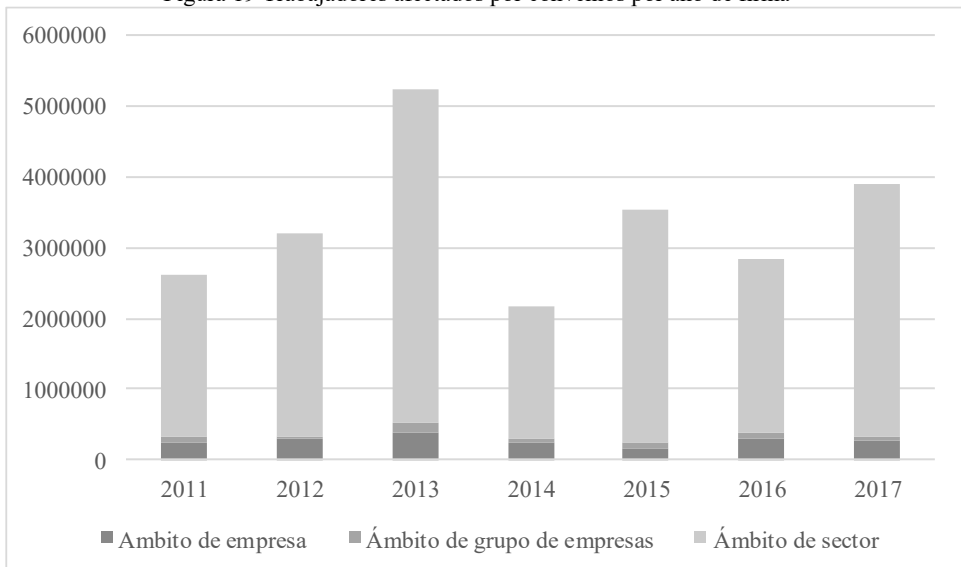
Fuente: Estadísticas de condiciones de trabajo y relaciones laborales. Convenios colectivos de trabajo <https://expinterweb.empleo.gob.es/series/>. Datos en número de horas al año.

Figura 18 Convenios por año de firma



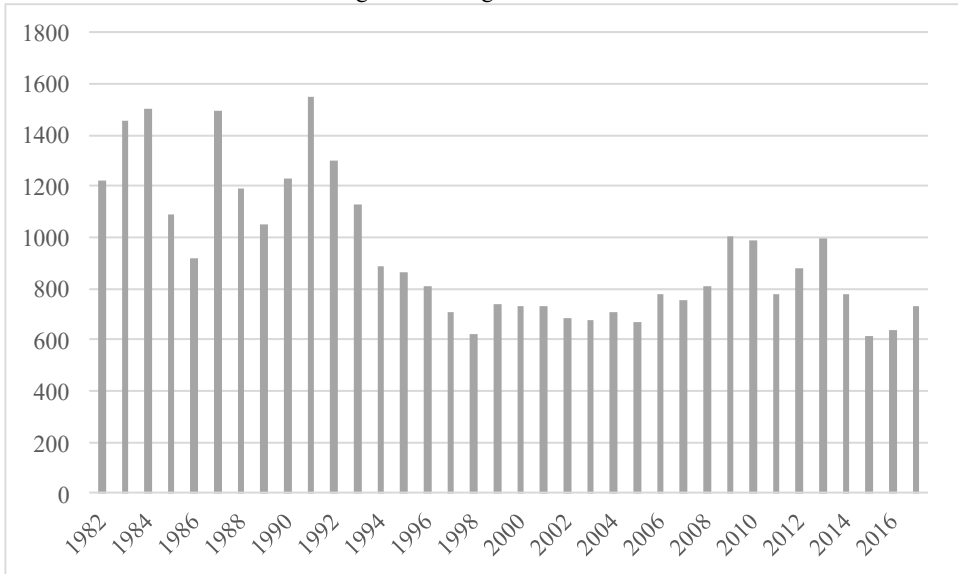
Fuente: Estadísticas de condiciones de trabajo y relaciones laborales. Convenios colectivos de trabajo <https://expinterweb.empleo.gob.es/series/>. Datos en número de convenios en diciembre de cada año.

Figura 19 Trabajadores afectados por convenios por año de firma



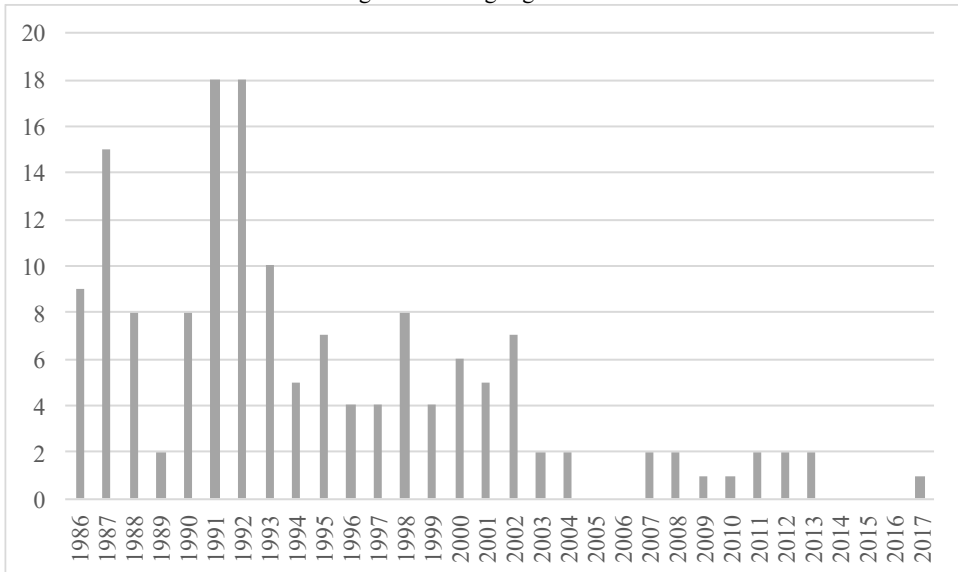
Fuente: Estadísticas de condiciones de trabajo y relaciones laborales. Convenios colectivos de trabajo <https://expinterweb.empleo.gob.es/series/>. Datos en número de trabajadores.

Figura 20 Huelgas ordinarias



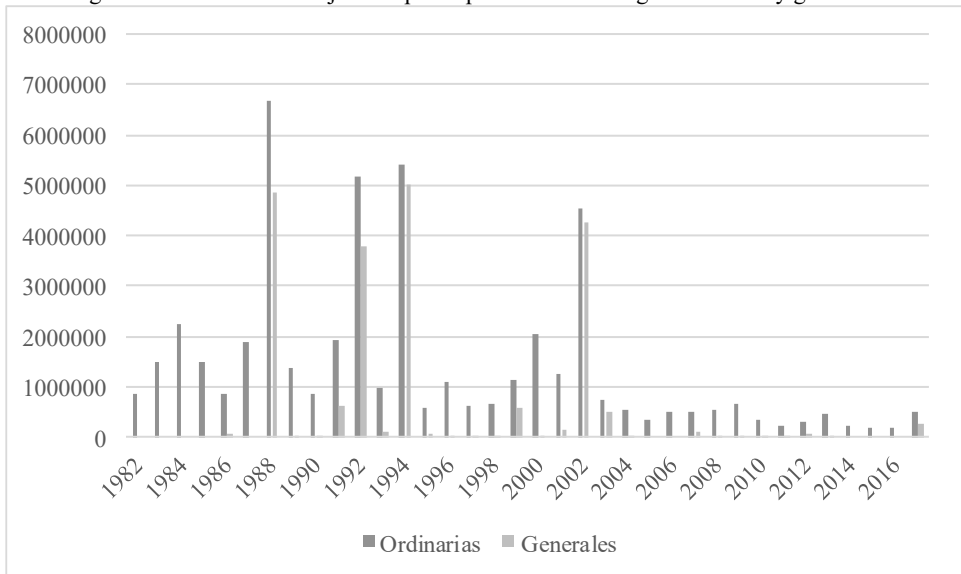
Fuente: Estadísticas de condiciones de trabajo y relaciones laborales. Huelgas y cierres patronales. <https://expinterweb.empleo.gob.es/series/>. Datos en número de huelgas.

Figura 21 Huelgas generales



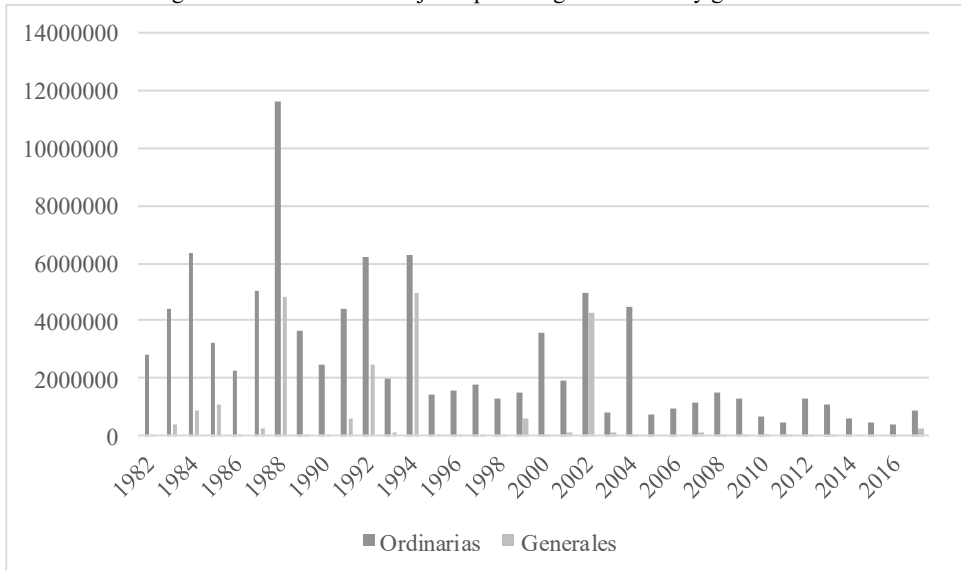
Fuente: Estadísticas de condiciones de trabajo y relaciones laborales. Huelgas y cierres patronales. <https://expinterweb.empleo.gob.es/series/>. Datos en número de huelgas.

Figura 22 Número de trabajadores participantes en las huelgas ordinarias y generales



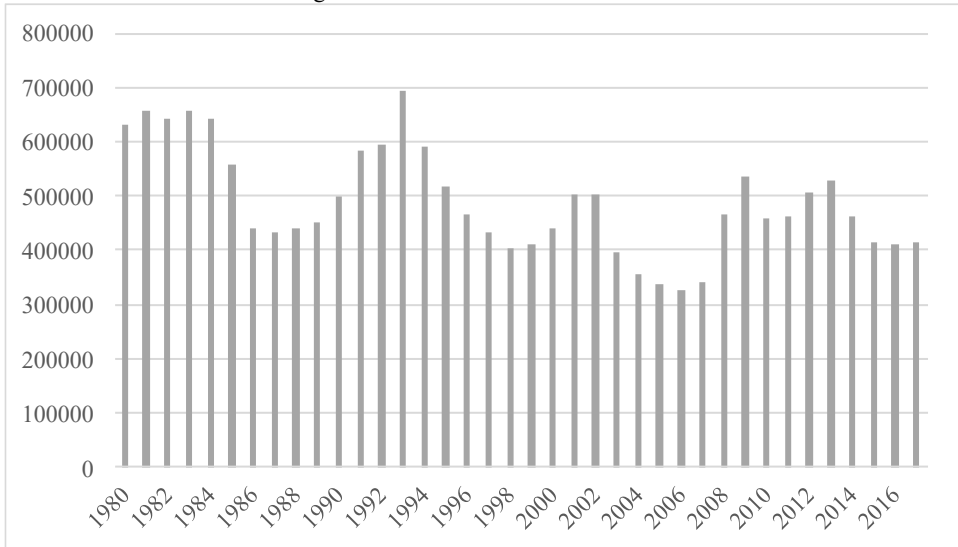
Fuente: Estadísticas de condiciones de trabajo y relaciones laborales. Huelgas y cierres patronales. <https://expinterweb.empleo.gob.es/series/>. Datos en número participantes.

Figura 23 Jornadas no trabajadas por huelgas ordinarias y generales



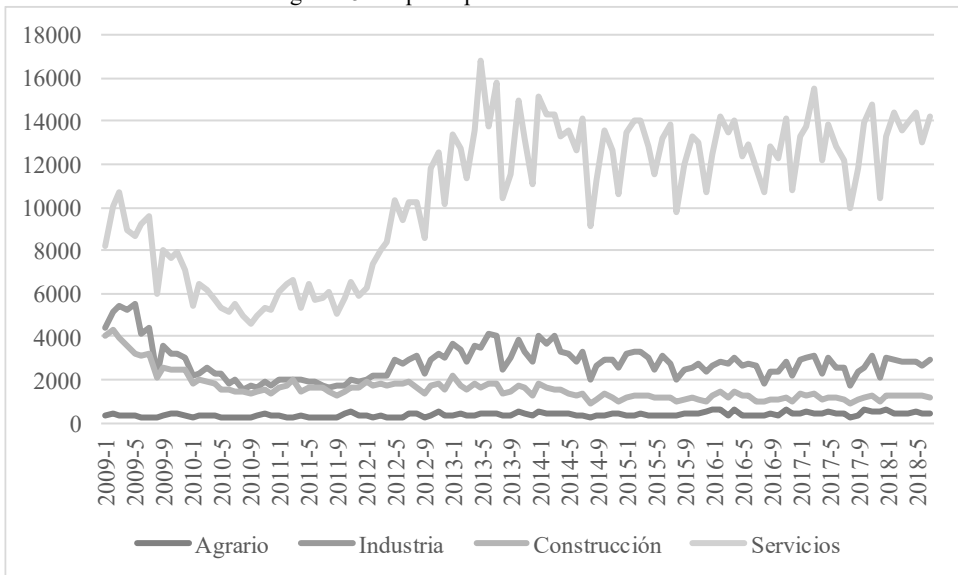
Fuente: Estadísticas de condiciones de trabajo y relaciones laborales. Huelgas y cierres patronales. <https://expinterweb.empleo.gob.es/series/>. Datos en número de jornadas laborales.

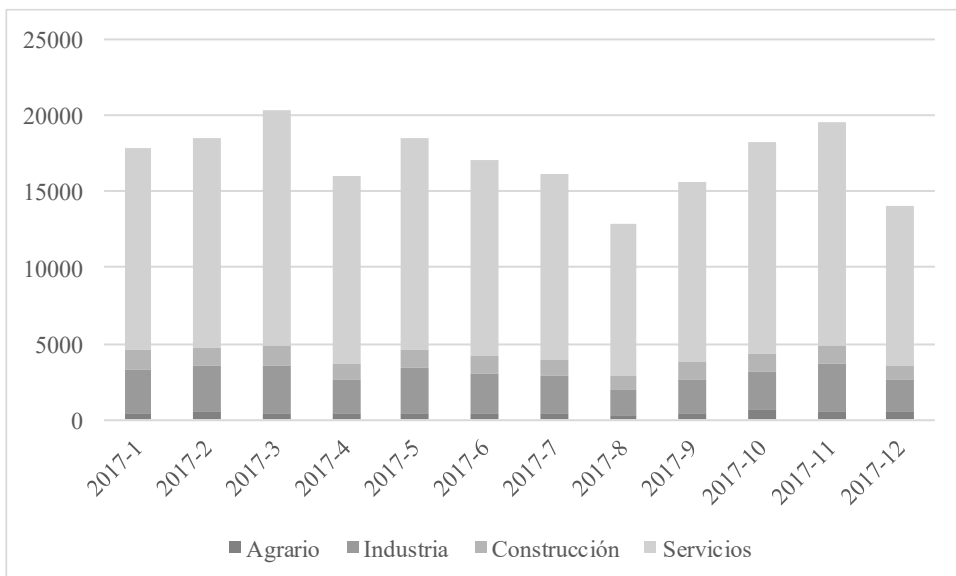
Figura 24 Conciliaciones individuales



Fuente: Estadísticas de condiciones de trabajo y relaciones laborales. Mediación, arbitraje y conciliación. <https://expinterweb.empleo.gob.es/series/>. Datos en número de conciliaciones.

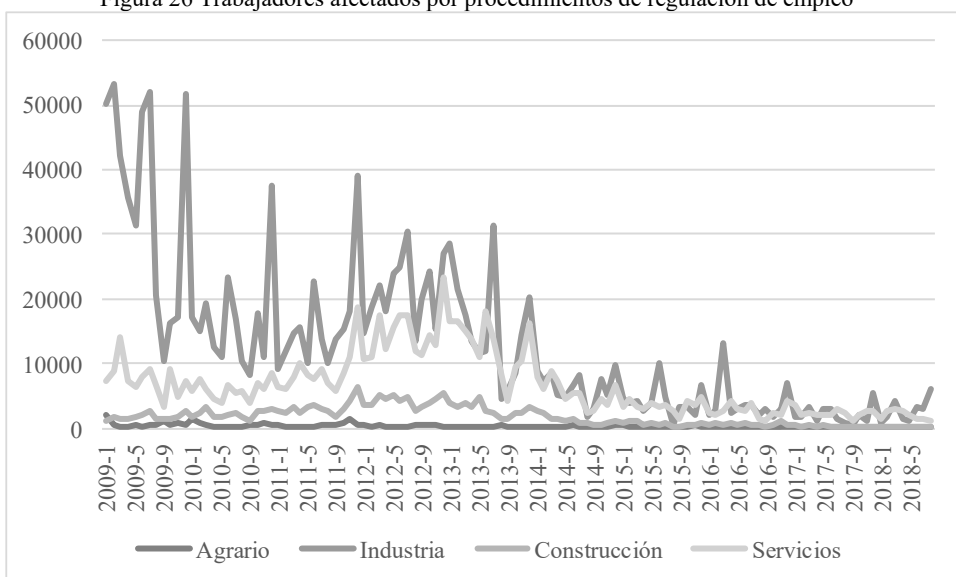
Figura 25 Despidos por sector de actividad





Fuente: Estadísticas de condiciones de trabajo y relaciones laborales. Mediación, arbitraje y conciliación. <https://expinterweb.empleo.gob.es/series/>. Datos en número de despidos.

Figura 26 Trabajadores afectados por procedimientos de regulación de empleo



Fuente: Estadísticas de condiciones de trabajo y relaciones laborales. Mediación, arbitraje y conciliación. <https://expinterweb.empleo.gob.es/series/>. Datos en número de trabajadores.

CONDICIONES SALARIALES (II): EL TRATAMIENTO EN LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA. ESPECIAL REFERENCIA A LAS REGLAS DE SELECCIÓN DE CONVENIOS Y LAS EMPRESAS MULTISERVICIOS. POSIBLES PROPUESTAS DE REFORMA NORMATIVA

MARÍA SEPÚLVEDA GÓMEZ
*Profesora Titular de Universidad
Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Sevilla*

“la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos”

DECLARACIÓN DE FILADELFIA, OIT, 1944

1. TRABAJO Y POBREZA

Según el Informe de la OIT “Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo. Tendencias 2018”¹, a fecha de 2017 el desempleo mundial sigue siendo elevado, aumenta el empleo vulnerable y se ralentiza el ritmo de reducción de la pobreza laboral, siendo alarmante el porcentaje de personas en situación de extrema pobreza laboral en países en desarrollo, que se cifra en torno al 40 por ciento, en tanto que dicho porcentaje se reduce al 8 por ciento en países emergentes. El total de trabajadores, tanto en países en desarrollo como emergentes, que se consideran en situación de extrema pobreza laboral, según este informe, se eleva a 430 millones. Se constata igualmente que en materia de empleo persisten las desigualdades, especialmente en mujeres y jóvenes.

¹ *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo: Tendencias 2018*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra: OIT, 2018. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_631466.pdf

Resulta también preocupante, según el citado Informe, que el previsto giro estructural hacia el sector de los servicios podría someter la calidad del empleo a presiones complejas, de tal manera que podría aumentar la incidencia del empleo a tiempo parcial y el subempleo por insuficiencia de horas y que, por tanto, esa transformación estructural parece tener escasas posibilidades de suscitar mejoras generalizadas de las condiciones de trabajo. En cuanto al crecimiento de los salarios, se constata que seguirá siendo moderado, lo que limitará la demanda agregada, y que la frecuente mala calidad de los puestos de trabajo creados también ha contribuido a limitar los salarios. En ello influye también el alto porcentaje de empleo a tiempo parcial, en el que suele haber salarios más bajos y pocas perspectivas de promoción profesional. En el caso de España, junto a Italia y Portugal, hasta un 70 por ciento de trabajadores a tiempo parcial preferirían trabajar a tiempo completo, en tanto que dicho porcentaje se reduce a una media del 30 por ciento en los países de la eurozona².

Para la OCDE, la pobreza en España es una fuente de inquietud, ya que la proporción de personas en edad de trabajar que vive con menos del 50 por ciento del ingreso mediano es del 15,9 por ciento, la segunda más alta de la OCDE, sólo levemente inferior a Grecia. Se constata además que el crecimiento negativo de los salarios se debe a la importante y creciente parte de trabajadores en empleos mal pagados o a tiempo parcial involuntario³.

Por su parte, la Estrategia Europea 2020⁴ refleja que 80 millones de personas corrían riesgo de pobreza antes de la crisis, de los que 19 millones son niños, y que el 8 % de los trabajadores no ganan lo suficiente para abandonar el umbral de pobreza, siendo los trabajadores en paro especialmente vulnerables a la pobreza, fijando entre uno de sus principales objetivos reducir el número de europeos que viven por debajo del umbral nacional de pobreza en un 25 %, liberando de la pobreza a 20 millones de personas, para lo que formula una serie de propuestas.

Por otro lado, téngase en cuenta que para medir el riesgo de pobreza no sólo se tiene en cuenta el nivel de ingresos de una unidad familiar, sino también la carencia material severa de bienes y su baja intensidad laboral, de manera que el concepto de riesgo de pobreza y/o exclusión social se amplía para considerar no sólo los términos monetarios (nivel de renta), sino un concepto multidimensional para definir la pobreza y/o exclusión social⁵. Entre los bienes cuya carencia se considera relevante

² *Ibíd.*, p.29.

³ ECD Economic Outlook Database (No. 103), Junio 2018. <https://www.oecd.org/spain/Employment-Outlook-Spain-ES.pdf>

⁴ Comunicación de la Comisión europea: *EUROPA 2020 Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, Bruselas, 3.3.2010 COM (2010) 2020 final.

⁵ Indicador AROPE, referido al grupo de personas en riesgo de pobreza y/o exclusión social, que según la Estrategia Europa 2020 se les denomina ERPE (personas En Riesgo de Pobreza y/o Exclusión) o las siglas en inglés AROPE (At Risk of Poverty and/or Exclusion). Fuente: http://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INESeccion_C&cid=1259941637944&p=1254735110672&pagenome=ProductosYServicios/PYSLayout.

a los efectos de medir el umbral de pobreza se encuentran no sólo cierto tipo de alimentos y electrodomésticos básicos, sino también el retraso en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de gas, comunidad...), entre otros. Es evidente que si no se puede contar con estos bienes básicos, en gran medida se debe a la falta de ingresos o ingresos adecuados, especialmente el salario si hablamos de personas que forman parte de la población activa, es decir, en edad de trabajar, ya estén ocupadas o desocupadas.

En otras aportaciones contenidas en este libro se aborda con más profundidad el estudio de trabajadores en situación de pobreza en el mercado laboral español, por lo que nos remitimos a ellas. Hacemos, no obstante, especial hincapié en el hecho de que contar con un salario, adecuado, es un factor decisivo para que pueda considerarse como medio de vida de quienes trabajan o pretenden hacerlo, y que no sólo el desempleo es motivo de pobreza, sino también el empleo precario de mala calidad. Pese a que el objetivo de consecución de empleo de calidad sea una constante en las normas -tanto nacionales como europeas- desde la era dos mil, sin embargo el concepto de calidad en el empleo ha girado en torno a una visión cuantitativa del mismo. Las políticas activas han estado orientadas principalmente a la reducción del nivel de desempleo y las reformas laborales, especialmente la de 2012, y han tenido como uno de sus objetivos principales éste, o al menos ha constituido el argumento en base a cual se han modificado sustancialmente la funcionalidad de algunas instituciones laborales básicas propias de todo sistema democrático de relaciones laborales, como es la negociación colectiva, entre otras.

Son numerosos y variados los factores que pueden incidir tanto en el nivel de empleo de un mercado de trabajo como en el nivel de calidad del mismo, sin duda. Entre ellos el marco regulador de la relación laboral y el espacio que las normas laborales permiten a la autonomía colectiva. Sin ánimo de exhaustividad, es desde esta perspectiva jurídica desde la que vamos a abordar la influencia o el resultado que está teniendo el actual régimen jurídico de la negociación colectiva, en particular en lo que se refiere a las reglas legales sobre la selección del convenio colectivo aplicable a una empresa, en el actual deterioro o devaluación de los salarios de los trabajadores empleados. Devaluación salarial que, en demasiados casos, lleva a mantener la afirmación de que tener trabajo y estar en la pobreza, o en su umbral, ya no son situaciones antitéticas.

Si bien las reglas legales de selección del convenio aplicable son las mismas para todas las relaciones laborales y, por tanto, para todas las empresas, especial interés reviste su aplicación práctica a un modelo de empresa en expansión desde finales de los años noventa: las empresas multiservicios. La interrelación del actual marco jurídico laboral con la consolidación del modelo de organización de la producción de forma descentralizada, hacen que este tipo de empresas haya proliferado en el mercado de trabajo precarizando de forma exponencial las condiciones de trabajo en la relación laboral, especialmente el salario.

2. INFLUENCIA DE LA NORMA LABORAL ESTATAL EN LA SELECCIÓN DEL SALARIO FIJADO POR LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

Si la norma estatal se limita a fijar anualmente el nivel mínimo de salario que debe percibir todo trabajador asalariado a tiempo completo (art. 27 ET)⁶, y la negociación colectiva es la que fija la cuantía del salario respetando dicho salario mínimo legal (art. 26 ET), podría llegarse a la conclusión de que la devaluación salarial se debe a que los sujetos colectivos que representan a trabajadores y empresarios así lo han decidido libremente, y que en sus intercambios negociales han llegado a ese pacto.

Sin embargo, este razonamiento resulta incorrecto y constituye más bien un sofisma. Antes al contrario, y es algo ampliamente analizado por la doctrina que por conocida omitimos su cita, se podría afirmar que el actual marco regulador de la relación laboral, en especial sus fórmulas de flexibilidad interna y externa, así como la regulación de la negociación colectiva, hacen que el convenio colectivo aplicable se torne en muchos casos en instrumento de devaluación salarial, lo que evidentemente va a afectar a las condiciones de vida y de trabajo de la población asalariada. Seguidamente indicaremos las principales causas de ello, no sin antes hacer una breve reflexión en torno al papel de la negociación colectiva en relación con la afirmación acabada de hacer.

La libertad de contratación de las empresas, o acceso a un mercado de trabajo ilimitado, por un lado, y la individualización de las condiciones de trabajo, por otro, produjeron en el pasado unas condiciones de vida y de trabajo tan pésimas que hicieron surgir el asociacionismo obrero y el germen de lo que después se conocerá como negociación colectiva. Constituyó un desafío al individualismo liberal como forma colectiva de fijar las condiciones de trabajo, que ha perdurado en el tiempo, y cuyo principal objetivo ha sido fijar colectivamente las condiciones de trabajo. De manera que el desequilibrio de partida entre el trabajador individual frente a la empresa se compensaba con la presión que ejerce una colectividad de trabajadores frente a la empresa a la hora de fijar las condiciones de trabajo. Ésa ha sido primigenia y originalmente la función de la negociación colectiva, función que permanece y sigue identificando a este instrumento colectivo. Sin embargo, entre aquella época y la actual, podemos llegar a afirmar que la negociación colectiva en muchos casos ha pasado a ser un instrumento de devaluación salarial, es decir, una herramienta para reducir el salario de los trabajadores, entre otras condiciones de trabajo. Es decir, que pese a ser el medio colectivo por el que se siguen fijando las condiciones de trabajo, en buena parte ha perdido su objetivo de mejorar las condiciones de vida y de trabajo, de manera que su resultado no sólo no mejora, sino que empeora en muchos casos la situación de los trabajadores. Algo, cuando menos, paradójico.

⁶ Real Decreto-Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (BOE 24 de octubre).

Sin podernos detener aquí en las causas de esta transformación, que son muchas y variadas, lo cierto es que ese instrumento colectivo y su resultado vienen reconducidos por la norma estatal a cumplir una función de flexibilidad de la relación laboral y de gestión de las necesidades de cambio en las empresas. Ello es algo constatado por abundante doctrina al respecto, cuya cita sería un ejercicio imposible, por lo que no vamos a insistir en esta idea. Pero de la misma cabe destacar dos conclusiones: la primera, que la influencia del Estado en las relaciones laborales a través de su poder normativo es una constante en la historia del Derecho del Trabajo y sigue siéndolo. Y la segunda, que la función y espacio de la autonomía colectiva los fija la norma estatal, pese a que el mandato constitucional ordena al legislador garantizar el derecho a la negociación colectiva y el carácter vinculante de los convenios colectivos (art. 37.1 CE)⁷. Cobra sentido aquí la afirmación “el Derecho no crea el poder, sino que solamente es «una técnica de regulación del poder social»”⁸.

De manera que el sofisma con el que empezamos este apartado enmascara la verdadera conclusión, que debería ser: si el salario aplicable a los trabajadores está deteriorado es fundamentalmente por la influencia que ejerce la norma estatal en la fijación y selección de aquél, sea directa o indirectamente, más que a la negociación colectiva por sí misma⁹.

Por tanto, el marco regulador de la flexibilidad de las condiciones de trabajo y de la negociación colectiva viene a ser un factor muy determinante no sólo de la cuantía del salario, sino también de que la selección del salario pactado en la negociación colectiva sea en muchos casos el más devaluado entre los posibles aplicables. Entre los diversos mecanismos legales que inciden en este resultado vamos a destacar principalmente uno de ellos, por tratarse en general del más incisivo en la devaluación del salario, y en especial en fórmulas de descentralización productiva. Nos referimos a la regla legal que da prioridad aplicativa al convenio de empresa (art. 84.2 ET), que pasamos a tratar seguidamente.

3. LA SELECCIÓN DEL CONVENIO COLECTIVO APLICABLE A EFECTOS DE SALARIOS. EL IMPACTO DEL CONVENIO DE EMPRESA

Es sabido que la reforma legal operada sobre la negociación colectiva por la Ley 3/2012, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, entre otras reglas, establece la prioridad aplicativa del convenio de empresa en una serie de

⁷ Siendo significativa a estos efectos la STC 8/2015.

⁸ O. Kahn-Freund, *Trabajo y Derecho*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1987, p. 48.

⁹ Vid. M. Sepúlveda Gómez, “La influencia de la norma estatal en la negociación colectiva desde la perspectiva de la segmentación laboral”, en AA.VV., *Impacto de la negociación colectiva sobre la segmentación laboral: causa determinante y elemento de contención*, Coordinador J. Cruz Villalón, Tirant lo Blanch, 2015, pp. 117-158.

materias esenciales de la relación laboral, entre ellas la cuantía del salario; esta misma preferencia se establece respecto de los convenios para grupos de empresas y los de una pluralidad de empresas vinculadas por razones organizativas o productivas y nominativamente identificadas (art. 84.2 ET)¹⁰. Aunque hace tiempo se venía poniendo de manifiesto la necesidad de un cambio en la estructura de la negociación colectiva, hasta ahora ésta ha sido una materia residenciada en el ámbito de la propia negociación colectiva y de los interlocutores sociales. La reforma 2011, aunque apostaba también por la preferencia del convenio de empresa, no obstante permitía que los acuerdos interprofesionales pudieran pactar otra regla distinta de estructura de la negociación colectiva y de concurrencia. Es, por otro lado, también la opción tomada por otros ordenamientos de nuestro entorno, dentro de un Derecho del trabajo de la crisis que considera que el nivel de empresa es el más apropiado para que las condiciones de trabajo estén adaptadas a las circunstancias de cada empresa concreta, por ser el nivel más cercano e inmediato a las mismas.

En el plano de la propia negociación colectiva, el II Acuerdo para el empleo y la negociación colectiva, 2012, 2013 y 2014, de 30 de enero de 2012, en su art. 1 asumió el compromiso de potenciar el convenio colectivo de empresa mediante *los convenios sectoriales deberán propiciar la negociación en la empresa, a iniciativa de las partes afectadas, de jornada, funciones y salarios por ser el ámbito más adecuado para configurar estas materias. Y ello sin perjuicio de otras alternativas complementarias a los convenios de empresa, como son los acuerdos o pactos de empresa suscritos por sujetos legitimados en el artículo 87.1 del ET*. Pero es evidente que este compromiso no fue viable con la nueva redacción dada al art. 84.2 ET por la reforma 2012, que vino a establecer de forma impositiva la prioridad aplicativa del convenio de empresa en las condiciones más importantes de la relación laboral, prioridad indisponible mediante los acuerdos interprofesionales del art. 83.2 ET. Lo que llevó a la doctrina a afirmar que “nos encontramos ante una norma imperativa, de *ius cogens* de la negociación colectiva, que llega a privar de sus funciones a los mismos acuerdos de ordenación del sistema negocial”¹¹. Por su parte, el reciente IV Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva, para los años 2018, 2019 y 2020, suscrito el 5 de julio de 2018¹², omite toda referencia a los

¹⁰ Se sigue en este apartado, en parte, las reflexiones para el debate que expuse en el Seminario sobre Las Reformas Laborales de 2012, organizado en el seno de los proyectos Proyecto de I+D DER2009-08766: Gestión Socialmente Responsable de la Crisis”; Proyecto de Excelencia SEJ 322 “Régimen Jurídico de los Mercados de Trabajo Transicionales” y PAIDI SEJ 322 “Integración y Desintegración económica: el marco jurídico de la empresa; SEJ103: Derecho; Mercado Trabajo y Relación Laboral, celebrado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla en octubre de 2012, y publicado en AAVV , Estudios en torno a la Reforma Laboral de 2012, E. Castellano Burguillo, E. e I.Feria Basilio (Directoras), ed. Punto Rojo, Sevilla, 2013, págs. 163-188.

¹¹ Rodríguez-Piñero Royo, M. (2012), “Eficacia personal e inaplicación del convenio colectivo”, XXV Jornadas de estudio sobre negociación colectiva. La reforma laboral de 2012, publicación electrónica consultable en la siguiente dirección:
http://www.empleo.gob.es/es/sec_trabajo/ccncc/G_Noticias/Jornadas/Jornadas.htm

¹² Resolución de 17 de julio de 2018, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica el IV Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (BOE 18 de julio).

convenios de nivel de empresa y su prioridad aplicativa, y dirige sus cláusulas a todos los convenios colectivos en general, entre las que el salario, su cuantía y revisión es la única condición de trabajo que recoge.

Como ya ha manifestado la doctrina, pese a que la fórmula legal se presenta como una excepción a la regla general dispuesta en el art. 84.1, podría ahora mantenerse lo contrario, siendo la prioridad aplicativa del convenio de empresa la regla general en cualquier supuesto de concurrencia de convenios colectivos, sean del nivel que sean, lo que en la filosofía de la Ley 3/2012 presupone el declive del convenio de sector que queda denostado por considerarse un instrumento alejado de la realidad de cada empresa.

Sin que se pueda abordar aquí la estructura de la negociación colectiva, sí cabe plantear la cuestión de si la reforma del art. 84 ET, estableciendo esta prioridad aplicativa de ciertas materias del convenio de empresa, pretende solucionar los problemas que desde hace tiempo se achacan a la estructura de la negociación colectiva. La ley 3/2012, en su preámbulo, expresamente se refiere al objetivo de “*garantizar la descentralización convencional en aras de facilitar una negociación de las condiciones laborales en el nivel más cercano y adecuado a la realidad de las empresas y de sus trabajadores*”. Es evidente que la respuesta debe ser negativa, toda vez que la reforma de este precepto persigue de nuevo como finalidad la adaptación de la negociación colectiva a las empresas -como lo es también en el mecanismo de la inaplicación del convenio-. Aunque no se dice expresamente, se considera que el convenio de sector no se adapta a la realidad de la empresa y, esto sí expresado, los estatales y autonómicos pueden impedir esa prioridad aplicativa del convenio de empresa, siendo esta razón la que legitima que la ley imponga esta prioridad “*en materias que se entienden primordiales para una gestión flexible de las condiciones de trabajo*” (preámbulo, IV).

Se deduce, pues, que no es objeto de la reforma evitar la atomización de la negociación colectiva, ni su fragmentación, ni dar solución a la elección de convenio colectivo aplicable en sectores emergentes o que realizan actividades multiservicios que no se ajustan a un solo sector, entre otros problemas, hasta ahora no solucionados. El objetivo es atender la emergencia en la que se encuentra el mercado de trabajo, la economía y la productividad, facilitando que se puedan pactar condiciones de trabajo más ajustadas a las circunstancias de cada empresa. Y el mecanismo jurídico utilizado es el de establecer una nueva regla de concurrencia, como excepción a la regla general, a través del cual se coloca en un nivel secundario a la negociación colectiva sectorial, y el auge de la de nivel de empresa, en la que las representaciones colectivas son más débiles¹³, de lo que se deduce por la doctrina “un profundo rechazo de la acción sindical, considerada por el gobierno legislador

¹³ C. H. Preciado Domènech, *Una primera aproximación al Real Decreto-Ley 3/2012, de reforma laboral*, Editorial Bomarzo, p.39.

más un elemento disfuncional a la economía que un instrumento de contrapoder colectivo”¹⁴.

Se trata de una opción del legislador de nuestro país y otros de nuestro entorno que, en las circunstancias de desempleo y crisis existentes durante esos años, opta por sacrificar una función que ha sido tradicional y propia de los convenios colectivos de sector, a favor del convenio de empresa, esto es, la función de igualar las condiciones de trabajo y los costes de producción en las distintas empresas que compiten en el mercado - además de ser el nivel que mejor permite la participación de los sindicatos en la determinación de condiciones de trabajo-. Siendo por tanto “una de las funciones consustanciales que ha de cumplir la negociación de ámbito sectorial: a saber, la de establecer unos estándares mínimos de obligada aceptación por parte de todas las empresas encuadradas en un determinado sector que ordene las reglas de juego y evite la competencia desleal o el llamado *dumping* social entre ellas”¹⁵. De manera que los convenios colectivos de sector son igualmente una herramienta de suma importancia para regular el sector y para hacer que la competencia entre empresas no se vea falseada por una tendencia a fijar su competitividad en base a la reducción de costes laborales, entre otras. Esta tendencia se ha considerado desde siempre como una competencia desleal, y se ha intentado impedir mediante una serie de técnicas jurídicas que pretenden proteger la posición del sindicato como garante de esa igualdad de costes¹⁶.

La reforma laboral de 2012 ha marcado un punto de inflexión en la materia a través de la preferencia por la empresa considerada individualmente, a la que se sitúa en primer plano, en tanto que el convenio colectivo de sector deja de ser un suelo de contratación en materia de condiciones de trabajo que impide a las empresas del sector la fijación de condiciones inferiores a las reguladas en el mismo. En un plano más general, también la propia autonomía colectiva se ve afectada, pues la norma sustrae a los sujetos que intervienen en el sistema de negociación colectiva la decisión de fijar las propias reglas funcionamiento de sus relaciones.

El tiempo transcurrido y el uso que se ha hecho de esta regla confirma que más allá de ser simplemente una técnica para dirimir la concurrencia conflictiva de convenios colectivos, altera una parte sustancial de las funciones que viene cumpliendo este instrumento, el convenio colectivo, desde su aparición en las relaciones laborales y su pleno reconocimiento jurídico. No obstante lo anterior, apuntamos algunos de sus efectos, sin ánimo de exhaustividad, que ya en su día tuve

¹⁴ A. Baylos Grau, A., “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 nº 57, Bomarzo (monográfico sobre *La reforma laboral*), 2012, p. 9.

¹⁵ R. Escudero Rodríguez, *La negociación colectiva en España: una visión cualitativa*, Tirant lo Blanch, 2004, p. 29.

¹⁶ M. Sepúlveda Gómez, “La función uniformadora de condiciones de trabajo del convenio colectivo de sector y la libertad de establecimiento en el derecho comunitario, en AAVV *Cuestiones problemáticas de la negociación colectiva*. XXVII Jornadas Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales). Monografías Temas Laborales, núm. 42/2009, p. 365.

ocasión de exponer, y que estudios recientes han confirmado¹⁷, al menos en las muestras de convenios colectivos analizados con vigencia a partir de 2013, cuya duración en muchos casos es inusualmente prolongada.

En el terreno de la hipótesis, planteábamos si la nueva regla legal de prioridad aplicativa de determinadas materias del convenio colectivo de empresa era llevada a la práctica, en una misma empresa se aplicarían a la vez dos convenios colectivos, esto es, el de la propia empresa en las materias con prioridad aplicativa, y el de sector vigente y aplicable en el resto de materias que no gozan de prioridad para el nivel de empresa.

Se podría argumentar de contrario que esto mismo podría suceder antes de la reforma porque la estructura pactada de la negociación colectiva suele contemplar el reparto de materias negociables entre las distintas unidades de negociación. Pero la diferencia estriba, no sólo en el hecho de que ahora la regla de concurrencia es preceptiva e indisponible por mandato legal -con lo que la misma regla legal se convierte en inadaptable a los cambios-, sino también en que el efecto que pretende lograr la norma es alentar la negociación de convenios de empresa allí donde no los haya hasta el momento. De manera que -dejando al margen la cuestión de que deberá haber voluntad por la empresa y representantes de los trabajadores de negociar, lo que no siempre ocurrirá por razones diversas- se supone que en un determinado plazo aumentará el número de convenios de empresa.

Esta hipótesis de partida ha sido confirmada, y no sólo el hecho de aumento considerable de convenios de empresa, con regulación peyorativa de los salarios, sino también de prácticas consistentes en una regulación a nivel de empresa de aspectos retributivos que no gozan de la prioridad establecida por el art. 84.2 ET. Por ejemplo, modificación de la estructura del salario, nuevas formas de doble escala salarial, supresión de complementos salariales, reducción de la cuantía de complementos extrasalariales, en particular las mejoras voluntarias de Seguridad Social y las ayudas sociales de diversa índole¹⁸. Y no es que se trate de contenidos ilegales, sino de contenidos que no gozan de la prioridad aplicativa y pese a ello se recogen, lo que supone el riesgo de su indebida aplicación prioritaria por parte de la empresa. Evidencia por otro lado, el interés por la ocupación de la unidad de negociación cuando el convenio colectivo de sector decaiga en su vigencia, a modo de huida del convenio de sector¹⁹.

¹⁷ “La prioridad aplicativa del convenio de empresa en materia salarial”, J. B. Vivero Serrano, J. Cruz Villalón, J. Pérez Rey, M. Sepúlveda Gómez y R. Morato García, en AA.VV. Los convenios colectivos de empresa de nueva creación tras la reforma laboral de 2012, (Coords. C. L. Alfonso Mellado et alii), Observatorio de la Negociación Colectiva, Confederación Sindical de Comisiones Obreras, Lefebvre El Derecho, Madrid, 2016, pp. 97-237, en el que se analiza una muestra de cien convenios colectivos de empresa negociados con posterioridad a la reforma laboral de 2012.

¹⁸ “La prioridad aplicativa del convenio de empresa en materia salarial”, cit. pp. 107 a 110.

¹⁹ “La prioridad aplicativa del convenio de empresa en materia salarial”, cit. p. 122.

Con el simple cambio de una regla que técnicamente se presenta como de prioridad aplicativa de determinadas materias, se llega no sólo a una situación de jerarquía entre convenios, sino también a la atribución de una función de complementariedad y subsidiariedad del convenio de sector respecto del convenio de empresa: la primera por aplicarse el convenio de sector sólo en aquellas materias que no son preferentes en el convenio de empresa, y la segunda porque el convenio de sector se aplicaría en su totalidad en defecto de convenio de empresa nuevo. Un papel sin duda secundario para el convenio de sector que, además, conlleva a una situación de inseguridad sobre el convenio aplicable en cada momento, pues habrá de conocerse la situación de vigencia y pactos de cada convenio de empresa para saber si se aplica o no el de sector, total o parcialmente, situación que escapa o cuando menos dificulta su control por los sindicatos.

Por otro lado, en situaciones de existencia de ambos niveles de negociación - sector y empresa- se planteaba que la nueva regla podría dar lugar a que los convenios de empresa regulasen sólo las materias en las que tienen prioridad aplicativa, como apuntaba la doctrina “a modo de un criterio de especialidad o competencia”²⁰, en tanto que el resto de materias no lleguen a negociarse en ese ámbito para que se apliquen las pactadas en el convenio de sector y, a su vez, éstos también lleguen a especializarse en materias que no son prioritarias en el nivel de empresa. Sin duda esto sería un efecto que incide, como el anterior, en la estructura de la negociación colectiva que sin cambiar su armazón ve desplazados sus contenidos entre diferentes unidades de negociación. Pero en la práctica se constata que dicha especialización no se ha producido mediante un reparto articulado de materias entre los dos niveles de negociación, ya que más bien lo que se ha ocurrido en muchos convenios, sobre todo de empresas pequeñas, es que se han limitado a regular sólo aquellas materias que gozan de la prioridad aplicativa, a modo de descuelgue del convenio de sector²¹.

Otro efecto derivado del aumento del número de convenios de empresa es la diferenciación de condiciones de trabajo para empresas del mismo sector, que precisamente los convenios colectivos de sector evitaban al menos en lo relativo a condiciones de trabajo básicas. Lo que a su vez puede producir de facto una competencia desleal entre empresas, que puede llevar a una negociación colectiva a nivel de empresa a la baja, con la finalidad de conseguir más competitividad a través de ahorros de costes laborales. Esta situación no sólo es desfavorable para los trabajadores, que verían cada vez más reducidas sus condiciones laborales, sino también para las propias empresas, pues la existencia de un mismo nivel de condiciones de trabajo en el sector aplicable por igual a todas las empresa fomenta la competencia empresarial en la calidad del producto y en la innovación de los métodos de producción, lo que genera una situación general más beneficiosa que la producida por la reducción de costes laborales.

²⁰ M. Rodríguez-Piñero Royo, “Eficacia personal e inaplicación del convenio colectivo”, cit., 2012, p.31.

²¹ “La prioridad aplicativa del convenio de empresa en materia salarial”, cit. p. 122.

El hecho, además, de que la reforma laboral 2012 permita la inaplicación del propio convenio de empresa, cuyas condiciones de trabajo pueden ser sustituidas por otras -pactadas o impuestas- sin que esta modificación pueda llegar a conocerse externamente ya que la comunicación a la autoridad laboral es a los solos efectos de depósito (art. 82.3 ET), no de su publicación, puede generar un clima de desconfianza entre las propias empresas del mismo sector, que les haga tender a la reducción de condiciones de trabajo para ser más competitivas entre las de la misma actividad o sector.

Para finalizar, la prioridad aplicativa del convenio de empresa hace que los sujetos legitimados para negociar en este nivel en representación de los trabajadores adquieran un importante protagonismo. En el caso de empresas que cuenten con representantes unitarios y representantes sindicales, hace que la existencia de este doble canal de representación de los trabajadores en la empresa y la prioridad de las secciones sindicales para negociar en el ámbito de empresa o inferior -según la redacción dada al art. 87.1 ET por el RDL 7/2011- pueden hacer surgir conflictos y tensiones entre ambos tipos de representación de los trabajadores, que podrían ir en detrimento de la propia negociación colectiva. Aunque no se tiene constancia de este efecto, sin embargo sí se ha comprobado que en muchas empresas que no contaban con representación de los trabajadores han incentivado su elección a los efectos de poder negociar el convenio de empresa y que en su mayoría estos representantes no están sindicalizados, “por lo que la preferencia por las secciones sindicales es irreal”²². Se constata igualmente que en algunos casos incluso se ha llegado a firmar el convenio con representaciones *ad hoc*, que no tienen legitimación para negociar un convenio colectivo. Además de otros casos en los que el convenio de centro de trabajo amplía su ámbito de aplicación a cualquier otro centro de trabajo futuro que pueda crear la empresa, lo que evidentemente no cumple con la regla de correspondencia entre el ámbito de la negociación y el de la representación de los trabajadores, tal como ha confirmado el Tribunal Supremo²³.

Ha venido, pues, esta modificación legal a devaluar el salario de muchos trabajadores, entre otras condiciones de trabajo, si bien formalmente aparece como resultado de la negociación colectiva. Muchos convenios de empresa, aprovechando la prioridad aplicativa de la cuantía del salario y el desequilibrio de poder en el ámbito de la empresa, no sólo han llevado a cabo importantes reducciones salariales en comparación con el convenio de sector, sino que además modifican la estructura del salario, establecen en muchos casos nuevas formas de doble escala salarial y, en los casos más extremos, llegan a igualar la retribución a niveles del salario mínimo

²² C. L. Alfonso Mellado y G. Fabrega Monfort, “El convenio de empresa tras la reforma laboral: proceso de negociación y legitimidad”, en AA.VV Los convenios colectivos de empresa de nueva creación tras la reforma laboral de 2012, (Coords. C. L. Alfonso Mellado et alii), Observatorio de la Negociación Colectiva, Confederación Sindical de Comisiones Obreras, Lefebvre El Derecho, Madrid, 2016, pp 94-95.

²³ Por todas, vid. SSTS 20-5-2015 [RJ 2015, 2889] y 10-6-2015 [RJ 2015, 4089].

interprofesional previsto anualmente en la norma estatal, para todos los trabajadores al margen del sistema de clasificación profesional, apuntándose por la doctrina que pudiéramos estar en situación de fraude de ley, por no tener como objetivo fijar la retribución a través de la negociación colectiva sino exclusivamente desplazar la aplicación del convenio de sector. Otra práctica de dudosa legalidad detectada ha sido la de llevar a cabo una aplicación retroactiva de la devaluación salarial²⁴.

Pero este panorama se recrudece aún más en situaciones de descentralización productiva, especialmente a través de empresas multiservicios, aunque no sólo. Lo abordamos seguidamente.

4. EMPRESAS MULTISERVICIOS. FACTORES DE DEVALUACIÓN SALARIAL

Existen a día de hoy numerosos estudios en torno a este modelo de empresa que opera exclusivamente en ámbitos de descentralización productiva prestando múltiples y variados servicios a las empresas clientes²⁵. Por haber participado en algunos de ellos, he tenido ocasión de conocer la amplitud de cuestiones jurídicas que provoca la aplicación de las normas laborales a este tipo de empresas y los resultados que por ahora se están produciendo, en especial en materia de selección del convenio colectivo aplicable. Pero también el impacto que está provocando esta forma de empresa en el deterioro de las condiciones de trabajo²⁶. Dado que no es objeto de esta aportación el análisis de este tipo de empresa y las problemáticas cuestiones jurídicas que se derivan de la misma, más modestamente y al hilo de la temática de esta monografía, me limito a indicar algunos de los factores que confluyen en este tipo de organización empresarial que incrementan o pueden incrementar potencialmente los niveles de devaluación salarial de los trabajadores empleados por las mismas. Para ello utilizaré algunas de las conclusiones obtenidas en los estudios citados.

En primer lugar, destaca el hecho de que se trata de un tipo de empresas que sólo prestan servicios en procesos de descentralización productiva. La consolidación

²⁴ “La prioridad aplicativa del convenio de empresa en materia salarial”, cit. pp. 118-119.

²⁵ Por todos, vid. AAVV *Descentralización productiva: Nuevas formas de trabajo y de organización* empresarial. XXXVIII Congreso nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, ediciones Cinca, 2018, y AA.VV. *La negociación colectiva en las empresas multiservicios. Un balance crítico*, Observatorio de la Negociación Colectiva, CCOO, editorial Lefebvre, 2018.

²⁶ M. Sepúlveda Gómez: “La gestión del cambio laboral en la empresas multiservicios desde la perspectiva del convenio colectivo aplicable”, AA.VV. (J. Cruz Villalón dir.), *La negociación colectiva como instrumento de gestión del cambio*, editorial Cinca, Madrid 2017, pp 77-103. “Derechos sindicales, comisión paritaria y solución autónoma de conflictos; prevención de riesgos laborales; régimen disciplinario (en coautoría con J. C. Álvarez Cortés, J. Cruz Villalón, R. Gómez Gordillo, y M. L. Martín Hernández), en AA.VV. *La negociación colectiva en las empresas multiservicios. Un balance crítico*, Observatorio de la Negociación Colectiva, CCOO, editorial Lefebvre, 2018, pp 455-508. “La Estructura Sectorial de la Negociación Colectiva: Problemas a Resolver”, *Civitas Revista Española de Derecho del Trabajo*, nº 127/ 2005, pp. 309-347.

de este modo de organizar la producción y la prestación de servicios, en sí mismo considerado, tiene como uno de los efectos principales en las condiciones de trabajo la aplicación de un régimen jurídico diferente a los trabajadores de las empresas contratistas respecto de los trabajadores de la empresa principal que externaliza parte de su producción o servicios. Es un efecto ampliamente tratado en numerosos estudios en los que se constata que se produce de facto una devaluación en las condiciones de trabajo de aquéllos, por la aplicación del convenio de la empresa contratista. Algo que la doctrina ya viene cuestionando, proponiendo una revisión del concepto de empresario²⁷, a la par que se hace cada vez más patente la necesidad de reformar el art. 42 ET para igualar las condiciones de trabajo de los trabajadores de contratistas²⁸, tanto desde instancias políticas²⁹, como por los agentes económicos y sociales³⁰, y el propio legislador³¹.

Ese efecto de reducción salarial se refuerza porque muchas de las empresas contratistas cuentan con convenio colectivo propio, con la prioridad aplicativa de la cuantía del salario, lo que acentúa aún más la brecha salarial entre trabajadores de la empresa principal y de la empresa contratista. Es especialmente significativo este hecho cuando se trata de empresas multiservicios (EM), pues los estudios constatan cómo hay un crecimiento exponencial de los convenios *in peius* o a la baja de las EM debido a dicha prioridad aplicativa y a la política retributiva *low cost* de las empresas clientes, “que han encontrado en las empresas multiservicios un cauce jurídico complementario, cuando no sustitutivo, al de las empresas de trabajo temporal, sobre todo a raíz de la reforma de la legislación de las ETT’s en el año 1999”³².

De otro lado, en los casos de inexistencia de convenio de empresa, el problema se complica porque por añadidura existe aún a día de hoy la incertidumbre

²⁷ M. F. Fernández López, “El empresario como parte del contrato de trabajo. Una aproximación preliminar”, en AAVV *Empresario, contrato de trabajo y cooperación entre empresas* (Coord. M. F. Fernández López), edit. Trotta, pp 21 y ss, quien se pregunta.: “hasta qué punto la flexibilidad y la gestión indirecta de la mano de obra permiten, en nuestro ordenamiento, la instauración de cortafuegos entre quien presta trabajo y quien se beneficia de él *ex art. 1.2 y 8.1 ET*”.

²⁸ En este sentido, vid. Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, *La negociación colectiva en el sector de empresas multiservicios*, Informes y Estudios, (Director J. Rivero Lamas), Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2006, p. 34, donde se propone una convergencia retributiva con los trabajadores de la empresa principal.

²⁹ Vid. Proposición de ley de modificación del art 42 del Estatuto de los Trabajadores para garantizar la igualdad en las condiciones laborales de los trabajadores subcontratados, de 8 de agosto de 2016, presentada por el Grupo Socialista en el Congreso de los Diputados.

³⁰ Vid. IV Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva, para los años 2018, 2019 y 2020, suscrito el 5 de julio de 2018.

³¹ 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 (BOE 9 de noviembre).

³² J. B. Vivero Serrano, D. Lantarón Barquín, J. Pérez Rey, R. Morato García, A. Todolí Signes: “La remuneración en los convenios colectivos de las empresas multiservicios”, en AAVV, *La negociación colectiva en las empresas multiservicios. Un balance crítico*, cit. pp. 173 y ss.

de qué convenio de sector corresponde aplicar a cada caso concreto de la multiforme realidad de las empresas multiservicios. El principio de unidad de empresa que hace aplicar el convenio de la actividad principal de la empresa multiservicios³³, lleva no sólo a la insegura selección que esto supone, sino que una vez seleccionado el convenio de un sector concreto se aplique a trabajadores que desempeñan una actividad diferente. Esto hace que unos determinados contenidos que se han pactado en función de las características propias de un concreto sector de actividad, se apliquen a otros tipos de actividad que ninguna relación guardan con aquéllas. A ello se añade que, en la práctica, la inexistencia de convenio de empresa lleva a la empresa multiservicio a aplicar a sus trabajadores las condiciones de trabajo conforme a los mínimos legales contemplados en las normas laborales, alegando que no resulta de aplicación ningún convenio de sector por no existir el sector de empresas multiservicios. Tanto si la EM cuenta con convenio colectivo propio como si no, se constata en todo caso una huida de la aplicación del convenio de sector a toda costa mediante fórmulas diversas³⁴.

Existen otros factores que debilitan la posición de los trabajadores de las empresas multiservicios y una posible negociación colectiva real, ya que “en este tipo de empresas la presencia sindical es prácticamente nula³⁵, precisamente por la alta rotación de trabajadores y la precariedad en las condiciones de trabajo³⁶. En muchos casos ni siquiera existirá la representación estatutaria -comité de empresa o delegado de personal-, bien por el tamaño de la empresa o bien por la falta de iniciativa de trabajadores que se encuentran en posición de vulnerabilidad, tanto en sus condiciones de trabajo como de mantenimiento del empleo”³⁷.

Pero en mi opinión, los factores principales que llevan a esta situación son dos: por un lado, la desigualdad de condiciones de trabajo, especialmente la retribución, provocada por la descentralización productiva. Sin que haya una respuesta por parte del ordenamiento al respecto, lo que lleva a un uso desmedido de tal forma de organización empresarial, que evita el ámbito de aplicación tanto de la norma estatal como de la norma convencional a quienes reciben la prestación de

³³ STS, en unificación de doctrina, de 17 de marzo de 2015 (rec. 1464/14).

³⁴ En este sentido, J. B. Vivero Serrano, D. Lantarón Barquín, J. Pérez Rey, R. Morato García, A. Todolí Signes: “La remuneración en los convenios colectivos de las empresas multiservicios”, cit., pp 179 y ss.

³⁵ En este sentido Vicente Palacios, M. A., *Empresas multiservicios y precarización del empleo. El trabajador subcedido*, Atelier, 2016, p.14, afirmando que “no parece arriesgado pensar que se trata de una realidad que ha sido favorecida, cuando no directamente propiciada, por las propias empresas”.

³⁶ Para Esteve-Segarra, E., *Externalización laboral en empresas multiservicios y redes de empresas de servicios auxiliares*, Tirant lo Blanch, 2016, p. 195, “El hábitat natural de los trabajadores de estas empresas son centros de trabajo dispersos, muchas veces pequeños y fragmentados, con un recurso generalizado además a empleo atípico (trabajadores temporales y a tiempo parcial) con una alta rotación, donde el desarrollo de una acción sindical organizada ofrece grandes dificultades.

³⁷ M. Sepúlveda Gómez, “La gestión del cambio laboral en la empresas multiservicios desde la perspectiva del convenio colectivo aplicable” cit., p. 98.

servicios de los trabajadores. Y, por otro lado, la centralidad excluyente del convenio de empresa en materia de condiciones básicas de trabajo como es el salario, entre otras.

5. PROPUESTAS DE REFORMA NORMATIVA

Sin ánimo de simplificar el alcance de la materia, por razones de síntesis, apuntamos como propuestas de reforma normativa, acorde con lo expuesto en esta aportación, las siguientes:

1) La reforma definitiva del art. 42 del ET, de forma que se garantice la equiparación de condiciones de trabajo de los trabajadores de empresas contratistas y subcontratistas a las del convenio colectivo aplicable a la empresa principal. Sólo entonces se podrá mantener con seguridad que la razón prevalente que lleva a las empresas a estas fórmulas de descentralización productiva se debe a razones de especialización en el trabajo.

2) Derogación de la prioridad aplicativa del convenio de empresa. Las reglas de concurrencia de convenios colectivos deben fijarse preferentemente en la negociación colectiva sectorial, así como las condiciones de trabajo básicas. Dadas las características del tejido empresarial español y del mercado laboral es en dicho nivel donde se puede contar con una presencia sindical que actúe realmente como contrapoder en la negociación colectiva y garantice una negociación real.

3) Revisión del concepto de empresario o empleador a efectos laborales. Sin menoscabo de la libertad de empresa en cuanto a su forma de organización de la producción, la norma laboral debe reconocer esa condición a quien recibe realmente la prestación de servicios del trabajador. No hacerlo supone desviar la aplicación de las normas a otras empresas, con frustración de la eficacia de derechos que se deben ejercer en el marco del contrato de trabajo.

4) Revisión del concepto de trabajador. Que incluya no sólo el trabajo jurídicamente dependiente, sino también el trabajo económicamente dependiente.

COLECTIVOS EXCLUIDOS O POSTERGADOS Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA

ANA DOMÍNGUEZ MORALES
*Profesora Sustituta Interina e Investigadora
Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Sevilla*

1. GRUPOS SOCIALMENTE EXCLUIDOS O POSTERGADOS

Hablar de exclusión social implica poner en conexión las circunstancias por las cuales determinados colectivos de personas no consiguen integrarse en la sociedad. Tales circunstancias se identifican con una serie de carencias personales, económicas y sociales que redundan en la postergación de sus miembros de la esfera social y laboral. En efecto, siendo capital el auxilio a tales grupos desde distintas perspectivas, la relación intrínseca entre los conceptos de exclusión- pobreza- empleo, está fuera de toda duda¹. No siempre se da la exclusión total del mercado de trabajo entre los miembros de tales segmentos de población, pero no es inusual que quienes integran estos colectivos - personas con discapacidad, mujeres, jóvenes, personas de edad, entre otros- al mismo tiempo integren el colectivo de trabajadores pobres pues en muchos casos acceden a empleos precarios, para los que se requiere una baja cualificación y la duración de los mismos es limitada en el tiempo.

En 2017 el 26,6 % de la población residente en España estaba en Riesgo de Pobreza y/o Exclusión Social (indicador AROPE, *At Risk of Poverty and/ or Exclusion*). A dos años de que se cumpla el plazo de vencimiento de la Estrategia Europa 2020, el objetivo social fijado en la misma en relación a la reducción de la pobreza y la exclusión social está lejos de cumplirse. Ha mejorado en los últimos años, eso sí, gracias a la recuperación parcial de la economía y de ocupación laboral en los países

¹ Vid. un análisis conceptual sobre «exclusión social» en RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M., “Empleo y exclusión social”. Relaciones laborales. Revista crítica de teoría y práctica, nº1, 2002.

de la Unión Europea². No obstante, España sigue estando por encima de la media de la Unión en cuanto a nivel de pobreza y exclusión social.

Se demuestra, en definitiva, que la vía más efectiva para luchar contra la pobreza y la exclusión social no solo es el crecimiento económico sino en buena parte la creación de empleo³. En efecto, la capacidad de trabajar de forma productiva es uno de los recursos más importantes que poseen los seres humanos, especialmente aquellos que viven con pocos recursos. Por ello, el trabajo decente, incluyendo la protección social y las reformas que traten de generar crecimiento e igualdad social mediante la inserción laboral, deben ser el eje de toda política pública. Esta última, no obstante, para su puesta en práctica de un modo más eficaz precisa de la colaboración de otros actores de la escena privada, como son los interlocutores sociales, quienes poseen una valiosa herramienta para fomentar la inclusión de los grupos más desfavorecidos.

2. EL IMPULSO INTERNACIONAL A LA INTEGRACIÓN DE GRUPOS EXCLUIDOS O POSTERGADOS

Pensar hoy en la OIT es hacerlo sobre el trabajo decente, aquel que propugna erradicar las desigualdades sociales, temática central sobre la que enfoca sus trabajos de un tiempo hasta hoy la organización internacional.

El desarrollo de esta estrategia tiene continuidad con la aprobación de la Agenda 2030 de desarrollo sostenible. En ella se plantea que la promoción del empleo y las empresas, garantizar los derechos en el trabajo, extender la protección social y fomentar el diálogo social como los cuatro pilares del Programa de Trabajo Decente de la OIT, con la igualdad de género como tema transversal, son factores indispensables para hacer avanzar toda la Agenda 2030. En el centro de sus objetivos destaca la erradicación de la pobreza y para ello, resulta primordial la creación de empleo de calidad y la extensión de la protección social. Al mismo tiempo, centran uno de sus objetivos en potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen religión o situación económica u otra condición.

Por su lado, la política de la Unión Europea dedica desde hace años importantes esfuerzos a la lucha contra la exclusión social y la pobreza, destacando en 2010 la creación de una estrategia que se dilataría diez años en el tiempo -la ya citada Estrategia Europa 2020- en la que se apuesta por el empleo inclusivo y de calidad para todos los grupos de población, tarea compartida entre la Unión y los

² Como así refleja el VIII Informe AROPE, “El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2017”. European Anti Poverty Network (EAPN).

³ La creación de empleo y la integración laboral es la vía más efectiva para luchar contra la pobreza y exclusión social, en opinión de RODRÍGUEZ COPÉ, M.L., “Medidas de políticas de empleo dirigidas a colectivos específicos en la etapa de recuperación económica? La inclusión activa como paradigma”. *Temas Laborales*, n° 137. 2017. P. 131.

Estados. A fin de lograr este objetivo, la Comisión puso en marcha, en diciembre de 2010, la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social, junto con una lista de iniciativas tales como una evaluación de las estrategias de inclusión activa a escala nacional.

Por otro lado, tras un largo periodo de negociaciones y una amplia consulta pública, el 17 de noviembre de 2017 en la Cumbre Social de Gotemburgo en favor del empleo justo y el crecimiento, fue aprobado el Pilar Social Europeo de forma conjunta por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión⁴. Este se compone por 20 principios estructurados en tres capítulos: igualdad de oportunidades y acceso al mercado de trabajo; condiciones de trabajo justas y; protección e inclusión social. Destacan, entre los principios rectores la igualdad de oportunidades, igualdad entre sexos, empleo estable y salario digno.

Además, la Comisión ha puesto especial énfasis en las prioridades sociales en el seno del Semestre Europeo de coordinación de políticas, situándolas en pie de igualdad con los objetivos económicos. En el contexto de este último y en lo que respecta a nuestro país, la Comisión recomienda garantizar que los servicios sociales y de empleo tengan capacidad para apoyar eficazmente a los demandantes de empleo, en particular a través de una mejor cooperación con los empresarios. Deja a un lado, por tanto, la colaboración nada menospreciable de los interlocutores sociales en el marco de su capacidad negociadora⁵. No obstante, la Comisión se propone, en el marco del Pilar Social Europeo, apoyar el diálogo social en toda la UE, siendo consciente de que la mayor parte de las competencias y los instrumentos necesarios para cumplir los objetivos del pilar europeo de derechos sociales están en manos, entre otros, de los interlocutores sociales. Estos desempeñan, a todos los niveles, un papel crucial en la aplicación del pilar, de conformidad con su autonomía para negociar y celebrar acuerdos de modo que pueden contribuir a una mejor gobernanza y a reformas sociales y económicas más eficaces.

3. EL FOMENTO POR LA INCLUSIÓN SOCIAL Y LABORAL DE LOS COLECTIVOS EN RIESGO DE EXCLUSIÓN EN EL ÁMBITO INTERNO

El Programa Nacional de Reformas español de 2018 destaca que las prioridades establecidas en el mismo son también relevantes desde el punto de vista de del cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, en particular del Objetivo de Desarrollo Sostenible centrado en promover

⁴ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Establecimiento de un pilar europeo de derechos sociales”. COM/2017/0250 final.

⁵ Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2018 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2018 de España. Recomendación 2.

el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

Dentro de los Objetivos Estructurales de la renovada Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020 -Eje 3-⁶, relativo a las oportunidades de empleo, se incluyen las actuaciones que tienen por objeto incentivar la contratación, la creación de empleo o el mantenimiento de los puestos de trabajo, especialmente para aquellos colectivos que tienen mayor dificultad en el acceso o permanencia en el empleo, con especial consideración a la situación de las personas con discapacidad, de las personas en situación de exclusión social, de las víctimas del terrorismo y de las mujeres víctimas de violencia de género- reproducido en los mismos términos en el Plan Anual de Política de Empleo para 2018⁷.

Por otra parte, el enfrentamiento nacional a la exclusión social en desarrollo del Programa Nacional de Reformas en España 2018 se identifica en determinados planes o estrategias centradas en los grupos de población más vulnerables como son la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social, la Estrategia Nacional de Personas Mayores (en proyecto), Plan de lucha contra la brecha salarial de género o Estrategia Nacional para Inclusión de la Población Gitana en España 2012-2020. Para hacer realidad los objetivos dirigidos a disminuir la exclusión social, se promoverá la cooperación entre administraciones públicas en el marco de la Red de Inclusión Social, sin incentivar la participación de los interlocutores sociales.

Por último, no menospreciable resulta la reforma en materia de contratación pública en la que se apuesta por la exigencia de introducir cláusulas sociales en los pliegos de contratación cuyo fin es promover el empleo de personas con dificultades de inserción laboral, como personas con discapacidad, así como para fomentar igualdad entre hombres y mujeres⁸.

4. UN MERCADO LABORAL ALTAMENTE DIGITALIZADO QUE INCIDE EN LA PRETERICIÓN DE LOS COLECTIVOS MÁS DESFAVORECIDOS

Sin incidir mucho en su desarrollo, la Agenda 2030 de la OIT apuesta por lograr niveles más elevados de productividad económica mediante la diversificación,

⁶ Real Decreto 1032/2017, de 15 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020.

⁷ Resolución de 28 de marzo de 2018, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros de 27 de marzo de 2018 por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2018, según lo establecido en el artículo 11.2 del texto refundido de la Ley de Empleo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre.

⁸ Vid. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M., “Cláusulas sociales y contratación pública”. Diario La Ley, nº 8766, 2016.

la modernización tecnológica y la innovación⁹. La cuestión de cómo reforzar y modernizar el modelo social europeo ante cambios fundamentales, como las nuevas tecnologías, la globalización y el envejecimiento demográfico, también es una de las cuestiones clave planteadas por el Libro Blanco de la Comisión Europea¹⁰, así como en el Documento de reflexión de la Comisión sobre la dimensión social de Europa¹¹, y sobre el encauzamiento de la globalización¹², cuyo testigo ha sido recogido por el pilar de derechos sociales de la UE.

El índice de la Economía y la Sociedad Digitales (DESI) de 2018, un instrumento que hace un seguimiento de los resultados de los Estados miembros en los ámbitos de la conectividad digital y las capacidades digitales, entre otros parámetros, evidencia que los avances siguen siendo insuficientes para que Europa se ponga a la altura de los líderes mundiales y se reduzcan las diferencias entre los Estados miembros.

Precisamente para tratar de erradicar los problemas de comunicación y adaptabilidad a las novedades tecnológicas la UE puso en marcha el Mercado Único Digital que contempla entre sus objetivos el de garantizar que la industria, la economía y el empleo se beneficien plenamente de la digitalización. No es un dato desdeñable el que el pronóstico de digitalización de los puestos de trabajo en un futuro no muy lejano es del 90 %¹³.

Los ciudadanos europeos creen, en su mayoría, que las innovaciones tecnológicas han reportando beneficios en la sociedad, en la economía y en su propia vida en particular¹⁴. En el ámbito laboral, los europeos se consideran suficientemente preparados para tales cambios. No obstante, se constata que el 40 % de los trabajadores en Europa carecen de las necesarias capacidades digitales¹⁵, lo que se produce, en gran medida, debido a la carencia de estrategias empresariales para actualizar las capacidades de su plantilla.

En el plano interno, tanto la Estrategia Española para la Activación del Empleo 2017- 2020 como el Plan Anual de Política de Empleo para 2018 coinciden en promover, de acuerdo con las necesidades identificadas en los diagnósticos personalizados y con las necesidades del sistema productivo, una oferta formativa

⁹ Meta 8.2

¹⁰ De 1 de marzo de 2017, COM (2017) 2025.

¹¹ COM (2017) 206, de abril de 2017.

¹² COM (2017) 240, de 10 de mayo de 2018.

¹³ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Una Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa. COM (2015) 192 final de 6 de mayo de 2015.

¹⁴ Comisión Europea, Eurobarómetro Especial «Citizens' Attitudes Towards the Impact of Digitisation and Automation on Our Daily Lives», 2017.

¹⁵ Comisión Europea, Comunicado de Prensa. «Cuadro europeo de indicadores de la innovación de 2018: Europa debe reforzar su ventaja en materia de innovación». 22 de junio de 2018.

dirigida a un mercado laboral cambiante, ajustando mejor las competencias y facilitando las transiciones laborales. Para ello, se fijan el objetivo de ajustar la oferta formativa a las necesidades del mercado de trabajo y a la mejora de la competitividad del tejido productivo, con especial atención a las competencias clave, digitales e idiomáticas.

En los últimos tiempos, se viene poniendo el enfoque para el progreso laboral en la educación a lo largo de la vida. La misma debe incluir itinerarios de actualización y reciclaje en un entorno cada vez más digitalizado -especialmente para aquellos sectores de población más debilitados en cuanto a su integración social-. Dependerá del sector empresarial y de la propia empresa en la que cada trabajador esté ocupado el itinerario formativo a seguir. En su elaboración podrían ocupar un lugar muy destacado los convenios colectivos.

En efecto, la evolución hacia la digitalización del mercado de trabajo puede ir a la contra de la integración de los grupos de población postergados de la sociedad alimentando aun más la «brecha digital» entre los distintos grupos sociales¹⁶. En efecto, se suelen acumular circunstancias impeditivas para que estas personas puedan participar en un contexto laboral tan cambiante en términos tecnológicos: pensemos en las personas de mayor edad que no han nacido en el mundo de las nuevas tecnologías; las mujeres que deciden apartarse de la vida laboral total o parcialmente para atender a cuidados familiares; las personas con discapacidad que no pueden acceder o manipular a los recursos electrónicos tal y como se configuran para la mayoría; o los jóvenes que no pueden beneficiarse de la formación profesional empresarial adaptada a los cambios por su dificultad para acceder y permanecer en un puesto de trabajo.

Los interlocutores sociales no deben ser ajenos a esta realidad. Así, el Comité Económico y Social Europeo considera que las transformaciones digitales en curso son de tal magnitud que requieren una reflexión colectiva, extensa e inclusiva a través de un diálogo social a todos los niveles¹⁷.

A escala europea, la problemática que gira en torno al trabajo digital o mediante plataformas, los retos que plantea y las formas para solucionar los problemas que ocasiona en el terreno laboral están siendo analizados por los interlocutores sociales¹⁸. Sin embargo, a nivel interno, los convenios todavía

¹⁶ Un estudio en profundidad sobre este asunto en OLARTE ENCABO, S., “Brecha digital, pobreza y exclusión social”. *Temas Laborales*, nº 138, 2017. PP. 285-313.

¹⁷ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Papel y perspectivas de los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil en el contexto de las nuevas formas de trabajo». (Dictamen exploratorio solicitado por la Presidencia Estonia, 2017/C 434/05).

¹⁸ ETUC, “Collective voice in the platform economy: challenges, opportunities, solutions”. Jeremias Prassl, 2018. Voss, E.; y Riede, H. (2018): Digitalización y participación de los trabajadores.: la opinión de los sindicatos, los trabajadores de empresa y los trabajadores de plataformas digitales de Europa. Bruselas, CES.

escasamente se refieren a estos asuntos, más allá de la reproducción del precepto legal que desarrolla el trabajo a distancia - art. 13 ET¹⁹, o de contemplar el teletrabajo para lo que se fijan en el Acuerdo Marco suscrito en la materia por los interlocutores sociales europeos en 2002²⁰.

5. EL PAPEL DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN LA INTEGRACIÓN DE GRUPOS EXCLUIDOS O POSTERGADOS

La Agenda 2030 de la OIT apela al diálogo social para la elaboración de políticas que promuevan el trabajo decente. También los interlocutores sociales son llamados a participar en el cumplimiento de los objetivos del pilar europeo de derechos sociales, como se ha visto. Precisamente, uno de los objetivos de este último es el de continuar la senda abierta por la Comisión para el fomento de un nuevo comienzo para el diálogo social, que refleja el compromiso de esta por trabajar en estrecha colaboración con los interlocutores sociales a todos los niveles.

Abordar las políticas de activación estableciendo marcos de colaboración con empleadores, interlocutores sociales y otros agentes públicos y privados es un objetivo fijado en la Estrategia Española de Activación del Empleo 2017-2020²¹, pero esto no impone ni genera obligaciones directas para los interlocutores sociales. Los anteriores, en el ejercicio de su derecho a la negociación colectiva, constitucionalmente reconocido, tienen libertad para negociar el contenido de los convenios colectivos debiendo respeto tanto a la Carta Magna como a las normas de origen legal.

Ni la norma suprema, ni las normas internacionales así como tampoco las normas imperativas internas obligan a los agentes sociales a negociar e incorporar en los convenios medidas dirigidas a atajar la marginación o exclusión de determinados colectivos. Más aún, incluso no resulta plenamente consensuada la idea de la legitimidad de las cláusulas convencionales que introduzcan acciones positivas dirigidas a la integración de los mismos bajo el pretexto de que de esta forma podría atentar a la prohibición de discriminación -reconocida en los arts. 14 CE y 17.1 ET-.

Efectivamente aquellas no resultan constitucionalmente exigibles a los poderes privados, mientras que sí se constriñe a ponerlas en práctica a los poderes públicos.

¹⁹ Entre otros, art. 19 convenio colectivo para el sector de prensa diaria, Resolución de 16 de febrero 2018 (en adelante, CC prensa diaria).

²⁰ Por ejemplo, art. 85 XII convenio colectivo de Repsol Petróleo, Resolución de 4 de mayo de 2018 (en adelante, CC Repsol), o el art. 41 convenio colectivo de Telefónica Servicios Audiovisuales, SAU, Resolución de 15 de enero de 2018 (en adelante, CC Telefónica servicios audiovisuales). DA 3ª CC II convenio colectivo de Volkswagen Group España Distribución, Resolución de 22 de junio de 2018 (en adelante, CC Volkswagen España).

²¹ Objetivo estratégico E, incorporado tanto en la Estrategia Española de Activación del Empleo 2017-2020 como en el Plan Anual de Política de Empleo para 2018.

Los anteriores están llamados a proteger e integrar socialmente a los grupos excluidos en virtud de lo establecido no solo en el art. 9.2 CE sino también en los artículos de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea²². En el plano normativo interno la Ley de Empleo determina dentro de sus objetivos estratégicos mejorar la empleabilidad de jóvenes, mujeres, personas con discapacidad o mayores de 45 años²³. No obstante, creemos que tales medidas son perfectamente válidas a la par que convenientes si se contemplan en convenios colectivos. La razón que justifica esta postura se encuentra en el propio art. 37 CE, es decir, las mismas se fundan en la libertad de negociar colectivamente cuestiones laborales²⁴. Tan es así que, como se ha visto, los distintos instrumentos internacionales y nacionales enfocados en la persecución de la igualdad y la erradicación de la pobreza incorporan un llamamiento a los interlocutores para que participen en esta ardua tarea. Son los convenios una herramienta idónea para tratar de proporcionar oportunidades de acceso y promoción dentro del mercado de trabajo a aquellos que tienen menos que los demás dadas sus condiciones personales o sociales, si bien en ocasiones se convierte en un instrumento de opresión hacia los mismos por la vía de establecer condiciones desfavorables para ellos directa o indirectamente. En efecto, los convenios colectivos tienen capacidad para funcionar como un instrumento ambivalente de progreso y retroceso de la inclusión social de determinados colectivos.

Desde el nivel interconfederal se ha instado de forma constante a la promoción de la igualdad de oportunidades y en las condiciones laborales de los trabajadores. Aunque solo de forma independiente es tratado en aquellos la paridad entre géneros desde el Acuerdo para la Negociación Colectiva (ANC) de 2002, en todos se apela a la inclusión de distintos colectivos -personas con discapacidad, jóvenes, mayores de 45 años etc.-, siendo el más extenso en la redacción de competencias a desarrollar por la negociación colectiva de niveles inferiores el III

²² Concretamente, establecen obligaciones operativas a los Estados miembros los arts. 23, en materia de igualdad entre mujeres y hombres; 25, que reconoce el derecho de las personas mayores a llevar una vida digna e independiente; el 26 que consagra el derecho de las personas *discapacitadas* a beneficiarse de medidas que garanticen su autonomía, su integración social y profesional y su participación en la vida de la comunidad; el 32 que dispone que los jóvenes admitidos a trabajar deberán disponer de condiciones de trabajo adaptadas a su edad y estar protegidos contra la explotación económica o contra cualquier trabajo que pueda ser perjudicial para su seguridad, su salud, su desarrollo físico, psíquico, moral o social, o que pueda poner en peligro su educación y a participar en la vida social y cultural; 33, que fija el derecho de toda persona a ser protegida contra cualquier despido por una causa relacionada con la maternidad, así como el derecho a un permiso pagado por maternidad y a un permiso parental con motivo del nacimiento o de la adopción de un niño; el 34 establece, con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y por las legislaciones y prácticas nacionales.

²³ Art. 2 d) Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo.

²⁴ Sobre este asunto me remito a DOMÍNGUEZ MORALES, A., *Igualdad, no discriminación y negociación colectiva*. Cinca, Madrid, 2018.

Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (AENC), vigente en este punto incluso tras la aprobación del IV AENC.

El reto de la negociación colectiva resulta, a nuestro parecer, triple. Luchar por conseguir unos niveles adecuados de empleabilidad, estabilidad y calidad en el empleo a nivel global en una época en la que de todo lo anterior se escasea; todo ello en el marco de un modelo económico y empresarial altamente cambiante como consecuencia de la revolución digital; y, además, velando por la inserción laboral de quienes permanecen excluidos o postergados del contexto laboral. En las páginas que siguen veremos de una forma sintética el desarrollo de tales contenidos en un conjunto de convenios colectivos vigentes de nivel sectorial estatal, autonómico, provincial y de empresa, centrándonos en colectivos especialmente segregados del mercado laboral por razón de sexo, edad, discapacidad o por la atipicidad de sus contratos.

5.1. Cláusulas generales

Con carácter general, los convenios no se detienen en incorporar cláusulas generales de fomento de la inclusión de grupos en riesgo de exclusión social. Algunas de estas expresan el respeto por las normas generales sobre contratación y las especiales para los trabajadores mayores de cuarenta y cinco años, personas con discapacidad, etc., pero sí programar medidas activas para propiciar su entrada en el concreto ámbito aplicativo del mismo.

En cambio, es frecuente que los convenios incorporen cláusulas- tipo que proclaman la igualdad en las condiciones de trabajo y la prohibición de discriminación por razones de sexo, estado civil, por edad, condición social, ideas religiosas o políticas, afiliación o no a un sindicato, lengua, etc.²⁵. De forma expresa se refiere algún convenio a la igualdad retributiva en caso de trabajo de igual valor²⁶,

²⁵ Entre otros, art. 11 del convenio colectivo para el sector de contratas ferroviarias, Resolución de 22 de febrero 2018 (en adelante, CC contratas ferroviarias). En parecidos términos, arts. 10 y 11 del convenio colectivo para las cajas y entidades financieras de ahorro, Resolución de 23 de marzo 2018 (en adelante, CC cajas y entidades financieras de ahorro). Arts. 11 y 33 del convenio colectivo de empresas de centros de jardinería, Resolución de 6 de julio 2018 (en adelante CC jardinería). Art. 33 del convenio colectivo del sector de ocio educativo y animación sociocultural, suscrito por la Asociación de Empresas de Educación Cultura y Tiempo Libre de la Comunidad de Madrid, Resolución de 11 de junio de 2018 (en adelante, CC educación cultura y tiempo libre Madrid). Art. 6 del convenio colectivo de la empresa Editorial Aranzadi, S.A. de Cizur, Boletín Oficial de Navarra número 51, de 13 de marzo de 2018 (en adelante CC Aranzadi). Art. 28 del convenio colectivo de Jardinería Costa del Sol LR, Sociedad Limitada, BOP Málaga, 22 de mayo de 2018 (en adelante CC Jardinería Costa del Sol). Art. 9 del VI convenio colectivo de supermercados del Grupo Eroski, Resolución de 14 de febrero de 2018 (en adelante, CC Eroski).

²⁶ Art. 47 CC del convenio colectivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el sector de aparcamientos y garajes, Resolución de 19 de julio 2018 (en adelante, CC aparcamientos y garajes Andalucía). Art. 6 CC convenio colectivo provincial de trabajo para la actividad de hostelería para la provincia de Ávila, Resolución de 27 de junio de 2018(en adelante, CC hostelería Ávila).

lo que supone una novedad por cuanto a que solo se fija normativamente la igualdad retributiva por trabajos de igual valor entre géneros.

De forma más específica, aunque sin establecer medidas activas para la integración, en otro caso se manifiesta que los requisitos de carácter personal que puedan exigirse para la cobertura de plazas excluirán cualquier tipo de condición de carácter discriminatorio²⁷. No obstante, como ya se ha puesto de manifiesto, en el terreno de las preferencias a la contratación, la negociación colectiva está capacitada para dar prioridad a los colectivos aquí examinados. Ejemplo de ello es el convenio de la ONCE que fija la prioridad, en condiciones de igualdad de méritos, de aquellos aspirantes que cuenten con un menor nivel de recursos económicos²⁸. Por el contrario, en algunos casos, en detrimento de la incorporación de personal situado en alguno de estos grupos sociales preteridos si bien de forma indirecta, se fijan preferencias para la ocupación de vacantes de trabajadores ya contratados en la propia empresa²⁹, mientras que en otro caso, tras fijar la preferencia por el personal interno, se tendrán en cuenta las políticas desarrolladas en materia de igualdad a la hora de contratar personal de nuevo ingreso para cubrir vacantes³⁰.

Asimismo los convenios podrán imponer condiciones más beneficiosas para aquellos colectivos en riesgo de exclusión a modo de acción positiva que incentive el mantenimiento de su puesto de trabajo. Es el caso de las exclusiones de personas con discapacidad, mujeres embarazadas o menores del régimen de imposición de jornada flexible o irregular³¹, o la admisión de flexibilidad horaria demandada por el propio trabajador con el objetivo de facilitar la conciliación³².

Una de las principales herramientas disponibles para fomentar la contratación inclusiva y permanencia en el mercado laboral de estos colectivos se encuentra en la formación profesional. En especial, la negociación colectiva debería poner especial énfasis en las necesidades de adaptación al nuevo modelo de economía digitalizada,

²⁷ Art. 10 del convenio colectivo de Allianz, Compañía de Seguros y Reaseguros, S.A., Resolución de 2 de agosto de 2018 (en adelante, CC Allianz).

²⁸ Art. 16 del XVI convenio colectivo de la ONCE y su personal, Resolución de 8 de enero de 2018 (en adelante, CC ONCE).

²⁹ Para la cobertura de vacantes de nivel superior, art. 14 del convenio colectivo del sector de industrias de pastas alimenticias, Resolución de 1 de febrero 2018 (en adelante CC pastas alimenticias).

³⁰ Art. 22 CC Aranzadi.

³¹ Establece el apartado B.3.2 del Anexo del convenio colectivo interprovincial del sector de la industria de hostelería y turismo de Cataluña, Resolución de 23 de febrero de 2018 (en adelante, CC hostelería y turismo Cataluña), que la regulación de la bolsa de horas para la provincia de Tarragona en cualquier caso excluirá a las mujeres embarazadas, menores de 18 años, *discapacitados*, trabajadores/as con turno nocturno, contratos en formación y trabajadores/as con reducción de jornada por guarda legal. El art. 49. CC animación sociocultural Madrid determina que la prolongación de jornada no es aplicable a trabajadores que tengan limitada su presencia por razones de seguridad, salud, cuidado de menores, embarazo, periodos de lactancia o discapacidad.

³² Art. 9 CC Aranzadi. Art. 27 CC ONCE.

sin que por el momento los convenios incidan en este aspecto. En la generalidad de los mismos se contempla la necesidad de una formación continua de la plantilla³³. En algún caso se plasma el interés por dar prioridad formativa a los colectivos más desfavorecidos (mujeres, jóvenes, personas con discapacidad, mayores de 45 años, inmigrantes, trabajadores no cualificados, etc.), con el objetivo de facilitar la integración laboral en el sector³⁴. En definitiva, resulta adecuado programar actividades de información, formación y asesoramiento a los trabajadores tendentes a desarrollar políticas sociales destinadas a buscar soluciones a problemas sociales que se generan también en la actividad empresarial -igualdad, conciliación, discapacidad, prevención, etc.- Paradigmático resulta el mecanismo de coerción utilizado por el convenio de la industria siderúrgica de Jaén que para asegurar el cumplimiento de la obligación de organizar tales actividades formativas penalizan a las empresas que no las lleven a cabo al abono de un plus a sus trabajadores³⁵.

Responder a la diversidad, buscando maximizar el impacto y los beneficios que reporta en las empresas la presencia de plantillas heterogéneas en términos de edad, orientación sexual, nacionalidad, origen racial o étnico, discapacidad, convicciones religiosas, etc., resulta un objetivo legítimo e idóneo para ser fijado al interno de estas normas paccionadas. Por ello, los convenios deberían mostrar su compromiso con la integración de los colectivos más desfavorecidos habida cuenta de que el lugar de trabajo es uno de los ámbitos estratégicos para reducir la excusión social y la pobreza. En efecto, si en el lugar de trabajo se reúne a personas de diferente sexo, edad, raza, extracción social y capacidad física y se les trata equitativamente, se contribuirá a reducir las tensiones provocadas por los prejuicios y los estereotipos y a demostrar que la vida social y el trabajo sin discriminación son más que deseables, posibles y efectivos³⁶.

5.2. Exclusión por razón de género

Hablar de exclusión laboral por razón de género es hacerlo de situación de desigualdad que todavía padecen las mujeres y en esta dinámica el empoderamiento económico de las mismas es fundamental para alcanzar la total equiparación de derechos. La lucha contra la desigualdad entre hombres y mujeres copa los objetivos sociales en todos los ámbitos regulativos, incluido el convencional. A pesar de ello, las mujeres siguen siendo parte de uno de los grupos sociales más desfavorecidos en el mercado laboral. Lo demuestra, entre otras variables, la diferencia porcentual en

³³ Entre otros, art. 28 CC calzado Badajoz. Arts. 56 a 58 CC Aranzadi. Acciones formativas relacionadas con el puesto de trabajo y otras que no lo están, art. 21 CC ONCE.

³⁴ A ello se refiere el art. 55 CC educación cultura y tiempo libre Madrid.

³⁵ Art. 58 CC. El «Plus Compensatorio» para el desarrollo de políticas sociales de naturaleza salarial se fija en 20 euros mensuales.

³⁶ Conscientes de ello los negociadores del CC Eroski, quienes introducen esta reflexión en el art. 65. Se asume la diversidad y su gestión como un elemento vertebrador y necesario de las políticas de Recursos Humanos y los objetivos globales del negocio en el art. 38 CC Aranzadi.

la tasa de ocupación laboral (64,7 % hombres frente a 53,2 % respectivamente). También la tasa de desempleo demuestra la inferioridad del sexo femenino aunque con una diferencia menos acusada. Así, En el año 2017, la tasa de paro femenina es del 19 %, y la de hombres del 15,7 %. En este sentido, desde que se desencadenó la última crisis económica las tasas de desempleo de hombres y mujeres se han ido acercando. La respuesta a esta evolución se encuentra no en el aumento de las tasas de empleo del sector femenino, sino en el aumento de la tasa de desempleo de los hombres. Finalmente, la tasa de pobreza es mayor entre mujeres que entre hombres ascendiendo al 27,1 % para las mujeres y del 26 % para los hombres. Colocar después de “tasa de empleo de los hombres” y antes de “Finalmente, la tasa de pobreza es”³⁷.

Uno de los retos principales de la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020 es la de mejorar la activación y la inserción del colectivo de mujeres, así como sus posibilidades de acceso, mantenimiento y promoción profesional en el empleo, de forma que las condiciones de trabajo sean efectivamente iguales, dedicando a ello el Eje cuarto³⁸.

Como se ha señalado, el legislador no impone un contenido mínimo a los convenios en materia de integración de colectivos postergados. Son estos asuntos de libre negociación, con muy pocas excepciones. Así, en primer lugar y sin ánimo impositivo, el art. 17.4 ET admite expresamente las reservas o preferencias en el empleo por razón de género. Con carácter imperativo se establece el deber de negociar medidas de igualdad -que no de llegar a un acuerdo- junto con la obligación de elaborar planes de igualdad en determinados casos -art. 85 ET-. Por otro lado, la ley exige que los convenios fijen los criterios y procedimientos tendentes a conseguir una presencia equilibrada de hombres y mujeres vinculados a la empresa mediante contratos formativos, la definición de los grupos profesionales que se establezca mediante la negociación colectiva debe hacerse sin discriminación entre sexos -art.22 ET- así como también se insta a pactar los términos del ejercicio de los derechos a la promoción y formación profesional, que se acomodarán a criterios y sistemas que garanticen la ausencia de discriminación, tanto directa como indirecta, entre trabajadores de uno y otro sexo -art. 23 ET-. Finalmente se prescribe que los ascensos y la promoción profesional se ajustarán a criterios y sistemas que tengan como objetivo garantizar la ausencia de discriminación, tanto directa como indirecta,

³⁷ Los datos serán actualizados a diciembre de 2018.

³⁸ En el que se fija como objetivo transversal el de la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, que comprende las actuaciones dirigidas a promover la igualdad entre mujeres y hombres en el acceso, permanencia y promoción en el empleo, así como la conciliación de la vida personal, familiar y laboral. Igualmente incluye las dirigidas a facilitar la movilidad geográfica o promover la contratación en sectores de actividad diferentes de aquellos en los que se hubiera trabajado habitualmente. También reproducido en el Plan Anual de Política de Empleo para 2018.

entre mujeres y hombres, pudiendo establecerse medidas de acción positiva dirigidas a eliminar o compensar situaciones de discriminación -art. 24 ET-³⁹.

La mayoría de convenios contemplan un apartado específico, cláusula o anexo dedicado en exclusiva a consagrar la igualdad de mujeres y hombres y a fomentar el empleo del género menos representado en las nuevas contrataciones y en la promoción interna. El contenido es muy variado, desde la transcripción de preceptos de la LOIMH hasta el anunciado establecimiento de acciones positivas⁴⁰. Es frecuente que los convenios se refieran a los planes de igualdad aunque resulta llamativo que en bastantes de los que se han analizado no se encuentra referencia alguna a los mismos⁴¹. En relación a estos últimos a veces se contempla simplemente el compromiso de creación o renovación de los planes de igualdad⁴², o se incorpora el ya elaborado al propio convenio⁴³. En otros casos se limitan a reproducir el tenor legal en cuanto a las empresas obligadas y el contenido necesario en virtud de lo

³⁹ Sobre el deber de negociar en materia de igualdad por cuestión de sexo vid. VALDÉS DAL RE, F., *Igualdad de género y relaciones laborales: entre la ley y la negociación colectiva*. Reus, Madrid, 2010. PP. 65ss.

⁴⁰ Art. 66 CC contratas ferroviarias. Art. 8 CC pastas alimenticias. Anexo II CC jardinería. Art. 44 del convenio colectivo para peluquerías, institutos de belleza y gimnasios, Resolución de 29 de junio de 2018 (en adelante, CC peluquerías, institutos de belleza y gimnasios). Art. 10 CC apartamientos y garajes Andalucía. Art. 28 del convenio colectivo para las industrias de Ebanistería, Carpintería y del Mueble de Albacete 2014-2020, Anuncio de 1 de abril 2018 (en adelante, CC Ebanistería Albacete). Art. 31 CC Aranzadi. Art. 30 CC Jardinería Costa del Sol.

⁴¹ IV Convenio colectivo estatal de instalaciones deportivas y gimnasios, Resolución de 29 de mayo 2018 (en adelante CC instalaciones deportivas y gimnasios). CC cajas y entidades financieras de ahorro. CC pastas alimenticias. Convenio colectivo estatal del sector de las industrias lácteas y sus derivados, Resolución de 1 de junio 2018 (en adelante, CC industrias lácteas y sus derivados). Convenio colectivo de trabajo de sector construcciones y obras públicas años 2017-2021 para la provincia de Almería, Acuerdo de 22 de marzo 2018 (en adelante, CC construcciones y obras públicas Almería). CC hostelería Ávila. Convenio colectivo de trabajo comercio del calzado, artículos de piel y viaje de la provincia de Badajoz, Resolución 18 de julio de 2018 de la Dirección General de Trabajo (en adelante, CC calzado Badajoz). Convenio colectivo de residencias privadas de la tercera edad de Galicia, Resolución de 13 de marzo 2018 (en adelante, CC residencias privadas de la tercera edad Galicia). Convenio colectivo de trabajo de ámbito sectorial para la industria siderometalúrgica de Jaén, BOP Jaén de 3 de Agosto de 2018 (en adelante, CC industria siderometalúrgica Jaén). Convenio colectivo Majardín, Sociedad Limitada, BOP Málaga 12 de julio de 2018 (en adelante, CC Majardín). CC Telefónica servicios audiovisuales. CC Volkswagen España.

⁴² Art. 56 del VI convenio colectivo de Diario ABC, S.L., Resolución de 22 de febrero de 2018 (en adelante, CC ABC). Art. 29 del convenio colectivo de Bridgestone Hispania, SA, Fábricas, Resolución de 4 de mayo de 2018 (en adelante, CC Bridgestone Hispania). Art. 30 CC Jardinería Costa del Sol.

⁴³ Como anexo: convenio colectivo de la empresa Construcciones y Auxiliar de Ferrocarriles, S.A. (CAF, S.A.), Resolución del Servicio Provincial de Economía, Industria y Empleo de Zaragoza (en adelante, CC CAF, S.A.). Anexo III CC ONCE. Tít. XII CC Repsol. En el artículo dedicado a la igualdad en el trabajo en el CC Eroski.

dispuesto por la LOIMH⁴⁴. En fin, algunos mejoran lo fijado por ley a modo de ampliar el número de empresas obligadas a llevarlo a cabo⁴⁵.

La política de género ha de ser transversal, integrada en toda regulación laboral. Una de sus manifestaciones es el uso del lenguaje no sexista. Unos emplean un «lenguaje de género», refiriéndose en todo momento a sus trabajadores/as⁴⁶, o incluso desdoblado por género todas las palabras que se refieran a ambos (los/as, empleados/as, discriminados/as etc.)⁴⁷. En otros solo en ocasiones se alude a ambos géneros, dando sensación de imprecisión y falta de coherencia, aunque ello no puede conllevar en ningún caso que solo se comprometa a la igualdad entre géneros cuando se hace referencia expresa a unos y a otros⁴⁸. Para evitar controversias al respecto algunos abogan por utilizar un lenguaje neutro dado que este resulta omnicomprensivo⁴⁹.

Uno de los asuntos más demandados a la negociación colectiva es el de la igualdad salarial o retributiva. En la actualidad resulta casi inexistente un régimen retributivo plasmado en un convenio claramente discriminatorio hacia las mujeres, pero lo cierto es que la brecha salarial sigue siendo patente en cualquier país del mundo. En los más desarrollados tal diferencia de trato no se manifiesta de forma

⁴⁴ CC contratas ferroviarias. CC prensa diaria. Convenio colectivo nacional de centros de enseñanza privada de régimen general o enseñanza reglada sin ningún nivel concertado o subvencionado, Resolución de 2 de julio de 2018 (en adelante, CC enseñanza privada). CC Bridgestone Hispania. Convenio colectivo del Sector de Comercio de Alimentación para la Comunidad de Madrid, Resolución de 19 de abril de 2018 (en adelante CC alimentación Madrid). Convenio colectivo de trabajo del sector de almacenistas de alimentación para la provincia de Valencia, Resolución de 21 de febrero 2018 (en adelante, CC almacenistas de alimentación Valencia). CC Ebanistería Albacete. Convenio colectivo interprovincial del sector de la industria de hostelería y turismo de Cataluña, Resolución de 23 de febrero de 2018 (en adelante, CC hostelería y turismo Cataluña). Convenio colectivo provincial del sector de pastelería, confitería y repostería industrial de Valladolid para los años 2018, 2019 y 2020, resolución de 21 de junio de 2018 (en adelante, CC pastelería Valladolid).

⁴⁵ Todas las empresas del sector: CC peluquerías, institutos de belleza y gimnasios; convenio colectivo estatal de las empresas de seguridad, Resolución de 19 de enero de 2018 (en adelante, CC seguridad privada). 150 trabajadores: CC jardinería. 125 trabajadores: convenio colectivo del sector de hostelería con vigencia del 1 de enero de 2017 al 31 de diciembre de 2019, Acuerdo de 19 de enero 2018 (en adelante CC hostelería Sevilla).

⁴⁶ Proclama expresamente el uso del lenguaje de género el art. 56 CC industria siderometalúrgica Jaén.

⁴⁷ CC Aranzadi.

⁴⁸ Por ejemplo, se refiere a trabajador/a, para describir los niveles de clasificación. Para todo lo demás, se refiere a trabajador el convenio colectivo estatal de artes gráficas, manipulados de papel, manipulados de cartón, editoriales e industrias auxiliares 2017-2018, Resolución de 8 de enero de 2018 (en adelante CC artes gráficas).

⁴⁹ DF 5ª CC enseñanza privada. Art. 57 CC pastas alimenticias. Art. 4 CC peluquerías, institutos de belleza y gimnasios. Art. 41 convenio colectivo de limpieza de edificios y locales de instituciones no sanitarias de Granada y provincia, Resolución de 17 de enero 2018 (CC limpieza Granada).

clara sino que es producto de la estructura salarial y de las clasificaciones profesionales en base a la cual se atribuye un nivel salarial a los trabajadores⁵⁰.

Otro de los ámbitos en los que se centra la política igualitaria entre géneros es el de la conciliación de la vida laboral y familiar. Es éste un terreno bastante fecundo en la negociación colectiva que trata de mediar en la contraposición de intereses representados por la potenciación de la mayor competitividad de las empresas y los derechos a conciliar de los trabajadores, aunque no coseche demasiadas novedades con respecto a lo fijado por la ley.

Aunque no podemos entrar en grandes detalles en esta sede, cabe destacar que la mayoría de convenios se reiteran los clásicos permisos o suspensiones relacionados con la maternidad y la paternidad. Sientan, comúnmente, un régimen fiel a lo impuesto en el Estatuto de los Trabajadores, con alguna excepción, como por ejemplo, aquel que añade un permiso adicional retribuido a la finalización de la suspensión por maternidad⁵¹. No son pocas las voces que reclaman la equiparación en las condiciones de disfrute de los permisos de paternidad/maternidad, cuestión a la espera de pronunciamiento del Tribunal Constitucional⁵², así como de lactancia a la que solo se puede acoger un progenitor si los dos trabajan y de la reducción de jornada por cuidado de hijo o familiar, limitable por la empresa a un progenitor cuando los dos trabajan en la misma empresa. De este modo se incentivaría que hombres y mujeres se puedan acoger equitativamente a tales derechos promocionando así la corresponsabilidad familiar⁵³.

Precisamente a distribuir los roles de cuidado de la familia entre el hombre y la mujer sirven otros permisos o licencias dispuestos en la ley. Todos los convenios que han sido analizados incorporan apartados en los que se reconocen permisos, licencias, reducciones de jornada o excedencias para atender responsabilidades familiares. En la mayoría de los casos se limitan a reiterar los preceptos legales. En otros se regula de forma más beneficiosa para el trabajador a modo de aumentar los días de permisos reconocidos en la ley por nacimiento de hijos⁵⁴, fallecimiento,

⁵⁰ Sáez Lara considera, como Lousada Arochena, que se debe a la existencia de discriminación indirecta en convenios respaldada por la falta de transparencia sobre las retribuciones percibidas. SÁEZ LARA, C., “¿Es posible eliminar la brecha salarial de género?”, SÁEZ LARA, C., (Coord.), *Igualdad de género en el trabajo: estrategias y propuestas*. Ediciones Laborum, Murcia, 2016. P. 113.

⁵¹ Art. 33 l) CC ONCE.

⁵² El pasado abril de 2018 el TC admitió a trámite el recurso de amparo de un padre a quien fue denegado un permiso igual que el de maternidad considerando que se ha vulnerado la prohibición de discriminación por razón de sexo. <http://www.europapress.es/epsocial/igualdad/noticia-constitucional-dictaminara-si-discriminatorio-permisos-paternidad-maternidad-no-sean-iguales-20180514185340.html>.

⁵³ Entre tales voces se incluyen las de los negociadores sociales firmantes del IV AENC, apartado IX.

⁵⁴ Art. 37.3 b) ET, 2 días naturales: 4 días ampliable en 2 días más para el padre, en caso de parto con cesárea, art. 27 b) CC contratas ferroviarias; 3 días hábiles, art. 37.1 c) CC entidades financieras y de ahorro. 3 días naturales, art. 21 b) CC industrias lácteas y sus derivados. 2 días siendo el segundo hábil por el nacimiento de hijo, art. 44 C) convenio colectivo estatal de la industria azucarera,

enfermedad grave u hospitalización o intervención quirúrgica sin hospitalización que precise reposo domiciliario de un familiar hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad⁵⁵, o el disfrute de la lactancia reconociendo de forma expresa la posibilidad de acumular las horas de lactancia por días completos⁵⁶. Algunos innovan en el reconocimiento de permisos, por ejemplo, otorgando un día natural por nacimiento de hermanos, sobrinos, nietos⁵⁷ o fijando permisos retribuidos para acompañar a hijos o a otros familiares a consultas médicas⁵⁸. Finalmente otros prevén permisos no retributivos en determinadas circunstancias también relacionadas con la conciliación⁵⁹. La misma finalidad de protección a la familia se encuentra en los convenios que fijan ayudas económicas destinadas al cuidado de los hijos⁶⁰.

Resolución de 19 de enero 2018 (en adelante, CC industria azucarera). 3 días naturales, ampliable a 3 días si es fuera de la provincia, art. 22 c) CC jardinería. Asciede a 5 días en el art. 15 CC calzado Badajoz. 5 días naturales por nacimiento de hijo, ampliables a 7 en caso de intervención quirúrgica, art. 62.1 b) CC construcción y obras públicas Almería.

⁵⁵ Art. 37.3 c) ET, 2 días naturales: Aumenta a 4 solo cuando se trata de enfermedad grave, hospitalización, o muerte del cónyuge o hijos y 3 en caso de padres, hermanos/as. Además reconoce un día natural si se produce alguna de estas desavenencias a sobrinos y un día natural por muerte de tíos/as el art. 27 d),e), f) y g) CC contratas ferroviarias. De 3 a 5 días art. 28 b) CC pastas alimenticias. 3 días naturales, art. 21 c) CC industrias lácteas y sus derivados. 2 días más en caso de fallecimiento de cónyuge, art. 64 c) CC aparcamientos y garajes Andalucía. Asciede a 5 días si se trata de pariente de primer grado y hermanos, y compañero/a, art. 15 CC calzado Badajoz. Por fallecimiento de padres, hermanos, cónyuge, hijos, nietos, padres políticos y abuelos, 3 días naturales, art. 54 h) CC ABC.

⁵⁶ El art. 48 CC enseñanza privada reconoce un permiso retribuido de 20 días naturales. 10 días naturales a continuación de la baja por maternidad, más 5 días hábiles, sin posibilidad de acumulación a los anteriores, a disfrutar durante los primeros doce meses de vida del menor a contar desde la fecha de nacimiento de éste, art. 37 g) CC entidades financieras y de ahorro. Acumulación de 15 días, naturales, art. 72 educación cultura y tiempo libre Madrid. 15 días laborables, 33 i) CC ONCE.

⁵⁷ Art. 27 c) CC contratas ferroviarias.

⁵⁸ Diez horas anuales para acompañar a visitas médicas a hijos menores de 8 años, art. 27 n) CC contratas ferroviarias. Máximo de 20 horas anuales para acompañar a un familiar de hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, art. 28 g) CC pastas alimenticias. Por el tiempo preciso, y con justificación del mismo, para asistencia a consultorio médico acompañando a hijos menores de 12 años, art. 22 h) CC jardinería. Las horas de asistencia a los ambulatorios médicos para acompañar a determinados familiares, art. 64 g) CC aparcamientos y garajes Andalucía.

⁵⁹ Aquellos trabajadores que antes de iniciar la suspensión de su contrato por maternidad/paternidad, acogimiento o adopción, lo soliciten por escrito, podrán acogerse a un permiso no retribuido de uno o dos meses que se disfrutará al concluir las citadas situaciones, art. 28 CC contratas ferroviarias. De duración mínima de un mes y máxima de tres en caso de enfermedad grave de padres o madres, hermanos o hermanas, hijos o hijas, cónyuges o pareja de hecho, que requieran especiales y continuas atenciones, art. 23 CC jardinería. Bolsa de 15 horas anuales como medida de conciliación, que no se podrán disfrutar acumulándolas como jornadas laborales completas, art. 54 r) CC ABC. Hasta 10 días no retribuidos por enfermedad grave de cónyuge o pareja de hecho e hijo/a(s) y familiares hasta primer grado, art. 38.2 CC entidades financieras y de ahorro.

⁶⁰ Ayuda familiar y escolar, art. 45 CC contratas ferroviarias. Enseñanza gratuita de hijos en el propio centro en el que preste su servicio el trabajador, art. 80 CC enseñanza privada. Ayuda de guardería

Una medida de apoyo a la igualdad de género es aquella que fija el derecho de resistencia prioritaria a traslados o desplazamientos en atención a la conciliación de la vida laboral y familiar. El Estatuto solo obliga respetar la prioridad de permanencia en su puesto de trabajo de los representantes de los trabajadores, siendo posible, advierte el precepto, fijar otros criterios de preferencia -art. 40. 7 ET-. En algún caso el convenio fija la preferencia de permanencia del trabajador que tiene responsabilidades familiares aunque no suele ser el primer criterio a observar⁶¹.

Por el contrario, sí contemplan en algunos casos la preferencia para elegir turno de vacaciones de aquellos trabajadores con hijos en edad escolar obligatoria cuando coincidan con el tiempo vacacional escolar⁶². En cambio, una medida disuasoria a la conciliación es aquella que otorga un beneficio económico a quienes disfruten de las vacaciones en los meses de julio y agosto, siendo tales meses los que solicitarán preferiblemente los trabajadores con hijos en edad escolar⁶³.

Al margen de lo anterior alguna otra previsión redundante en beneficios para la trabajadora madre como la que establece la dotación a las mujeres en estado de gestación de ropa apropiada a su situación⁶⁴.

5.3. Exclusión por razón de edad

Otros dos de los colectivos con más alto grado de exclusión del mercado laboral se definen en base a su edad: jóvenes y mayores. En ambos casos se trata de colectivos difusos o variables pues tanto el concepto de joven como de persona de edad para el Derecho está sometido a determinadas circunstancias de tipo demográfico, territorial económico o cultural que provocan la variación de la edad comprendida en cada uno de los colectivos. Perfilar los límites de cada uno de ellos supone un paso previo y obligatorio al establecimiento y aplicación de políticas de integración de los mismos. En la actualidad, parece existir cierto consenso al identificar al colectivo de jóvenes con quienes se sitúan entre los 16 y los 30 años y mayores aquellos que tienen más de 45 años, dejando por tanto a un reducido número de personas, en términos relativos, fuera de uno de estos grupos de población⁶⁵.

por cada hijo menor de tres años y una ayuda para la formación de hijos de los 3 a los 25 años, arts. 54 y 55 CC entidades financieras y de ahorro. Ayuda por nacimiento de hijo, art. 18 CC hostelería Sevilla. Ayuda para guarderías, art. 170 CC Aranzadi. Ayuda escolar, art. 45 del convenio colectivo de Danone, SA., Resolución de 12 de julio de 2018 (en adelante, CC Danone).

⁶¹ Anteponiendo la antigüedad, art. 17 CC contratas ferroviarias.

⁶² Art. 31 CC instalaciones deportivas y gimnasios. Se procurará que, al menos, 15 días coincidan con el periodo de vacaciones escolares, art. 12 CC industria siderometalúrgica Jaén.

⁶³ Art. 37 CC Danone.

⁶⁴ Art. 63 CC contratas ferroviarias. Art. 31 CC peluquerías, institutos de belleza y gimnasios.

⁶⁵ Entre unos y otros queda un «corto e ilógico por insensato trecho», en opinión de PÉREZ AMORÓS, F., “Prólogo”, AMAUGER-LATTES, M.C., ESTEBAN LAGARRETA, R., *La*

El informe AROPE refleja que los jóvenes de entre 16 y 29 años son el colectivo en riesgo de pobreza y/o exclusión social más numeroso (34,8 %), seguidos de cerca por aquellos situados entre los 45 y los 64 años (28 %). En ambos casos destaca un nivel superior entre las mujeres que entre hombres. A 31 de diciembre de 2017, el número de demandantes de empleo parados menores de 30 años representaba el 16,76 % sobre el total registrado en las oficinas de los servicios públicos de empleo.

En el ámbito europeo está siendo gestada una nueva estrategia de trabajo enfocada en los jóvenes cuya puesta en práctica se prolongará durante los años 2019 y 2027 y que da continuidad a la iniciada en 2010 en la que se incluyó la Garantía Juvenil⁶⁶. Entre sus prioridades se encuentra la de apoyar la capacitación de los jóvenes a través de la calidad, la innovación y el reconocimiento del trabajo de los mismos como modo de mejorar la empleabilidad⁶⁷. Para cumplir el propósito de introducir una gobernanza participativa sobre este asunto, se propone la creación de una nueva plataforma que otorgará a las partes interesadas un papel más importante a la hora de coordinar la aplicación de la estrategia, ofreciendo oportunidades para intercambiar información sobre actividades y resultados. La Comisión organizará reuniones especializadas que contará con la participación de los interlocutores sociales⁶⁸.

En el plano interno, atendiendo a las prerrogativas del III AENC para el fomento del empleo juvenil, los interlocutores desarrollan de manera detallada en los convenios colectivos las condiciones de contratación y ejecución de los contratos formativos, aunque desoyen el propósito de fomentar la formación dual. Los contratos para la formación y el aprendizaje se contemplan en la mayoría de convenios, cuya principal aportación o novedad se centra en la retribución anual de los mismos, dentro del respeto al mínimo legalmente establecido. De forma positiva a la vez que escasa se contemplan medidas que limita el número de contratos formativos en cada empresa para así evitar la perversión de sus fines⁶⁹, o la conversión automática de los mismos en indefinidos⁷⁰. La principal finalidad es, en todo caso, dar preferencia a la contratación frente a la utilización de prácticas no

protección del empleo de los trabajadores de edad. Una perspectiva Franco-Española. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013. P. 19.

⁶⁶ Sobre las líneas de actuación sobre el empleo juvenil en la UE vid. RODRÍGUEZ COPÉ, M.L., “Medidas de políticas de empleo dirigidas a colectivos específicos en la etapa de recuperación económica? La inclusión activa como paradigma”, op.cit. PP. 138ss.

⁶⁷ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Involucrar, conectar y capacitar a los jóvenes: una nueva Estrategia de la UE para la Juventud”. Bruselas, 22 de mayo de 2018 COM (2018) 269 final.

⁶⁸ Por su parte, los interlocutores sociales aprobaron el Acuerdo Marco de Acciones de Empleo Juvenil, firmado por Bussiness Europe, CEEP, CEPAME, ETUC, junio de 2013.

⁶⁹ No pueden superar el 10 % de la plantilla, art. 12 CC residencias privadas de la tercera edad Galicia. Misma restricción solo para contratos en prácticas, art. 21 CC ABC.

⁷⁰ Art. 22 CC limpieza Granada.

laborales en las empresas, propósito que cumplen casi en su totalidad los convenios al no referirse a éstas últimas, con alguna excepción en la que se plantea como medida estrictamente social en favor de la integración social de los jóvenes⁷¹. Al margen de los anteriores solo excepcionalmente se menciona el contrato de primer empleo joven cuya duración se fija por ley entre 3 meses y 6 años ampliables por la negociación colectiva hasta 12 meses⁷².

También incita el III AENC -vigente en relación a este asunto- a la preferencia de los jóvenes al acceso a permisos de formación y a la oferta formativa de la empresa. A los efectos de promover la formación de los más jóvenes, es especialmente interesante observar la configuración de permisos para atender a tales necesidades. Así, el ET consagra el derecho a obtener los permisos necesarios para concurrir a exámenes o la elección de turnos, derechos normalmente respetados por los convenios. En algún caso resultan innovadores incorporando otras posibilidades de compatibilizar el trabajo y la formación. Ejemplo de ello es el convenio que permite solicitar vacaciones anuales, en caso de necesidad justificada, para la preparación de exámenes, pruebas de aptitud, etc., siempre que no supongan un perjuicio para el trabajo. También para asistir, si la empresa lo estima adecuado, a seminarios, mesas redondas o congresos, referentes a su especialidad y trabajo específico, hasta un máximo de diez al año⁷³. En otro se pone a disposición un periodo de excedencia de hasta un máximo de un año de duración para la realización de estudios superiores, máster o doctorados para los cuales se fija una ayuda económica⁷⁴. Otro permite al estudiante optar a una reducción de su jornada de trabajo de hasta un tercio de la misma, con la disminución salarial equivalente⁷⁵. Otra norma convencional impide, siempre que quede justificado, aplicar la prolongación de jornada por circunstancias no programadas en la medida en que no sea compatible con la asistencia a clases⁷⁶. En cambio, el derecho a la formación queda conculcado, en nuestra opinión, cuando se limita el número de días que el trabajador tiene a su disposición para acudir a pruebas o exámenes cuando se trata de estudios oficiales debidamente homologados⁷⁷. En fin, las ayudas económicas a la formación también pueden suponer un acicate a la integración de los jóvenes⁷⁸.

⁷¹ «Prácticas en alternancia». Las condiciones de compensación o beca se adaptarán en cada supuesto, art. 17 CC Danone.

⁷² Fija una duración máxima de 9 meses el art. 27 CC hostelería Sevilla.

⁷³ Art. 73.2 b) y 73.4 CC contratas ferroviarias.

⁷⁴ Art. 41.4 CC entidades financieras y de ahorro.

⁷⁵ Art. 45 CC industria azucarera.

⁷⁶ Art. 8.1.3 CC artes gráficas.

⁷⁷ Hasta cinco días de licencia sin retribución, art. 65 CC aparcamientos y garajes Andalucía. 11 para la obtención de estudios homologados pero sin límites cuando se trata de un título académico o profesional. art. 37 CC ONCE.

⁷⁸ Ayuda al estudio para gastos de matriculación, libros, material escolar [incluyendo medios informáticos (ordenadores y tablets) en las formaciones de carácter tecnológico o aquellas en las

En otro orden de cosas, con el fin de fomentar la permanencia en el empleo, algún convenio dispone la prioridad de permanencia ante la posibilidad de desplazamientos para los más jóvenes⁷⁹.

Como aspecto negativo, en fin, debemos señalar que aún encontramos diferencias retributivas derivadas exclusivamente de la edad del trabajador, por más que la jurisprudencia desacredita su legitimidad⁸⁰.

Antes de evaluar el tratamiento de la negociación colectiva del colectivo de trabajadores de más edad, podemos afirmar que también es este un grupo de población que presenta una importante tasa de desempleo, situada en el 14,36 % al cierre de 2017, siendo lo más preocupante que una parte importante del porcentaje de parados de larga duración que se eleva hasta el 57,09 % está constituida por personas mayores de 45 años. Es precisamente la transición al empleo desde el paro de las personas de más edad es una de las tareas más difíciles para las instituciones públicas, especialmente de aquellos que se acercan a la edad de jubilación, materia que ha sufrido importantes reformas en los últimos tiempos en la senda del alargamiento de la edad de acceso a la misma y el recrudescimiento de los requisitos de cotización para acceder a una pensión ordinaria.

Descendiendo a la realidad convencional, la negociación colectiva española se ciñe en general a lo establecido por ley a la hora de regular la jubilación en todas sus formas, sin mencionar entre sus finalidades el reparto intergeneracional de empleo o más específicamente la integración de los más jóvenes como consecuencia de la salida de los mayores.

En aras a la integración laboral de quienes integran este colectivo, el Plan Anual de Política de Empleo para 2018 contempla la necesidad de mejorar de manera prioritaria la activación e inserción de los mayores de 55 años, en consonancia con la Estrategia para el empleo vigente hasta 2020. En apoyo a la integración laboral de los trabajadores de más edad, caben no solo medidas de contratación preferente- inexistentes en el panorama convencional revisado- así

que el centro declare expresamente necesario el uso de los mismos para el correcto aprovechamiento de la formación, art. 46 CC Danone. Art. 58.2 CC Repsol.

⁷⁹ Art. 10 2 CC industria azucarera.

⁸⁰ Entre las más recientes, STS 5660/2015, RJ 2015\6269, de 24 de noviembre de 2015, que anula la cláusula del convenio colectivo de colectividades de Cataluña por fijar un nivel retributivo inferior a trabajadores contratados menores de 35 años cuyo objeto, alude la empresa, es promocionar el empleo juvenil. Cita las STJUE de 9 de septiembre de 2015, *Unland*, asunto C-20/13; de 19 de junio de 2014, *Specht y otros*, asunto C-501/12. Diferencias retributivas entre los trabajadores de 16 a 18 años en los mismos puestos de trabajo encontramos en el CC hostelería Sevilla (botones, pajes) o el CC hostelería y Turismo de Cataluña (botones, pajes, marmitones). El art. 32 CC industria siderometalúrgica Jaén establece una prima de asistencia al trabajo que será el que se establezca en tablas para todo el personal, excepto para los contratos de formación y aprendizaje para los menores de 18 años. El CC ebanistería Albacete fija un plus de asistencia en cuantía inferior para los menores de 18 años.

como acciones de promoción en el empleo. En este sentido nos parece positivo fijar la preferencia por el trabajador de más edad en caso de ascenso cuando los candidatos demuestren las capacidades necesarias para cubrir el puesto⁸¹. En todo caso resulta conveniente declarar la prohibición de discriminación por razón de edad en la cobertura de puestos de nueva creación, vacantes o sistema de ascenso⁸².

En cambio, el asunto más tratado por la negociación colectiva española es la salida del trabajador de la empresa alcanzada determinada edad. Por una parte, a pesar de que las cláusulas de los interlocutores sociales siguen convencidos de las bondades de las mismas. Por ello, el reciente IV AENC sigue instando, como sus antecesores, a que se readmita su legalidad, siempre que el trabajador afectado tenga derecho a la pensión completa de jubilación. El fin, afirman, es el de facilitar el relevo generacional y se debe vincular a objetivos de políticas de empleo⁸³. Además, consideran al contrato de relevo elemento esencial para el traslado de conocimiento, rejuvenecimiento de las plantillas, mejora de la productividad de las empresas y creación de empleo en condiciones de estabilidad. Solo en este último punto, no en relación a la jubilación forzosa, el Acuerdo nacional respeta los postulados de lo acordado a nivel europeo donde se apuesta por el envejecimiento activo y el relevo intergeneracional⁸⁴.

Por otro lado, el Estatuto de los Trabajadores contempla expresamente la legitimidad de otorgar preferencia a la permanencia en caso de traslados de los trabajadores de mayor edad, a lo que se refiere alguna norma convencional⁸⁵.

Al margen de lo referido sobre la jubilación forzosa, lo más frecuente es que los convenios incluyan medidas destinadas a promover la salida del trabajador alcanzada una determinada edad. En algún caso utilizan prácticas de dudosa legitimidad que vienen a sustituir a las cláusulas de jubilación obligatoria mediante la puesta a disposición del trabajador de un «complemento de pensión» una vez alcanzada la edad ordinaria de jubilación. Puede suceder que si la institución invitare a la jubilación a la persona trabajadora y éste rehusase, perdería dicho complemento.

⁸¹ El art. 52 CC industrias lácteas dispone que en caso de empate en primer lugar se da preferencia al de más antigüedad y en igualdad de ésta, al de mayor edad.

⁸² Como hace el art. 22.II CC prensa diaria.

⁸³ Para asegurar la estabilidad y calidad en el empleo se considera necesario fomentar la jubilación del trabajador siempre que cumpla los requisitos legales, art. 72 CC obras públicas Almería. El art. 28 CC industria siderometalúrgica Jaén se remite a la legalidad vigente sobre la jubilación obligatoria.

⁸⁴ Acuerdo marco autónomo “European social partners autonomous framework agreement on active ageing and an inter-generational approach”, Bussiness Europe, CEEP, CEPAME, ETUC, 8 de marzo de 2017.

⁸⁵ Trabajadores de 58 años, salvo que se acepte voluntariamente o se esté inmerso en un expediente de regulación de empleo, art. 11 CC industria azucarera. Podrá trasladarse forzosamente a los trabajadores declarados disponibles y con menos de 45 años de edad, art. 31 A) 3 CC Repsol.

De esta forma, se crea una diferencia de trato fijada en la edad que difícilmente encontraría acomodo en el juicio antidiscriminatorio⁸⁶.

En otros convenios se fija dicho premio si al cumplimiento de una determinada edad el trabajador decide jubilarse anticipadamente⁸⁷, o simplemente se comprometen a facilitar la salida anticipada o la jubilación parcial, sin contraprestación⁸⁸. Otros no mencionan el paso a la jubilación. Simplemente reconocen un premio de vinculación o fidelidad si alcanzada determinada edad el trabajador causa baja voluntaria⁸⁹. Por el contrario, particularmente extraño es encontrar convenios que premien la permanencia de los trabajadores mayores a través de la fijación de un ascenso o subida salarial⁹⁰.

5.4. Discapacidad

El informe AROPE también mide la tasa de pobreza y exclusión social de las personas de 16 o más años de edad que afirman haberse visto limitadas debido a un problema de salud para realizar las actividades que la gente habitualmente hace. En el año 2017, el 31,5 % (prácticamente una de cada tres personas con discapacidad), estaba en riesgo de pobreza y/o exclusión, lo que representa un 28 %, 7 puntos porcentuales más de la que soportan las personas sin discapacidad. El porcentaje de mujeres es superior al de los hombres con discapacidad y también los más jóvenes con respecto a los de mayor edad. En el ámbito laboral el informe también presenta un dato importante que refleja que la tasa de los empleados con discapacidad pobres se sitúan en el 17,1 %.

Utiliza el informe mencionado, como puede verse, un concepto -médico- de la discapacidad totalmente desfasado y desconectado de los postulados de la Convención de Derechos de Personas con Discapacidad de la jurisprudencia

⁸⁶ Art. 66 CC entidades financieras y de ahorro. En parecidos términos, las empresas concederán un premio económico a la edad de 65 años si durante la vigencia del convenio solicitan su jubilación a la entidad oficial correspondiente, en el plazo de seis meses contados a partir del día en que se alcance la citada edad, salvo que la empresa le pida seguir en su puesto de trabajo en cuyo caso no perdería el complemento, art. 37 CC industria azucarera.

⁸⁷ Art. 35 CC pastas alimenticias. Art. 74 CC pastelería Valladolid. Art. 25 CC industria siderometalúrgica Jaén, siempre que hayan cotizado a la Seguridad Social con anterioridad al 1 de enero de 1967, por tanto no extensible a todos.

⁸⁸ Art. 34 CC hostelería Sevilla.

⁸⁹ Entre los 60 y 63 años, art. 67 CC seguridad privada. Entre 60 y 64 años, art. 18 CC calzado Badajoz. Se conceden permisos retribuidos de de 1 a 3 meses si el trabajador rescinde su contrato de los 60 a los 65 años, art. 10 CC Ebanistería Albacete.

⁹⁰ Las empresas elevarán al nivel salarial inmediato superior, y solamente a efectos económicos, a los trabajadores cuando cumplan 59 años con el nivel máximo de la tabla salarial. En caso de haber alcanzado el máximo nivel salarial será compensado abonándosele un complemento de 105 €. Por otra parte, se reconoce a partir de cumplir los 60 años un complemento salarial mensual denominado «Plus por edad» en función de la antigüedad y hasta los 65 años, arts. 48 y 49 CC contratas ferroviarias.

européa y de las normas internas. Este concepto, ligado durante mucho tiempo a las diferencias físicas, biológicas o psíquicas, hoy día se centra en la dificultad dilatada en el tiempo que soporta una persona para insertarse en la sociedad en las mismas condiciones que los demás. Entra en juego, por tanto, no solo la limitación de la persona sino también la propia inadecuación del modelo de convivencia existente en su entorno. De tal noción de discapacidad basado en el modelo social se deduce que se trata de grupo efímero o de composición variable. Tan es así que todos en algún momento de nuestras vidas podemos formar parte del mismo.

Mayor dificultad de delimitación de tal concepto provoca la existencia de rasgos comunes entre las nociones de discapacidad y la enfermedad a efectos de la aplicación del régimen de tutela antidiscriminatoria, siendo en muchos casos la segunda el origen de la primera. No obstante, ni nuestro ordenamiento, ni tampoco el comunitario, reconocen la intercambiabilidad de ambos, habiendo dejado claro cada uno de los ordenamientos que la enfermedad no se asimila a la discapacidad a los efectos de la aplicación de la Directiva 2000/78/CE o de la ley española integral de protección de las personas con discapacidad⁹¹. Si bien, es posible que una enfermedad, dada las características de su durabilidad, pueda ser considerada a los efectos de la aplicación de las normas protectoras de personas con discapacidad⁹².

Incentivar la contratación, la creación de empleo o el mantenimiento de los puestos de trabajo de las personas con discapacidad, como colectivo que tiene mayores dificultades de acceso y permanencia en el mercado de trabajo, se encuentran entre los propósitos de la Estrategia Europea sobre discapacidad 2010-2020⁹³, así como del Eje 3 de la Estrategia Española para el Empleo vigente hasta 2020 que ejecuta el Plan Anual de Activación del Empleo.

A nivel interconfederal los interlocutores promueven el favorecimiento a través de la negociación colectiva de la incorporación al empleo de los trabajadores con discapacidad. Para ello se debe atender a criterios como las características de los sectores y las empresas, las capacidades y aptitudes de los trabajadores y la posible

⁹¹ Respectivamente, Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación para luchar contra la discriminación por motivos de religión o convicciones, de discapacidad, de edad o de orientación sexual y Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (TRLGDIS).

⁹² BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ, I., "La enfermedad o dolencia de larga duración como supuesto de discapacidad: doctrina del TJUE". Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales, ISSN 2386-8090, N°. Extra 6, 2017.

⁹³ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, "Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020: un compromiso renovado para una Europa sin barreras. Bruselas, 15 de noviembre de 2010 COM (2010) 636 final.

adaptación de los puestos de trabajo y llevar a cabo los ajustes razonables pertinentes⁹⁴.

En cambio, en los niveles inferiores los convenios generalmente se limitan a transponer el mandato legal que obliga a las empresas que alcancen los 50 trabajadores en su plantilla a reservar un 2 % para las personas con discapacidad. A este deber se refieren la mayoría de convenios colectivos que rara vez amplían la cuota exigible⁹⁵. Además, muchos son los que complementan lo anterior con la opción, reconocida y regulada por la legislación española, de dar cumplimiento alternativo a la cuota de reserva⁹⁶. Aunque resulta idóneo para favorecer la integración de todas las personas con discapacidad, habida cuenta de la diversidad del colectivo, muy infrecuente es que se fijen criterios de selección de puestos a cubrir por los mismos⁹⁷. De los convenios analizados, solo el de la ONCE establece una prioridad en la contratación indefinida de personas con discapacidad y promociona de forma específica la formación de los mismos- DA 3^a-, aunque en algún otro caso muestran un importante compromiso por su integración, como es el caso del convenio del grupo Eroski -art. 66-.

Sin embargo, no incide la negociación colectiva en la realización de ajustes razonables que permitan tanto el acceso como el mantenimiento del empleo, a pesar de que a nivel interconfederal también instan a ello. Normalmente recogen la obligación de adaptar el trabajo al personal con discapacidad para cumplir con las normas de prevención de riesgos laborales, siendo poco frecuente que exijan adaptar el trabajo a la persona a quien sobreviene una discapacidad⁹⁸.

Algunos convenios fijan políticas de continuidad del personal a quien sobreviene una discapacidad -o incapacidad permanente, supuesto asimilado a la discapacidad en virtud de lo establecido en el art. 4.2 TRLGDIS-. En uno de ellos se obliga a la reubicación del mismo cuando existan vacantes en otras categorías profesionales en caso de reconocimiento de invalidez que le impida realizar las

⁹⁴ Sobre este concepto vid. GUITIÉRREZ COLOMINAS, D., “La obligación de realizar ajustes razonables en el puesto de trabajo”. Y SANZ DE GALDEANO, B., “Las medidas de ajuste razonable y su exención por carga excesiva”. Ambos en Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales, N^o. Extra 6, 2017.

⁹⁵ Reserva de un 3 % fija el art. 34 CC Allianz. Muestra su intención de superar dicha cuota el art. 81.2 CC Repsol.

⁹⁶ Desarrolladas en el Real Decreto 364/2005, de 8 de abril.

⁹⁷ Para facilitar la incorporación del personal contratado en cumplimiento de la cuota de reserva, se avanzará en la identificación de las actividades y los puestos de trabajo que pueden tener menos dificultades para su cobertura por personas con discapacidad, art. 35 CC educación cultura y tiempo libre Madrid. El art. 44.3 CC ONCE reserva el puesto de agente vendedor a personas con discapacidad.

⁹⁸ Como muestra el art. 52.5 CC limpieza Granada. Art. 97 CC educación cultura y tiempo libre Madrid. Art. 71 CC Repsol.

funciones propias de su categoría profesional⁹⁹. En otro se exige la reasignación de puesto de trabajo a quien, por razón de su discapacidad, no se halle en situación de dar el rendimiento normalmente exigible en su categoría y le haya sido denegada la invalidez permanente total para la profesión habitual¹⁰⁰. Sin sometimiento a declaración de discapacidad o invalidez pero vinculado a su trayectoria en la empresa, en otro caso se procurará acoplar al trabajador con discapacidad disminuida¹⁰¹.

Sin reparar en la posible recolocación del trabajador, se prevé en otros casos la entrega de un premio económico si el trabajador es declarado incapaz y deja de prestar servicios en la empresa, aunque no aclara si la extinción se produciría por decisión de la empresa o por la propia voluntad del trabajador. Aunque se trata de un supuesto de extinción contemplado en el art. 52 a) ET, ejemplo llamativo de falta de cumplimiento del deber de adoptar ajustes razonables, el convenio colectivo de la ONCE -art.43- permite la extinción por ineptitud cuando el trabajador no pueda desempeñar de forma regular la totalidad de las funciones propias de su puesto por pérdida de su capacidad laboral¹⁰².

Con la finalidad de evitar la extinción laboral no de los convenios analizados permite al trabajador que por enfermedad ha superado los dieciocho primeros meses de incapacidad temporal permanecer en excedencia por el tiempo que permanezca en dicha situación aunque la empresa haya dejado de cotizar¹⁰³. En otro, la suspensión del contrato con derecho al reingreso se establece hasta que el trabajador reciba la resolución del INSS u órgano que lo sustituya, sobre la declaración, o no, de su incapacidad¹⁰⁴.

En relación a otras condiciones que fomentan la permanencia de miembros de este colectivo en el mercado de trabajo destaca la creación de permisos para acudir a visitas médicas, que si bien no se limitan solamente al personal con discapacidad,

⁹⁹ Art. 28 CC garajes y aparcamientos Andalucía. En caso de incapacidad permanente total que provoque la extinción, la empresa debe ofrecer preferentemente al empleado afectado por la discapacidad la posibilidad de ocupar una posición vacante siempre que dicha incapacidad permanente total sea compatible con los requerimientos del nuevo puesto, y siempre que el empleado reúna los requisitos exigidos para el puesto y supere el proceso de selección, art. 81.3 CC Repsol.

¹⁰⁰ Art. 56 CC industrias lácteas. En parecidos términos, art. 37 CC Aranzadi.

¹⁰¹ Cuyo origen se sitúe en alguna enfermedad profesional, accidente de trabajo o desgaste físico natural, como consecuencia de una dilatada vida al servicio de la empresa, art. 6.3.2 CC artes gráficas.

¹⁰² Un estudio sobre el tratamiento convencional de la discapacidad sobrevenida en LLORENS ESPADA, J., "El tratamiento convencional de la discapacidad, invalidez e ineptitud sobrevenida". Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales, ISSN 2386-8090, N°. Extra 6, 2017.

¹⁰³ Art. 51 CC enseñanza privada.

¹⁰⁴ Art. 64 CC seguridad privada

los pueden beneficiar particularmente¹⁰⁵. Además, consagrada la existencia de discriminación por asociación o vínculo a una persona con discapacidad a quien el trabajador debe procurar cuidados, algunos de los remedios para tratar de paliar esta circunstancia es la concesión de permisos adicionales, por ejemplo, al nacimiento de un hijo con discapacidad¹⁰⁶, o para acompañar a consultas médicas a familiares que padezcan limitaciones¹⁰⁷, permitir la flexibilidad horaria¹⁰⁸, la reducción de jornada o la elección de turnos¹⁰⁹. Con el fin de permitir la estabilidad laboral de tales personas, también se puede prever la prioridad de permanencia ante desplazamientos, medida no muy frecuente entre los convenios analizados¹¹⁰.

¹⁰⁵ Máximo de 16 horas anuales de duración, para acudir a visitas médicas, art. 28 CC instalaciones deportivas y gimnasios. Por el tiempo imprescindible para la asistencia a consulta médica si bien solo en tres ocasiones este permiso será retribuido, art. 21 g) CC industrias lácteas y sus derivados. Por el tiempo preciso y con justificación del mismo, art. 22 g) CC jardinería. En el mismo sentido, art. 20 CC pastelería Valladolid. Horas de asistencia a los ambulatorios médicos, art. 64 g) CC aparcamientos y garajes Andalucía. El tiempo necesario para asistir al consultorio médico por razones de enfermedad, art. 15 CC calzado Badajoz. En parecidos términos, para consulta médica de facultativos de Medicina General y especialistas de la Seguridad Social, art. 54 b) CC ABC. En los mismos términos, art. 12.1 n) CC Aranzadi.

¹⁰⁶ Permiso retribuido por nacimiento de hijo con un grado de discapacidad reconocido por la Seguridad Social igual o mayor al 65 %, de hasta 30 días, dentro de los primeros 24 meses desde el nacimiento, con motivos justificados acordes con la discapacidad, art. 37 i) CC entidades financieras y de ahorro.

¹⁰⁷ Diez horas anuales para acompañar a familiares de primer grado que tengan mermaidas sus condiciones físicas o psíquicas y así resulte acreditado, con independencia del turno en el que presten servicio, ya sea este diurno o nocturno, art. 27 n) CC contratas ferroviarias. El tiempo necesario para acompañar a familiares de primer grado que tengan mermaidas sus facultades físicas o psíquicas y así resulte acreditado, art. 25 h) CC peluquerías, institutos de belleza y gimnasios. Un día natural para asistir a consulta médica de hijos con disminuciones psicofísicas sin límite de edad, siempre que fuera obligatorio el desplazamiento fuera de la provincia, art. 34 CC hostelería Almería. Por el tiempo imprescindible para acompañar a un hijo/a con una discapacidad superior al 33 % sin límite de edad, con un máximo de 24 horas en el año natural, art. 12.1 n) CC Aranzadi. En parecidos términos, art. 31.1 7 CC CAF, S.A.

¹⁰⁸ Para cuidar a hijos menores o familiares con discapacidad, art. 70 CC educación cultura y tiempo libre Madrid.

¹⁰⁹ En el caso de hijos con discapacidad, art. 91 CC educación cultura y tiempo libre Madrid.

¹¹⁰ Art. 10 CC industria azucarera, aunque en este caso solamente favorece a quienes por resolución firme del instituto nacional de la Seguridad Social se le hubiere reconocido algún tipo de incapacidad permanente.

Finalmente, en orden a paliar las dificultades económicas de los miembros de esta colectivo, algunos fijan ayudas a personas con discapacidad¹¹¹, mientras otros las reconocen a quienes tienen a su cuidado a un familiar con discapacidad¹¹².

5.5. Contratos atípicos

Los anteriormente analizados son colectivos excluidos o postergados del mercado laboral debido a que una -o varias- características personales o sociales les impiden integrarse plenamente en la sociedad y en particular en el mercado de trabajo en igualdad de condiciones que el resto. No obstante, existen otros que si bien no se distinguen por una cualidad personal o social también forman parte de grupos de población especialmente débiles en el mercado de trabajo y, por tanto, en riesgo de exclusión, como son los trabajadores con contratos atípicos: temporales y a tiempo parcial. Cierto es que en muchos de los casos el rasgo que los define se añadirá a una circunstancia personal o social que cualifica a un colectivo tradicionalmente postergado del mercado de trabajo como el ser mujer o joven¹¹³, pero no por ello podemos excluir la necesidad de mayor protección específica hacia los mismos.

Según la EPA, un 27,38 % de las personas asalariadas están contratadas temporalmente. Este porcentaje, que no ha dejado de ascender, en los últimos años, revela el importante reto que supone crear o convertir en estable el empleo que se está creando. Por otro lado, es preciso seguir reduciendo, como advierte la Estrategia Española de Activación del Empleo 2017- 2020, el número de personas que están trabajando a tiempo parcial por no encontrar una ocupación a tiempo completo que actualmente son 1,58 millones.

Para tratar de paliar circunstancias negativas de nuestro mercado de trabajo en relación a lo anterior, por acuerdo de Ministros fue aprobado el Plan Director

¹¹¹ Art. 39 CC construcción y obras públicas Almería. Art. 16 CC hostelería Sevilla. Se compromete a costear el convenio especial o cualquier otra figura que pueda contemplar la legislación vigente para mantener la base de cotización del trabajador desde el momento de la propuesta de incapacidad permanente hasta la resolución del INSS, art. 38 CC Aranzadi. Art. 26 CC Allianz.

¹¹² Ayuda por hijo con discapacidad, art. 44 CC contratas ferroviarias. Los gastos anuales debidamente justificados que ocasione la educación especial, la terapia o el transporte colectivo de personas con discapacidades serán cubiertos, establece el art. 55.4 CC entidades financieras y de ahorro. En caso de hijo/s, cónyuge, art. 38 CC industria azucarera. Ayudas por hijos con discapacidad, art. 37 CC pastas alimenticias. Art. 50 CC seguridad privada, ayudas a hijos y cónyuge *discapacitados*. Costes de enseñanza v adaptación de los hijos *discapacitados* psíquicos, art. 42 CC ABC. Bolsa económica de 10.000 euros, destinada a ayudar a trabajadores/as que tengan a su cargo personas con minusvalía o enfermedad grave y ayuda por hijos con discapacidad, arts. 33 y 168 CC Aranzadi. Ayuda por hijos o cónyuge con discapacidad, art. 44 CC Danone. Ayuda por hijos o cónyuge o pareja de hecho con discapacidad, art. 56 CC Repsol.

¹¹³ La tasa de trabajo a tiempo parcial entre las mujeres ha sido siempre extraordinariamente superior a la de los hombres. Para el año 2017, el empleo a tiempo parcial ocupa al 24 % de las mujeres y sólo al 7,3 % de los hombres. Mientras que los jóvenes padecen una alta tasa de temporalidad, el 73,3 %, según Eurostat.

por un Trabajo Digno 2018-2019-2020¹¹⁴. El Plan prevé dos estrategias de choque: una contra el fraude en la contratación temporal y otro contra la utilización irregular de la contratación a tiempo parcial. En aplicación del mismo se ha conseguido que un importante número de contratos temporales se transforme en indefinidos. Además, se ha procedido a incrementar la jornada en una cantidad notable de contratos dando efectividad al objetivo de frenar el uso irregular de la contratación a tiempo parcial¹¹⁵.

En ambos casos, tanto las normas de la Unión Europea como el Derecho interno consagran la igualdad de derechos y condiciones laborales de trabajadores temporales con respecto a indefinidos y de trabajadores a tiempo parcial en comparación con sus compañeros a tiempo completo¹¹⁶. Se advierte que las diferencias de trato basadas únicamente en el tipo de contrato harían de peor condición artificialmente a quienes ya lo son por la temporalidad de su empleo¹¹⁷. Tales diferencias de trato solo son admisibles cuando se justifiquen en base a razones objetivas y resulten proporcionadas. Por tanto, cuando sea posible, cabra ajustar el reconocimiento de derechos y permisos a la circunstancia contractual de forma que se perciban de forma proporcional. No será así cuando la concepción de los mismos sea totalmente ajeno a la circunstancia contractual¹¹⁸.

Son casi inexistentes los convenios colectivos que interponen medidas de acción positiva dirigidas a los contratados bajo las modalidades aquí estudiadas. Como ejemplo paradigmático en algún caso se establece la preferencia en la contratación para cubrir una vacante, en idoneidad de condiciones, de quienes hayan

¹¹⁴ Resolución de 27 de julio de 2018 de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de julio de 2018, por el que se aprueba el Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2019-2020.

¹¹⁵ Datos que se recogen en el primer informe sobre el estado de ejecución del Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2020, remitido por el Consejo de Ministros el 5 de octubre de 2018. Fuente: <https://www.laboral-social.com/presentado-primer-informe-ejecucion-plan-director-trabajo-digno-2018-2020.html>.

¹¹⁶ Cláusula 4 de la Directiva 99/70/CE, Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada; art. 14 CE, art. 15 ET. En relación a la parcialidad como elemento de discriminación cláusula 4 del Acuerdo Marco sobre trabajo a tiempo parcial firmado por CES, UNICE y el CEEP incorporado en la Directiva 97/81/CE del Consejo de 15 de diciembre de 1997; art. 12 ET.

¹¹⁷ En relación con la temporalidad, STC 177/1993, de 31 de mayo, FJ 3; STC 149/2017, de 18 de diciembre de 2017, FJ 4. En relación al contrato a tiempo parcial STC 22/1994, de 27 de enero de 1994, RTC 1994/22, FJ 4, aunque en este supuesto se reconoce la existencia de discriminación indirecta por razón de sexo.

¹¹⁸ Los trabajadores a tiempo parcial y/o con contratos temporales gozarán de igual número de licencias retribuidas que los trabajadores a tiempo completo dispone el art. 27 CC contratas ferroviarias.

desempeñado o desempeñen funciones en las empresas con contratos de duración determinada, formativos o a tiempo parcial¹¹⁹.

Analizando el papel de la negociación colectiva en relación a cada uno de los supuestos aquí contemplados, los negociadores sociales son conscientes del elevado nivel de precariedad laboral que ostentan los trabajadores temporales, y por ello desde el -aún vigente en este punto- III AENC contemplan el fomento de la estabilidad del empleo y la reducción de la temporalidad, poniendo especial énfasis en la eliminación de la injustificada. Este propósito, afirman, no solamente redundará en la mejora de la seguridad de los trabajadores, sino que también supone una garantía de competencia para las empresas. El objetivo es promocionar la estabilidad y con ello, la contratación indefinida sin renunciar a las modalidades de contratación temporal. En esta línea se pronuncia algún convenio¹²⁰. Otros se refieren a la conversión en indefinidos durante la vigencia del mismo¹²¹. Finalmente, más comprometidos con la estabilidad en el empleo son aquellos que fijan porcentajes de contratación indefinida en las empresas que aplican el convenio colectivo¹²², o que limitan el tiempo de vinculación máxima de una persona con la entidad mediante contratos temporales¹²³.

En ocasiones, en cambio, los convenios fijan medidas que perjudican a los trabajadores temporales en el establecimiento de determinadas condiciones. Por ejemplo, en caso de competencia entre trabajadores de la empresa para la cobertura de vacantes, algunos convenios fijan criterios de preferencia entre los mismos como tener contrato indefinido¹²⁴. En otros el perjuicio o exclusión se ocasiona de forma indirecta, cuando se atribuye un derecho en virtud de la antigüedad de los

¹¹⁹ Art. 10 CC prensa diaria.

¹²⁰ Art. 18 CC instalaciones deportivas y gimnasios. Art. 11 CC pastas alimenticias.

¹²¹ Art. 9 CC hostelería Ávila. Art. 24 CC hostelería Sevilla. Art. 43 CC limpieza Granada. Art. 11 CC pastelería Valladolid.

¹²² Las empresas que tengan una plantilla con quince o más trabajadores deben tener un 80 % de trabajadores con contrato indefinido, y aquellas empresas que tengan menos de quince trabajadores tendrán un 70 %, cuya vigilancia se disponen los representantes de los trabajadores a quienes las empresas deberán entregar la copia de los contratos, art. 13.7 CC jardinería. Deberán contar con, al menos, un 65 % de empleados indefinidos, art. 19 CC seguridad privada. Las empresas de más de 10 trabajadores deben contar a la finalización del primer año de la vigencia del convenio con un porcentaje no inferior al 75 % de empleo fijo sobre el total de sus plantillas, DF 3º convenio colectivo del Sector de comercio de alimentación, Resolución de 19 de abril de 2018. No podrá exceder del 8 % de la plantilla media de la empresa en cómputo anual, exceptuando los contratos de interinidad por sustitución, art. 17 CC Danone. Se deberá alcanzar a la finalización del año 2020 un 80 % en todas las empresas del grupo Eroski, art. 19 CC Eroski.

¹²³ No podrá tener una duración acumulada superior a 4 años, art. 29 CC Aranzadi. Además obligan a transformar durante el período 2018/2019 al menos a 100 temporales, 70 de ellos en 2018.

¹²⁴ Preferencia de fijos con la misma jornada y nivel salarial del puesto a cubrir, que trabajen en otro turno pero en el mismo lugar de prestación de servicios; en su defecto, los que cumplan los anteriores requisitos salvo el lugar de trabajo; en caso de coincidencia, el primero en solicitar el puesto, art. 14 CC contratas ferroviarias.

candidatos¹²⁵. En los anteriores, cabe pensar en una justificación razonable y proporcionada de las medidas pero en otros casos esta justificación no se sostiene, en nuestra opinión. Es el caso de la consagración de una ayuda por familiares con discapacidad solo para los trabajadores fijos¹²⁶. Como se ha dicho, lo apropiado sería delimitar la concesión del derecho atendiendo a las reglas de la proporcionalidad cuando el mismo pueda ser objeto de prorrateo en virtud de la antigüedad del trabajador¹²⁷.

En definitiva, prácticamente inexistentes son las medidas convencionales de acción positiva dirigidas a los trabajadores temporales. Como ejemplo de estas, el convenio que fija la preferencia para asistir a cursos de formación de trabajadores temporales¹²⁸.

Analizando el colectivo de trabajadores a tiempo parcial, se constata que un amplio porcentaje de los mismos aceptan esta modalidad contractual de forma involuntaria. Para evitar abusos en la contratación a tiempo parcial es admisible establecer limitaciones a las empresas que pretenden acudir a la misma¹²⁹. Con esta misma finalidad parece imponerse la conversión automática a contrato a tiempo completo cuando durante 60 días hayan realizado ampliaciones de jornada en uno de los convenios examinados¹³⁰.

No son muy innovadores los convenios al tratar la contratación a tiempo parcial. El III AENC -vigente en lo no modificado por el IV AENC- atribuye a la negociación colectiva un papel importante en el impulso del contrato a tiempo parcial indefinido, fomentando la fijación de los porcentajes de horas complementarias

¹²⁵ En igualdad de aptitud, titulación, conocimientos del puesto a cubrir y perfil profesional, la antigüedad será tenida en cuenta como criterio de preferencia para promocionar, art. 16.1 CC industria azucarera. En caso de igualdad en la puntuación, que mida la capacidad de los aspirantes se aplica el criterio de mayor antigüedad, art. 6.4.4.2 CC artes gráficas. Art. 14 CC pastas alimenticias. Mayor antigüedad en la categoría inferior, y en caso de igualdad regirá la mayor antigüedad en la empresa, art. 52 CC industrias lácteas y sus derivados.

¹²⁶ Art. 38 CC industria azucarera.

¹²⁷ Por ejemplo, establece la concesión de un día de asuntos propios cuando el trabajador tenga una antigüedad entre dos y seis meses y de dos cuando supere los seis meses de antigüedad, art. 21 g) CC industrias lácteas y sus derivados. En el mismo convenio también el reconocimiento de aumentos de antigüedad desde la entrada en la empresa, art. 26.

¹²⁸ Art. 63 CC educación cultura y tiempo libre Madrid.

¹²⁹ Por ejemplo, establece que las empresas del sector no podrán realizar contrataciones bajo la modalidad de a tiempo parcial por tiempo inferior a 49 horas mensuales el art 30 del convenio colectivo de trabajo del sector de Almacenistas de alimentación, Resolución de 21 de febrero 2018 (en adelante, CC almacenistas de alimentación). Será, como mínimo, de 20 horas semanales, art. 22.4 CC Eroski. La contratación a tiempo parcial no podrá exceder del 8 % de la plantilla media de la Empresa en cómputo anual, art. 17 CC Danone.

¹³⁰ Art. 13 CC jardinería.

máximos permitidos por la ley a la misma- 60 % de las horas ordinarias contratadas o del 30 % en el caso de las horas complementarias de aceptación¹³¹.

En general los convenios se ciñen a trasladar las normas sobre el contrato de tiempo completo a tiempo parcial fijadas por la ley -art.12 ET-. Por lo general solo innovan a la hora de establecer el procedimiento de conversión de tales contratos y no siempre de la forma más adecuada para el trabajador que quiere convertir su contrato. A modo de ejemplo, el convenio colectivo de contratas ferroviarias fija la preferencia de la cobertura de vacantes en virtud de lo establecido en el precepto dedicado a ello, antes que mediante el procedimiento de conversión de contrato de tiempo parcial a tiempo completo. En aquel se da preferencia a los trabajadores con contrato indefinido y con la misma jornada que el puesto que queda libre. Si no se cubre a través de tal procedimiento, se atenderán las solicitudes de conversión dando preferencia a los que ostenten una mayor antigüedad¹³². En sentido contrario- y favorable para estos trabajadores- se dispone en otro convenio como medida de acción positiva la preferencia por los trabajadores a tiempo parcial para acceder a vacantes en jornada completa de su mismo grupo profesional¹³³. Finalmente, en algún caso se restringe la posibilidad de conversión más allá de lo prescrito en la ley como es el caso del que exige una antigüedad de tres o más años en la modalidad a tiempo parcial para poder solicitar la conversión a tiempo completa¹³⁴.

La atribución proporcional de derechos en atención a la parcialidad del contrato, como se ha dicho, puede ser legítima si se trata de un derecho ligado al tiempo trabajado, por ejemplo en reconocimiento de derechos económicos¹³⁵. En todo caso, debe quedar plenamente justificado que el concepto retributivo sea prorrateado¹³⁶. Otro supuesto detectado es el que reconoce la posibilidad de disfrutar del permiso por lactancia acumulado en proporción a la jornada laboral, pues esta acumulación es fruto de la sustitución del permiso diario de una hora que corresponde al trabajador para permitir el cuidado del recién nacido cuando el progenitor se ausenta durante toda la jornada de trabajo¹³⁷. En cambio, nada obsta a

¹³¹ Por ejemplo, fija en 30 % el CC enseñanza privada. También el art. 32 CC peluquerías, institutos de belleza y gimnasios. El 50 % el art. 23 CC instalaciones deportivas y gimnasios. El 40 % art. 50 CC industrias lácteas. También art. 17 CC prensa diaria. En 60 % de máximo el art.55 CC aparcamientos y garajes. También el art. 17.3 a) CC ONCE.

¹³² Art. 16 CC contratas ferroviarias.

¹³³ Art. 22.4 CC Eroski.

¹³⁴ Art. 21 CC enseñanza privada.

¹³⁵ Art. 36 CC construcciones y obras públicas Almería.

¹³⁶ De dudosa legitimidad nos parece el art. 66 CC enseñanza privada que fija un complemento de dedicación para los trabajadores con jornada igual o superior al 60 % que tendrá la consideración de percepción salarial.

¹³⁷ Así lo fija el art. 27 CC jardinería.

que se reconozca, como medida de acción positiva, el mismo periodo de disfrute a unos y otros¹³⁸.

6. REFLEXIÓN FINAL

Los tiempos que vivimos son tiempos de cambio, especialmente, de cambios tecnológicos. En este contexto en el que la prioridad es adaptarse a las circunstancias cambiantes del modelo económico, laboral y social cuando aún no nos hemos recuperado de las consecuencias de una devastadora crisis económica, los grupos excluidos o postergados de la sociedad necesitan de mayor atención si no queremos que finalmente permanezcan en esta situación de forma indefinida.

Los instrumentos normativos a todos los niveles parecen actuar en esta dirección, si bien no siempre se demuestra la eficacia de las estrategias propuestas. No obstante la idoneidad de políticas públicas de inclusión social-laboral de los miembros de tales colectivos, no resulta desdeñable la participación de otros actores en la configuración de las reglas que marcan la senda del crecimiento tanto económico como laboral. Entre ellos ocupan un lugar destacado los interlocutores sociales, quienes a través de los propios instrumentos de ordenación se implican esta tarea. Si bien, la capacidad para intervenir en tales cuestiones se encuentra delimitada por el propio derecho a la autonomía colectiva, es decir, por el derecho a negociar y tomar decisiones de forma independiente y voluntaria sobre las cuestiones que les competen, con la salvedad de aquellas materias sobre las que la ley les impone el deber de negociar en cuestiones de igualdad.

Dentro de esta capacidad de interferir en las relaciones de trabajo, se encuentra la de encontrar acomodo en el contexto laboral de quienes tienen más dificultades para su acceso o permanencia. Cabe destacar que la implicación de los mismos es dispar si nos fijamos en los distintos colectivos estudiados. Así, la igualdad por razón de género ocupa un papel importante en casi todos los convenios. En menor medida son referidos los jóvenes y mayores y las personas con discapacidad. Para los anteriores, generalmente los convenios se remiten a lo fijado en la ley con poca iniciativa de mejora o favorecimiento de los miembros de estos grupos de población. Por su lado, tampoco es relevante el tratamiento de contratos atípicos en dirección de proteger a quienes se encuentran vinculados a la empresa con contratos temporales o a tiempo parcial. En definitiva, no siempre aprovechan la herramienta de la que disponen para fomentar la inclusión de quienes resultan, en fin, excluidos o postergados también de la negociación colectiva.

¹³⁸ El art. 33. i) CC ONCE reconoce el permiso diario en proporción a la reducción horaria pero atribuye la posibilidad de sustituirlo por 15 días acumulados, como al resto de trabajadores.

MIGRANTES Y DESPLAZADOS

MARGARITA MIÑARRO YANINI
*Profesora Titular Universidad,
Área de Derecho del Trabajo
Universidad Jaume I -Castellón-*

1. INTRODUCCIÓN

En el actual mundo globalizado y de contrastes, la interacción entre realidades polarizadas provoca situaciones que frecuentemente no saben o no quieren abordar adecuadamente los Estados. De este modo, la globalización implica que un gran caudal de información fluya libremente, dando a conocer una realidad de contrastes entre países, que despierta el lógico anhelo entre los menos favorecidos de emigrar a un Estado rico para disfrutar de mayor prosperidad. No obstante, más allá de la constitución de comunidades entre Estados -que presentan una situación ciertamente homogénea- por las que se permite a sus nacionales la libertad ambulatoria en sus territorios, la libertad para circular sólo es predicable de las mercancías, siendo así el mundo un gran mercado, pero no un gran hogar.

De este modo, los Estados económicamente más prósperos toman una actitud defensiva ante los extranjeros¹, en cuyo trasfondo late el recelo de que puedan hacer peligrar su bienestar social. Sin embargo, a la vez, necesitan de su “fuerza de trabajo” -se utiliza esta expresión deshumanizada deliberadamente, por lo gráfica que resulta en este contexto- para mantener su nivel de desarrollo, fundamentalmente en etapas expansivas, constituyendo aquéllos una suerte de “mecanismo de refuerzo productivo”. Es por ello que establecen cauces de entrada y permanencia de nacionales de otros Estados, de claro objetivo profesional, pero a la vez los jalonan de dificultades legales-burocráticas de claro signo desincentivador. Con todo, una vez superada esta importante barrera, el trabajador inmigrante aún

¹ En esta obra se hace uso de los términos “trabajador” y “extranjero” como nociones generales, en referencia a personas trabajadoras y extranjera, con objeto de dar agilidad al discurso, así como diferenciar las referencias genéricas de las específicamente referidas a las trabajadoras extranjeras o mujeres inmigrantes.

debe hacer frente a otra, esta menos tangible pero que parece implacable, que son las grandes dificultades de ganar su sustento, que parecen acompañarle en tanto permanece en el país de acogida. En este sentido, aunque la pobreza en el trabajo no es exclusiva de los trabajadores inmigrantes², sino que, pese al derecho a la suficiencia de los salarios proclamado en el art.35 de la Constitución Española, está desgraciadamente muy extendida, los trabajadores extranjeros extracomunitarios la sufren en mayor medida que los nacionales, no sólo en el período inicial de su estancia, sino también en el subsiguiente, produciéndose una cierta cronificación de su pobreza.

Así, en España, un 46,5 % de los extranjeros extracomunitarios -que son en los que se centrará este análisis, por ser los más afectados por la pobreza³- se encuentran en situación de exclusión social, y más de la mitad de éstos, un 25,7 %, está en situación de exclusión severa, frente a un 16,3 % y 7,6 %, respectivamente, de españoles o extranjeros comunitarios⁴. Además, pese a la mejora económica de los últimos años, el porcentaje de exclusión de aquéllos a penas se ha reducido en comparación con el de éstos, siendo de destacar que incluso se ha incrementado por lo que respecta a la situación más crítica, la de exclusión severa⁵. Confirmando estas cifras, la tasa de riesgo de pobreza de los extranjeros extracomunitarios triplica la de los españoles, habiéndose incrementado en 14 puntos en los últimos años⁶. Ello les convierte en uno de los colectivos tipo de trabajadores pobres estructurales existentes en España.

² Sobre la noción de pobreza en el trabajo y sus indicadores de medición, vid. Calvo Gallego, J. “Trabajadores pobres y pobreza de los ocupados: una primera aproximación”, en AAVV (Dir. Calvo y Gómez Álvarez) *Trabajadores pobres y pobreza en el trabajo*, Laborum, Murcia, 2017, p. 17 ss. En esta situación incide, sin duda, la amplia reforma laboral lleva a cabo en 2012, que introdujo variadas herramientas de precariedad del trabajo que siguen vigentes. Sobre los efectos de las reformas laborales en la pobreza en el trabajo, vid. Martínez Moreno, C. “El riesgo de exclusión social de los trabajadores pobres: análisis de las reglas jurídicas conectadas con este nuevo fenómeno”, en AAVV (Dir. Moreno y Fernández) *Crisis de empleo, integración y vulnerabilidad*, Aranzadi, 2017, p.186 ss. y Calvo Gallego, J. y Rodríguez-Piñero Royo, M. “Las recientes reformas laborales como instrumentos de política económica y su impacto sobre algunas condiciones ligadas a la pobreza en el trabajo”, en AAVV (Dir. Calvo y Gómez Álvarez) *Trabajadores pobres y pobreza en el trabajo*, Laborum, 2017, p. 252.

³ Si bien los comunitarios también presentan tasas de pobreza superiores a los españoles, muy particularmente los de Estados incorporados más recientemente, vid. “El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de riesgo y exclusión social en España”, 7ª Informe AROPE, 2017, p. 8.

⁴ Datos de 2018 incluidos en el Informe “Exclusión estructural e integración social”, Fundación FOESSA, 2018, p. 28.

⁵ Así, en comparación con las cifras de exclusión de 2013, en 2018 se ha reducido en un 29,4 % para los españoles y extranjeros comunitarios, mientras que solo un 13,6 % para los extranjeros extracomunitarios. Por lo que respecta a la exclusión severa de estos últimos, ha pasado de un 25,5 % en 2013 a un 25,7 % en 2018. Datos incluidos en el Informe “Exclusión estructural e integración social”, cit. pp. 27-28.

⁶ Informe AROPE p. 32-33.

En estos niveles de pobreza tiene una importancia central la situación laboral del trabajador, pues el trabajo que desarrollen, o la falta de empleo o el carácter marginal del mismo, determina su situación económica. Pues bien, coherentemente con las cifras de exclusión apuntadas anteriormente, las estadísticas indican que la pobreza en el trabajo se ceba en particular en los trabajadores extranjeros extracomunitarios, que perciben salarios un 30 % más bajos que los españoles⁷, siendo la situación incluso peor para los trabajadores autónomos⁸. De este modo, la experiencia revela que España no es el “país de las oportunidades” para los trabajadores extranjeros, puesto que muy frecuentemente, aunque logren satisfacer sus necesidades básicas, no consiguen alcanzar la ansiada prosperidad económica.

En las siguientes páginas se examina la problemática de la pobreza de los trabajadores extranjeros extracomunitarios, analizando sus causas y sus efectos, y formulando algunas propuestas de mejora.

2. LA ESENCIA ECONÓMICA DE LAS MIGRACIONES

2.1. Clarificando conceptos y realidades: El móvil económico de la inmigración y su diferencia -al menos teórica- con otros movimientos de personas

Rasgo central en la definición teórico-jurídica de la inmigración es su esencia económica, puesto que ésta constituye el fundamento del desplazamiento de la persona a otro Estado, y también la razón de que éste acoja a los trabajadores inmigrantes.

Esta motivación es precisamente lo que la diferencia, al menos en el plano jurídico-teórico, de otras figuras que también implican movimientos de personas con carácter permanente, como es el asilo, en el que la persona -solicitante o refugiado- se ve obligada a salir de su Estado de origen por sufrir persecución que hace peligrar su vida o libertad⁹, siendo el riesgo para tan esenciales bienes la razón de su marcha a otro Estado. Por el contrario, la inmigración se configura como una opción que está orientada a la mejora de la situación económica de la persona a través del trabajo, como expresan nítidamente los diversos sistemas de inmigración. Este diferente fundamento determina que sea muy diversa la respuesta que el ordenamiento jurídico dispensa a una y otra situación, pues mientras que se reconoce al refugiado el derecho de salir de su país de origen y de entrar en un Estado seguro, al inmigrante

⁷ Sobre estos datos salariales, vid. UGT, Población extranjera: uno de los rostros de la pobreza laboral, 2017 <http://www.ugt.es/sites/default/files/migration/INFORME%20MIGRACIONES%20TRABAJO%20DIGNO%20OK.pdf>

⁸ Según destaca Calvo Gallego, J. “Trabajadores pobres y pobreza de los ocupados: una primera aproximación”, op. cit., p.41.

⁹ Art.1 Convención sobre el Estatuto del Refugiado -Convención de Ginebra-, de 28 de julio de 1951.

sólo asiste derecho de salir y de regresar al propio Estado, pero no de entrar en otro¹⁰, al menos, no automáticamente. De este modo, la inmigración no es un derecho directo e inmediato, sino que está supeditado al cumplimiento de ciertas condiciones establecidas por el Estado receptor, que son de signo económico. Por el contrario, dada la urgencia vital que presupone, el asilo sí da derecho a entrar en un Estado seguro, a la protección frente a la devolución y a la garantía de ciertos derechos sociales por parte del Estado de acogida.

Con todo, si bien esta división entre inmigración y asilo resulta nítida desde el punto de vista teórico, no resiste la confrontación dialéctica de otros argumentos y realidades inmediatas, que obligan a hacer un examen más global que atienda al plano sustantivo. Así, por una parte, en un nivel muy básico pero concluyente, puede plantearse si no existe igualmente riesgo para la vida en quien carece en su lugar de origen de las posibilidades de disponer de los bienes vitales básicos para sí y su familia, pese a que teóricamente se considerarían inmigrantes. Por otra parte, no puede desconocerse que también hay un componente económico-productivo en el asilo una vez perfeccionado, independientemente del móvil último que haya tenido la entrada en el Estado de acogida. Así, el refugiado o solicitante -a quien se reconoce la posibilidad de trabajar pasados 6 meses desde la formulación de la solicitud de asilo (DA 21ª RD 557/2011)- debe integrarse en el mercado de trabajo nacional y se convierte, en consecuencia, también en “mano de obra”. En suma, en el país de destino, unos y otros deben “ganarse la vida” con su actividad laboral, y en consecuencia, más allá de estatus jurídicos concretos, son allí trabajadores extranjeros. Es por ello que, salvo cuando se haga referencia a alguna cuestión concreta y propia de los inmigrantes, y aunque éstos son el colectivo extranjero claramente mayoritario en España, en este trabajo se prefiere utilizar la expresión “trabajador extranjero”, por resultar más precisa, al no circunscribirse sólo a quien detenta aquél concreto estatus.

Por lo demás, la esencia económica, al menos para el Estado receptor, también está presente en la “otra inmigración”, la de los extranjeros ricos que se asientan en otros Estados y viven de sus rentas, que son clara minoría y además queda extramuros de este trabajo, pero que no puede desconocerse, siquiera para perfilar debidamente su carácter económico. En tales casos, como se expondrá, los Estados de destino facilitan la entrada de estos extranjeros por un claro interés económico, puesto que son para ellos “consumidores netos”.

¹⁰ Muy gráfica al respecto es la Declaración Universal de Derechos Humanos, que reconoce en su art.13.2 que *“toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país”*, mientras que en su art.14.1 dispone que *“en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”*.

2.2. Relación entre inmigración y trabajo

El referido fundamento económico de la inmigración es un elemento que cala en todo el sistema de autorizaciones de estancia y residencia previsto en la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, y RD 557/2011, de 20 de abril, que aprueba su Reglamento, proyectándose en cada uno de los elementos implicados en la misma. Al margen de las situaciones de rentistas, como se ha apuntado, para el inmigrante, la mejora económica y la búsqueda de un futuro más próspero¹¹ son las motivaciones de su desplazamiento a otro país, en el que espera mejorar su situación a través del único medio de vida de que dispone, que es su trabajo. En consecuencia, su mejor o peor situación económica en el estado de acogida estará determinada por el trabajo que allí pueda desarrollar.

No obstante, en esta cuestión también aparece una limitación, puesto que el Estado receptor únicamente permitirá la entrada de inmigrantes en su territorio cuando precise de su “fuerza de trabajo”. En España, esta circunstancia se determina en relación al parámetro constituido por la situación nacional de empleo (art.38 LO 4/2000), que debe permitir la contratación de extranjeros no residentes.

En consecuencia, el trabajo es el eje referencial de la inmigración, existiendo una relación directa entre uno y otra, que en España tiene elocuente reflejo en la asignación de la competencia sobre esta materia al ahora muy significativamente denominado Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social. En un plano más práctico, la vinculación entre inmigración y trabajo puede apreciarse atendiendo a los efectos que causó la crisis económica sobre el colectivo inmigrante. Así, el descenso de la actividad derivado de la crisis y la consiguiente destrucción de empleo, provocó que en torno a un millón de personas abandonara el país, habiendo producido la recuperación económica un nuevo incremento de la población inmigrante¹².

¹¹ En este sentido, un muy reciente artículo de prensa destacaba que los migrantes que llegan a España no suelen estar en una situación económica muy crítica en sus países de origen, sino que emigran por la falta de expectativas vitales y de horizontes, vid. “Hambre pero de futuro”, El País, 2 de octubre de 2018, https://elpais.com/politica/2018/10/01/actualidad/1538420668_106278.html

¹² En 2009, año en el que comenzaron a evidenciarse de forma más notable los efectos de la crisis, se produjo una drástica reducción del número de entradas de inmigrantes, alcanzándose saldos migratorios negativos en los años sucesivos (destacando 2013, que registró un saldo de -251.531), hasta 2016, año en el que vuelven los valores positivos, alcanzándose un saldo migratorio de +164.600 en 2017. Fuente: INE.

3. NECESARIOS Matices EN LA EQUIPARACIÓN ENTRE MIGRANTES Y POBRES: LAS VÍAS DE INMIGRACIÓN PARA EXTRANJEROS RICOS

Aunque, como se viene apuntando en las páginas anteriores, por las causas que seguidamente se desarrollarán, el colectivo de inmigrantes es uno de los que sufre mayor índice de pobreza, lo cierto es que no puede asimilarse “inmigrante” a “pobre” en términos generales. En efecto, el grupo de los inmigrantes es amplio y heterogéneo, por lo que, si bien predominan de forma muy notable determinados perfiles, la realidad dibuja una composición variada, e incluso polarizada. En este sentido, junto a los inmigrantes de rasgos más típicos, que desarrollan trabajos poco cualificados y que viven de sus escasos salarios, se encuentran otros que disponen de mayor capacidad económica, e incluso, algunos que tienen elevados ingresos y/u opulentas cuentas corrientes.

Estos dos polos de la inmigración, y la muy diferente actitud de la UE y de los Estados ante cada uno de ellos¹³, ha tenido claro reflejo normativo. En este sentido, en España, el ordenamiento jurídico establece dos vías muy diferentes de entrada y permanencia. Por una parte, se encuentra el cauce tradicional general, regulado en la LO 4/2000 y el RD 557/2011, que parece concebido como masivo y de bajo perfil profesional, y que está regulado en clave restrictiva. Por otra, muy distante, la vía privilegiada, regulada en el Título V, Sección 2ª de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, que es selectiva, de perfil económico elevado y con un marco regulador de signo claramente promocional. Esta norma denomina a esta vía “VIP” de inmigración “movilidad internacional por interés económico”¹⁴, lo que resulta muy poco acertado puesto que da a entender, confusa y capciosamente, que en la vía ordinaria de inmigración no concurre tal interés económico¹⁵.

Son beneficiarios de esta vía privilegiada los extranjeros que pertenezcan a alguno de los cinco colectivos definidos por la Ley de 2013, que son los inversores, los emprendedores, los profesionales altamente cualificados, los investigadores o los trabajadores que participen en movimientos intraempresariales. Como puede

¹³ Sobre el particular, destacando el impulso de la inmigración cualificada por la UE, vid. Ushakova, T. “La migración altamente cualificada como apuesta estratégica de la Unión Europea: un análisis crítico”, *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, nº100 bis, 2012, p. 17 ss.

¹⁴ Sobre este cauce, vid. Miñarro Yanini, M. “La inmigración codiciada: el cauce de entrada y permanencia «por interés económico»”, *Trabajo y Derecho*, nº31-32, 2017, p.52 ss.

¹⁵ Muy recientemente, esta norma ha sido parcialmente modificada -en relación a las autorizaciones por estudios- por el RD-Ley 11/2018, de 31 de agosto, de transposición de la Directiva (UE) 2016/8, relativa a requisitos de entrada y residencia de nacionales de países terceros.

apreciarse, se trata de colectivos sumamente heterogéneos¹⁶, cuyo punto de cohesión es poseer de recursos, ya sea económicos, o bien intelectuales o de conocimiento.

Este cauce se ha querido diferenciar radicalmente del ordinario previsto en la LO 4/2000 y el RD 557/2011, tanto en la forma como en el fondo. Así, se regula en otra norma diferente, que no es laboral-administrativo como éstas, sino de signo eminentemente económico, atribuyéndose su tramitación a la Unidad de Grandes Empresas, no ya a las Oficinas de Extranjería. Con todo, el aspecto en el que más se diferencia del cauce general, y en el que en mayor medida se evidencia su carácter privilegiado, es en el procedimiento de solicitud y concesión, que es sencillo, flexible y rápido, frente al “vía crucis” administrativo que han de soportar quienes quedan sujetos a la vía ordinaria.

Es de destacar que, tras una primera etapa con pobres resultados, a partir de 2015, por obra de la reforma flexibilizadora llevada a cabo por la Ley 25/2015 de 28 de julio, de mecanismo de la segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social, el cauce de entrada y permanencia “por interés económico” experimentó un impulso que ha determinado la consolidación de esta vía de entrada y permanencia para “inmigrantes ricos”.

4. LOS TRABAJADORES EXTRANJEROS POBRES

4.1. Situación de partida

A pesar de la apuntada heterogeneidad del colectivo de trabajadores extranjeros, lo cierto es que en España la población extranjera predominante es la de inmigrante de bajo perfil económico, que en no pocos casos roza la pobreza. No existe una razón clara y concluyente que pueda explicar esta realidad, sino que son varios los elementos y circunstancias que inciden en su conformación. Así, existen algunos factores objetivos que pueden dar respuesta en parte a esta situación, aunque queda un margen que sólo puede explicarse acudiendo a consideraciones subjetivas sociales, como se expondrá.

Por lo que respecta a la etapa inicial, coherentemente con el móvil económico de la inmigración, la voluntad de abandonar el país de origen y de buscar mejor fortuna emigrando a otro Estado lleva implícita la existencia de mayor prosperidad económica. En consecuencia, los inmigrantes generalmente llegan al Estado de acogida sin medios materiales, siendo su “fuerza de trabajo” el único instrumento de que disponen para lograr su sustento. En el Estado de acogida, mayoritariamente ocupan puestos de muy baja cualificación¹⁷, pero esta situación se prolonga durante

¹⁶ Que en algún caso pueden no implicar el desarrollo de trabajo, como es el supuesto de los inversores, si bien la Ley 25/2015 de 28 de julio, de mecanismo de la segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social, les reconoció también el derecho de trabajar en España.

¹⁷ Vid. al respecto UGT “Población extranjera: uno de los rostros de la pobreza laboral”, 2017, p.9.

todo el período en el que permanecen en él, pues les resulta mucho más difícil prosperar económicamente a través del trabajo que a los nacionales¹⁸. Pese al teórico distinto detonante de la marcha de sus países de origen, esta carencia inicial de medios también puede predicarse de los refugiados, puesto que pocos bienes pueden portar en los largos viajes hacia los Estados de acogida, para cuyo pago, además, suelen haber gastado cuanto disponían, y asimismo, por las mismas razones que los inmigrantes, también se ven sujetos a un “techo de cristal”, como se expondrá.

Esta realidad no puede explicarse a partir de un único motivo, sino que es debida a una multiplicidad de factores, que fundamentalmente constituyen barreras de diversa índole, sean institucionales -especialmente, para los inmigrantes-, laborales o socio-culturales.

4.2. Barreras

4.2.1. Trabajo “en negro”

Si bien es cierto que el empleo no declarado afecta tanto a españoles como a extranjeros, y pese a que no se disponen de cifras al respecto por razones evidentes, también lo es que los inmigrantes pueden verse más expuestos al mismo por las específicas condiciones de empleabilidad establecidas en la normativa reguladora, incidiendo en ello, en consecuencia, un factor institucional. En este sentido, como indica el art.36.1 LO 4/2000, *los extranjeros mayores de dieciséis años precisarán, para ejercer cualquier actividad lucrativa, laboral o profesional, de la correspondiente autorización administrativa previa para residir y trabajar*. Con todo, la obtención inicial de la misma exige, entre otros requisitos¹⁹, que el trabajador *no se encuentre irregularmente en territorio español*. De este modo, los extranjeros que se hallan en España de forma irregular no pueden acceder al preceptivo permiso de trabajo, lo que excluye que puedan formalizar una relación laboral y, en consecuencia, determina que la actividad que puedan realizar se sitúe en el ámbito del empleo no declarado, situación que, por lo demás, la propia normativa contempla al prever el arraigo laboral (art.124.1 RD 557/2011). Ello implica generalmente para el trabajador realizar su trabajo en peores condiciones laborales, sin derechos y con mayor inseguridad.

Con todo, hay que destacar que, siempre previa prueba de su existencia a través de denuncia -que en la gran mayoría de casos no se producirá por temor a evidenciar la situación de irregularidad-, la relación laboral de un trabajador

¹⁸ Destacando esta realidad, Carrasco Carpio, C. “Vulnerabilidad laboral de los extranjeros en España”, *Migraciones Internacionales*, vol. 8, n° 2, 2015, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-89062015000200002

¹⁹ Que lo permita la situación nacional de empleo (salvo algunas excepciones), que el empresario esté inscrito en la Seguridad Social, al corriente de sus obligaciones con ésta y con la Agencia Tributaria y que presente un contrato que garantice al trabajador una actividad continuada durante el período de vigencia de la autorización que se ajuste a las establecidas en las normas aplicables, art.64 RD 557/2011.

inmigrante carente de autorización para residir y trabajar es válida en nuestro país, si bien no produce plenos efectos. En este sentido, aunque hasta la aprobación de la LO 4/2000, por aplicación del art.6.3 del Código Civil, se consideraba inválido el contrato celebrado por persona carente de permiso de trabajo por vulneración de exigencia imperativa, dicha norma cambió la situación, pues aplicando un concepto jurídico-material de trabajador²⁰, le reconoce ciertos efectos. Así, el art.36.5 de la LO 4/2000 establece que, sin perjuicio de las responsabilidades que recaigan sobre el empresario, *la carencia de autorización de residencia y trabajo (...) no invalidará el contrato respecto de los derechos del trabajador extranjero, ni será obstáculo para la obtención de las prestaciones derivadas de supuestos contemplados por los convenios internacionales de protección a los trabajadores u otras que pudieran corresponderle, siempre que sean compatibles con su situación.* Con ello parece matizar el reconocimiento de prestaciones únicamente a “extranjeros residentes” que efectúa el art.14.2 de la LO 4/2000.

Si bien tan amplio reconocimiento del derecho a percibir prestaciones fue posteriormente matizado, lo cierto es que se admite que existe un contrato de trabajo *de facto* (que, se recuerda, se presume existente entre quien realiza un trabajo por cuenta y bajo la dirección de otro y el que lo recibe a cambio de una retribución, art.8.1 ET), y en consecuencia, el ordenamiento jurídico le atribuye efectos, si bien no completos o ilimitados, al quedar debilitados por el principio de legalidad administrativa²¹. El más básico de tales efectos es el percibo de la remuneración por el trabajo realizado en las mismas condiciones que si no existiese causa obstativa (art.9.2 ET). Asimismo, se reconoce la protección ante contingencias profesionales, por estar establecidas en convenios internacionales ratificados por España. No obstante, respecto de las comunes, tras un período de pronunciamientos judiciales ciertamente oscilantes, la STS de 18 de marzo de 2008 (nºrec.800/2007), tratando de solventar el desajuste existente entre los art. 14.2 y 36.5 LO 4/2000, concluyó que los trabajadores extranjeros en situación irregular únicamente podían acceder a los “servicios y prestaciones sociales básicas”, no a las restantes, por exigir para su percibo el primero de estos preceptos que se tratara de “extranjeros residentes”, es decir, en situación regular. En este sentido, el propio art.36.5 excluye que puedan percibir prestaciones por desempleo²², lo que tiene simple efecto declarativo por cuanto éstas no resultarían compatibles con su situación irregular, que les impide trabajar, dado que la disponibilidad para el trabajo constituye un requisito básico de dicha prestación (art.262.1 LGSS)²³. Asimismo, el precepto también incide en que,

²⁰ STC 259/2007, de 19 de diciembre.

²¹ Vid. Miñarro Yanini, M. “La pérdida sobrevenida de autorización para trabajar ¿una nueva causa de despido objetivo?”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social CEF*, nº408, 2017, p.176.

²² Sobre la amplitud de la exclusión, vid. Charro Baena, P. “El tiempo de prestación laboral en situación administrativa irregular es inoperante a efectos de la prestación por desempleo”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social CEF*, nº410, 2017, p.138 ss.

²³ Así lo destacó la STS de 18 de marzo de 2008, *cit. supra*, algunos de cuyos puntos básicos -como este- se plasmaron en el art.36.5 LO 4/2000.

en estos supuestos, el reconocimiento de la posibilidad de percibir ciertas prestaciones por parte del trabajador en ningún caso puede suponer modificar su estatus, que seguirá siendo irregular.

En consecuencia, como ha quedado expuesto, el empleo no declarado puede afectar en mayor medida a los trabajadores inmigrantes, lo que implicará que realicen su trabajo con menos garantías laborales y que sólo en los raros supuestos en que medie denuncia que evidencie el desarrollo irregular del trabajo, y de forma muy limitada, percibirán prestaciones ligadas al mismo. Aunque esta circunstancia no resulta determinante ni tiene alcance general, se considera que, cuando se presente, incidirá de lleno en la negativa situación laboral y económica del trabajador inmigrante, incrementando su riesgo de pobreza.

4.2.2. Restricciones de ocupación y de movilidad: situación nacional de empleo y limitaciones territoriales y de actividades derivadas de las autorizaciones iniciales

Otro factor con componente institucional que puede afectar a la pobreza de los inmigrantes son las limitaciones derivadas de la normativa reguladora de las autorizaciones iniciales, que afectan a su ocupación y a sus posibilidades de movilidad.

En este sentido, como presupuesto básico previsto en los arts.38.1 LO 4/2000 y 64.3,a) RD 557/2011, la contratación de trabajadores inmigrantes está condicionada a que lo permita la situación nacional de empleo, lo que supone que se refiera a un trabajo que quede incluido en el catálogo de ocupaciones de difícil cobertura²⁴. Dado que, desde hace años, el contenido de este catálogo es exiguo, limitándose a incluir, básicamente, en las provincias costeras, trabajos en buques así como deportistas y entrenadores profesionales, y en provincias no costeras, únicamente estos últimos, tiene mayor aplicación la otra vía paralela que la flexibiliza de forma considerable. En aplicación de ésta, se considera que la situación nacional de empleo permite la contratación de trabajadores extranjeros para ocupaciones no recogidas en el catálogo cuando *el empleador acredite la dificultad de cubrir los puestos de trabajo vacantes con trabajadores incorporados en el mercado laboral interno*, y así lo certifique el Servicio Público de Empleo y lo valore la Oficina de Extranjería (art.65.2 RD 557/2011).

En cualquier caso, aplicando cualquiera de las dos fórmulas se llega a la conclusión final de que los trabajadores inmigrantes ocuparán los puestos que no han sido cubiertos por los trabajadores españoles. Por lógica, estos trabajos serán los escasamente cualificados, en los que las condiciones de prestación son más duras y que tienen salarios más bajos. Es cierto que los parámetros de valoración de los

²⁴ Se elabora trimestralmente, por provincias, y puede verse en https://www.sepe.es/contenidos/empresas/profesiones_demandadas/pdf/CatalogoOcupacionesDificilCobertura.pdf

trabajadores españoles y extranjeros pueden no ser iguales, por lo que un salario que aquél rechaza por escaso puede resultar interesante para éste *a priori*, por compararlo con el que percibiría por el mismo trabajo en su país de origen²⁵. Sin embargo, dado que es en España donde ha de residir mientras lo desempeña, en la práctica, es muy posible que su saldo contable no arroje un resultado positivo y le aboque a la pobreza laboriosa²⁶.

Una vez concedida la autorización inicial, también existen obstáculos normativos que condicionan el devenir laboral del trabajador inmigrante y pueden constituir una traba a su progresión profesional. En este sentido, las autorizaciones iniciales de trabajo y residencia le impiden la movilidad profesional y territorial, limitando sus posibilidades laborales. De este modo, tomando como referentes las autorizaciones iniciales de trabajo y residencia más generales²⁷, la que se concede para trabajos por cuenta ajena, como regla general, queda circunscrita a una provincia y ocupación determinada (arts.38 LO 4/2000 y 63.1 RD 557/2011), mientras que la que tiene por objeto la realización de actividades por cuenta propia queda limitada a una comunidad autónoma y a un sector específico (arts. 37 LO 4/2000 y 104 557/2011). Estas restricciones, que constituyen mecanismos de control de los trabajadores inmigrantes recién llegados, también condicionan sumamente su vida profesional durante el año inicial en la que se aplican, lastrando sus posibilidades de progreso durante este período. Estas restricciones normativas desaparecen cuando las autorizaciones iniciales se renuevan (arts.38 LO 4/2000 y 72 y 109 RD 557/2011), y por supuesto continúan sin limitaciones cuando se concede la autorización de residencia de larga duración (art.148 RD 557/2011). Sin embargo, pese a que estas nuevas situaciones abren mayores oportunidades para el trabajador inmigrante, parece que, en la práctica, generalmente no determinan que éste realice avances sustantivos en su situación laboral, persiguiéndole, por el contrario, un cierto estancamiento profesional que le resulta muy difícil de superar²⁸.

A ello contribuye, en parte, las dificultades que los extranjeros tienen para acreditar u homologar en España los estudios cursados en sus países de origen²⁹, que determina que, aun teniendo mayor nivel de estudios, a veces no puedan aspirar

²⁵ Navarro Pastor, M. y Mihi Ramírez, A. “El impacto económico de la migración en España tras la crisis de 2008”, en AAVV *Nuevas políticas para el cambio migratorio*, Aranzadi, Cizur Menor, 2017, p. 125.

²⁶ No obstante, ha de tenerse en cuenta que la situación es variada, puesto que algunos de los gastos puede abonarlos el empresario, quedando así previsto normativamente en relación al alojamiento y al viaje de llegada a España respecto del trabajador inmigrante titular de las autorizaciones de residencia y trabajo por cuenta ajena de duración determinada de temporada o campaña y de obras o servicios (art. 99 RD 557/2011).

²⁷ Como muestran las estadísticas elaboradas por el MTMSS, “Resumen estadístico. Últimos datos”, 3 de octubre 2018, <http://www.mtramiss.gob.es/es/estadisticas/resumenweb/RUD.pdf>, p. 6.

²⁸ Como destaca Carrasco Carpio, C. “Vulnerabilidad laboral de los extranjeros en España”, op. cit.

²⁹ Así lo destaca el “Informe de mercado de trabajo de los extranjeros 2018”, Observatorio de las Ocupaciones, MEYSS, 2018, p. 33.

a un trabajo de más cualificación. Con todo, este argumento sólo podría explicar muy parcialmente su falta de proyección, pues únicamente una parte de los extranjeros se encuentran en esta situación.

4.2.3. Derivados del trabajo y de las condiciones en las que lo realizan

Como ya se ha expuesto anteriormente, al menos inicialmente, los trabajadores inmigrantes han de realizar los trabajos que son menos atractivos para los trabajadores españoles, que serán los peor pagados y con más duras condiciones. De este modo, generalmente desarrollan en España trabajos poco cualificados y con bajos salarios, en un primer momento, por así propiciarlo el marco regulador aplicable, posteriormente, por barreras menos tangibles aunque de profundos efectos. En este sentido, los trabajadores extranjeros están sobrerrepresentados en trabajos de muy baja cualificación profesional, superando en éstos en 20 puntos a los españoles³⁰.

Algunos de estos impedimentos puede explicarse desde una base objetiva. Así, si bien no se disponen de cifras desagregadas³¹, resulta ilustrativo que el nivel formativo de casi un 70 % de los trabajadores extranjeros es bajo, de estudios primarios, si bien se incluyen también en este grupo los que no han podido acreditar los estudios cursados por las dificultades antes apuntadas o que están en proceso de homologar sus títulos, por lo que esta cifra no es totalmente real. Por número de contratos realizados, le siguen los extranjeros con nivel de estudios de ESO, Bachillerato y equivalentes, y titulados universitarios, que suponen un 3.4 %³². Tan amplio predominio de perfil de bajo nivel de estudios determinaría la también predominante realización de trabajos de baja cualificación, con el consiguiente bajo salario³³.

Asimismo, por lo que respecta a los sectores de actividad, las contrataciones de trabajadores extranjeros se realizan, por orden cuantitativamente descendente, en el sector servicios (53,11 %), agricultura (34,89 %), construcción (6,04 %) e industria (5,96 %). Es importante destacar que la hostelería, cuyo salario medio es el más bajo

³⁰ Carrasco, C. y García, “Inmigración y Mercado de Trabajo”, Observatorio Permanente de la Inmigración, 2012, p. 72.

³¹ Las cifras disponibles respecto de nivel de estudios no distinguen entre trabajadores UE y resto del mundo, ni diferencian entre vía ordinaria y de interés económico.

³² Este amplio nivel bajo de cualificación quedaría confirmado en el hecho de que las profesiones más solicitadas son también de escasa cualificación, a saber, camarero (80.271 solicitudes), peón agrícola (50.475 solicitudes), cocinero (41.612 solicitudes) o empleado doméstico (40.528 solicitudes).

³³ Si bien se ha señalado la sobrecualificación como uno de los problemas que incide de forma general en el trabajo de los inmigrantes, -Navarro Pastor, M. y Mihi Ramírez, A. “El impacto económico de la migración en España tras la crisis de 2008”, op. cit, p. 130-, no se ofrecen datos objetivos que sustenten esta afirmación con tal alcance.

de España³⁴, es el sector que más trabajadores extranjeros acumula, representando éstos una quinta parte de los asalariados totales³⁵. Asimismo, los salarios del sector agrícola, otro en el que la presencia de éstos es muy elevada, son un 30 % inferiores a la media nacional³⁶.

A la vista de estos datos, podría concluirse que los menores salarios de los trabajadores extranjeros se deben a que prestan servicios en los sectores y ocupan los trabajos peores pagados, por lo que vendrían determinados por la mayoritaria baja cualificación de los inmigrantes y los trabajos que con más frecuencia desarrollan. Sin embargo, tal diagnóstico sería parcial, puesto que concurren otros factores que no tiene una explicación tan sencilla e inciden de forma directa en su mayor inestabilidad e índice de pobreza.

En este sentido, abundando algo más en cómo desarrollan su trabajo, se aprecian otros elementos que inciden en la baja calidad de su empleo respecto de los que no se halla explicación objetiva. Uno de ellos es la temporalidad, que en la contratación de inmigrantes es elevadísima, alcanzando en 2017 el 89,07 %³⁷, muy por encima del ya muy alto porcentaje global registrado en España, que es de largo el más alto de la UE³⁸. El trabajo temporal no sólo limita el acceso del trabajador a condiciones básicas vitales -alquilar o comprar una casa, pedir un préstamo...-, o profesionales -formación-, sino que incide en su situación económica de forma directa e inmediata³⁹. De este modo, el salario de los trabajadores temporales es un 33.4 % inferior al de los indefinidos, y aunque es cierto que buena parte de esta diferencia se explica por el sector y trabajo realizado mediante el contrato, hay un margen que no puede obedecer a otra razón que la temporalidad del vínculo⁴⁰. Ésta, además, impide la consolidación de la antigüedad, que es un factor que contribuye a un bajo nivel salarial⁴¹. A ello se añade que la duración de estos contratos es cada vez

³⁴ En hostelería, el salario medio es de 1.063 euros, frente a los 1.639 que constituye en salario medio intersectorial en España. Datos referidos a 2016. Fuente: INE.

³⁵ “Informe de mercado de trabajo de los extranjeros 2018”, Observatorio de las Ocupaciones, MEYSS, 2018, p.33.

³⁶ En este sentido, <http://www.agroinformacion.com/el-salario-bruto-agricola-sube-a-1-200-euros-mes-pero-aun-esta-un-tercio-mas-bajo-que-la-media-nacional/>

³⁷ “Informe de mercado de trabajo de los extranjeros 2018”, Observatorio de las Ocupaciones, MEYSS, 2018, p.38.

³⁸ Puesto que se sitúa en un 14.4 %

³⁹ En este sentido, se ha incidido en la relación entre trabajo temporal y trabajador pobre por Suárez Corujo, B. “Paisaje después de la ruptura laboral: los trabajadores pobres”, *Economistas frente a la Crisis*, nº, 2015, <https://economistasfrentealacrisis.com/paisaje-despues-de-la-ruptura-laboral-la-pujananza-de-los-trabajadores-pobres/>

⁴⁰ Vid. Pinto, F. y Muñoz, R. “Sobre la precariedad laboral en España. Una panorámica general”, *Gaceta sindical CCOO*, nº29 (monográfico), 2017, p. 100 ss.

⁴¹ Así lo destaca “Análisis gráfico de la pobreza y la desigualdad en España”, CCOO, 2015, p.19.

más breve⁴², por lo que también será exigua la indemnización por su finalización, si es que procede⁴³. Asimismo, la alternancia entre períodos de trabajo y paro, mayor a menor duración de los contratos, que implica la temporalidad contractual, supone la existencia de períodos de no trabajo, en los que muy frecuentemente los trabajadores extranjeros no tendrán la cobertura económica de la prestación por desempleo, dada la elevada temporalidad de sus contratos y los requisitos contributivos que esta prestación exige a los beneficiarios⁴⁴. Por las mismas razones, aun cuando el período de cotización exigido es inferior, tampoco durante la situación de paro tendrán garantizado el subsidio de desempleo⁴⁵, aunque si fuera beneficiario del mismo no podría dejar de considerársele pobre, dada su reducida cuantía⁴⁶.

Otro factor que incide en los bajos salarios de los trabajadores extranjeros es la jornada parcial que muy frecuentemente -más aun, también respecto de las mujeres, como se verá- tienen sus contratos, con la consiguiente merma salarial. En este sentido, en 2017 el 26,5 % de los contratos realizados a trabajadores extranjeros se concertó a tiempo parcial⁴⁷, mientras que el porcentaje total de trabajadores con esta jornada se situaba en torno al 14,5 %⁴⁸. El trabajo a tiempo parcial supone el percibo de un salario inferior y correlativamente, implica cotizar sobre bases inferiores y percibir, por tanto, prestaciones más bajas⁴⁹. Es por ello que se considera

⁴² Según se denuncia, desde un plano general, en “En los últimos años se han firmado en España más de 165 millones de contratos”, *Nueva Tribuna*, 17 de julio de 2018, <https://www.nuevatribuna.es/articulo/economia-social/temporalidad-precariedadlaaboral-reformalaboral-desempleo-contratostemporales/20180717074429153973.html>

⁴³ El art.49.1,c) prevé para los contratos de obra o servicio determinado y eventual, una indemnización por finalización “*equivalente a la cantidad que resultaría de abonar la parte proporcional de doce días de salario por cada año de servicio, o la establecida, en su caso, en la normativa específica*”. Las dos modalidades contractuales que dan lugar a esta indemnización son las más utilizadas para la contratación de trabajadores extranjeros, representando en 2007 el contrato de obra o servicio determinado el 49,64 % y el eventual el 36,02 % del total de los concertados, vid. “Informe del mercado de trabajo de los extranjeros”, 2018, p.13.

⁴⁴ El art.266,b) LGSS, en relación a 269.1 de la misma norma, exige tener cotizado un período mínimo de 360 días dentro de los 6 años previos para percibir prestación por desempleo.

⁴⁵ Los requisitos para percibir el subsidio se establecen el art.274 LGSS, que entre otros supuestos, establece el no haber alcanzado el periodo de cotización fijado en relación a la prestación, pero en tal caso también exige tener cubierto un período, aunque inferior, de 3 meses si el trabajador tiene responsabilidades familiares y 6 meses en caso contrario.

⁴⁶ La cuantía del subsidio está fijada en el 80 % del IPREM (art.278 LGSS), por lo que en 2018 es de 430,27 euros.

⁴⁷ Fuente: “Informe del mercado de trabajo de los extranjeros”, 2018, p.38.

⁴⁸ Fuente: Estadísticas INE.

⁴⁹ Esta materia ha sido reformada por el RD 950/2008, de 27 de julio, por el que se modifica el RD 625/1985, de 2 de abril, dado el carácter discriminatorio por razón de sexo del sistema de protección por desempleo de los trabajadores a tiempo parcial. No obstante, el resultado ha sido contradictorio, puesto que, de un lado, se ampliará el colectivo de beneficiarios de la prestación (al mejorar el período de carencia) pero, por el contrario, se reducirá la cuantía de la prestación de la parcialidad vertical, homologándose a la de los trabajadores a tiempo parcial horizontal, que era menor.

que trabajar con jornada parcial constituye un factor determinante para engrosar el grupo de los trabajadores pobres⁵⁰.

Evidentemente, la suma de temporalidad del contrato y parcialidad de la jornada tiene efectos doblemente negativos sobre los salarios de los trabajadores extranjeros. Además, esa circunstancia se produce con mucha frecuencia, puesto que el 89,96 % de los contratos a tiempo parcial realizados a éstos son, además, temporales⁵¹.

La razón de que estos dos factores, que tienen alcance general, afecten en mayor medida a los trabajadores extranjeros carece de toda base objetiva, más allá de que, al prestar servicios mayoritariamente en los sectores en los que más temporalidad y parcialidad contractual se registra, lógicamente, su disposición hacia éstas es mayor. De este modo, la precariedad laboral, y con ella la pobreza, se ceba con estos trabajadores, haciéndose además crónicas, dadas sus particulares dificultades de prosperar. A ello hay que añadir que la última crisis económica afectó de manera particular a los trabajadores con salarios más bajos⁵², como es el caso del colectivo examinado, haciéndolos aún más pobres y vulnerables.

4.3. Breve referencia a las mujeres extranjeras como trabajadoras pobres

Algunas de las circunstancias examinadas que determinan la pobreza en el trabajo afectan de manera particular a las mujeres extranjeras. Así, aunque la brecha de género en salarios y pensiones es una realidad generalizada en el ámbito de las relaciones laborales⁵³, producto de la cual se produce la “feminización de la pobreza”⁵⁴, su incidencia sobre las mujeres extranjeras es superior. Ello es así por cuanto se produce la suma de elementos que incrementan su vulnerabilidad -no solo económica- y las arrastran hacia mayor pobreza, pues a la condición de extranjeras -y todos los factores de vulnerabilidad que, a su vez, ello implica-, se suma la de mujeres.

Sin ánimo, ni posibilidad, de hacer un estudio en detalle sobre esta materia en este capítulo, sí se quiere destacar que ciertos factores que inciden en la mayor pobreza de los trabajadores extranjeros se intensifican o especifican respecto de éstas, determinando que les afecten en mayor medida, así como incluir algunos indicadores para ilustrar al menos mínimamente esta afirmación. Esta particular incidencia de la pobreza en las mujeres extranjeras se produce pese a que, si bien también abunda el perfil de trabajadora no cualificada, el nivel de formación que

⁵⁰ Así se destaca en “Análisis gráfico de la pobreza y la desigualdad en España”, cit., p. 14.

⁵¹ Fuente: “Informe del mercado de trabajo de los extranjeros”, 2018, p. 38.

⁵² “Análisis gráfico de la pobreza y la desigualdad en España”, cit., p. 9.

⁵³ Así se destaca en Cebrian, I. y Moreno, G. “Desigualdad des de género en el mercado laboral”, en *Panorama Social*, nº27, 2018, p. 47 ss.

⁵⁴ Vid. Martínez Moreno, C. “El riesgo de exclusión social de los trabajadores pobres: análisis de las reglas jurídicas conectadas con este nuevo fenómeno”, op. cit., p. 182.

éstas presentan es superior al de los hombres, representando aquéllas el 90 % del total de inmigrantes con Grado Medio de Formación Profesional y el 56,5 % del número total de titulados Universitarios⁵⁵. No obstante, este superior nivel general de formación no parece que sirva para abrirle mejores puertas laborales, sino que sólo se traduce en una mayor sobrecualificación.

De este modo, es muy frecuente que las mujeres extranjeras se vean abocadas al empleo no declarado, si bien, lógicamente no pueden ofrecerse cifras concretas. En este sentido, es reseñable, por representativo, que son las que en abrumadora mayoría realizan la actividad de empleadas de hogar, una de las que más trabajo “en negro” acumula, habiéndose estimado que supone en torno a un 57 % del empleo total del sector⁵⁶.

Asimismo, ha de destacarse que, por lo que respecta a los sectores en que mayoritariamente trabajan, junto al servicio doméstico, también tiene una importante presencia en la hostelería, como cámaras de pisos -las llamadas “kellys”⁵⁷- así como en tareas agrícolas, siendo absolutamente preponderantes en determinadas campañas, como la de la recogida de la fresa⁵⁸. En estos trabajos feminizados las condiciones son generalmente muy precarias y, particularmente, los salarios suelen ser muy bajos, lo que es determinante de pobreza en el trabajo.

Por otra parte, aunque el porcentaje de temporalidad de las mujeres extranjeras es ligeramente inferior al de los hombres, alcanzando un 86 % frente al 90 % de éstos, la jornada a tiempo parcial en las mujeres es muy superior, ascendiendo al 41,5 % del total de contratos realizados, duplicando con ello el porcentaje de contratos a tiempo parcial concertados con hombres⁵⁹. En consecuencia, la parcialidad, que es una circunstancia claramente determinante de pobreza en el trabajo, se da aún más en las mujeres.

⁵⁵ Fuente: “Informe del mercado de trabajo de los extranjeros”, p.34.

⁵⁶ Cifras calculadas por CCOO y ofrecidas en “Estos son los diez sectores con empleos más precarios”, Cinco Días, 13 de octubre de 2017, https://cincodias.elpais.com/cincodias/2017/10/11/mercados/1507717586_497578.html

⁵⁷ En 2016 se iniciaron las movilizaciones de las autodenominadas “Kellys (“las que limpian”), para denunciar la precariedad y los bajos salarios a los que había dado lugar la masiva externalización de esta actividad. Sus reivindicaciones continúan y han tenido algún logro, como que el Plan Director para un Trabajo Digno haga una mención particular al trabajo de camareras de pisos para atajar algunos de los mayores problemas, como son los bajos salarios y la elevadísima subcontratación, ordenando una especial de vigilancia y control por parte de la Inspección de Trabajo, Plan Director para un Trabajo Digno, 2018-2020, Bloque 3.

⁵⁸ A ello contribuye el propio sistema “legal” de contratación en origen, pues la Agencia Nacional de Empleo Marroquí, que colabora con la patronal española en el sistema de contratación en origen, selecciona exclusivamente a mujeres casadas, divorciadas o viudas con hijos o hijas menores 14 años a su cargo, vid. Miñarro Yanini, M. “Excelencia económica” e inmigración femenina: la “explotación” de temporeras del “oro rojo”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, CEF, n°427, p.8.

⁵⁹ Fuente: “Informe del mercado de trabajo de los extranjeros”, p.38.

Por lo demás, fundamentalmente en situaciones de monoparentalidad, la mayor responsabilidad que muy frecuentemente asumen respecto de los hijos también las mujeres extranjeras implica una mayor necesidad económica y, en consecuencia, que se multipliquen las necesidades que han de cubrir con su salario, determinando su insuficiencia.

Sin duda, la mayor vulnerabilidad de las mujeres extranjeras, la responsabilidad que particularmente asumen respecto de sus hijos y su gran temor a denunciar los abusos y a reclamar sus derechos, por miedo a perder su trabajo, agrava y perpetúa su negativa situación laboral y económica, y con ello, su mayor pobreza en el trabajo.

4.4. Posibles factores que propician la cronificación de la pobreza de los trabajadores extranjeros

Como se ha expuesto en las anteriores páginas, las propias normas reguladoras contienen condiciones que obstaculizan la progresión laboral y económica de los trabajadores inmigrantes de la vía ordinaria durante su primera etapa. No obstante, cuando estas restricciones decaen, siguen padeciendo una inmovilidad profesional que provoca que se prolongue el bajo perfil de los puestos que ocupan, con lo que ello implica de malas condiciones laborales, entre ellas, bajos salarios. De este modo, su situación inicial queda cristalizada, resultándoles muy difícil salir de ella. No se aprecia, sin embargo, factor alguno que directamente aboque de forma fatal a que su vida laboral quede determinada por el primer trabajo que realizan, por lo que éste no debería condicionar su futuro profesional hasta el límite de imposibilitar su progreso. En consecuencia, la normativa reguladora podría explicar la situación profesional -y por tanto, económica- de los trabajadores inmigrantes durante su primer período de residencia en España, pero no así la cronificación de ésta que padecen en los períodos subsiguientes, en los que ya están libres de las trabas iniciales. Por lo que respecta a los refugiados, su más fácil acceso al mercado de trabajo no los coloca en mejor posición a efectos laborales y económicos sino que, superada la fase inicial de acogida, en la que el Estado que los acoge les proporciona los bienes básicos, y una vez se les reconoce el derecho a trabajar, se ven abocados a realizar los trabajos menos cualificados y peor pagados, sin que su situación mejore sustancialmente por el transcurso del tiempo y sin que se identifique factor institucional alguno que incida en ello⁶⁰.

De este modo, a estos trabajadores extranjeros les resulta particularmente complicado superar su débil situación económica, por lo que perpetúan su situación de trabajadores pobres hasta hacerse crónica. En este sentido, resulta muy revelador que su índice de temporalidad contractual y su ascensión profesional a penas mejore

⁶⁰ Sobre el particular, vid. Miñarro Yanini, M. “La dimensión social del derecho de asilo: el estatuto de garantías de integración socio-laboral de los refugiados”, op. cit., p.113 ss.

con la antigüedad, a diferencia del correspondiente a los trabajadores españoles⁶¹. Son diversas las razones -laborales, sociales, culturales- que podrían explicar este “techo de cristal”, cuyo estudio completo desborda los márgenes del análisis jurídico. No obstante, se considera oportuno apuntar las que se consideran más relevantes, algunas de las cuales, además, presentan cierta interrelación.

Una razón que contribuye a su estancamiento laboral, que admite poca discusión, es su muy frecuente escaso nivel de formación o la imposibilidad de acreditar sus estudios, que les aboca a permanecer en los sectores más precarizados, desempeñando los trabajos menos cualificados y peor pagados. Si dicha cualificación no mejora -y es difícil que lo haga en sus condiciones de necesario e intensivo trabajo constante-, no es extraño que tampoco lo haga su situación profesional. Con todo, cuando el nivel de estudios es más elevado, es muy frecuente la sobrecualificación⁶², lo que hace cuestionar en este colectivo la relación entre mayores estudios y más progresión laboral.

En la comprensión de esta inercia precaria y de bajos salarios hay que partir de una realidad muy básica, que es que el trabajador extranjero generalmente estará en una situación particularmente desesperada, pues ha de trabajar a toda costa para subsistir, ya que carece de redes de apoyo en el país de acogida, y además, en los primeros periodos, para quien ostente el estatuto de inmigrante, también para conseguir las preceptivas autorizaciones de residencia y trabajo. Esta situación de base explicaría que soporten durante períodos prolongados malas condiciones laborales y en particular salariales, por considerar que mejor es un mal salario que ninguno. Es más, esa cierta desesperación determina que exista mayor posibilidad de que no denuncien ni reclamen los derechos que la ley les reconoce -más aún si están en situación irregular-, generando así la sensación de impunidad ante incumplimientos, que puede atraer hacia ellos a empresarios sin escrúpulos, que incumplan las normas y los sometan a abusos y bajos salarios en tanto aguanten. En consecuencia, la necesidad y el temor a quedarse sin trabajo puede actuar de elemento inmovilizador y cronificar su pobreza laboriosa.

Relacionado de algún modo con los anteriores factores y, en general, con la mayor pobreza y las especiales dificultades para salir de la misma de los trabajadores extranjeros, se encuentra su carencia de redes familiares y sociales que puedan prestarle apoyo económico y “logístico”⁶³. En este sentido, el cauce tradicional de ayuda constituido por la familia, tan intenso en la sociedad española⁶⁴, constituye

⁶¹ Carrasco Carpio, C. “Vulnerabilidad laboral de los extranjeros en España”, op. cit.

⁶² Lo que sucede con mucha frecuencia respecto de los trabajadores refugiados, vid. Rojo Torrecilla, E. “Los refugiados y su acceso al mundo laboral II”, entrada Blog 13 de noviembre de 2016 http://www.eduardorojotorrecilla.es/2016/11/los-refugiados-y-su-acceso-al-mundo_13.html

⁶³ Sobre la importancia de las redes familiares como mecanismo de freno de la pobreza y la exclusión social, Informe “Exclusión estructural e integración social”, cit., p. 22.

⁶⁴ Si bien se destaca que la red familiar de protección se está debilitando por cambios en la familia tradicional y como efecto de la crisis económica, que sobrecargó la solidaridad familiar, Martínez

una “macro-red” de protección de espectro muy amplio, que puede consistir no sólo en prestar ayuda económica directa, sino también ofrecer compartir la vivienda -con el consiguiente ahorro económico-, cuidar de los hijos durante la jornada laboral -con el aumento de las posibilidades laborales que ello puede suponer-.... Este “colchón protector” familiar hace menos urgente y desesperada la situación de las personas en general, y de los trabajadores en particular, y puede serle de gran ayuda en la búsqueda de un mejor porvenir. Los trabajadores extranjeros, al carecer de ésta, se ven privados de esta vía de apoyo y abocados a trabajar sin solución de continuidad en lo que les surja, lo que prolonga su situación de pobreza.

Es más, la familia, además de un soporte en situaciones difíciles, puede ser el medio directo e inmediato para prosperar en el trabajo. En este sentido, es de destacar que en España, los contactos familiares o de amigos siguen siendo el principal cauce para encontrar trabajo o cambiar a otro con mejores condiciones⁶⁵, del que, en consecuencia, también se ven privados los trabajadores extranjeros.

Por lo demás, no puede ignorarse que en la pobreza laboriosa de los trabajadores extranjeros y sus grandes dificultades para prosperar, en muchos casos, existe un componente de prejuicio y discriminación por su condición de extranjeros, más aún si pertenecen a otra raza o religión. Aunque, evidentemente, esta afirmación resulta difícil de probar, puesto que se trata de conductas solapadas, hay claros indicios en el actual contexto socio-político, en el que se proyecta el microcosmos del ámbito laboral, que la corroboran. En este sentido, el impulso que parecen estar tomando los partidos xenófobos⁶⁶ y el hecho de que en 2017 se denunciaran en España 600 incidentes relacionados con delitos de odio⁶⁷ son una prueba de que el rechazo al extranjero es una realidad social tangible.

5. CONCLUSIONES

A modo de breve conclusión, debe incidirse en que la mayor tasa de pobreza y exclusión de los trabajadores extranjeros es resultado de un cúmulo de factores heterogéneos cuya suma provoca la amplificación de efectos y su cronificación.

Virto, L. “Crisis en familia. Síntomas de agotamiento de la solidaridad familiar”, FOESSA, 2014, pp.2 y 4.

⁶⁵ “Familia y amigos, principales vías de los españoles para encontrar trabajo”, ABC Economía, 12 de enero de 2017, https://www.abc.es/economia/abci-familia-y-amigos-principales-vias-espanoles-para-encontrar-trabajo-201606082222_noticia.html

⁶⁶ El acto del pasado 7 de octubre de 2018 en el que el partido político de ultraderecha VOX, en cuyo programa ocupa un lugar central el rechazo a la inmigración, congregó a más de 9.000 asistentes así lo confirmaría, “La extrema derecha de VOX llena Vistalegre con más de 9.000 simpatizantes”, El País, 8 de octubre de 2018, https://elpais.com/politica/2018/10/07/actualidad/1538918903_885191.html. Los resultados obtenidos por esta formación en las elecciones autonómicas de Andalucía del 3 de diciembre de 2018 lo corroboran.

⁶⁷ Vid. “Informe Raxen”, Movimiento contra la intolerancia, Especial 2017, p.27.

Como se ha apuntado, existen factores institucionales que pueden incidir en que los inmigrantes resulten más afectados por el trabajo no declarado y que ocupen inicialmente los puestos no queridos por los trabajadores españoles -los menos cualificados y que tiene salarios más bajos-, así como que resulte demasiado largo el proceso de homologación de sus títulos, en su caso. No obstante, superadas las restricciones o condicionantes normativos que afectan a los inmigrantes, y también en relación a los refugiados, que no están sujetos a las mismas, la precariedad, en forma de temporalidad, parcialidad y, de nuevo, bajos salarios, siguen acompañándoles, presentándose todavía de forma más acusada respecto de las mujeres. Es cierto que los sectores en los que mayoritariamente prestan servicios los trabajadores extranjeros son los más proclives a estos contratos y tipo de jornada, y también que su frecuente bajo nivel formativo propicia el estancamiento laboral. Sin embargo, también en ello incide su situación especialmente acuciante, la ausencia de redes familiares de apoyo y los prejuicios y actitudes discriminatorias tan presentes en la sociedad actual.

Si bien remover estas barreras que impulsan a los trabajadores extranjeros hacia la pobreza e impiden que prosperen es tarea sumamente compleja, dada la multiplicidad de factores concatenados que las generan, se estima que algunas medidas podrían mejorar su situación. Así, por lo que respecta a las condiciones legales al trabajo de los inmigrantes, deberían revisarse a fin de evitar que las propias normas incidan en su pobreza por restringir excesivamente sus posibilidades de desarrollo profesional. En particular, habría de eliminarse la exigencia de no encontrarse en situación irregular en España para conceder las autorizaciones de trabajo y residencia, que además de no alcanzar el objetivo disuasorio buscado, condena a quienes están en tal situación al trabajo no declarado y sin derechos. Asimismo, es imprescindible que se simplifique y agilice el procedimiento de homologación de títulos extranjeros para que puedan optar a trabajos con mayor cualificación. Sería muy oportuno, también, que se establecieran medidas de integración laboral y formativas específicas.

Del mismo modo, desde un plano más general, sería muy conveniente realizar una particular vigilancia del abuso de la contratación temporal y de la jornada a tiempo parcial en ciertos sectores, que frecuentemente, en el primer caso, se utiliza para cubrir trabajos fijos discontinuos, y en el segundo, va acompañada de la realización de un gran número de horas adicionales a la jornada ordinaria por parte de los trabajadores.

Asimismo, es condición absolutamente necesaria para la mejora de la situación de los trabajadores extranjeros y el buen desarrollo de la sociedad de acogida establecer medidas eficaces para promover la integración social de aquéllos, a fin de reforzar su situación social y, con ello, también vital y laboral. En este sentido, por una parte, la integración incide en el plano más netamente social, al suponer el fortalecimiento de relaciones sociales y redes de apoyo, y en consecuencia, crear un “colchón protector” para los extranjeros. Por otra, asimismo, desde la

perspectiva jurídico-laboral, la integración es una herramienta necesaria para que puedan ejercer los derechos que el ordenamiento les reconoce en su condición de personas y de trabajadores, por lo que constituye una condición primaria y esencial para evitar abusos y permitirles su desarrollo y progresión.

Por lo demás, sería muy oportuno que el legislador afianzara y desarrollara la categoría de normas tuitivas para grupos vulnerables, como núcleo de protección mínimo y garantía para colectivos necesitados de especial tutela, entre los que se encuentran los trabajadores extranjeros. Más allá del efecto positivo en favor de los colectivos vulnerables que de ello derivaría, el desarrollo jurídico de esta categoría normativa supondría, además, una verdadera apuesta por el reforzamiento del Estado Social de Derecho.

TRABAJO, POBREZA Y DISCAPACIDAD

RICARDO ESTEBAN LEGARRETA

*Profesor titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Miembro del Centro de Estudios e Investigación para una Sociedad Inclusiva (CERSIN)
Universidad Autónoma de Barcelona*

1. PLANTEAMIENTO

Abordar la cuestión de la pobreza en el trabajo vinculada a la realidad de las personas con discapacidad exige subrayar que nos hallamos ante un colectivo en el que la preocupación fundamental no es hoy por hoy la de la pobreza en el trabajo, sino más bien la de la inactividad y el desempleo. De todos modos, la cuestión no es menor teniendo en cuenta que los bajos ingresos comprometen de modo especial la autodeterminación y la calidad de vida de las personas con discapacidad.

A este respecto, el capítulo se abre con algunas clarificaciones imprescindibles como son determinar en primer lugar, de qué hablamos cuando hablamos de persona con discapacidad, para pasar a continuación a realizar algunas reflexiones a propósito de las técnicas de medición de la pobreza laboral de los trabajadores y su conveniente ajuste o adaptación a la realidad de las personas con discapacidad.

El siguiente gran apartado se centra en primer lugar en ofrecer un retrato de partida de la presencia -y de la “ausencia”- de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo, aproximación que muestra cómo el universo laboral de las personas con discapacidad es notablemente variado, siendo difícil elaborar una política general de intervención ya que el reto fundamental no es el desempleo sino la inactividad. A partir de esta realidad el texto se adentra en diversas propuestas dirigidas a fomentar el aumento de la tasa de actividad y la disminución de la tasa de desempleo, teniendo en cuenta que se trata de intervenciones que van a mejorar la situación de pobreza y exclusión padecida por algunos subcolectivos. En el apartado, se proponen desde medidas indirectas y “de detalle” -por ejemplo, revisar el papel de los Centros Ocupacionales- hasta otras mucho más directas como son las del aumento de la cuota de empleo o la mejora en la compatibilidad entre trabajo y pensiones, especialmente las no contributivas de invalidez.

El último apartado tiene por objeto identificar en sentido estricto, la pobreza laboral de las personas con discapacidad insertadas laboralmente, identificando la presencia de factores de precarización como son la tasa de temporalidad, la de parcialidad o los niveles salariales, todo ello en perspectiva comparada con las personas que no presentan discapacidad. A partir de aquí se efectúan algunas propuestas de reforma normativa o de intervención que en algunos casos son coincidentes con las realizadas en el apartado anterior, porque pueden contribuir simultáneamente a activar a las personas con discapacidad pero también a mantener un aceptable nivel de rentas para las personas integradas laboralmente. El trabajo se cierra con unas conclusiones que pretenden sintetizar las propuestas de reforma legislativa.

2. PERSONAS CON DISCAPACIDAD. CONCEPTO LEGAL. PLURALIDAD INTERNA Y RELACIÓN CON EL MERCADO DE TRABAJO

2.1. Concepto legal de persona con discapacidad y algunas ampliaciones de interés desde una perspectiva de pobreza laboral

Una aproximación a la pobreza laboral combinada con la discapacidad hace necesaria una clarificación a propósito del alcance del concepto persona con discapacidad. Al respecto, el artículo 4.1 del Real Decreto-Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, mediante el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante LGDPD), define en sentido básico a las personas con discapacidad, como “aquellas que presentan deficiencias físicas, mentales intelectuales o sensoriales previsiblemente permanentes que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad en igualdad de condiciones con las demás”.

Se trata pues de una definición con un contundente planteamiento social de la discapacidad, subrayando la necesidad de adaptación del entorno a esta realidad. En este sentido, el eje principal de la discapacidad no gira ya en torno a las deficiencias o limitaciones de la persona -perspectiva médica- sino, que subraya la importancia de las barreras generadas por el entorno y sus efectos sobre la persona¹. Como es habitual en estas materias, la LGDPD se refiere a ciertas tipologías de deficiencias, señalando al respecto que cabrá contemplar las de carácter físico, las de carácter mental que cabría asimilar a las situaciones de trastorno o enfermedad

¹ Como apunta PALACIOS, A.: “La progresiva recepción del modelo social de la discapacidad en la legislación española”, en PÉREZ BUENO, L.C. (Director) y SASTRE, A. (Editora): *Hacia un derecho de la discapacidad*, Aranzadi/Thomson Reuters, Cizur Menor, 2009, 146, “La discapacidad no es la concurrencia de limitaciones individuales, sino más bien las limitaciones de la sociedad para prestar servicios apropiados y para asegurar adecuadamente que las necesidades de las personas con discapacidad sean tenidas en cuenta dentro de la organización social”.

mental, las deficiencias de carácter intelectual, que estarían más bien relacionadas con dificultades de aprendizaje derivadas de limitaciones intelectuales y, en fin, tendríamos las deficiencias de carácter sensorial. Como se vera, un análisis de la pobreza en el trabajo refleja inevitablemente la diversidad del colectivo y la conveniencia de medidas que contemplen esta diversidad porque el riesgo de pobreza no es homogéneo entre los subcolectivos; ni mucho menos.

Ahora bien, la noción de persona con discapacidad no puede entenderse si desvinculamos el apartado 1 del apartado 2 del artículo 4 de la LGDPD, en el que pervive la perspectiva médica de la discapacidad. En este sentido, el artículo 4.2 de la Ley prevé que “Además de lo establecido en el apartado anterior, y a todos los efectos, tendrán la consideración de persona con discapacidad aquéllas a las que les haya reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 por 100”. Para determinar si se alcanza el grado de discapacidad se aplicará el baremo del Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad².

Asimismo, el artículo 4.2 de la LGDPD ha abordado a partir de 2013 una clarificación, de notable calado -al menos en perspectiva laboral-, al establecer la equiparación absoluta e incuestionada a persona con discapacidad, de los individuos declarados en situación de incapacidad permanente en los grados de total, absoluta y gran invalidez, sin que les sea de aplicación el baremo del RD 1971/1999, sino el sistema de determinación de incapacidad permanente previsto en el Real Decreto 1300/1995, de 21 de julio, de desarrollo del sistema de incapacidades de Seguridad Social. Se trata de una asimilación que muestra luces y sombras pero que debe tenerse en cuenta en el marco de un concepto general de persona con discapacidad. Es más, en el análisis de la pobreza laboral, las personas pensionistas de incapacidad permanente -especialmente aquellas que perciban una pensión de incapacidad permanente total para la profesión habitual-, constituyen un grupo de particular interés, considerando su previa experiencia laboral -y por ende, su empleabilidad-, y la percepción de una pensión contributiva compatible con otros trabajos, una circunstancia que puede contribuir a mitigar el riesgo de pobreza.

Desde un punto de vista normativo es evidente que el concepto de persona con discapacidad se limita a lo ya señalado y los datos disponibles -Instituto Nacional de Estadística y Servicio Público de Empleo Estatal- a propósito de las personas con

² El baremo se caracteriza por contemplar un exhaustivo listado de deficiencias físicas, psíquicas o sensoriales a las que se atribuye una puntuación determinada. Ahora bien, a esta puntuación cabe añadir la que se obtenga a partir de factores sociales complementarios, siempre que la persona haya obtenido una puntuación mínima de 25 puntos en la evaluación de deficiencias físicas, psíquicas o sensoriales. Para una visión más detallada de la aplicación del baremo y en general, sobre el concepto de persona con discapacidad puede verse: ESTEBAN LEGARRETA, R.: “El concepto de persona con discapacidad en la Directiva 2000/78/CE y en el Real Decreto Legislativo 1/2013: la asimilación de la invalidez permanente a la discapacidad”, Trabajo y Derecho, núm. 6/2017, págs. 6 y 7.

discapacidad se centran en esta noción formal. Sin embargo, conviene dejar apuntado, aunque sea a título testimonial, que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en base a una noción social y flexible de discapacidad recogida en la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006) está asimilando a persona con discapacidad, a los efectos de su protección en el terreno de la lucha contra la discriminación en el empleo, a las personas con enfermedades prolongadas que pierden su trabajo en base a despidos no causales o por morbilidad excesiva³. Llamo la atención sobre este extremo porque las personas afectadas por enfermedades prolongadas, a menudo sin reconocimiento formal de persona con discapacidad, son un colectivo particularmente frágil y en riesgo de pobreza, en el que confluyen las reticencias y obstáculos técnicos a la hora de reconocer pensiones de incapacidad permanente⁴, la fragilidad de su vínculo laboral -incluso cuando este es indefinido, de ahí la emergencia de esta jurisprudencia- y las trabas crecientes a la percepción continuada de subsidios de incapacidad temporal planteadas en el artículo 174.3 TRLGSS⁵, o al cobro vitalicio de pensiones de incapacidad permanente por parte de personas jóvenes⁶. Por lo

³ Se trata de un debate en el que la Sentencia del TJUE de 11 de abril de 2013, asunto HK Danmark (asuntos acumulados C-335/11 y C-337-11) ha sido fundamental a la hora de asimilar la enfermedad prolongada a la discapacidad. Una visión panorámica de la cuestión en BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ, I.: “La enfermedad o dolencia de larga duración como supuesto de discapacidad: doctrina del TJUE”, Trabajo y Derecho, núm. 6/2017, págs 1 y ss.

⁴ En el caso de Cataluña el mantenimiento de mayores competencias en manos del Servicio Público de Salud (no se han constituido los Equipos de Valoración de Incapacidades en el INSS), no ha apaciguado los ánimos. Antes al contrario, la actuación del denominado Institut Català d’Avaluacions Mèdiques, un organismo con funciones de Inspección Médica y de apoyo técnico al INSS en materia de incapacidad temporal y permanente ha encrespado los ánimos por sus criterios restrictivos, que a la postre han desembocado en la constitución de la denominada Plataforma de Afectados por el ICAM. Sobre la entidad puede obtenerse información en: <http://paicam.blogspot.com/> (consultada el 29 de agosto de 2018). Son también de particular interés los datos reflejados en la noticia “Celebrado el juicio contra el ICAM por darle el alta médica a una enferma”, publicada en el diario on line Catalunyaexpress el 9 de junio de 2016, consultable en <https://www.catalunyapress.es/texto-diario/mostrar/455892/avui-celebra-judici-contra-licam-per-donar-li-lalta-mdica-malalta> (consultada el día 29 de agosto de 2018). Evidentemente, siempre ha habido discrepancias de trabajadores con las altas médicas en procesos de IT, pero algunos datos sugieren hoy en día conclusiones más inquietantes a propósito de la actitud de las entidades gestoras y colaboradoras de la Seguridad Social.

⁵ Como es sabido, el TRLGSS impide como regla general que pueda enlazarse un proceso completo de IT con otro que pueda iniciarse sin solución de continuidad por la misma o similar patología. De este modo, sería necesario un periodo de espera de 180 días entre el final de un proceso y el inicio del siguiente, salvo que por una sola vez el INSS permita una IT “en bucle” lo que estará condicionado a que se prevea que la persona pueda recuperar su capacidad laboral, lo que en sí mismo constituye toda una paradoja. Puede parecer razonable que no se permita una suerte de proceso “eternizado” de IT, si bien tampoco tiene mucho sentido que el INSS impida el acceso a la incapacidad permanente a personas que, por su trayectoria, no parecen preparadas para retornar al puesto de trabajo.

⁶ Es interesante constatar cómo esta fragilidad es también percibida por algunos pensionistas de incapacidad permanente. Sobre el particular puede consultarse la noticia “Crean la plataforma de

tanto, con carácter general no quisiera pasar por alto este espacio creciente de enfermedad prolongada/discapacidad que constituye un nuevo pliegue en el que se esconden crecientes riesgos de pobreza y de exclusión.

2.2. Prioridades en el caso de las personas con discapacidad: ¿pobreza por falta de empleo o pobreza en el empleo?

La literatura académica y los documentos elaborados por los poderes públicos que abordan la problemática de la pobreza reflejan una cierta tensión en el sentido de que si bien desde una perspectiva tradicional, el trabajo sería la vía prioritaria para salir o mejorar en la situación de pobreza⁷, se constata de modo creciente que el trabajo no es hoy en día una garantía para salir de esta situación. Una precariedad laboral creciente lleva a poner el foco, no tanto en las personas desempleadas o incluso inactivas sino en las dificultades que padecen personas insertadas para obtener unos ingresos mínimamente dignos.

Ello ha llevado a que algunas aproximaciones en materia de pobreza y empleo se centren fundamentalmente en las condiciones de los activos; es más, en ocasiones se centran en el análisis de la situación de personas que desarrollan un cierto volumen de actividad -laboral o profesional- al año, lo que puede minimizar o invisibilizar el problema de la pobreza laboral de las personas con discapacidad. Este es el caso de la definición oficial de trabajador pobre en la Unión Europea, utilizada por Eurostat y en la que solo computan como trabajadores las personas que hayan estado ocupadas como autónomas o como empleadas durante más de la mitad de los meses del año de referencia⁸. En nuestro ámbito de reflexión, ello comporta que muchas personas con discapacidad inactivas o que desempeñan actividad extralaboral -los usuarios de servicios ocupacionales, por ejemplo- no sean tenidos en consideración en este análisis. Por lo tanto, conviene ampliar el enfoque y tener en consideración

jóvenes pensionistas”, publicada en el diario Crónica Global, accesible en: https://cronicaglobal.elespanol.com/vida/crean-plataforma-jovenes-pensionistas_168524_102.html (consultada el 21 de septiembre de 2018).

⁷ Como apunta CALVO GALLEGO, J.: “Trabajadores pobres y pobreza de los ocupados: una primera aproximación”, en CALVO GALLEGO, J. y GÓMEZ-ÁLVAREZ DÍAZ, M.R. (Directores): *Trabajadores pobres y pobreza en el trabajo*, Laborum, Murcia, 2017, pág. 17, desde un punto de vista tradicional “la pobreza sería básicamente el estigma de las personas inevitablemente inactivas y remitidas a la protección social”

⁸ GÓMEZ-ÁLVAREZ DÍAZ, M.R. y GÓMEZ GARCÍA, F.: “Marco teórico para el análisis de la pobreza en el trabajo en la UE: concepto, medición y causas”, en CALVO GALLEGO, J. y GÓMEZ-ÁLVAREZ DÍAZ, M.R. (Directores): *Trabajadores pobres y pobreza en el trabajo*, Laborum, Murcia, 2017, pág. 93. Clarifican los autores que no existe ningún requisito respecto al tipo de contrato, y por tanto, incluye a los tiempos parciales o tiempos completos”. De todos modos, en un punto más avanzado de su trabajo (págs 96 y 97) resaltan cómo la identificación del trabajador pobre no es uniforme a nivel internacional habiendo propuestas metodológicas que admiten el cómputo de personas activas con menor participación laboral, como sucede en el caso de *Bureau of Labor Statistics* de Estados Unidos, donde se viene exigiendo actividad por un periodo no inferior a seis meses dentro del año anterior.

al menos a todas las personas en edad de trabajar; se trataría de un espacio más amplio que ha venido a denominarse *working age poverty*⁹.

A lo anterior, cabe añadir cómo otro de los criterios utilizados por la Unión Europea para medir la pobreza en el trabajo, podría contribuir a invisibilizar esta realidad entre los trabajadores con discapacidad. Me estoy refiriendo al hecho de que no solo se tienen en consideración los ingresos del individuo sino que se toma en cuenta el promedio de ingresos de la unidad familiar, lo que puede ofrecer una visión desdibujada de la realidad¹⁰. A este respecto, se ha puesto de manifiesto que tales sistemas de medición camuflan la precariedad laboral padecida por los jóvenes que permanecen en el hogar familiar¹¹.

Pues bien, en el caso de las personas con discapacidad congénita el grado de emancipación suele ser muy bajo, por lo que la imagen de la pobreza en el trabajo puede mostrarse también “retocada”. Cabe matizar, no obstante, que la dedicación a los hijos con discapacidad por parte de uno de los progenitores -también por parte de hermanos o hermanas convivientes- puede lastrar la intensidad laboral¹² del núcleo familiar, de modo que esta circunstancia podría compensar la falsa imagen de “no pobreza” o “no precariedad” camuflada en unos ingresos familiares aceptables.

Por lo tanto, los sistemas de medición de la pobreza laboral más extendidos en nuestro entorno encuentran muchos ángulos muertos cuando se trata de aproximarse a la realidad de las personas con discapacidad. En todo caso, existen también otras propuestas y otras posibilidades para activar indicadores que permitan visibilizar la problemática de los trabajadores pobres¹³.

⁹ CALVO GALLEGO, J.: “Trabajadores pobres y pobreza de los ocupados...”, ob. cit., pág. 33.

¹⁰ Como señalan GÓMEZ-ÁLVAREZ DÍAZ, M.R. y GÓMEZ GARCÍA, F.: “Marco teórico para el análisis de la pobreza...”, ob. cit., pág. 94, se parte de la consideración de los ingresos -salariales, profesionales, de patrimonio, derivados del sistema de protección social- de todos los miembros de la unidad familiar, que se dividiría “por el número de miembros en función de la escala de equivalencia modificada de la OCDE”. A saber, para efectuar la división, la primera persona mayor de 14 años del hogar sumará 1 y las demás sumarán 0,5, salvo las personas de menos de 14 años que sumarán 0,3. De este modo, si se alcanza una cifra promediada de ingresos por debajo del 60 por 100 de la mediana de los ingresos de las unidades familiares, nos encontramos ante personas en riesgo de pobreza.

¹¹ GÓMEZ-ÁLVAREZ DÍAZ, M.R. y GÓMEZ GARCÍA, F.: “Marco teórico para el análisis de la pobreza...”, ob. cit., pág. 100.

¹² La intensidad laboral constituye uno de los indicadores de Eurostat para medir el riesgo de pobreza y de exclusión en las familias. Se identifica dividiendo el número de meses que trabajan los miembros de un hogar en edad laboral -excluyendo a los estudiantes entre 18 a 24 dependientes- entre el número de meses que las personas pudieron trabajar. Pueden verse algunos matices sobre la aplicación del indicador en CALVO GALLEGO, F.J.: “Trabajadores pobres y pobreza de los ocupados”, ob. cit., págs. 32 y 33.

¹³ CALVO GALLEGO, F.J.: “Trabajadores pobres y pobreza de los ocupados...”, ob. cit., pág. 34 recuerda que más allá de la perspectiva colectiva, la adopción de una perspectiva individual en la valoración de los ingresos gana adeptos. Asimismo, en materia de niveles de pobreza, cabe articular

Por esta razón, creo que es importante no perder de vista ambas perspectivas -la de los ocupados, por una parte, y las de los inactivos y activos no ocupados por otra- ya que nos hallamos ante un espacio particularmente singular en el que no parece aventurado afirmar que tras las altas tasas de inactividad de las personas con discapacidad se esconde un elevado riesgo de pobreza, al tiempo que no pueden desdeñarse tampoco los riesgos en el espacio de los trabajadores -efectivamente empleados- pobres¹⁴. Es más, creo que en el ámbito de las personas con discapacidad, cuanto más se avance en el terreno del acceso y el mantenimiento en el empleo, mayores riesgos emergerán en el terreno de la pobreza laboral. En cualquier caso las cifras son muy elocuentes ya que partiendo de datos de 2016, las personas con discapacidad ocupadas mostraban una tasa de riesgo de pobreza del 14'5 por 100 -casi idéntico al de la población sin discapacidad (14'1 por 100), mientras que en el caso de las personas no ocupadas la tasa de riesgo de pobreza alcanzó el 29'7 por 100¹⁵.

Por lo demás, en las reflexiones que siguen me voy a centrar fundamentalmente en el trabajo por cuenta ajena, dejando de lado el trabajo autónomo ya que a los problemas de subestimación y de difícil identificación de los ingresos de los trabajadores autónomos¹⁶, se añade en el caso de las personas con discapacidad otros elementos a considerar. De una parte, el volumen de personas asalariadas es superior (88 por 100) al de la población general (83'2 por 100)¹⁷, y de otra parte, la actividad autónoma constituye una opción inviable para todas aquellas personas que necesitan de apoyos en la actividad profesional, ya sea por el tipo de discapacidad -personas con discapacidad intelectual o con trastorno mental-, ya sea

un nivel de pobreza moderada (hogares con un nivel de ingresos inferior al 60 por 100 de la mediana), o bien un criterio más cercano a la pobreza absoluta.

¹⁴ LAZARO SÁNCHEZ, J.L.: “Aproximación al tratamiento de la pobreza laboral en las políticas de empleo e inclusión social”, en CALVO GALLEGO, J. y GÓMEZ-ÁLVAREZ DÍAZ, M.R. (Directores): *Trabajadores pobres y pobreza en el trabajo*, Laborum, Murcia, 2017, pág. 255 resalta la “necesidad de distinguir entre dos espacios de exclusión: la exclusión en el acceso al mercado laboral y la exclusión social derivada de las condiciones de trabajo”.

¹⁵ JIMÉNEZ LARA, A. y HUETE GARCÍA, A.: *Informe Olivenza 2017. Sobre la situación general de la discapacidad en España*, 2017, accesible en <https://drive.google.com/file/d/1XRzRVnfoH9BHl0PpftprKv2TnVDDyGMq/view>. (consultado el 7 de septiembre de 2018) págs 362 a 366, efectúa un análisis comentado de datos extraídos de la “Encuesta de condiciones de vida” del INE (2016) .

¹⁶ GÓMEZ-ÁLVAREZ DÍAZ, M.R. y GÓMEZ GARCÍA, F.: “Marco teórico para el análisis de la pobreza...”, ob. cit., pág. 104, apuntan a que eso sucede no solo en el caso de las rentas derivadas del trabajo autónomo sino también en el caso de las rentas del capital.

¹⁷ INE: *El empleo de las personas con discapacidad. Año 2016*, Notas de Prensa, ejemplar fotocopiado, 1 de diciembre de 2017, ejemplar fotocopiado. Consultable en http://www.ine.es/prensa/epd_2016.pdf (consultado el 27 de agosto de 2018), pág. 10.

por su elevado grado de discapacidad.¹⁸ Y el apoyo laboral/profesional es un “bien escaso”, como tendré oportunidad de señalar.

3. ALGUNOS DATOS SOBRE LA PRESENCIA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL MERCADO DE TRABAJO

3.1. Una exclusión laboral con consecuencias de pobreza

Los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) de 2016 nos permiten obtener un retrato del conjunto de la población española con discapacidad en edad laboral¹⁹. En este sentido, en el año 2016 esta población era de 1.840.700 personas, es decir, se trata del 6'1 por 100 de la población española entre los 16 y los 64 años. Lo más llamativo de este conjunto de población es el de una más que notable baja tasa de actividad si tenemos en cuenta que partiendo de los datos de 2016 sólo 647.200 personas tienen empleo o lo buscan, es decir solo el 35'2 por 100 de las personas con discapacidad son personas activas. De este modo, por razones diversas en torno a 1.200.000 personas con discapacidad en edad laboral permanecen en situación de inactividad lo que da como resultado que la tasa de actividad del colectivo está más de 42 puntos por debajo de la del conjunto de la población²⁰.

Es más, la aproximación de detalle nos indica que la tasa de actividad de las personas con discapacidad oscila de manera sensible dependiendo de la tipología de discapacidad. En este sentido, algunas discapacidades muestran una destacada tasa de actividad como es el caso de las personas con discapacidad auditiva (61'3 por 100 en 2016) o visual (48'1 por 100) mientras que en otros subcolectivos la tasa de actividad se desploma. Ese es el caso de las personas con discapacidad intelectual o de aprendizaje (32'3 por 100 en 2016) o las personas con trastorno mental que acreditan una modesta tasa de actividad del 27'7 por 100²¹. Dichas diferencias se detectan también desde la perspectiva de la gravedad de la discapacidad ya que a mayor severidad de la misma menor es la tasa de actividad²².

Asimismo, si nos detenemos en el desempleo, observamos que para el año 2016, de las 647.200 personas con discapacidad activas había una tasa de desempleo

¹⁸ A este respecto, no es casual que JIMÉNEZ LARA, A. Y HUETE GARCÍA, A: *Informe Olivenza, 2017*, cit. señalen que “La discapacidad física y los menores porcentajes de discapacidad, agrupan más del 50 % de las personas con discapacidad que optan por el autoempleo”.

¹⁹ Los datos se han extraído del documento del INE: *El empleo...*cit, pág. 1.

²⁰ INE: *El empleo...* cit., pág. 1.

²¹ INE: *El empleo...*cit, pág. 13.

²² A este respecto, el documento INE: *El empleo...*cit., pág. 9 señala que las personas con discapacidad entre el 33 y el 44 por 100 acreditan una alta tasa de actividad (57'9 por 100), mientras que en el grupo de las personas con discapacidad del 65 al 74 por 100, la tasa se reduce al 19'9 por 100, bajando incluso al 11'5 por 100 en el grupo de personas con una discapacidad del 75 por 100 o más de discapacidad.

del 28'6 por 100, es decir, un total de 185.200 personas desempleadas, lo que dejaba la tasa de desempleo de las personas con discapacidad casi 10 puntos por encima de la tasa general (19'5 por 100), todo ello sin perder de vista que partimos de una tasa de actividad muy baja.

Sin desdeñar la preocupación por los trabajadores pobres efectivamente empleados, un análisis de la pobreza de las personas con discapacidad hace difícil ignorar la inactividad o el desempleo por diversas razones. En primer lugar, porque la baja tasa de actividad y la alta tasa de paro de las personas con discapacidad incidirán sin duda en riesgo de pobreza para los individuos y para sus familias. A título de ejemplo, es cierto que algunos subcolectivos de personas con discapacidad pueden ser potencialmente beneficiarios de pensiones contributivas de incapacidad permanente de cuantía digna, si bien con carácter general buena parte de las personas con discapacidad intelectual inactivas o en situación de desempleo no serán -con toda probabilidad- beneficiarias de pensiones contributivas, por lo que la percepción de pensiones no contributivas de invalidez o de prestaciones por hijo a cargo con discapacidad no van a ser la receta mágica para aliviar la falta de ingresos.

Además, se ha apuntado la baja tasa de actividad puede incidir en una mayor necesidad de atención por parte de familiares convivientes, lo que sin duda puede incidir en la reducción de la intensidad laboral del hogar, y por ende, en el riesgo de pobreza de las personas con discapacidad y de otras personas que convivan con ellas. Según datos de 2016 un 32'5 por 100 de las personas con discapacidad vivía en hogares con baja intensidad laboral mientras que en el caso de personas sin discapacidad solo un 13'3 por 100 vivía en hogares con baja intensidad laboral²³.

3.2. Algunas propuestas para aumentar la tasa de actividad y de empleo de las personas con discapacidad

A continuación se efectuarán algunas propuestas de intervención ordenadas a potenciar la tasa de actividad y a reducir la tasa de desempleo de las personas con discapacidad “activadas”. Vaya por delante que se trata de una suerte de repaso general, no de una propuesta sistematizada en forma de programa o plan de actuación. Sencillamente se trata de medidas que puestas una detrás de otra pueden parecer una “carta a los Reyes Magos” pero que sin duda potenciarían la actividad y el empleo del colectivo mejorando su presencia en el mercado de trabajo y las tasas de pobreza

Se ha de advertir, de todos modos, que las propuestas se centrarán fundamentalmente en la intervención desde el Derecho del Trabajo -especialmente desde el Derecho del Empleo- y de la Seguridad Social. Ahora bien, no debe olvidarse que son necesarias otras intervenciones a nivel de políticas familiares para superar la tendencia a la sobreprotección, o la asignación de tareas domésticas -en

²³ JIMÉNEZ LARA, A. Y HUETE GARCÍA, A.: *Informe Olivenza* 2017, cit., pág. 361, citando datos de la “Encuesta de condiciones de vida” del INE (2016).

particular en el caso de las mujeres con discapacidad- que pueden incidir de manera negativa en su tasa de actividad²⁴. Asimismo, reforzar las políticas educativas en favor del colectivo y su educación en entornos normalizados puede también contribuir a la mejora de los datos. Todo ello sin olvidar que la baja tasa de actividad está también relacionada con la convicción -bastante bien fundada- de la presencia de actitudes discriminatorias en el comportamiento de los empleadores, convicción que mina la confianza de las personas con discapacidad y afectará sin duda a su actitud ante el mercado de trabajo.

3.2.1. Una revisión del papel de los Centros Ocupacionales como freno potencial a una mayor tasa de actividad

Con carácter preliminar y de cara a reflexionar sobre la tasa de actividad, es conveniente hacer referencia a la presencia de un importante volumen de personas con discapacidad desempeñando actividad en los denominados Centros Ocupacionales²⁵. De acuerdo con la LGDPD (art. 52), los Centros Ocupacionales son estructuras que aseguran los servicios de terapia ocupacional y de ajuste personal o social y que facilitarán en su caso, el acceso al mercado de trabajo²⁶. Ahora bien, en la práctica se trata de entidades largamente cuestionadas²⁷ porque en algunos casos pueden convertirse en una suerte de freno a un mayor desarrollo personal y laboral de sus personas usuarias²⁸, con un contenido ambiguo en que no se es ni un Servicio Social puro y duro ni un entorno laboral²⁹. Piénsese que la lógica de estos

²⁴ Aunque los datos del INE: *El empleo...* cit., pag. 10, señalan que en 2016 la tasa de actividad femenina era idéntica a la masculina: el 35,2 por 100.

²⁵ No cuento con datos estatales, pero puede servir de muestra la noticia accesible en <http://www.europapress.es/madrid/noticia-region-cuenta-103-centros-ocupacionales-personas-discapacidad-cerca-7000-plazas-20131028153532.html>, donde se aporta el dato de que en la Comunidad de Madrid se dispone de casi 7000 plazas en Centros Ocupacionales. Si extrapolamos la cifra pensando en el conjunto de España podemos deducir que puede haber entre 40 y 50.000 plazas en Centros Ocupacionales, una cifra no menor.

²⁶ Los Centros Ocupacionales también pueden constituir un “puerto” de llegada para las personas con discapacidad que, a causa de su deterioro físico o intelectual, no hayan podido consolidarse o deban cesar en el trabajo. Dicho planteamiento se expresa en el artículo 52.1 LGDPD.

²⁷ MARTÍNEZ RUEDA, N. Y FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, A.: “La necesaria actualización de los Centros Ocupacionales”, *Zerbiztuan*42, diciembre 2007, págs. 45 y siguientes, muestran cómo desde hace años existe un importante cuestionamiento de la figura.

²⁸ GARCÍA SABATER, A.B.: *Necesidades especiales de apoyo laboral en colectivos con discapacidad. En particular, el empleo protegido*, Cizur Menor, Aranzadi, 2018, pág. 265, matiza cómo hay diversos modelos de Centro Ocupacional dependiendo de las Comunidades Autónomas, de modo que los hay que simplemente ofrecen terapia ocupacional mientras que otros prestan servicios de orientación e inserción, de cara a una inserción laboral protegida o en medio ordinario.

²⁹ El documento SIIS: *Servicios de Día para personas con discapacidad*. Documento Fotocopiado, SIIS, 1996, citado por MARTÍNEZ RUEDA, N. y FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, A.: “La necesaria actualización...”, ob. cit., pág. 47, recordaba ya hace muchos años que “Los actuales Centros Especiales de Empleo, como generadores de variados recursos de inserción y formación laboral, y los Centros de Día, como centros para el desarrollo de actividades educativas, de ocio y de

establecimientos sería la de facilitar el desarrollo de actividad o “terapia” ocupacional, que no constituye una actividad laboral con la continuidad, rendimiento y profesionalidad que se derivarían del artículo 1.1 TRLET.

Sin embargo, cabe dudar a propósito de que todas las personas que permanecen indefinidamente en un Centro Ocupacional, no podrían con los debidos apoyos y seguimiento transitar al mercado de trabajo, al menos al mercado protegido³⁰, del mismo modo que las fronteras entre el trabajo en el sentido jurídico-laboral y la actividad ocupacional pueden ser muy porosas. En todo caso, la actividad desarrollada en estos establecimientos comporta como máximo la percepción de modestas gratificaciones que las más de las veces serán compatibles con el cobro de pensiones no contributivas de invalidez. Por lo tanto, un rearme frente a la pobreza laboral de las personas con discapacidad debería llevar a la reflexión a propósito de “qué hacer con los Centros Ocupacionales” a fin de evitar que, taponando la salida laboral de algunos de sus usuarios³¹, los Centros contribuyan a alimentar la pobreza y una intervención asistencial sobre algunas de sus personas usuarias. Todo ello sin perjuicio de que también debe asumirse que hay personas con discapacidad que no disponen de la capacidad necesaria para desempeñar una actividad laboral en entornos protegidos o abiertos.

3.2.2. La ampliación del alcance de la cuota de empleo

La cuota de empleo en favor de las personas con discapacidad, se ha mantenido prácticamente estable desde su puesta en marcha en 1982, mediante la ya derogada Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de las Personas con Discapacidad, y se encuentra regulada hoy en día a través del artículo 42.1 LGDPD. Se trata de una cuota que afecta a la empresa pública y privada -más allá de la cuota en las AAPP- y que exige un volumen de empleo del 2 por 100 de los puestos para empresas de más de 50 trabajadores. Ciertamente, una posible medida incentivar la tasa de actividad de las personas con discapacidad podría ir en la línea de aumentar esa cuota. Argumentos no faltan si tenemos en cuenta que un viejo informe del

rehabilitación, deberían ser los únicos servicios especiales en lo que se refiere a la atención diurna de las personas con discapacidad. Los actuales centros ocupacionales deberían optar por evolucionar hacia uno u otro modelo”.

³⁰ Debe reconocerse que en la práctica esta posibilidad puede ser de difícil ejecución no tanto por razones técnicas pero sí por razones políticas, en atención a que en muchas Comunidades Autónomas, los puestos de trabajo en Centros Especiales de Empleo que deberían estar reservados preferentemente a personas con especiales dificultades han sido copados por personas con mayores capacidades, lo que en algunas Comunidades Autónomas ha generado una sorda lucha entre entidades de apoyo a las personas con discapacidad. Esta lucha se ha traducido en una presión para que, precisamente, las personas con discapacidad más grave permanezcan *sine die* en entornos ocupacionales.

³¹ GARCÍA SABATER, A.B.: *Necesidades especiales...*, ob. cit., págs. 266-267, señala algunas reflexiones sobre este particular.

Consejo Económico y Social³² y la mirada a la realidad comparada nos indican que hay margen para ampliarla³³. Ahora bien, mi impresión es que esta posibilidad está muy lejos de materializarse teniendo en cuenta el rechazo que la cuota genera entre los empresarios y el hecho de que en los países de nuestro entorno, incluido España, se camina hacia un modelo social de la discapacidad, en el que deben primar las adaptaciones y la no discriminación en el acceso al empleo, todo ello de conformidad con la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad ratificada por España en 2007. En cierto modo, la cuota responde al modelo médico, en fase de superación, razón por la que es más que dudoso que la ampliación se lleve a cabo. Lo que no significa que se trataría de una medida que sin duda, en el momento actual impulsaría la tasa de actividad y contribuiría a reducir la tasa de desempleo que afecta al colectivo.

3.2.3. Las pensiones y su papel en el retorno o en la inserción de las personas con discapacidad

Un lugar común en cualquier reflexión a propósito del empleo de las personas con discapacidad está en el efecto “trampa” de las prestaciones de Seguridad Social, que puede incidir negativamente en la predisposición hacia la actividad. En este caso, nos encontramos con el temor a trabajar ante la posibilidad de perder la pensión por revisión y por el miedo de perder posteriormente el trabajo. A todo ello se añade una mayor dependencia de las prestaciones económicas porque no hay que despreciar que la discapacidad genera costes adicionales al colectivo. Partiendo de esta premisa, señalaré sucintamente algunos elementos de cara a la mejora de la relación entre las pensiones y el trabajo, para lo que realizaré algunas reflexiones sobre pensiones contributivas y posteriormente sobre las pensiones no contributivas.

En lo que concierne a las pensiones contributivas, el régimen de la pensión de incapacidad permanente total (en adelante IPT) parece razonablemente diseñado teniendo en cuenta que se define, precisamente, por ser un grado que permite el desempeño de otra profesión, un planteamiento lógico si tenemos en cuenta que la pensión-tipo es equivalente al 55 por 100 de la base reguladora de la prestación, más allá de que dicho tipo aumente al 75 por 100 cuanto el trabajador alcance la edad de los 55 años (art. 196.2 TRLGSS). Ahora bien, el régimen vigente adolece al menos

³² CES: *Informe sobre la situación del empleo de las personas con discapacidad y propuestas para su reactivación*, núm. 5/1995, Madrid, CES, apuntaba a un déficit de 215.000 puestos de trabajo, si bien en aquella época la cuota era solo obligatoria para empresas con más de 50 trabajadores fijos. También es cierto que en aquel momento no había medidas alternativas a la cuota de reserva, lo que desdibuja cuantitativamente la reserva efectiva.

³³ Una perspectiva comparada de la cuota de reserva en PÉREZ PÉREZ, J.: *Contratación laboral de personas con discapacidad. Incentivos y cuota de reserva*, Cizur Menor, Aranzadi, 2015, págs. 359 y ss, nos muestran a título de ejemplo que Francia maneja una cuota obligatoria del 6 por 100 para empresas que empleen 20 trabajadores o más, mientras que en el caso de Alemania, la cuota es del 5 por 100 para empresas que empleen 20 o más trabajadores.

de dos elementos que pueden incidir negativamente en la predisposición de las personas pensionistas al retorno o al mantenimiento en el empleo. El primero de estos elementos es la previsión del artículo 200 apartado segundo TRLGSS en el sentido de que no cabrá esperar a que transcurra el plazo de espera de revisión del grado, cuando el pensionista de IPT desarrolle alguna actividad³⁴. A mi juicio, tal planteamiento no es de recibo en el caso de pensionistas de IPT ya que el perjuicio -el miedo generado por el riesgo de revisión y las reservas ante el empleo- supera con creces los beneficios perseguidos: la evitación del “fraude” en el cobro de las prestaciones. En este sentido, entiendo que como regla de partida el trabajo no debería de abrir la puerta a incoar de modo inmediato e incondicionado procedimientos de revisión, teniendo en cuenta por lo demás la frecuencia con la que dichos procedimientos no modifican el grado y/o son revocados por el Juzgado de lo Social.

De otra parte, el artículo 198 TRLGSS señala -tras la reforma operada mediante la ley 27/2011- que el pensionista podrá desarrollar otros trabajos “siempre y cuando las funciones no coincidan con aquellas que dieron lugar a la incapacidad permanente total”. Ciertamente, la redacción anterior a 2011 señalaba incompatibilidad con la profesión habitual que hubiese dado lugar a la incapacidad permanente, mientras que el redactado vigente señala incompatibilidad con las funciones anteriores a la incapacidad. A decir verdad, tanto el límite anterior³⁵ como el posterior a 2011 generan dificultades en la definición del espacio laboral posible para el pensionista pero no puede decirse que la reforma haya generado una doctrina judicial más restrictiva, como era de prever³⁶, ni que la noción de funciones esté pensada más en clave de grupo que de profesión³⁷. En todo caso, nos hallamos ante un obstáculo más, que genera inseguridad e incide en la baja tasa de actividad de las personas con discapacidad. Al respecto, no habría estado de más abordar el desarrollo reglamentario de las compatibilidades (art. 194.3 TRLGSS) para articular algún procedimiento de conformidad o visado administrativo previo con la nueva

³⁴ En el mismo sentido GALA DURÁN, C.: “La compatibilidad entre el trabajo y la percepción de las pensiones por incapacidad permanente total, absoluta y gran invalidez tras la Ley 27/2011”, *Temas Laborales*, núm 122, 2013, pág. 103.

³⁵ Puede verse un supuesto interesante en el régimen anterior a la reforma de 2011 en la STSJ de Cataluña de 23 de marzo de 2000 (AS 2000/1692), en la que la delimitación de funciones adaptadas a la capacidad residual no evita que estemos ante la misma profesión o grupo reducido.

³⁶ Una posibilidad que se plantearon diversos autores, como es el caso de GALA DURÁN, C.: “La compatibilidad...”, *ob. cit.*, pág. 99, quien apunta que “si las funciones nuevas son iguales o semejantes a las que dieron lugar a la declaración de incapacidad permanente total existirá incompatibilidad”.

³⁷ Se mantendría la jurisprudencia del Tribunal Supremo, plasmada en la sentencia de 28 de febrero de 2005 (RJ 2005/5296) que subraya cómo la vieja noción de profesión no puede equipararse a los grupos muy amplios de algunos convenios sectoriales, como el de la Industria Química

actividad, aunque nunca se sabe si en tal caso el remedio sería peor que la enfermedad³⁸.

La incapacidad permanente absoluta (en adelante IPA) -y la gran invalidez a la que el TRLGSS atribuye el tratamiento de la IPA- es un capítulo aparte, que merece también alguna que otra reflexión teniendo en cuenta la flagrante contradicción en que incurre nuestro ordenamiento jurídico al definir la IPA como el grado que impide el desempeño de cualquier profesión (art. 198.5, de la disposición adicional 26^a TRLGSS) y la holgura con la que el artículo 198.2 TRLGSS³⁹ formula la compatibilidad con el trabajo, compatibilidad que ha recibido un generoso aval de nuestra jurisprudencia a partir de la STS de 30 de enero de 2018 (RJ 2008/1984) . En este sentido, sin pretender cuestionar el derecho al trabajo de las personas con IPA, lo razonable sería establecer en este nuevo marco, alguna medida de reducción de la pensión cuando se trabaje⁴⁰, teniendo en cuenta que la pensión media para el grado de IPA en 2018 -1156'23 euro⁴¹- no genera un riesgo evidente de pobreza laboral si se reduce su cuantía.

Una última reflexión obligada tiene que ver con el pobre papel de la pensión no contributiva de invalidez en la tasa de actividad de las personas con discapacidad. En este sentido, se ha de remarcar que la acumulación entre trabajo y pensión se tolerará (art. 366 TRLGSS)⁴² durante un máximo de cuatro años, siendo el tope de acumulación máximo la cuantía de la pensión (5321'40 euros en cómputo anual) y el del IPREM anual sin pagas, lo que para 2018 supone un tope de 6454'03 euros, que se sumarán a la cuantía de la pensión. Cabe concluir pues, que la extinción programada a cuatro años de la pensión no es el mejor acicate para alimentar la tasa de actividad ni para reducir la tasa de pobreza del colectivo.

³⁸ Sin duda alguna, el visto bueno del INSS ante la nueva actividad daría tranquilidad al pensionista. Ahora bien, no sería de extrañar que el INSS desplegara criterios restrictivos que acabarían generando si cabe mayor litigiosidad. Por lo demás, dudo que se pueda plantear que el INSS tenga la capacidad limitar de modo contundente el acceso a la actividad porque está en juego el derecho constitucional al trabajo (art. 35.1 CE).

³⁹ El artículo 198.2 TRLGSS establece que las pensiones de incapacidad permanente absoluta o gran invalidez “no impedirán el ejercicio de aquellas actividades, sean o no lucrativas compatibles con el estado del incapacitado y que no representen un cambio en su capacidad de trabajo a efectos de revisión”.

⁴⁰ En el mismo sentido GALA DURÁN, C.: “La compatibilidad...”, ob. cit., pág. 113.

⁴¹ Datos obtenidos del sitio web: <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Inicio> (apartado de Estadísticas de Pensiones).

⁴² La tolerancia es relativa considerando que el artículo 366 TRLGSS establece la compatibilidad con “aquellas actividades, sean o no lucrativas, compatibles con el estado del inválido, y que no representen un cambio en su capacidad de trabajo”. Se trata de un criterio similar al previsto en el artículo 198 TRLGSS para la gran invalidez y la incapacidad permanente absoluta, del nivel contributivo.

3.2.4. Apuntes respecto a medidas invisibilizadas: el empleo con apoyo y la asistencia personal

Continuando con las reflexiones a propósito de las medidas para mejorar la tasa de actividad de las personas con discapacidad, se hace imprescindible llamar la atención a propósito de un conjunto de medidas, que representan un papel a la hora de mejorar esas cifras, porque inciden de modo muy claro sobre las posibilidades de empleo de personas con discapacidad severa, o bien sobre personas con discapacidad afectadas de dificultades de aprendizaje⁴³, que son las que muestran a las claras una tasa de actividad más modesta.

Como veremos, se trata de medidas en las que no parece imprescindible ni urgente una intervención de carácter normativo -algo más en el caso de la asistencia personal que en el empleo con apoyo-, se trata más bien de dotarlas financieramente para que las personas afectadas por especiales dificultades y/o de dificultades de aprendizaje puedan contar con opciones viables de desempeño laboral en entornos normalizados. Vale la pena traer a colación algunos datos reflejados en páginas anteriores ya que la tasa de actividad de las personas con discapacidad intelectual o de aprendizaje era solo del 32'3 por 100 en 2016, mientras que en el caso de las personas con trastorno mental alzaba un escuálido 27'7 por 100. En el terreno de las personas con discapacidades muy severas las tasas son también muy bajas. Así, en el caso del grupo de las personas con discapacidad del 65 al 74 por 100, la tasa se reduce al 19'9 por 100, bajando incluso al 11'5 por 100 en el grupo de personas con una discapacidad del 75 por 100 o más.

En lo que concierne al empleo con apoyo, se trata de una figura reconocida en el artículo 41 de la LGDPD como servicios que se definen por ser un “(...) conjunto de acciones de orientación y acompañamiento individualizado en el puesto de trabajo, que tienen por objeto facilitar la adaptación social y laboral de personas trabajadoras con discapacidad con especiales dificultades de inclusión laboral en empresas del mercado ordinario de trabajo (...)”. En otras palabras, y siguiendo los rasgos más destacados del desarrollo reglamentario llevado a cabo mediante el RD 870/2007 de 2 de julio, el empleo con apoyo es un proceso intenso de acompañamiento/intermediación que comporta un cuidadoso protocolo que incluye, desde la prospección de puestos de trabajo que se adapten a las condiciones de cada persona, hasta un acompañamiento y mediación del trabajador más allá de su consolidación en el puesto de trabajo, mediante la figura del preparador laboral,

⁴³ Cabe advertir que ambos subgrupos de personas con discapacidad se entrecruzan en ocasiones ya que las personas con dificultades de aprendizaje o afectadas de trastorno mental pueden mostrar en ocasiones altos grados de discapacidad y de necesidades de apoyo. Sin embargo, como veremos en el caso de la asistencia personal, la medida puede tener interés de cara al apoyo para personas con graves discapacidades físicas pero razonables grados de formación para el desempeño de puestos cualificados.

definida en el artículo 7 del Decreto regulador⁴⁴. Y lo cierto es que el empleo con apoyo no necesita de grandes correcciones normativas, porque más allá de algunas cuestiones de detalle, su cobertura jurídica es más que razonable. El problema deriva de las limitadas convocatorias de subvenciones para servicios de empleo con apoyo⁴⁵, que convierten a estas convocatorias públicas en algo meramente anecdótico -aunque convocatorias privadas⁴⁶ compensen la “sequía”-, lo que limita sus potencialidades y redundan negativamente en la tasa de actividad de los subcolectivos mencionados.

Otra figura menor a resaltar es la asistencia personal, recogida en el artículo 19 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre de Dependencia. Se trata de una prestación que muestra objetivos convergentes, aunque matizados, con el empleo con apoyo, y que parece inspirarse en una visión profesionalizada de la protección de las personas dependientes⁴⁷. En este sentido, la Ley diseña la asistencia personal como una prestación económica -no como una prestación de servicios o como un servicio⁴⁸- que contribuirá a que la persona dependiente pueda contratar a un asistente personal “durante un número de horas”, que facilitarán el acceso de los beneficiarios del sistema al trabajo, a la educación así como a las actividades de la vida diaria⁴⁹. Pues

⁴⁴ El artículo 2 del Decreto 870/2007 identifica los principales componentes de esta práctica o protocolo de inserción normativizado en 2007.

⁴⁵ Sobre la endémica infrafinanciación del empleo con apoyo puede verse ESTEBAN LEGARRETA, R. “La estrategia global de empleo de las personas con discapacidad. Un balance crítico tras su finalización”, en *Revista de Derecho Social* núm. 61, 2013, págs. 67 y ss, donde se apunta una razón fundamental: el drenaje de fondos para la financiación de los incentivos en los Centros Especiales de Empleo; significativamente, la bonificación del 100 por 100 de las cuotas patronales a la Seguridad Social y la subvención del 50 por 100 del salario mínimo interprofesional -mensual- por cada trabajador. De todos modos, al menos en Cataluña, las convocatorias para 2017/2018 han invertido la tendencia potenciando el empleo con apoyo. De especial interés es la Orden TSF/91/2017. De 15 de mayo.

⁴⁶ El Programa Incorpora, financiado por la Obra Social de la Caixa ha representado un balón de oxígeno para las entidades o “servicios” que llevan a cabo esta actividad, ya que mediante el programa se subvenciona los costes laborales y de Seguridad Social de la contratación de preparadores laborales. Al respecto, puede verse: <https://www.incorpora.org/>

⁴⁷ MOLERO MARAÑÓN, M^a.L.: “El espacio de las prestaciones económicas en la protección social de las personas dependientes: una reflexión sobre el sistema de cuidados deseables”, *Documentación Laboral*, núm. 102, 2014, pág. 169, destaca como este planteamiento “profesionalizador” ha sido desautorizado por una realidad en la que impera la prestación de cuidados en el entorno familiar.

⁴⁸ De todos modos, en el laberinto de la protección por dependencia, la Orden catalana ASC/471/2010, de 28 de septiembre, reguladora de la asistencia personal recoge también la forma de asistencia personal como prestación de servicios (art. 5).

⁴⁹ La Orden catalana ASC/471/2010 refleja dos tipos de prestaciones. Una, limitada a la asistencia en el transporte, dirigida a potenciar el trabajo, la actividad ocupacional o la formación. Otra, con contenido más completo, en la que el asistente personal se implica también un apoyo en el hogar, de mayor continuidad. De modo que la asistencia personal no se limita en la práctica al acompañamiento en los desplazamientos.

bien, lo cierto es que el número de prestaciones reconocidas⁵⁰ y la baja cuantía de horas previstas en algunas disposiciones reglamentarias de desarrollo hacen intuir una notable invisibilidad y poca eficacia de cara a mantener un volumen de tiempo de trabajo suficiente⁵¹. En otras palabras, hay un amplio camino de mejora si se pretende luchar contra la pobreza de las personas con grandes discapacidades y con potencialidad laboral, sin olvidar que relanzar la asistencia personal contribuiría a que toda la atención a las personas dependientes no recaiga siempre en el entorno familiar. Eso sí, la asistencia personal suscita múltiples cuestiones en el plano jurídico-laboral como son, entre otras, la de la naturaleza del vínculo entre el asistente personal y la persona “asistida”⁵². Su futuro despliegue contribuirá a identificarlas y a mejorar la respuesta normativa más adecuada.

4. POBREZA LABORAL DE LOS TRABAJADORES CON DISCAPACIDAD EMPLEADOS

4.1. Algunos datos significativos

Una panorámica de las condiciones de empleo de las personas con discapacidad exige en primer lugar identificar un dato no menor y es el volumen de personas que desempeñan su actividad por cuenta de Centros Especiales de Empleo, lo que como veremos, puede incidir en sus condiciones salariales. A este respecto, el dato más cercano del que disponemos⁵³, nos indica que en el año 2013 había en España un total de 64.391 personas desarrollando su actividad en Centros Especiales de Empleo, cifra de la que es fácil deducir que actualmente puede haber trabajado en torno a 70.000 o 75.000 personas con discapacidad en estos ámbito productivo⁵⁴. Se trata de un dato interesante a considerar porque si bien son proveedores de

⁵⁰ MOLERO MARAÑÓN, M^ªL.: “El espacio de las prestaciones económicas...”, ob. cit., pág. 170, aporta datos muy significativos del volumen de prestaciones reconocidas hasta 2012. Así, del total de prestaciones económicas reconocidas por el sistema -un 46’03 por 100- las prestaciones de asistencia personal ascendían solamente al 0’12 por 100, con un total de prestaciones reconocidas de 1102.

⁵¹ Ciertamente, el volumen de tiempo de trabajo que puede mantener una persona con elevada discapacidad será limitado. Ahora bien, el artículo 16.2 de la Orden ASC/471/2010 plantea una asistencia -en su modalidad, laboral, ocupacional y formativa- de 275 horas mensuales máximas. La cifra final se hará depender, entre otros, del apoyo familiar existente.

⁵² Especialmente, cuando la prestación tiene naturaleza económica y se contrata directamente al asistente personal Sin ir más lejos, la La Orden catalana ASC/471/2010, parece dejar la cuestión en manos de la elección del asistente y del beneficiario del sistema nacional de dependencia (art. 9)

⁵³ KPMG: *Presente y futuro de los Centros Especiales de Empleo*, 2013, versión resumida, consultable en: <https://www.fundaciononce.es/es/publicacion/presente-y-futuro-de-los-centros-especiales-de-empleo> (consultado el 29 de agosto de 2018).

⁵⁴ Otro indicio a este respecto lo hallamos en el documento SEPE: *Informe del mercado de trabajo de las personas con discapacidad estatal* (2018), en cuya página 33 se señala que durante 2017 de un total de 308.376 contratos de trabajo concertados con personas con discapacidad 77.677 fueron formalizados por Centros Especiales de Empleo.

empleo de las personas con discapacidad, seguramente este tipo de empleo puede ser parte de la respuesta a las bajas cuantías salariales percibidas por el colectivo, como más adelante señalaré.

Siguiendo con esta aproximación, es importante resaltar algunos de los datos que podrían servir para identificar el riesgo de pobreza de las personas con discapacidad. Como veremos, los datos sugieren que, o bien las personas con discapacidad están siendo razonablemente tratadas en el mercado de trabajo o bien la baja tasa de actividad del colectivo explica esta situación. A este respecto, nos vamos a centrar en datos referidos a tres variables que identifican aunque sea potencialmente, el riesgo de pobreza laboral: la tasa de temporalidad, la tasa de parcialidad y, en fin, los niveles salariales.

La primera de las variables se refiere al porcentaje de personas con discapacidad contratadas de modo indefinido y de modo temporal, en el bien entendido que la contratación temporal constituye una fuente de mayor precarización⁵⁵. Pues bien, los datos con los que contamos nos indican que las personas con discapacidad empleadas estaban en 2015 contratadas en un 77 por 100 mediante vínculo indefinido, lo que generaba un diferencial en positivo respecto a las personas sin discapacidad que acreditaban un porcentaje de contratación indefinida del 74'8 por 100⁵⁶. Por lo tanto, desde ese punto de vista podemos decir que las personas con discapacidad no padecen de un riesgo de exclusión significativo.

La segunda de las variables hace referencia al volumen de contratos a tiempo parcial formalizados entre las personas con discapacidad y sus empleadores. Se trata de una perspectiva desde la que no es difícil argumentar el riesgo de precarización, especialmente en el caso de la parcialidad involuntaria, teniendo en cuenta que el trabajo a tiempo parcial genera menores ingresos y menor intensidad laboral, amén de otras consecuencias negativas derivadas de su flexibilización, de modo especial a través del pacto de horas complementarias del artículo 12.5 TRLET⁵⁷. Pues bien, de nuevo en este punto las cifras disponibles reflejan una realidad que discurre en paralelo a los datos de las personas sin discapacidad ya que para 2015 podemos señalar que las personas con discapacidad están contratadas a tiempo completo en un 83'4 por 100 de los casos, una cifra muy cercana a las de las personas sin

⁵⁵ QUINTERO LIMA, G.: “Pobreza en el trabajo y modalidades contractuales (en especial el trabajo temporal y el trabajo a tiempo parcial)”, en CALVO GALLEGU, J. y GÓMEZ-ÁLVAREZ DÍAZ, M.R. (Directores): *Trabajadores pobres y pobreza en el trabajo*, Laborum, Murcia, 2017 299 y siguientes.

⁵⁶ Datos extraídos de JIMÉNEZ LARA, A. y HUETE GARCÍA, A.: *Informe Olivenza 2017*, cit., págs 330 y 331.

⁵⁷ QUINTERO LIMA, G.: “Pobreza en el trabajo y modalidades contractuales...”, ob. cit., págs. 307 y 308, señala, más allá de los bajos ingresos, que el trabajo a tiempo parcial “colocaría al trabajador en una situación de cierta vulnerabilidad social (problemas de conciliación entre la vida laboral, personal y familiar, incremento de riesgos psico-sociales, por ejemplo) pero no necesariamente económica.

discapacidad (84'4 por 100)⁵⁸. Ahora bien, no debe perderse de vista que una perspectiva de género y de edad indica que las mujeres con discapacidad tienen un índice de parcialidad bastante más alto (25'9 por 100), alcanzando en los jóvenes menores de 25 años el 35'2 por 100⁵⁹.

En lo que concierne a los niveles salariales, los datos correspondientes a 2015 nos indican que las personas con discapacidad perciben salarios inferiores al conjunto de la población en una cifra no desdeñable -3638'4 euros- teniendo en cuenta que el salario medio de las personas con discapacidad estaba en esas fechas en 19.569 euros, mientras que para la población general ese salario estaba en 23.208 euros, lo que nos indica un diferencial de un 15'7 por 100 menos de salario. Se ha de advertir, no obstante que pesan notablemente los sesgos de género, de edad y también los formativos⁶⁰. Probablemente, el más bajo nivel formativo de las personas con discapacidad pueda pesar en dichos niveles salariales. Asimismo, como se señalará, las retribuciones de los Centros Especiales de Empleo pueden tener una incidencia en este diferencial.

4.2. Algunas propuestas para combatir el riesgo de pobreza laboral de las personas con discapacidad activas

4.2.1. La temporalidad en la contratación de personas con discapacidad

Como ha quedado apuntado, la temporalidad no es una circunstancia especialmente llamativa en la contratación de personas con discapacidad si tenemos en cuenta que el volumen de contratos indefinidos -partiendo de datos de 2015- es superior en el caso de las personas con discapacidad (77 por 100) al volumen de contratos indefinidos entre personas sin discapacidad (74'8 por 100). Ahora bien, considerando las altas tasas de fraude en la contratación, y teniendo en cuenta la vulnerabilidad de las personas con discapacidad, no está de más efectuar alguna modesta propuesta que pueda mejorar la *ratio* contrato temporal/contrato indefinido. Si observamos la acusada diferencia -en 2015- entre los salarios medios

⁵⁸ JIMÉNEZ LARA, A. Y HUETE GARCÍA, A.: *Informe Olivenza 2017*, cit., págs 336 y 337.

⁵⁹ JIMÉNEZ LARA, A. Y HUETE GARCÍA, A.: *Informe Olivenza 2017*, cit., págs 338.

⁶⁰ Datos de 2015 obtenidos de JIMÉNEZ LARA, A. Y HUETE GARCÍA, A.: *Informe Olivenza 2017* cit, págs. 348 y ss. A este respecto indicaremos que:

-Los hombres perciben un salario medio de 20.835,4 euros mientras que el de las mujeres es de 17.778,1 euros.

-Los trabajadores hasta 29 años perciben un salario de 11.061'6 euros, los de entre 30 y 44, 17.489,8 euros, mientras que de 45 años en adelante el salario alcanza un promedio de 21.071 euros.

-En materia de nivel formativo destaca una amplia diferencia entre los trabajadores con educación primaria/sin estudios y secundaria (16.011,8 y 17.678,5 respectivamente) y los trabajadores con estudios superiores, que perciben un promedio salarial de 31.855 euros.

de los indefinidos (21.085'2) y de los temporales (13.957'2) vale la pena contener la contratación temporal⁶¹.

A priori, se apunta que posiblemente la baja incentivación de los contratos temporales, en comparación con la existencia de un importante volumen de incentivos para la contratación indefinida ha podido influir, aunque sea ligeramente, en las cifras mencionadas⁶². Ahora bien, mi impresión es que al menos en lo tocante a las personas con discapacidad afectadas por especiales dificultades, la contratación indefinida debería de incentivarse con una bonificación del 100 por 100 en las cotizaciones patronales⁶³, todo ello fundamentado en las siguientes razones: se trata del colectivo más susceptible de discriminación, y por ende con mayores probabilidades de ser objeto de contratación temporal fraudulenta. En segundo lugar, el esfuerzo presupuestario sería menor porque atendiendo a las retribuciones percibidas por el colectivo y el alcance de las bonificaciones hoy en día existentes, buena parte de estas personas no va a generar mayor gasto en las maltrechas cuentas públicas⁶⁴. Finalmente, la bonificación de cotizaciones al 100 por 100 no deja de ser

⁶¹ Datos de 2015 extraídos de INE: *El salario de las personas con discapacidad*, 2015, nota de prensa, página 5, consultable en www.ine.es. Los resultados en 2016 no son muy diferentes pero se aproximan un poco porque los salarios de los indefinidos son de 20.731'16 y los de los temporales de 14.023'8. Datos obtenidos de INE: *El salario de las personas con discapacidad*, 2016, nota de prensa, página 5,

⁶² La Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo (art. 2) , únicamente prevé bonificaciones máximas de 291'66 o de 341'66 euros mensuales -según estemos o no ante personas con discapacidad severa- en caso de formalización de contratos temporales de fomento de empleo, pero deja de lado la contratación temporal estructural, de largo, la más voluminosa.

⁶³ Por personas afectadas por especiales dificultades se entendería a todas las personas con discapacidad afectadas de trastorno mental, dificultades de aprendizaje, parálisis cerebral, y también todas las personas con discapacidad física con un grado de discapacidad no inferior al 65 por 100, que reciben un tratamiento más favorable en la Ley.

⁶⁴ Téngase en cuenta que las bonificaciones básicas en el caso de contratación de este colectivo alcanzan los 425 euros mensuales, que afectarían al conjunto de las cuotas y que podrían ser algo más altas en base a circunstancias de género y edad reflejadas en la Ley (art. 2 Ley 43/2006). Si contrastamos esta bonificación con los sueldos medios percibidos por los subcolectivos favorecidos por la misma veremos que sería mucho más simple, y también más atractivo para los empleadores, establecer una bonificación del 100 por 100. A este respecto, el *Informe Olivenza* 2017, cit. pág. 350, tomando como fuente el documento INE, *El salario de las personas con discapacidad*, 2015, señala cómo las personas con discapacidad intelectual perciben un salario medio anual de 12.353; las personas con discapacidad mental cobran un salario medio de 15.699,3 euros y las personas con una discapacidad mayor del 65 por 100 perciben un salario medio anual de 18.454 euros, el problema es que en esta cifra no se desagrega la discapacidad física de la de carácter mental o intelectual. . Tomando como ejemplo el salario de las personas con discapacidad intelectual tendríamos una base de cotización mensual de unos 1030 euros, a la que si aplicamos el conjunto de cuotas patronales, partiendo de una cifra promediada de cuotas patronales del 35 por 100 resulta una cuota de 360 euros. En el caso de las personas con discapacidad del 65 por 100 (no se trata exactamente de las personas con discapacidad física superior al 65 por 100) la base en 2015 habría sido de 1537'83 euros, de lo que resultaría una cuota patronal “promediada” de 538 euros. Dadas las circunstancias, entiendo que valdría la pena simplificar las bonificaciones y hacer más atractiva la contratación de todos estos subcolectivos. Para obtener una perspectiva global de los incentivos

una medida de cierto impacto, como lo es hoy en día que la contratación de cualquier persona con discapacidad esté exenta de cotización en los Centros Especiales de Empleo (art. 23 Ley 43/2006). Dadas las circunstancias, sería obligado al menos el anterior ajuste, que de paso podría frenar el aumento de la temporalidad en el caso de que se produzca un aumento de la tasa de actividad de las personas con discapacidad.

4.2.2. El trabajo a tiempo parcial. ¿Amenaza u oportunidad?

En lo que concierne al trabajo a tiempo parcial creo que es conveniente realizar una puntualización preliminar, aunque sea un poco especulativa. En este sentido, creo que un aumento deseable de la tasa de actividad de los subcolectivos con discapacidad más vulnerables debería de llevar forzosamente a una tasa más alta de parcialidad. Piénsese que muchas personas con trastorno mental, dificultades de aprendizaje, problemas orgánicos o de otro tipo no pueden desempeñar regularmente trabajos a tiempo completo. En este sentido una mayor tasa de actividad y de empleo de personas con discapacidad, que debería de proyectarse precisamente entre estos subcolectivos, elevará sin duda la tasa de parcialidad que como muestra el Informe Olivenza de 2017⁶⁵ se encuentra actualmente en un modesto 17'6 % por 100 de los contratos, disparándose más en subcolectivos más vulnerables y menos presentes en el mercado de trabajo.

En esta línea, cabe afirmar que el contrato a tiempo parcial es *a priori* una oportunidad más que una amenaza. El mejor ejemplo de todo ello lo tenemos en la emblemática sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 11 de abril de 2013 (procedimientos acumulados C-335/11 y C-337/11) Asunto HK Danmark, en el que precisamente lo que solicitan dos personas con discapacidad sobrevenida es la reducción de su tiempo de trabajo para evitar extinciones por ineptitud/morbilidad ante la imposibilidad de desempeñar su puesto de trabajo a lo largo de la jornada pactada inicialmente⁶⁶. Al respecto, el TJUE viene a señalar que la reducción del tiempo de trabajo constituye una de las posibles medidas de ajuste laboral del artículo 5 de la Directiva 2000/78, y su no aplicación en el caso concreto sugiere el carácter discriminatorio de la decisión empresarial. Por lo tanto, la

de las personas con discapacidad puede verse: ESTEBAN LEGARRETA, R. y GUTIÉRREZ COLOMINAS, D.: “La incentiación del empleo de las personas con discapacidad en el medio ordinario de trabajo”, Revista Española de Discapacidad, núm. 1, 2014, págs. 7 y ss. Consultable en: <https://www.cedd.net/redis/index.php/redis/article/viewFile/118/82>

⁶⁵ JIMÉNEZ LARA, A. Y HUETE GARCÍA, A.: *Informe Olivenza* cit., pág. 337 subrayan precisamente cómo “La jornada a tiempo parcial empieza a tomar una mayor presencia entre las personas con discapacidad”.

⁶⁶ El apartado segundo del fallo de la sentencia del TJUE señala que “ El artículo 5 de la Directiva 2000/78 debe interpretarse en el sentido de que la reducción del tiempo de trabajo puede constituir una de las medidas de ajuste a que se refiere dicho artículo. Corresponde al juez nacional apreciar si, en las circunstancias de los asuntos principales, la reducción del tiempo de trabajo como medida de ajuste supone una carga excesiva para el empleador”

contratación de personas con discapacidad debería predisponer a los empresarios a ofrecer contratos a tiempo parcial en el bien entendido que algunas de las características del contrato a tiempo parcial deberían de controlarse de un modo especialmente cuidadoso. En este sentido, algunos perfiles de trabajadores afectados por especiales dificultades no podrían sobrellevar los cambios de jornada resultantes del pacto de horas complementarias del artículo 12.5 TRLET, y tampoco aumentos de jornada arbitrarios y fuera del pacto, como los reflejados en la Sentencia del Juzgado Social 33 de Barcelona de 2 de mayo de 2018⁶⁷. Y es que el sentido común, la buena fe contractual y, sobre todo el deber de realizar adaptaciones laborales del artículo 40.2 de la LGDPD, deben poner coto a la flexibilidad derivada del pacto de horas complementarias, y debería, en muchos casos impedir que el empresario pueda siquiera sugerir la firma de dicho pacto. No debe olvidarse que dichas medidas deben ir orientadas a permitir el acceso al empleo o la continuidad en la actividad laboral⁶⁸.

Ahora bien, que el contrato a tiempo parcial pueda ser una oportunidad para las personas con discapacidad no significa que sea una panacea, porque algunos trabajadores tendrán que asumir una parcialidad no deseada y, también, porque su contratación a tiempo parcial puede colocarlos en un mayor riesgo de discriminación considerando que de por sí, ya son un colectivo en riesgo latente de padecerla. Por lo demás, para el caso de contrataciones a tiempo parcial, nuestro ordenamiento jurídico debería mostrar mayor flexibilidad en la acumulación de salario y pensiones, especialmente en el caso de las personas que accedan al trabajo como pensionistas de invalidez no contributiva. Al respecto, me remito a consideraciones posteriores.

4.2.3. Algunas reflexiones en clave de salarios y un apunte en materia de compatibilidad de pensiones

Como se ha señalado, con carácter general los niveles salariales de las personas con discapacidad se encuentran significativamente (un 15'7 por 100) por debajo de los niveles salariales de la población general, y se trata de una variable no menor, teniendo en cuenta que la retribución entronca directamente con la pobreza laboral. Ciertamente, se han apuntado algunas circunstancias que podrían explicar este dato -fundamentalmente el de los bajos niveles educativos que concentran a las personas

⁶⁷ JUR 2018/143071. La sentencia decreta la nulidad de dos resoluciones contractuales por no superación de periodo de prueba que, en el caso concreto estuvieron fundamentadas en la resistencia de dos trabajadoras contratadas mediante contrato de obra con una jornada de 30 horas semanales, a superar con creces ese volumen de tiempo de trabajo. La resolución declara nulas las resoluciones contractuales a causa de discriminación por discapacidad incluyendo el incumplimiento del deber de introducir adaptaciones así como la vulneración del derecho a la integridad física.

⁶⁸ Sobre esta interesante figura puede verse: SANZ DE GALDEANO, B.: "Las medidas de ajuste razonable y su exención por carga excesiva", y GUTIÉRREZ COLOMINAS, D.: "La obligación de realizar ajustes razonables en el puesto de trabajo: una visión internacional y europea de su configuración y eficacia como mecanismo de control a las extinciones de personas con discapacidad", ambos en Trabajo y Derecho, Monográfico 6/2017 (noviembre).

con discapacidad en trabajos de menor valor- aunque sería conveniente identificar otras razones que pueden apuntalar estas diferencias.

Comenzaré señalando que legalmente escasean las previsiones que permitan reducir la cuantía salarial prevista en Convenio Colectivo en base al rendimiento de los trabajadores con discapacidad: dos son de alcance general⁶⁹ y la otra se aplica únicamente en Centros Especiales de Empleo. Entre las primeras destaca artículo 1.1. del RD 1451/1983, de 11 de mayo, de empleo selectivo, que permite al empresario reducir unilateralmente la cuantía del salario en un máximo del 25 por 100, si bien se trata de una posibilidad limitada a supuestos de reincorporación a la empresa de trabajadores declarados en situación de incapacidad permanente parcial con limitaciones de rendimiento⁷⁰. Asimismo, la Orden de 15 de abril de 1969, de incapacidad permanente prevé (art. 24.3) la posibilidad de disminuciones retributivas que deberán pactarse y que estarán fundamentadas en el menor rendimiento del trabajador en situación de incapacidad permanente total en el desempeño de las nuevas funciones⁷¹.

Más allá de la constatación de algunos abusos en la aplicación de la reducción salarial pactada de la Orden de 15 de abril de 1969⁷², mi impresión es que la aplicación de reducciones salariales regladas no tiene un peso significativo. Ahora bien, que no se apliquen reducciones salariales, que podrían afectar a los salarios de convenio, no significa que puedan darse prácticas abusivas que excluyan a los trabajadores con discapacidad de mejoras concedidas unilateralmente -y generalizadamente- por el empresario o bien pactadas en instrumentos de eficacia limitada de aplicación generalizada, como podrían ser pactos de empresa o convenios colectivos extraestatutarios que como es sabido, suelen ser de aplicación generalizada. No es difícil suponer que en el imaginario de algunas empresas, la discapacidad pueda constituir una coartada para presumir un rendimiento inferior y,

⁶⁹ En lo que concierne a las reducciones salariales del RD 1451/1983 y de la Orden Ministerial de 15 de abril de 1969 puede consultarse ESTEBAN LEGARRETA, R.: *Contrato de trabajo y discapacidad*, Madrid, Ibídem, 1999, págs. 340 y ss.

⁷⁰ Además, el RD 1451/1983 añade que eso solo será posible cuando el trabajador no haya podido ser reubicado en un puesto adecuado a su capacidad y siempre que la retribución final no quede por debajo del smi.

⁷¹ Las disminuciones deben pactarse, serán proporcionales a la disminución de la capacidad en las nuevas funciones y no deberían superar la cuantía del 50 por 100 de la cuantía de la pensión. Lo llamativo en este caso es que la disminución salarial va a depender, en buena medida, de la cuantía de la pensión percibida, si bien otro elemento importante es el porcentaje de disminución salarial que se pacte.

⁷² Es significativa al respecto la STSJ de Navarra de 2 de abril de 1993 (AS 1993/1770), en cuyos antecedentes se describe una aplicación automática y sin causa aparente del descuento y que, sin embargo, es tolerada por el TSJ de Navarra en base a una presunta libre autonomía de la voluntad en el momento de la formalización del pacto. Huelga decir que no comparto en absoluto el planteamiento del Tribunal, que da por bueno un supuesto evidente de renuncia a derechos del artículo 3.5 TRLRET, teniendo en cuenta que se renuncia a cuantías salariales previstas en convenio sin que concurra causa que lo justifique.

por ende, para excluir al colectivo de las mejoras que vayan más allá del Convenio Colectivo. Dado que dicho planteamiento implicaría incurrir en conducta discriminatoria, -de modo más evidente cuando se recojan en instrumentos colectivos y se prive del beneficio a determinados trabajadores⁷³- las soluciones que se me antojan más adecuadas pasarían por la vigilancia de la cuestión por parte de los representantes de los trabajadores (art. 64.7 a) 1 TRLET) -cuando haya representaciones en la empresa, cosa que no siempre sucede-.

En perspectiva de futuro, creo que una medida de notable interés sería la implementación de planes de igualdad en materia de discapacidad a fin de evitar inercias indeseables; se trata de planes que en la actualidad podrían ponerse en marcha en el marco de la Responsabilidad Social Empresarial. Dichos planes podrían evitar algunas derivas que se constatan en algunas administraciones públicas de gran dimensión, como es el encasillamiento de las personas con discapacidad en funciones relacionadas con trabajos de menor valor⁷⁴, circunstancia que podría estarse dando en la empresa privada y que puede contribuir a explicar el porqué de las más bajas retribuciones de los trabajadores con discapacidad⁷⁵.

Respecto a los abusos en la aplicación de la reducción salarial de la Orden de 15 de abril de 1969, una solución razonable pasaría por la necesidad de cumplir efectivamente con el visado de la Administración Laboral de este tipo de pactos previsto en la Orden, pero en desuso total, lo que sin duda contribuiría a poner coto a los abusos⁷⁶.

Finalmente, más allá de lo apuntado hasta ahora cabe señalar en clave de empleo ordinario que el diseño de las bonificaciones, especialmente en el caso de trabajadores con discapacidad física y mejores niveles formativos, perjudica la

⁷³ La STS de 22 de enero de 2009 (RJ 2009/620) ha señalado en el contexto de la Ley 14/1994, de 1 de junio, de empresas de trabajo temporal, que la aplicación a los trabajadores cedidos de los niveles salariales del Convenio Colectivo de la empresa usuaria, incluyen también los conceptos salariales negociados en otros instrumentos colectivos como son los convenios extraestatutarios o los pactos de empresa.

⁷⁴ El Decreto 2271/2004, de 3 de diciembre, de acceso al empleo público de personas con discapacidad puede haber alimentado esta dinámica porque prevé que la cuota de reserva para personas con discapacidad se realizará en puestos “cuyos integrantes normalmente desempeñen actividades compatibles en mayor medida con la posible existencia de una discapacidad”. El planteamiento es bienintencionado pero los resultados no siempre lo son.

⁷⁵ Es de gran interés el informe de Ranstad Fundación: *Jóvenes, discapacidad y empleo*, 2015, consultable en <https://www-randstad-es.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2016/07/informe-jovenes-discapacidad-y-empleo-fundacion-randstad-y-fundacion-atresmedia.pdf> (consultado el 28 de septiembre), en cuya página 27 se destaca, por ejemplo, que el 25 por 100 de los trabajadores de entre 18 y 29 años empleados en la empresa ordinaria experimentan falta de oportunidades para el desarrollo profesional, un dato nada despreciable.

⁷⁶ GALA DURÁN, C.: “La compatibilidad...”, ob. cit., pág. 89, ha abogado también por la atención en la aplicación del descuento salarial a fin de evitar abusos.

mejora en retribuciones salariales⁷⁷. En este sentido, las bonificaciones a la contratación indefinida y temporal vigentes (Ley 43/2006) son fijas y topadas de modo que los salarios más elevados pueden verse penalizados desde el punto de vista empresarial, circunstancia que no concurre en los entornos protegidos, porque la bonificación en las cotizaciones a la Seguridad Social es del 100 por 100. En este sentido, aunque no se trate de una prioridad, cabe plantear esta mejora de cara a reforzar mejoras retributivas y/o empleo de más calidad, de modo que podría ser más razonable volver a la técnica de porcentajes de bonificación aplicables a la cuota patronal resultante⁷⁸.

En el entorno de los Centros Especiales de Empleo, el RD 1386/1985, de 17 de julio, regulador de la relación especial de los trabajadores que desempeñan su actividad en estos entornos laborales, recoge la figura del contrato a bajo rendimiento (art. 12 c]) previsto para supuestos en que el trabajador desempeña su actividad con un rendimiento inferior al 25 por 100, supuesto en el que cabría pactar una reducción salarial de como máximo el 25 por 100⁷⁹. Se trata de una figura discutible y discutida, sobre todo porque tradicionalmente se ha entendido que los Centros Especiales se justificaban por el bajo rendimiento de los trabajadores, sin olvidar la presencia de altos incentivos que compensan con creces dichos rendimientos. Afortunadamente, la doctrina judicial ha optado por considerar nulos los pactos de reducción salarial no visados y autorizados por la Administración Laboral y/o de Servicios Sociales -en el caso concreto, por los denominados Equipos Multiprofesionales- de modo que el recurso a esta llamativa reducción salarial se ha reducido a la mínima expresión ante la no constitución de estos órganos⁸⁰. Lo razonable, por las razones ya apuntadas, sería la supresión de la figura de los contratos de bajo rendimiento en la relación laboral especial.

⁷⁷ Piénsese que la bonificación a las cuotas de Seguridad Social de la Ley 43/2006 -por todos los conceptos- para la contratación indefinida de personas con discapacidad no afectadas por especiales dificultades tiene un tope mensual de 375 euros (4.500 euros año), lo que se traduce en que, cuanto más alta es la retribución, menos se bonifica la contratación porque ésta quedará topada. Cabe recordar a este respecto que el modelo anterior a la Ley 43/2006, se fundamentaba en porcentajes que se aplicaban a la cuota, de modo que el beneficio era el mismo para todo tipo de nivel salarial.

⁷⁸ Para una reflexión con mayor detalle puede verse: ESTEBAN LEGARRETA, R. y GUTIÉRREZ COLOMINAS, D.: “La incentivación del empleo de las personas con discapacidad...”, ob. cit., pág. 15.

⁷⁹ Una visión general del contrato a bajo rendimiento en PÉREZ AMORÓS, F.: “La relación laboral de los discapacitados que trabajan en Centros Especiales de Empleo (I): Forma del contrato, capacidad para contratar como trabajador, tiempo de trabajo y salario”, en ESTEBAN LEGARRETA, R. y PÉREZ AMORÓS, F.: *La aplicación del Derecho del Trabajo en los Centros Especiales de Empleo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2009, págs. 152 y ss.

⁸⁰ GARCÍA SABATER, A.B.: *Necesidades especiales...*, ob. cit., pág. 318. De todos modos, que no se hayan constituido los Equipos Multiprofesionales no significa que no quepa solicitar la intervención de la Administración Autonómica; laboral o de Servicios Sociales.

Otra cuestión clave en materia salarial está en que el sector del empleo protegido está pagando salarios inferiores a los previstos para la misma actividad en entornos ordinarios⁸¹. De hecho, hace ya muchos años que existe una negociación colectiva consolidada en el “sector” de los Centros Especiales de Empleo⁸², una realidad que se ha visibilizado en conflictos diversos en el ámbito de la limpieza de los que, por lo demás, se deduce que con frecuencia los niveles salariales no se fundamentan en la más baja capacidad de las plantillas -frecuentemente con rendimientos homologables a personas sin discapacidad-, sino en la pretensión explicitada de garantizar su competitividad, aunque muchas veces ese argumento sea la tapadera para camuflar la obtención de jugosos márgenes empresariales. El relato de antecedentes de algunas sentencias del Tribunal Supremo -la de 21 octubre de 2010 (RJ 2010/7821) es un buen ejemplo- nos muestra cómo los dos ámbitos -ordinario y protegido- son perfectamente intercambiables. Ahora bien, corregir la inercia de los bajos salarios es muy complejo entre otras cosas porque el sector de los Centros Especiales de Empleo se ha consolidado en España aprovechando las permisividad en el uso de medidas alternativas a la reserva de empleo para ofrecer “contratas alternativas” a la empresa ordinaria, que de este modo “se evita” la contratación directa con cierta facilidad⁸³; y la diferencia salarial es una de sus armas de cara a ofrecer precios competitivos en las contratas. En cualquier caso, debería caminarse hacia un sector protegido redimensionado a la baja, lo que sería coherente con la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006 (art. 27) y en el que los incentivos públicos deberían condicionarse al cumplimiento de determinados estándares, como son la aplicación de niveles salariales de empresa ordinaria.

Más allá de la cuestión salarial se ha de destacar que las prestaciones sociales pueden constituir un instrumento importante de cara a la garantía de ingresos de las personas con discapacidad, circunstancia que evidentemente puede mitigar el riesgo de pobreza que también acecha a las personas que disfrutan de un empleo. En este

⁸¹ Encontramos un indicio a este respecto en JIMÉNEZ LARA, A. Y HUETE GARCÍA, A.: *Informe Olivenza* 2017, pág. 350 donde se resalta una notable diferencia salarial entre contratos de personas con discapacidad bonificados (salario medio de 15.527'1 euros) y contratos sin bonificar (22.034'5). Evidentemente, el dato es meramente indiciario porque también hay muchos contratos bonificados en el mercado ordinario de trabajo -aunque no lo están, por ejemplo, los contratos temporales estructurales-, mientras que en entornos protegidos todos los contratos disfrutan de bonificaciones del 100 por 100, y no me cabe duda alguna a propósito del acceso masivo a bonificaciones en estos entornos.

⁸² Un estudio sistemático del proceso de consolidación de la negociación de Centros Especiales en: SOLÀ MONELLS, X.: “La negociación colectiva en los Centros Especiales de Empleo: aspectos estructurales”, en ESTEBAN LEGARRETA, R. y PÉREZ AMORÓS, F.: *La aplicación del Derecho del Trabajo en los Centros Especiales de Empleo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2009, págs. 449 y ss.

⁸³ El RD 364/2005, de 8 de abril, de cumplimiento alternativo de la cuota de empleo de personas con discapacidad deja muchos espacios para las medidas alternativas, particularmente si la Administración Laboral competente -la autonómica o la central, según los casos-, no extrema el celo.

sentido, como comentaré más adelante, el previsible aumento de la tasa de parcialidad -de cumplirse las expectativas de una mayor incorporación al mercado de trabajo de personas con discapacidad jóvenes- puede realzar el papel de las pensiones de incapacidad permanente y otras prestaciones.

Al respecto, el flexible régimen de compatibilidad entre pensión de incapacidad permanente total y el desempeño de funciones diferentes a la profesión habitual (art. 198.1 TRLGSS) se me antoja de especial interés, ya que puede complementarse adecuadamente con salarios, a tiempo completo o a tiempo parcial. Además, se ha de recordar que su cuantía puede ser especialmente modesta en el caso de trabajadores de edad inferior a los 55 años, ya que en tal caso la cuantía de la pensión es equivalente a un 55 por 100 de la base reguladora de la prestación. Echando mano de datos, las estadísticas del INSS nos indican que la pensión media de incapacidad permanente -incluyendo a las pensiones en grado de total cualificada, que subirán el promedio- era de 769 euros en agosto de 2018, una cifra que parece ser digerible socialmente en clave de acumulación con las percepciones salariales. Más complicada puede ser la aceptación social de la acumulación en el caso de la incapacidad permanente absoluta, ya que la pensión media alcanzó en agosto de 2018 la cifra de 1156'23 euros, un montante bastante alejado del salario mínimo interprofesional⁸⁴, si bien no es lo mismo la compatibilidad con un trabajo a tiempo parcial que con un trabajo a tiempo completo.

Como he señalado, las pensiones no contributivas no pueden representar hoy en día este papel de complemento que mitigue la pobreza o el riesgo de pobreza de los trabajadores con discapacidad, al menos con carácter estable, ya que la acumulación entre trabajo y pensión se tolerará (art. 366 TRLGSS) durante un máximo de cuatro años, siendo el tope de acumulación máximo el del IPREM anual sin pagas, lo que para 2018 supone 6454'03 euros, junto a la cuantía anual de la pensión, que para este año es de 5321'40 euros -ingresos totales sumando pensión y salario de 11.775 año-, cuya suma apenas excede en 1500 euros a la cuantía del salario mínimo interprofesional en cómputo anual para 2018 (10.302'60 euros). Como se ha comentado en un punto anterior, y sin prejuzgar que los recursos públicos son escasos, sería conveniente introducir un mayor grado de flexibilidad en la compatibilidad entre la pensión de invalidez permanente y el trabajo -por ejemplo, parcial- a fin de que la pensión no contributiva de invalidez constituya una herramienta que, con vocación de permanencia mitigue el riesgo de pobreza de las personas con discapacidad, lo que ahora no sucede porque la pensión se extinguirá a los cuatro años de iniciarse la acumulación de pensión y trabajo.

En fin, las asignaciones económicas por hijo a cargo (arts. 352 y ss TRLGSS), especialmente las que tienen derecho a percibirse por tener hijos mayores de 18 años a cargo con una discapacidad no inferior al 65 o al 75 por 100 pueden constituir

⁸⁴ Datos obtenidos del sitio web: <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Inicio> (apartado de Estadísticas de Pensiones).

también una herramienta que amortigüe el riesgo de pobreza, teniendo en cuenta que sus cuantías anuales ascienden, respectivamente, a 4.414,80 y a 6.622 euros, y no están condicionadas por los ingresos que obtengan sus progenitores (art. 352.3 TRLGSS). Eso sí, se ha de recordar que pueden funcionar adecuadamente siempre que por su actividad laboral el hijo a cargo con discapacidad no obtenga unos ingresos anuales superiores al smi (351 a) TRLGSS), por lo que pueden constituir una herramienta “antipobreza” de especial interés cuando se desarrollen actividades de baja intensidad, por lo general a tiempo parcial. De todos modos, no hay que olvidar que quien percibe la prestación son los progenitores, de modo que se trata de una prestación acompañada de un halo de paternalismo bastante alejado de la autodeterminación de las personas con discapacidad, reivindicada por la legislación en la materia, en particular el artículo 19 de la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad que reconoce el derecho a vivir de forma independiente y a su inclusión en la comunidad. En este sentido, si la persona con discapacidad pasa a residir en un domicilio independiente -por ejemplo en una vivienda tutelada- se perdería la prestación considerando que se considerará al hijo a cargo en tanto en cuanto conviva con sus progenitores, sin que el desarrollo reglamentario de la Ley tolere separaciones que vayan más allá de las de carácter transitorio⁸⁵.

5. CONCLUSIONES

En el caso de las personas con discapacidad, es necesaria una aproximación específica a su tasa de actividad desplomada ya que es un factor que explica la pobreza que afecta de modo especialmente intenso a algunos colectivos especialmente frágiles. Se advierte, asimismo, de los riesgos crecientes de pobreza en los “márgenes” de la discapacidad, representados por trabajadores con enfermedades prolongadas o pensiones cuestionadas por las entidades gestoras.

Esta aportación propone priorizar algunas medidas que permitan aumentar la tasa de actividad y luchar contra el grave riesgo de pobreza que afecta a las personas en situación de inactividad. Para ello, se propone actuar sobre el régimen jurídico de las pensiones en relación con el empleo -especialmente en el régimen de revisión de la incapacidad permanente total y en la extinción programada a cuatro años de las pensiones no contributivas de invalidez. Otras propuestas se dirigen a incidir en el impulso financiero de medidas dirigidas a los colectivos que concentran la inactividad: el empleo con apoyo y la asistencia personal. Todo ello sin olvidar un control sobre frenos discretos al aumento de la tasa de actividad como el papel representado por los Centros Ocupacionales o la modesta cuota de empleo de las personas con discapacidad.

⁸⁵ El artículo 9.2 del RD 1335/2005, de prestaciones familiares, establece que “(...) no rompa la convivencia la separación transitoria motivada por razón de estudios, trabajo de los padres o acogedores, tratamiento médico, rehabilitación u otras causas similares”.

En lo que concierne a los indicadores de pobreza laboral de los individuos activos, estos muestran un panorama no tan desolador, aunque cabe señalar que los mismos pueden empeorar en caso de aumento de la tasa de actividad, especialmente de los colectivos más fragilizados. Respecto al primer factor de riesgo -la contratación temporal-, se efectúan propuestas que orienten los incentivos en favor de la contratación indefinida en el medio ordinario. Respecto al trabajo a tiempo parcial, se destaca su condición de factor de riesgo de pobreza más atenuado, teniendo en cuenta que el contrato a tiempo parcial puede constituir en sí mismo una adaptación laboral, aunque se subrayan algunas amenazas derivadas fundamentalmente del pacto de horas complementarias y de la ignorancia del deber de adaptación. En materia salarial se advierte de los más bajos salarios existentes en entornos protegidos y se llama a ejercer un control sobre la aplicación de cláusulas reglamentarias de reducción salarial en la empresa ordinaria y en Centros Especiales de Empleo. Asimismo, se propone un mayor control sobre la exclusión de mejoras salariales existentes más allá del convenio normativo y a evitar el encasillamiento de los trabajadores en trabajos de menor valor, para lo que sería de gran interés la puesta en marcha de planes de igualdad específicos. Finalmente, se efectúan propuestas para mejorar el régimen de compatibilidad de algunas prestaciones con el trabajo que se centran, especialmente, en la pensión no contributiva de invalidez y en la pensión de incapacidad permanente absoluta y gran invalidez.

POBREZA EN LA OCUPACIÓN Y GÉNERO

EMILIA CASTELLANO BURGUILLO

*Profesora Contratada Doctora, área de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Huelva*

1. ESCENARIO ACTUAL ¿CÓMO ESTAMOS?

1.1. Principales ideas de partida

1.1.1. No es tarea fácil abordar en un trabajo de investigación los conceptos de pobreza, calidad en la ocupación y género. Lo primero, porque resulta inevitable encontrar bastante doctrina científica y divulgativa que parte de la idea de que si existe algún colectivo pobre en el mundo, esas son las mujeres, principalmente por las discriminaciones que sufren en la ocupación, la cual para ellas nunca llega a ser de calidad.

Es nuestro propósito desechar esta idea de partida que en algunos casos constituye un “prejuicio”, y decimos en algunos casos, porque es cierto que en algunos de los aspectos que vamos a tratar en este capítulo, las mujeres destacan pero no por cosas positivas, o en relación con ideas para las que no tenemos datos oficiales de sustento.

Partiendo de esta aclaración debemos reconocer que el lenguaje que utilizamos o que vayamos a utilizar, es un vehículo fundamental de transmisión social¹, mediante el cual vamos construyendo en la mente de las personas que nos oyen un esquema emocional de aceptación o rechazo. Esto ocurre por ejemplo, cuando nos adentramos en el campo de la diversidad afectiva, campo tan extenso y variado, y queremos, con los anclajes culturales tradicionales, entender lo que está ocurriendo. Esto también pasa con la “pobreza” por una parte y con el “género”, por otra. Tratar

¹ Vocabulario básico para un mundo diverso. Publicado por la Secretaria Confederal de la Mujer e Igualdad de CC. OO en abril de 2018. Puede encontrarse en http://www2.fsc.ccoo.es/comunes/recursos/17609/doc291960_Vocabulario_para_un_mundo_diverso.pdf. 14 de agosto de 2018. Pag. 5

estas cuestiones lleva una carga emocional implícita que condiciona nuestro mensaje y finalmente el lenguaje crea o influye en la realidad. Vamos a poner un ejemplo, de esto que estamos comentando. Leyendo uno de los textos seleccionados para este trabajo, nos hemos encontrado con la palabra “Cisgénero”, palabra que leíamos por primera vez, a pesar de que nos dedicamos a esta línea de investigación desde hace bastantes años. Pues bien, seguimos leyendo el documento con ansiedad para encontrar su definición y al llegar a ella dice: “Persona que se identifica con el sexo-género asignado al nacer”. Cuál ha sido nuestra sorpresa, que a lo que conocíamos desde siempre, desde esos anclajes culturales antes mencionados, también hay que nombrarlo hoy día con un concepto que despierte el interés del lector. Esto solo lo comentamos a modo de anécdota para que el lector comprenda la cantidad de ideas, conceptos, conductas, medidas adoptadas, etc que vamos a encontrar en este trabajo de investigación que nos pueden generar algo de contrariedad. Además este capítulo no puede desgajarse del resto del libro del que formará parte, incluso de publicaciones anteriores sobre trabajo y pobreza. En este libro tenemos un primer bloque centrado en el concepto de pobreza en la ocupación y calidad en el empleo, que es desarrollado a lo largo de la obra de la que formamos parte, para insistir en condiciones salariales, trabajo a tiempo parcial, temporalidad, prevención de riesgos laborales, etc, hasta llegar a nuestra aportación que se centra en el género ligado a la pobreza o viceversa².

Sobre esto último, nos gustaría realizar una llamada de atención porque el género es algo que necesariamente ha sido tratado de forma indirecta en el resto de esta obra. Estamos tratando situaciones que afectan a hombres y mujeres, en cada uno de las materias que componen la obra, es por tanto, algo transversal. Sin embargo, cuando nos referimos al “género” como parte destacada de un capítulo del libro, queremos poner una nota de acentuación, ya que el género³ es una idea amplia, “es un concepto y una realidad transversal que recorre todos los grupos y

² Los estudios sobre la pobreza se han realizado desde diversas perspectivas. Por ejemplo, citar la obra de CABRERA CABRERA P.J. Pobreza y exclusión desde la perspectiva de género. En el libro Género y desigualdad: la feminización de la pobreza, de Ana García-Mina Freire (ed. lit.), María José Carrasco Galán (ed. lit.), Universidad Pontificia de Comillas. 2004, págs. 11-74. Además de la obra de TORTOSA BLASCO J.M. Pobreza y perspectiva de género. Revista de Treball Social, Nº. 195, 2012 págs. 36-45. Es necesario que destaquemos la Tesis Doctoral realizada por Dr. Miguel Ángel Mateo Pérez, dirigida por el profesor José María Tortosa Blasco y titulada “Integración metodológica de la perspectiva de género en los estudios sobre pobreza”, defendida en la Universidad de Alicante en mayo de 2001.

³ La relación de este concepto con los movimientos de mujeres surgidos en los años setenta es puesta de manifiesto por LAURETIS, T. “*el concepto de género en el sentido de gender se utiliza desde hace relativamente poco en el pensamiento crítico italiano y, en general, en el europeo, mientras que en los Estados Unidos y en otros países anglófonos nació con el movimiento de mujeres en los años setenta y ha sido elaborado por la crítica feminista en el contexto de los Estudios de Mujeres*”. *Diferencias: etapas de un camino a través del feminismo*, en Cuadernos inacabados, Madrid, 2000, pág. 153.

todas las realidades sociales”.⁴ Esta perspectiva reporta elementos que permiten un estudio más extenso, comprensivo de cuestiones conectadas con las relaciones entre hombres y mujeres, y que escaparían al investigador si optara por otro punto de partida⁵. Conseguir la igualdad entre los géneros es un fin en sí mismo y para su consecución se utiliza una concreta forma de diseñar y aplicar las medidas que se aprueban y que se conoce con el nombre de transversalidad o Mainstreaming⁶. Es cada vez más habitual leer o escuchar en los medios de comunicación que existe en nuestras sociedades una importante “brecha de género”, a lo que añadidos el adjetivo de que sea salarial, educacional, en relación con la conciliación de las parcelas personales y profesionales de las personas, incluso brecha de género en la pobreza⁷. La brecha de género puede entenderse como “la diferencia entre mujeres y hombres que se refleja en los logros o actitudes sociales, políticos, intelectuales, culturales o

⁴ COBO, R. “Multiculturalismo, democracia paritaria y participación política”, en *Revista de Política y Sociedad*, n° 32, 1999, pág. 58.

⁵ Como ha dicho algún autor, “no hace falta ser especialista en cuestiones de género o feminista (los dos aspectos suelen ir juntos) para interesarse por los múltiples estudios sociológicos que se vienen realizando en Europa sobre la relación entre las mujeres y el trabajo o el empleo”. PRIETO, C. “Los estudios sobre mujer, trabajo y empleo: caminos recorridos, caminos por recorrer”. *Revista Política y Sociedad*, n° 32, 1999, pág. 141-149. Además, como señala algún autor “el género ofrece una perspectiva nueva, más amplia y más neutra, a esa necesidad de incorporarse tanto a los hombres como a las mujeres y, sobre todo, las relaciones entre los hombres y las mujeres, a todos los saberes de la Historia, la Filosofía o la Sociología”. ALBERDI, I. “El significado del género en las ciencias sociales”, en *Revista de Política y Sociedad*, n° 32, 1999, pág. 15. Otros señalan que “la igualdad de género supone el reconocimiento e igual valoración de mujeres y hombres, así como de las tareas y funciones que llevan a cabo, sin que haya jerarquía de un sexo sobre otro, haciendo posible la participación plena de unas y otros en los diferentes espacios y ámbitos de la sociedad”. DOMÍNGUEZ ALCON, C. en el Prólogo del libro *Políticas de género en la Unión Europea*. ROSSILLI M. (coord). Narcea, Madrid, 2001.

⁶ Sobre este concepto puede consultarse ASTELARRA, J. Veinte años de Políticas de Igualdad. Ediciones Cinca. Instituto de la Mujer, Madrid, 2005. pág. 83 a 88. LOMBARDO, E. “El mainstreaming: la aplicación de la transversalidad en la Unión Europea”, en *Aequalitas: Revista jurídica de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*, n° 12 de 2003, pág. 6-11 en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/autor> de 5 de septiembre de 2005. CONSEJO DE EUROPA. *Mainstreaming de género. Marco conceptual, metodología y presentación de buenas prácticas*. Informe final de las actividades del Grupo de especialistas en mainstreaming (EG-S-MS). Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Instituto de la Mujer, Serie documentos n° 28, Madrid, 1999.

⁷ En este ámbito, la Red Española de Pacto Mundial, en un reciente estudio (marzo de 2018), manifiesta que ONU Mujeres, a través de diferentes estudios demuestra “que incentivar que la mujer tenga las mismas condiciones laborales que los hombres, permite aumentar el desarrollo social y económico de los países”. Por eso cuando se señala que las mujeres perciben menos ingresos que los hombres, variando los porcentajes según el estudio que se consulte, estamos convencidos de que esto resulta relevante desde el punto de vista económico pero también social. Los factores que influyen en esta realidad son varios: es más habitual que las mujeres realicen trabajos familiares no remunerados, tienen más probabilidades de dedicarse a actividades de poca productividad o en un sector informal, actividades de baja remuneración, etc. <http://www.pactomundial.org/2018/03/los-beneficios-economicos-de-la-igualdad-de-genero/>. 10 de mayo de 2018. Además en este mismo informe se indica que “el estudio que empleó datos de 219 países obtenidos entre 1970 y 2009 concluyó que, por cada año adicional de formación para las mujeres en edad reproductiva, la mortalidad infantil disminuyó en un 9,5 %”.

económicos”⁸. A partir de este concepto se elabora el “Índice Global de Brecha de Género” que persigue medir dicha brecha en cuatro áreas clave: salud, educación, economía y política⁹.

1.1.2. Hecha esta aclaración consideramos conveniente definir los conceptos con los que partíamos en este epígrafe aunque hayan sido explicados en capítulos previos, incluso en páginas previas por nosotros mismos como es el caso del “género”¹⁰ y al cual nos remitimos, por tanto, a los efectos del análisis que vamos a realizar a continuación definamos pobreza y calidad en la ocupación.

En cuanto a la definición de pobreza y partiendo de la idea de que es amplia la bibliografía existente sobre este aspecto, podemos considerar que “el término pobreza tiene distintos significados en las ciencias sociales. En un trabajo reciente, Paul Spicker (1999) identifica once posibles formas de interpretar esta palabra: necesidad, estándar de vida, insuficiencia de recursos, carencia de seguridad básica, falta de titularidades, privación múltiple, exclusión, desigualdad, clase, dependencia y padecimiento inaceptable”¹¹.

⁸ Esta definición y otras pueden consultarse en <https://www.weforum.org/es/agenda/2017/11/cual-es-la-brecha-de-genero-en-2017-y-por-que-se-esta-ampliando/>. 10 de mayo de 2018.

⁹ En el área de salud, se analiza la esperanza de vida y la proporción de sexos en cuanto a nacimientos, fallecimientos, etc. En el área educacional se analizan los resultados en materia de acceso a la educación desde la básica hasta la superior. En la política se trabaja por el empoderamiento político de las mujeres a través del examen de los resultados sobre la representación en las estructuras de toma de decisiones. Y finalmente en el área de la economía se estudian las diferencias de salario entre mujeres y hombres, la participación en el lugar de trabajo, etc.

¹⁰ CARBALLO DE LA RIVA M, LEYRA FATOU B. Consideraciones sobre la pobreza y las desigualdades de género. En el libro Género y desarrollo: cuestiones clave desde una perspectiva feminista. 2017. págs. 75-100. MATEO PÉREZ M.A. ¿Conoces a alguien más pobre que yo?: definiciones de la pobreza desde la perspectiva de género. En el libro Mujeres pobres: indicadores de empobrecimiento en la España de hoy / coord. por José María Tortosa Blasco, 2002, págs. 55-70. Del mismo autor MATEO PÉREZ M.A. La Perspectiva de Género en los estudios sobre Pobreza y Desarrollo. Instituto Universitario de Desarrollo Social y Paz. Universidad de Alicante (España).

¹¹ *Todas estas interpretaciones serían mutuamente excluyentes, aunque varias de ellas pueden ser aplicadas a la vez, y algunas pueden no ser aplicables en toda situación. Si bien la medición de la pobreza puede estar basada en cualquiera de estas definiciones, la mayoría de los estudios económicos sobre pobreza han centrado su atención casi exclusivamente en las concernientes a “necesidad”, “estándar de vida” e “insuficiencia de recursos”.* FERES J.C. y MANCERO X. “Enfoques para la medición de la pobreza: Breve revisión de la literatura. En [https://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/bibliografia/capitulo-I/Feres%20Juan%20Carlos%20y%20Xavier%20Mancero%20\(2001a\)%20Enfoques%20para%20la%20medicion%20de%20la%20pobreza.pdf](https://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/bibliografia/capitulo-I/Feres%20Juan%20Carlos%20y%20Xavier%20Mancero%20(2001a)%20Enfoques%20para%20la%20medicion%20de%20la%20pobreza.pdf). 8 de mayo de 2018. Pág. 9.

Como decimos es amplia la bibliografía existente sobre esta materia¹², pero de toda ella queremos destacar las siguientes ideas:

- En la pobreza podemos distinguir tres grandes ideas o categorías. La primera es la pobreza contemplada desde los ingresos de la persona. La segunda es la pobreza que parte de la atención o no de las necesidades básicas del ser humano (salud, educación, vivienda, etc)¹³. La tercera idea es si debemos partir de la renta o del consumo que realiza la persona, es decir, si resulta más apropiado tener en cuenta la capacidad potencial de satisfacer las necesidades, o si efectivamente se ha producido su satisfacción.¹⁴ Aunque estas categorías tienen beneficios y desventajas, defensores y detractores, parece que lo más idóneo es partir de los niveles de renta como criterio para determinar la pobreza. Esta opción a pesar de las deficiencias que presenta, es la más utilizada por los analistas que se centran en la insuficiencia de rentas para asegurar los servicios básicos. Sin entrar en la satisfacción real de las necesidades del ser humano.
- Según lo dicho en el punto anterior, podemos determinar quiénes son pobres (los hogares o las personas, se puede utilizar un concepto colectivo o individual) y a partir de aquí elaborar los indicadores que resulten necesarios¹⁵.

¹² Entre otros citar a TORTOSA J.M. Feminización de la pobreza y perspectiva de género. Universidad de Alicante. Revista Internacional de Organizaciones .nº 3 2009. en <http://www.revista-río.org>. 6 de agosto de 2018.

¹³ STREETEN, P. (1986), Lo primero es lo primero. Satisfacer las necesidades humanas básicas en los países en desarrollo, Tecnos-Serie Banco Mundial, Madrid.

¹⁴ <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/123>. Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. 8 de mayo de 2018. En este documento se pone de manifiesto que desde una perspectiva conceptual, no parece haber duda de que el consumo ofrece una base mejor para determinar la situación de una persona que la renta. La renta puede resultar engañosa por su carácter variable, ya que presenta niveles muy distintos según el momento en que se haga la observación; por ejemplo, en el caso de trabajadores temporales. En cambio, el comportamiento del gasto suele ser más estable, o por lo menos no tan voluble como el ingreso, sobre todo cuando se trata de las necesidades más elementales. [...]De acuerdo a lo anterior, son dos los procedimientos fundamentales para establecer los niveles absolutos de pobreza (Sen, 1981): a) el método indirecto, que llega al concepto de pobreza a través de un elemento intermedio como es el ingreso del que disponen las personas u hogares, que permite establecer si potencialmente alcanza para adquirir los bienes y servicios considerados mínimos, y b) el método directo, que parte del dato de los resultados de satisfacción, es decir, de las necesidades efectivamente cubiertas, para lo que utiliza los datos de consumo reales.

¹⁵ También se habla en este sentido de “línea de la pobreza”. <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/123>. Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. 8 de mayo de 2018.

- Se suelen distinguir dos niveles dentro de la pobreza, la llamada pobreza extrema o indigencia (no cobertura de necesidades alimenticias) y la pobreza moderada (las necesidades mínimas no alimentarias). Por lo tanto, habrá que especificar qué línea ha servido de base para la medición, y en caso de no señalarse nada, se entiende que se refiere a la pobreza moderada, o simplemente pobreza¹⁶.

Por su parte, el concepto de ocupación de calidad también tratado en otros capítulos de esta obra, nos lleva a un concepto multidimensional¹⁷ porque se refiere a las características que tienen la gran variedad de empleos que existen, y todas influyen en el bienestar del trabajador o trabajadora. Si quisiéramos medir la calidad en el empleo, y siguiendo los postulados de algunos autores¹⁸, se pueden utilizar dos conceptos. El primero se refiere a la utilidad que una persona obtiene de su empleo y en ello influyen el salario, el tiempo que trabaja, sus tareas concretas, es un concepto por tanto, subjetivo, que depende de cada trabajador. El segundo concepto, más objetivo, se basa en la literatura teórica y empírica de las ciencias sociales (economía, sociología y psicología) para identificar los elementos esenciales de la calidad del empleo. A partir de esta literatura se ofrecen argumentos y justificaciones sobre los atributos que tiene que tener un empleo para que sea de calidad y pueda así impactar en el bienestar del trabajador. Estos atributos son por ejemplo el salario, el trabajador usa el salario para comprar bienes y servicios, le compensa perder tiempo de ocio a cambio de salario, por lo que en buena medida ese trabajador puede elegir, esto puede ser cierto en los casos de puestos más cualificados, pero no en todos, pero se parte de la idea de que estos trabajadores elegirán la combinación que mejor se ajuste a sus preferencias¹⁹, aunque también

¹⁶ El Banco Mundial, propuso una línea de pobreza única y universal en su *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990*, cuya fijación respondió a criterios muy precisos y simples. En primer lugar, la línea de extrema pobreza o indigencia para la que fijó un nivel de 275 dólares per cápita (medido en dólares PPA, Paridad de Poder Adquisitivo, de 1985) que se correspondía con la línea de pobreza de la India. En segundo lugar, fijó otro nivel más alto de 370 dólares para la línea de pobreza, que resultaba del promedio de una serie de países como Bangladesh, Egipto, India, Indonesia, Kenia, Marruecos y Tanzania. La elaboración de líneas de pobreza nacionales se ha extendido en la mayoría de los países y, aunque presentan diferencias en los métodos de cálculo, todas ellas parten de la fijación en valor de la moneda local de una canasta básica de alimentos que se multiplica por un determinado coeficiente para considerar las necesidades mínimas no alimentarias. <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/123>. Diccionario de Acción Humanitariay Cooperación al Desarrollo. 8 de mayo de 2018.

¹⁷ AYALA ALFONSO D.E. Feminización de la Pobreza: incorporación de la perspectiva de género para entender la multidimensionalidad de la pobreza. 2015. Págs. 17 y ss. En revistascientificas.una.py/index.php/RE/article/view/674. 10 de agosto de 2018.

¹⁸ ARRANZ J.M. GARCÍA SERRANO C. HERNANZ V. índice de calidad en el empleo. Aempleo. Publicado por la Universidad de Alcalá. 2016. Pág. 19 y ss. En <https://asempleo.com/servicio/.../Indice%20de%20Calidad%20del%20Empleo.pdf>. 13 de agosto 2018.

¹⁹ Según Marx y sus seguidores, dado que no cabe esperar diferencias salariales compensadoras y que, por tanto, los trabajadores solo aspirarían a tener puestos de baja calidad con salarios bajos, la

existen serias dudas en cuanto a la capacidad de negociar que tienen determinados puestos de trabajo o trabajadores²⁰. Por su parte, la Comisión Europea propone una definición de la calidad en el trabajo que trata de recoger su multidimensionalidad, considerando los siguientes aspectos: “las características objetivas del puesto de trabajo; las características del trabajador; la coincidencia entre las características del trabajador y los requerimientos del puesto de trabajo; y la evaluación subjetiva de su situación por parte del trabajador. En particular, el marco de la propuesta de la Comisión Europea implica la referencia a un conjunto de diez dimensiones relacionadas con la calidad de vida laboral: 1.- Calidad intrínseca del puesto de trabajo. 2.- Cualificaciones, aprendizaje continuado y desarrollo profesional. 3.- Igualdad de género. 4.- Salud y seguridad en el trabajo. 5.- Flexibilidad y seguridad. 6.- Inclusión y acceso al mercado de trabajo. 7.- Organización del trabajo y equilibrio con la vida cotidiana. 8.- Diálogo social. 9.- Diversidad y no discriminación. 10.- Productividad del trabajo y desarrollo económico general”²¹.

mejora de los aspectos no monetarios de los empleos sería una tarea de los sindicatos y de los partidos políticos. (Enfoque de la economía radical). ARRANZ J.M. GARCÍA SERRANO C. HERNANZ V. Índice de calidad en el empleo. Asemplo. Publicado por la Universidad de Alcalá. 2016. Pág. 20.

²⁰ La presión que el individuo puede experimentar para adecuarse al patrón pre-existente de cómo debe hacerse un trabajo puede limitar su capacidad para negociar libremente nuevas condiciones laborales. Esto significa que grupos de trabajadores pueden verse atrapados en un nivel de condiciones laborales de baja calidad o ineficientes como consecuencia de decisiones pasadas o de normas. Por tanto, la capacidad del trabajador para participar en el establecimiento o la gestión de las reglas internas de los grupos es en sí misma una dimensión de la calidad del empleo. ARRANZ J.M. GARCÍA SERRANO C. HERNANZ V. Índice de calidad en el empleo. Asemplo. Publicado por la Universidad de Alcalá. 2016. Pág. 20. Otros autores consideran que “Es necesaria una mayor calidad en todos los puestos de trabajo, pero esta exigencia nos la tenemos que imponer todos y cada uno de nosotros. Más calidad quiere decir más coste, o un coste adecuado que se corresponda a aquello que en nuestra sociedad nos hemos fijado como mínimos de calidad de vida irrenunciables (y por eso ya hemos pasado muchas revoluciones). No obstante, hay que tener claro que este coste lo tenemos que asumir finalmente, de una manera u otra, a la hora de consumir. No nos podemos quejar de trabajos de baja calidad y querer comprar productos por debajo de su precio “razonable”. Hay que ser coherentes”. Por Rius Consultors, julio 2015. Puede consultarse en <http://www.riusconsultors.com/es/ocupacion-estable-y-de-calidad/>..13 de agosto de 2018.

²¹ Comisión Europea (2001a), Employment and social policies: a framework for investing in quality, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2001) 313 final. De acuerdo con la Comisión, las primeras dos dimensiones tienen que ver con las características de los puestos mientras que las otras ocho están relacionadas con el trabajo y el contexto laboral más amplio. En cada una de las dimensiones se consideran diferentes aspectos que a su vez tratan de aproximarse mediante los datos disponibles, con objeto de comparar la situación de diferentes países y de examinar la evolución de la calidad del empleo a lo largo del tiempo. En el Consejo de Laeken en 2001 y en las Directrices para el Empleo en 2002, se definieron los indicadores clave y de contexto para todas las dimensiones, excepto para la del diálogo social, con la idea de ser calculados de forma agregada utilizando las encuestas europeas (Encuesta Comunitaria de Fuerza de Trabajo, Panel de Hogares de la Comunidad Europea, etc.) y la base de datos de Eurostat. Este conjunto de indicadores representa un sistema que no conlleva una propuesta de agregación de las distintas

1.2. Importancia de los Indicadores

En cuanto a los indicadores de la pobreza y del bienestar, destacar en primer lugar su necesidad e importancia. Como dice Peter Drucker “lo que no se mide no se puede mejorar” y por tanto, no se puede gestionar o modificar. Estos indicadores, que también son tratados en otra parte de esta obra pueden ser clasificados de múltiples formas y pueden ser de diferente tipo, por ejemplo, los llamados indicadores de resultado (por ejemplo, en relación con la salud, estaría la tasa de mortalidad de menores de cinco años) y los indicadores de insumo o gasto invertido (médicos o camas por habitante). La duda aquí surge en saber si la salud se mide mejor por un indicador de resultado o de gasto invertido, y qué tipo de indicadores son más capaces de reflejar el desarrollo, el bienestar o las carencias de las personas²².

dimensiones, evitando cualquier juicio sobre su importancia relativa. ARRANZ J.M. GARCÍA SERRANO C. HERNANZ V. Índice de calidad en el empleo. Op. cit. Pág. 22.

²² Algunos de estos indicadores son: a) ingreso v/s consumo que hacen las personas y los hogares; b) ingreso o consumo del hogar v/s per cápita. Teniendo en cuanto el tamaño del hogar dividimos el ingreso total; c) ingreso o consumo ajustados por “escala de equivalencia”. Esta escala es un índice que muestra el costo relativo en el que debe incurrir un hogar para gozar del mismo bienestar que un hogar de referencia, dado su tamaño y composición por edad, género, etc. Esto plantea algunos problemas de aplicación práctica por ejemplo, un hogar con 4 miembros (una pareja más dos hijos) necesita gastar más que un hogar con sólo una pareja, pero esto no representa siempre el doble del costo porque los niños consumen menos que los adultos y porque hay bienes (vivienda, calefacción etc) que se pueden utilizar al mismo tiempo por varias personas; d) proporción del gasto de un hogar en alimentos; e) Indicador nutricional, de consumo calórico de los miembros de un hogar. Aunque a desnutrición es un aspecto del nivel de vida y no un sinónimo de pobreza; f) métodos antropométricos que utilizan como indicador la estatura según la edad, el peso según la estatura de la persona, etc. Este indicador se centra sólo en la salud; g) atención de necesidades básicas. La metodología de las NBI se desarrolló en América Latina, impulsada en los años 80 por la OIT y más tarde, a principios de la década de los 90, por la CEPAL y el PNUD en el llamado Programa Regional para la Superación de la Pobreza (PRSP). Así hay pobreza en aquellos hogares que no logran cubrir alguna de las necesidades que se consideran básicas (alimentación, vestido, vivienda, salud, educación, etc); h) Índice de Sen. Este autor postula una medida de pobreza que cumpla con los tres axiomas siguientes: 1) que sea dependiente sólo de las rentas de los pobres, es decir, que las rentas de los no pobres y los cambios que se produzcan en ellas sean irrelevantes; 2) que aumente cuando la renta de los pobres disminuya; 3) que sea sensible a los cambios en la distribución de los pobres. SEN, A. (1976), “Poverty: An Ordinal Approach to Measurement”, en *Econometrica*, n° 44, marzo. Y SEN, A. (1981), *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*, Clarendon Press, Oxford.; i) Incidencia de la pobreza; j) Brecha de pobreza. Mide la cantidad de dinero que le falta a la unidad pobre (hogar o persona) para dejar de ser pobre. Así, puede conocerse, en cierta manera, el grado de carencia que padece la población pobre; k) Índice de FGT. Incidencia de la pobreza. La incidencia o extensión de la pobreza expresa el porcentaje de hogares, o de población, que no alcanza el nivel de la línea de pobreza. Es la medida más utilizada por su simplicidad y capacidad de comunicación, ya que resulta muy fácil de entender el significado que tiene el hecho de que un determinado porcentaje de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza. Las deficiencias más pronunciadas son dos. Una, que no dice nada sobre si esos pobres tienen carencias semejantes o muy diferenciadas; si hay una mayoría cercana a la línea de pobreza y una minoría con carencias muy graves, o, por el contrario, la mayoría se encuentra muy alejada de la línea de pobreza. Dos, el análisis temporal, que es fundamental para conocer la

Además los indicadores “pueden analizarse desde dos ámbitos: uno, el normativo, y otro, el cuantitativo. Desde el normativo, las propuestas se diferencian por el número y calidad de necesidades que incluyen. Cuanto mayor sea la exigencia normativa, más altos serán los niveles de los mínimos de vida digna y mayor el número de necesidades. En cuanto al ámbito cuantitativo, habrá que distinguir las propuestas según pretenden afinar la medición de cada necesidad, ya que algunas contienen una gran cantidad de indicadores, mientras que otras tienden a la simplificación”²³.

De cualquier forma, en este trabajo hemos optado por analizar el coeficiente Gini y por los indicadores sociales previstos en el Pilar Europeo de Derechos Sociales. En cuanto a este pilar decir que fue aprobado por la UE el 17 de noviembre de 2017, en la Cumbre Social en favor del Empleo justo y el crecimiento, celebrada en Gotemburgo, Suecia. El pilar tiene como objetivo servir de guía a un proceso que conduzca a una convergencia socioeconómica renovada y para impulsar reformas a nivel nacional. En este marco, el pilar está respaldado por un cuadro de indicadores clave para examinar los resultados sociales y de empleo de los Estados miembros participantes. Esta herramienta de seguimiento permitiría también una evaluación comparativa de los resultados positivos, a fin de garantizar mejoras globales²⁴.

El cuadro de indicadores mide el rendimiento de los Estados miembros frente al progreso social de una forma tangible, global y objetiva, puede detectar a tiempo los desafíos sociales y de empleo más significativos, así como los progresos logrados a lo largo del tiempo. Se distribuyen en tres apartados: igualdad de oportunidades y el acceso al mercado laboral; mercados laborales dinámicos y condiciones de trabajo justas; y ayudas públicas, protección social e inclusión social. Aportan datos cuantitativos recogidos por Eurostat cada cuatro años y se clasifican en indicadores principales y secundarios. Los principales son:

- Porcentaje de personas que abandonan prematuramente la educación y formación, de 18 a 24 años, diferenciando por sexos,

evolución de la pobreza, es muy limitado. A todo ello hay que añadir que este sistema no dice nada sobre una de las desigualdades clave para la comprensión de la pobreza: la distribución de las carencias o del número de pobres según el género. Para más información también se puede consultar ALTIMIR, O. (1979), *La dimensión de la pobreza en América Latina*, Cuadernos de la CEPAL, Santiago de Chile. Y también <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/123>. 8 de mayo de 2018. Para ampliar la información puede consultarse también <http://gedeonsantos.com/como-se-define-y-como-se-mide-la-pobreza/>. 8 de mayo de 2018.

²³ <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/123>. 8 de mayo de 2018

²⁴ Documento SWD (2017) 200 final de 26 de abril de 2017. Documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña a la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones para el establecimiento de un pilar europeo de derechos sociales. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX_%3A52017SC0200. 13 de agosto 2018.

- Desigualdad en la tasa de empleo de hombres y mujeres,
- Desigualdad de ingresos, medida como ratio de distribución de la renta por quintiles,
- Porcentaje total de población en riesgo de pobreza o exclusión social, por sexos,
- Tasa de jóvenes que ni estudian ni trabajan, por sexo (ninis),
- Tasa de empleo de las personas entre 20 y 64 años, por sexos, edades y nivel de educación,
- Tasa de desempleo de personas entre 15 y 74 años, por sexos, edades y nivel de educación,
- Número de participantes en políticas de mercado laboral por cada cien personas que desean trabajar,
- Renta bruta disponible ajustada a los hogares en términos reales,
- Remuneración de los asalariados por hora trabajada,
- Impacto de las transferencias sociales (distintas a las pensiones) en la reducción de la pobreza,
- Niños menores de 3 años de edad en guarderías oficiales, del mismo grupo de edad,
- Porcentaje de población total que declara tener necesidades de cuidados médicos no satisfechos, por sexos,
- Porcentaje de población con competencias digitales generales básicas o por encima de las básicas, por sexos.

Como puede comprobarse la perspectiva de género está presente en todos ellos.

En la tabla siguiente exponemos el total de indicadores, tanto principales²⁵ como secundarios

²⁵ Son los que aparecen en la tabla en letra negrita.

Anexo. Cuadro de indicadores sociales: indicadores principales y secundarios

Igualdad de oportunidades y acceso al mercado de trabajo	
Educación, capacidades y aprendizaje permanente	<p>1. Personas que abandonan prematuramente la educación y la formación (porcentaje de abandono prematuro de la educación y la formación, 18-24 años, por sexos) <i>Eurostat</i></p>
	<p><i>Participación de los adultos en actividades educativas</i> (aprendizaje permanente: porcentaje de personas de 25-64 años que participan en la educación y formación, por sexos) <i>Eurostat</i></p>
	<p><i>Bajo rendimiento en la educación (resultados del informe PISA sobre malos resultados en matemáticas a los 15 años)</i> <i>OCDE</i></p>
	<p><i>Finalización de la enseñanza terciaria en el grupo de edad de 30-34 años</i> (finalización de la enseñanza terciaria en porcentaje de personas de 30-34 años que la han completado, por sexos) <i>Eurostat</i></p>
Igualdad entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo	<p>2. Brecha de género en el empleo (desigualdad en la tasa de empleo de hombres y mujeres) <i>Eurostat</i></p>
	<p><i>Brecha de género en el empleo a tiempo parcial</i> (desigualdad en el empleo a tiempo parcial como porcentaje del empleo total) <i>Eurostat</i></p>
	<p><i>Brecha salarial entre hombres y mujeres, sin ajustar</i> (desigualdad salarial sin ajustar por hora en porcentaje) <i>Eurostat</i></p>
Desigualdad y movilidad ascendente	<p>3. Desigualdad de ingresos (Medida como ratio de distribución de la renta por quintiles, S80/S20) <i>Eurostat</i></p>
	<p><i>Variaciones en los resultados explicadas por la situación socioeconómica de los estudiantes</i> (impacto de la situación socioeconómica y cultural en las puntuaciones de PISA) <i>OCDE</i></p>
Condiciones de vida y pobreza	<p>4. Tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) (porcentaje del total de población en riesgo de pobreza o exclusión social, por sexos) <i>Eurostat</i></p>
	<p><i>Tasa de riesgo de pobreza (AROP)</i> (porcentaje de la población total en riesgo de pobreza, por sexos) <i>Eurostat</i></p>
	<p><i>Tasa de privación material grave (SMD)</i> (porcentaje del total de población en situación de privación material grave, por sexos) <i>Eurostat</i></p>

	<p><i>Personas que viven en un hogar con muy baja intensidad laboral (porcentaje de la población de hasta sesenta años que vive en hogares con una intensidad de trabajo muy baja, por sexos) Eurostat</i></p> <p><i>Tasa de privación de vivienda grave (porcentaje de la población total que vive en viviendas sobreocupadas y muestran privaciones en cuanto a la vivienda, por régimen de tenencia) Eurostat</i></p>
Juventud	<p>5. Jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación, en el grupo de edad 15-24 (tasa de ninis, por sexos) Eurostat</p>
Mercados de trabajo dinámicos y condiciones de trabajo justas	
Estructura de la mano de obra	<p>6. Tasa de empleo (20-64 años, por sexos, edades y nivel de educación) Eurostat</p>
	<p>7. Tasa de desempleo (15-74 años, por sexos, edades y nivel de educación) Eurostat</p>
	<p><i>Tasa de actividad (15-64 años, por sexos y edades) Eurostat</i></p>
	<p><i>Tasa de desempleo juvenil (15-24 años, por sexos) Eurostat</i></p>
	<p><i>Proporción de desempleo de larga duración (respecto al total de la población activa, por sexos) Eurostat</i></p>
Dinámica del mercado laboral	<p>8. Medidas de activación. Participantes en políticas de mercado laboral por cada cien personas que desean trabajar (total) Eurostat</p>
	<p><i>Empleo en el puesto actual por duración (porcentaje de personas empleadas por cuenta ajena en su puesto actual por duración —un año o menos; de 1 a 2 años; de 2 a 5 años; más de 5 años—) Eurostat</i></p>
	<p><i>Tasas de transición de contratos temporales a contratos permanentes (media de 3 años) (porcentaje de la población de 18 años o más cuya situación laboral cambió de contrato temporal en el año anterior a contrato permanente en el actual, por sexos) Eurostat</i></p>
Ingresos, incluidos los relacionados con el empleo	<p>9. Renta bruta disponible ajustada de los hogares en términos reales (EPA per cápita: índice 2008 = 100) Eurostat</p>

	<p>10. Remuneración de los asalariados por hora trabajada <i>Cálculos propios basados en Eurostat</i></p> <p><i>Tasa de riesgo de pobreza en el trabajo (porcentaje de la población de más de 18 años en riesgo de pobreza, por sexos)</i> <i>Eurostat</i></p>
Asistencia pública / protección social e inclusión social	
Impacto de las políticas públicas en la reducción de la pobreza	<p>11. Impacto de las transferencias sociales (distintas de las pensiones) en la reducción de la pobreza <i>(diferencia, en la población total, entre la proporción de personas en riesgo de pobreza antes y después de las transferencias sociales, por sexos)</i> <i>Eurostat</i></p> <p><i>Gasto de las administraciones públicas por funciones (gasto de las administraciones públicas como porcentaje del PIB, por funciones —protección social, salud y educación—)</i> <i>Eurostat</i></p> <p><i>Tasa de sustitución agregada para las pensiones (coeficiente de pensión bruta individual mediana del grupo de edad 65-74 años en comparación con la renta bruta individual mediana del grupo de edad de 50-59 años)</i> <i>Eurostat</i></p>
Atención a la primera infancia	<p>12. Niños menores de 3 años de edad en guarderías oficiales <i>(niños en guarderías oficiales —proporción de niños del mismo grupo de edad, 0-3 años—)</i> <i>Eurostat</i></p>
Asistencia sanitaria	<p>13. Necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas (EU-SILC) <i>(porcentaje de la población total que declara tener necesidades de cuidados médicos no satisfechas, por sexos)</i> <i>Eurostat</i></p> <p><i>Esperanza de vida con buena salud (a los 65 años)</i> <i>Eurostat</i></p> <p><i>Copago de la asistencia sanitaria</i> <i>Eurostat</i></p>
Acceso digital	<p>14. Nivel de competencias digitales de los ciudadanos <i>(porcentaje de la población con competencias digitales generales básicas o por encima de las básicas, por sexos)</i> <i>Eurostat</i></p> <p><i>Dimensión de conectividad del Índice de la Economía y la Sociedad Digitales (DESI): Implantación de la banda ancha fija (33 %), implantación de banda ancha móvil (22 %), velocidad (33 %), y asequibilidad (11 %)</i> <i>Cuadro de indicadores digital</i></p>

Fuente Documento SWD (2017) 200 final de 26 de abril de 2017

Además de lo dicho anteriormente sobre el concepto de pobreza y sus indicadores de medida, debemos destacar que desde 1990, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) presenta un Informe sobre Desarrollo Humano. En este informe se evalúa el desarrollo humano entendido como el proceso de ampliación de las posibilidades de elección que tienen las personas. Este

informe parte del Índice de Desarrollo Humano (IDH), generado como alternativa al PIB per cápita, con el fin de identificar y medir el avance que se produzca en las condiciones de vida de las personas. Este índice no se limita a la pobreza pero sí refleja el bienestar de la sociedad ya que abarca tres dimensiones fundamentales de la vida humana: longevidad, conocimiento y nivel de vida decente²⁶.

Este sistema basado en el desarrollo humano presenta deficiencias y dificultades que han supuesto la crítica de instituciones y expertos en la materia, lo que ha provocado que se haya modificado en varias ocasiones. Por ejemplo, en 1991, se modifica el IDH incorporando a la dimensión de conocimiento el promedio de años de educación (con una ponderación de 1/3) como complemento del alfabetismo (ponderado en 2/3)²⁷. Un ejemplo más de que lo que no se mide no se puede mejorar.

Lo que interesa para nuestro estudio particular es que este sistema del IDH puede desagregarse por regiones geográficas o modificarse para captar desigualdades distributivas de diversos tipos. “Un ejemplo de ello es el Índice de Desarrollo de Género (IDG), que abarca las mismas dimensiones del IDH, pero ponderadas de acuerdo a la disparidad de logros entre hombres y mujeres. Y adicionalmente figura el Índice de Potenciación de Género (IPG), creado para medir la desigualdad en participación política y económica entre géneros”²⁸.

En relación con el IDG y el IPG debemos destacar el índice o coeficiente Gini²⁹ que es una medida de la desigualdad en los ingresos y por cada país. Es un número entre 0 y 100, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y donde el valor 100 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno). Aunque el

²⁶ FERES J.C. y MANCERO X. “Enfoques para la medición de la pobreza: Breve revisión de la literatura. En [https://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/bibliografia/capitulo-I/Feres%20Juan%20Carlos%20y%20Xavier%20Mancero%20\(2001a\)%20Enfoques%20para%20la%20medicion%20de%20la%20pobreza.pdf](https://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/bibliografia/capitulo-I/Feres%20Juan%20Carlos%20y%20Xavier%20Mancero%20(2001a)%20Enfoques%20para%20la%20medicion%20de%20la%20pobreza.pdf). 8 de mayo de 2018. Pág. 27.

²⁷ FERES J.C. y MANCERO X. “Enfoques para la medición de la pobreza: Breve revisión de la literatura. En [https://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/bibliografia/capitulo-I/Feres%20Juan%20Carlos%20y%20Xavier%20Mancero%20\(2001a\)%20Enfoques%20para%20la%20medicion%20de%20la%20pobreza.pdf](https://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/bibliografia/capitulo-I/Feres%20Juan%20Carlos%20y%20Xavier%20Mancero%20(2001a)%20Enfoques%20para%20la%20medicion%20de%20la%20pobreza.pdf). 8 de mayo de 2018. Pág. 28.

²⁸ FERES J.C. y MANCERO X. “Enfoques para la medición de la pobreza: Breve revisión de la literatura. En [https://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/bibliografia/capitulo-I/Feres%20Juan%20Carlos%20y%20Xavier%20Mancero%20\(2001a\)%20Enfoques%20para%20la%20medicion%20de%20la%20pobreza.pdf](https://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/bibliografia/capitulo-I/Feres%20Juan%20Carlos%20y%20Xavier%20Mancero%20(2001a)%20Enfoques%20para%20la%20medicion%20de%20la%20pobreza.pdf). 8 de mayo de 2018. Pág. 29.

²⁹ Creado por el italiano Corrado Gini

coeficiente de Gini se utiliza sobre todo para medir la desigualdad en los ingresos, también puede utilizarse para medir la desigualdad en la riqueza³⁰.

Todo lo dicho sobre los indicadores, nos muestra que no es una materia fácil, hay que saber qué tipo de indicador aplicar en cada caso y para cada objetivo. Así ha sido puesto de manifiesto a lo largo de este libro.

2. BREVE REFERENCIA A LA OIT

Como no podía ser de otra forma, la OIT no se mantiene ajena ni a las cuestiones relacionadas con la calidad en el empleo, ni por supuesto a los niveles de pobreza que existen en algunos de los países miembros. Es una de las aristas contempladas en el lema de Trabajo Decente utilizado para el centenario de esta organización que se celebrará en el año 2019. Esta organización llega a considerar esta materia como el mayor desafío que tiene cualquier país: “la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, es el mayor desafío a que se enfrenta el mundo y constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”³¹.

Si tenemos en cuenta el sistema de funcionamiento del Derecho Internacional, basado en las ratificaciones de normas por parte de los Estados, podemos confirmar una vez más que la eficacia y efectividad de las medidas propuestas por una organización internacional como es la OIT, queda rezagada a la voluntad de dichos Estados manifestada a través de sus gobernantes. Y ello a pesar de que las declaraciones de la OIT exponen problemas urgentes y de necesaria

³⁰ GÓNZALEZ L. *et al.* (2010). «The Similarity between the Square of the Coefficient of Variation and the Gini Index of a General Random Variable». *Revista de Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa* 10: 5-18.

³¹ La OIT y la Agenda 2030. La Iniciativa para poner fin a la pobreza. Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo 105ª reunión, 2016 Informe I (B). Puede consultarse en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---cd_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_480280.pdf. 13 de agosto 2018. En este documento se declaró expresamente que “Cuando el mundo se congregó en la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2015 para adoptar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, resolvió «... poner fin a la pobreza y el hambre en todo el mundo de aquí a 2030, [...] combatir las desigualdades dentro de los países y entre ellos, [...] construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas, [...] proteger los derechos humanos y promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, y [...] garantizar una protección duradera del planeta y sus recursos naturales». Asimismo, resolvió «... crear las condiciones necesarias para un crecimiento económico sostenible, inclusivo y sostenido, una prosperidad compartida y el trabajo decente para todos, teniendo en cuenta los diferentes niveles nacionales de desarrollo y capacidad”. “Por lo que se refiere a la organización de nuestro propio trabajo, la OIT ya está perfectamente capacitada para asumir ese papel. La Iniciativa para poner fin a la pobreza - una de las siete iniciativas impulsadas por la OIT en el marco de la celebración de su centenario en 2019 - se ha concebido específicamente como el vehículo idóneo para llevar adelante este trabajo. Esta iniciativa se sustenta en una sólida armonización entre, por una parte, los resultados de política previstos en el Programa y Presupuesto para 2016-2017 y, por otra parte, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, armonización que podrá reforzarse aún más cuando el Consejo de Administración elabore el Plan Estratégico de la OIT para 2018-2021”- pág. 8 y 9 del documento comentado

atención por el legislador nacional, en definitiva, por todos los poderes del Estado. Así la OIT ha declarado que su lucha por la pobreza no sólo deviene de sus responsabilidades históricas, sino también de todo lo que ocurre en la actualidad. No sólo es una exigencia que marcan los mercados de trabajo, “más bien, se trata de que nuestro mundo del trabajo y nuestros mercados laborales están generando pobreza, o al menos de que han sido incapaces de ponerle fin”³².

De manera, que la evolución adversa del empleo de los últimos años ha tenido necesariamente un impacto directo e identificable sobre la incidencia de la pobreza. Los altos niveles de desempleo y subempleo, sumados al estancamiento o la débil progresión de los salarios reales “han interrumpido” el proceso de reducción de la pobreza que se había iniciado en muchos países. Además debemos tener en cuenta, según la OIT, que la mayoría de las personas que se quedan rezagadas en este avance son hoy niñas y mujeres, por lo que es fundamental atender la dimensión de género que tiene la Agenda 2030 de desarrollo sostenible, en la cual se aplica transversalmente en todos los objetivos de dicha Agenda.

En resumen, pobreza, género, generación de empleo están relacionados según la OIT y son los Estados los que deben aplicar políticas para que la pobreza desde la perspectiva de género disminuya, es especial, a través de una ocupación productiva decente y de calidad. Este encadenamiento entre los tres elementos se produce porque las medidas tomadas en los últimos momentos de crisis, han supuesto liberalizar el mercado de trabajo, concentrar el poder económico en las élites empresariales, han aumentado las privatizaciones, se ha reducido el papel e intervención del Estado como garante de derechos, y todo ello ha hecho que se incrementen las desigualdades, con particular incidencia en las mujeres y otros colectivos más vulnerables³³. Según algunos autores, esto se produce porque los derechos de las mujeres y la igualdad de género no mejoran automáticamente con el crecimiento económico, por el contrario, deben adoptarse medidas concretas para este colectivo³⁴.

Esto último ha hecho que se elaboren una serie de recomendaciones para los Gobiernos, Instituciones competentes en la materia y Empresas. Muchas de estas recomendaciones ya han sido realizadas en otras épocas y por otras o las mismas instituciones, lo que nos da a entender, que o bien no se están haciendo realidad; o bien no se tiene capacidad de influir de otra forma en los Estados, por el respeto necesario a las soberanías nacionales; o bien no se están evaluando para comprobar

³² Pág 17 del documento La OIT y la Agenda 2030. La Iniciativa para poner fin a la pobreza. Op. cit.

³³ Así se pone de manifiesto también en el Informe aprobado por Oxfam en abril de 2016. La desigualdad económica extrema y la desigualdad de género deben abordarse conjuntamente. En <https://www.oxfamintermon.org/es/documentos/29/04/16/mujeres-1-desigualdad-economica-extrema-desigualdad-de-genero-deben-abordarse-com>. 12 de agosto de 2018

³⁴ KABEER N, y NATALI, L. (2013) “Gender Equality and Economic Growth: Is there a Win-Win?” IDS Working Paper 417, IDS. <https://www.ids.ac.uk/publication/gender-equality-and-economic-growth-is-there-a-win-win>

si son o no eficaces. Lo cierto es que recomendar las mismas medidas desde hace décadas, a nuestro entender, merma el interés que pueda despertar en los agentes que intervienen en su puesta en práctica y eficacia. El 90 % de estas recomendaciones vienen siendo realizadas por la OIT, la OCDE, la ONU, la UE etc, desde hace más de 10 años. Para comprender lo que queremos decir vamos a destacar algunas de estas recomendaciones:

- Las políticas deben promover la igualdad de género en el acceso al crédito, en los derechos de sucesión,
- Deben adoptarse medidas que promuevan la participación de las mujeres en el ámbito de la política, desde diferentes instancias ya se había hecho esta recomendación,
- Debe reducirse y redistribuirse el trabajo de cuidados no remunerado, mejorando los datos disponibles sobre la provisión de cuidados; invirtiendo en infraestructuras físicas y sociales para apoyar los cuidados; apoyando los cuidados de menores y ancianos. Mejorar en la recogida de datos nacionales y la implantación de sistemas locales de contabilidad, que recojan datos a nivel de hogar, para hacer seguimiento y valoración de dicho impacto (por ejemplo, en la distribución del trabajo de cuidados no remunerado),
- Dar prioridad a los presupuestos de género para evaluar el impacto de las decisiones de gasto sobre las mujeres, y adjudicar el gasto de manera que promueva la igualdad de género, esto se exige desde años de forma obligatoria en algunos países,
- Incluir grupos de mujeres en los espacios de toma de decisiones políticas y abordar la desigualdad de género en los espacios de representación y liderazgo,
- Aumentar los salarios mínimos, tanto para hombres como mujeres, para que alcancen niveles dignos, garantizar la transparencia sobre los ratios salariales y proteger los derechos sindicales y de huelga de los trabajadores y trabajadoras,
- Repartir el esfuerzo tributario de manera justa para equilibrar la situación de partida trasladando el peso de la recaudación del trabajo y el consumo, hacia la riqueza, el capital y los rendimientos derivados de éstos; garantizando la transparencia de los incentivos fiscales; y mediante la aplicación de impuestos nacionales sobre la riqueza. Acabar con los paraísos fiscales. Dar prioridad a aquellas políticas, prácticas y gasto que aumenten la financiación a favor de sistemas de salud y educación públicos y gratuitos a nivel nacional. Abstenerse de

poner en marcha reformas de los sistemas de salud y educación cuyos efectos beneficiosos no hayan sido demostrados³⁵,

- Las grandes empresas deben comprometerse a poner fin a la brecha salarial de género y presionar para que otras empresas hagan lo mismo. Hacer públicos los salarios que pagan a lo largo de toda la cadena de suministro, incluidos los proveedores, así como el número de trabajadores que reciben un salario digno.,
- Apoyar el liderazgo de las mujeres, por ejemplo, dando preferencia para su abastecimiento a organizaciones de productores lideradas por mujeres, apoyando a las mujeres para que asciendan hacia puestos mejor remunerados y asegurándose de que las mujeres ocupen puestos de dirección.
- Analizar e informar sobre su desempeño en materia de igualdad de género, por ejemplo, mediante los Informes de Sostenibilidad y de Responsabilidad Social³⁶.

El 90 % de estas recomendaciones vienen siendo realizadas por la OIT, OCDE, ONU, y la UE desde hace más de diez años.

Precisamente porque la desigualdad de género es una de las formas de desigualdad más antiguas y enraizadas, consideramos que estas formas de “discriminaciones positivas”, al comprobarse que no son efectivas deben modificarse. Lo contrario provoca que el discurso de fondo se considere trasnochado, que se consideren medidas del feminismo más extremo, y que por ello provoquen rechazo como estamos bien hoy día en las últimas manifestaciones de “mujeres” que se han producido, por ejemplo, en nuestro país. No es que rechacemos lo que se está realizando, pero sí consideramos que todo ello precisa de una evaluación pormenorizada, con los indicadores adecuados, para desterrar lo que no funciona, y para que el discurso no sea repetitivo y sin demasiada eficacia.

3. DATOS DESDE EUROPA

En este epígrafe tenemos dos aspectos a desarrollar, por una parte el ya citado Pilar Europeo de Derechos Sociales, y por otra parte, la Estrategia Horizonte 2020.

En relación con este pilar de derechos, decir que el propio Jean Claude Juncker, presidente de la Comisión europea ha declarado que “nuestra Unión siempre ha girado en torno a un proyecto social. No es solo un mercado único, ni

³⁵ CANTÓ SÁNCHEZ O, CEBRIÁN I, MOREN G. Género y Pobreza. En el libro *Las mujeres en la Gran Recesión: políticas de austeridad, reformas estructurales y retroceso en la igualdad de género 2015*, págs. 121-168.

³⁶ Pag 8 y 9 de Informe aprobado por Oxfam en abril de 2016. La desigualdad económica extrema y la desigualdad de género deben abordarse conjuntamente. Op. cit.

es solo dinero, ni es solo el euro. Se trata de nuestros valores y de cómo queremos vivir”. De cualquier forma este pilar será llevado a la práctica respetando la soberanía nacional, las competencias de los Estados miembros en estas cuestiones y partiendo de que el ordenamiento jurídico de dichos Estados es diverso. Para aplicar este pilar se pondrá en marcha por la UE una serie de indicadores sociales, los que hemos analizado en el epígrafe 1.2 para supervisar su cumplimiento. Y no debemos olvidar que este pilar emana de un debate entre autoridades de la UE, Estados miembros, interlocutores sociales, sociedad civil y ciudadanos con el fin de garantizar la equidad y la justicia social.

En un comunicado de prensa, la Comisión Europea hablaba de alcanzar una triple A social, “A la hora de calificar la deuda de los países, las agencias ofrecen una AAA a los países más solventes y con mayores garantías de devolver los préstamos, la denominación que recibe este nivel es “principal”. En el otro extremo, hay calificaciones como la CCC, en este caso se trata de Estados con serias dificultades para afrontar los vencimientos de deuda. Su sobrenombre es “riesgo sustancial”. Esa es la situación de un 23,4 % de ciudadanos de la UE, la de “riesgo sustancial” de pobreza según los últimos datos de Eurostat. Aunque la tasa ha bajado desde el 24,7 % que había en 2012, como año más duro de la crisis; esta solo ha mejorado en tres décimas si tomamos el 2008 como inicio de la misma (23,7 %). Después de Grecia (7,5 %) y Chipre (4,4 %), España ha sido el Estado en el que más ha crecido esta tasa entre 2008 y 2016, con un 4,1 % de subida. Algo parecido ha sucedido en países como Holanda y Suecia, con un 16,8 % (+1,9 %) y un 18,3 % (+3,4 %) de población en riesgo de pobreza. Traducido en cifras, al acabar el 2016 la UE albergaba entre sus fronteras a 117,5 millones de personas en riesgo de exclusión social, de un total de 502. De ellos, 12,8 millones residían en España (2,5 %)³⁷.

La Estrategia 2020 de la UE tiene varios objetivos, uno de ellos es sin duda la mejora y el crecimiento del empleo, en concreto, el objetivo fijado es llegar a la tasa de empleo del 75 % para las personas entre 20-64 años de edad. Por lo que se refiere a la pobreza y exclusión social, señala la Comisión Europea que al menos 20 millones de personas menos deberían estar en situación o riesgo de pobreza o exclusión social³⁸. Todo ello regado con la transversalidad de género que desde hace años aplica la UE.

³⁷ Toda esta información puede consultarse entre otros lugares web en euroefe.euractiv.es/5533_dosieres/4980780_pilar-europeo-de-derechos-sociales-hoja-de-ruta-para-intentar-alcanzar-una-triple-a-social.html#. 14 de agosto de 2018.

³⁸ Puede consultarse en https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_es. 14 de agosto 2018.

Partiendo de estos objetivos fijados para ser cumplidos en un par de años, y analizando la última evaluación que sobre España ha realizado la Comisión Europea³⁹, encontramos varios datos que son importantes para nuestro análisis:

- Así se señala que mientras que los indicadores que aplica la UE y que están relacionados con el Pilar Europeo de Derechos Sociales, muestran que los “esfuerzos realizados por promover la creación de empleo empiezan a dar fruto, la creación de empleo indefinido está aumentando lentamente en lo que se refiere a su prevalencia, pero la utilización de contratos temporales sigue siendo una práctica muy extendida. La desigualdad de ingresos se estabilizó, pero sigue siendo relativamente elevada. El porcentaje de personas en riesgo de pobreza y exclusión social está disminuyendo, pero hacen necesario un estrecho seguimiento. Los trabajadores temporales están expuestos a un mayor riesgo de pobreza y suelen generar menos derechos a prestaciones sociales. España está combatiendo la utilización abusiva de la contratación temporal de forma cada vez más satisfactoria, y tiene intención de aumentar la proporción de puestos permanentes en la Administración Pública. No obstante, los incentivos para fomentar la contratación indefinida en el sector privado han tenido hasta ahora efectos reducidos. [...] Los altos niveles de desigualdad de ingresos, el abandono escolar prematuro y la pobreza infantil pueden incidir negativamente en la igualdad de oportunidades”⁴⁰.
- Para completar esta información, la Comisión Europea muestra los datos actuales respecto a España. Así respecto al objetivo de conseguir una tasa de empleo del 74 %, la Comisión nos dice que actualmente España se sitúa en un 66,2 % en el tercer trimestre de 2017, lejos por tanto de conseguir el objetivo aunque se reconoce que ha existido una mejora.
- En cuanto al objetivo de reducción de la población en riesgo de pobreza o exclusión social, se señala que el número de este colectivo disminuyó en 2015 y 2016. No obstante, cerramos el año 2017, con 2.040.000 personas más, respecto del año 2008, en riesgo de pobreza

³⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo y al Eurogrupo. Semestre Europeo 2018: Evaluación de los avances en lo que respecta a las reformas estructurales y la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos, y resultados de los exámenes exhaustivos conforme al Reglamento (UE) n.º 1176/2011. {COM(2018) 120 final. En especial Informe sobre España 2018, con un examen exhaustivo en lo que respecta a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos. Bruselas, 7.3.2018 SWD (2018) 207 final.

⁴⁰ Pág 7 y 8 del Documento SWD (2018) 207 final.

o exclusión social, por lo que cumplir el objetivo de la Estrategia Europa 2020 aún queda lejos⁴¹.

- Respecto al abandono escolar prematuro, otro de los objetivos de la Estrategia 2020, la Comisión considera que no debe superar el 15 %, en España estamos en el 18,3 % en el año 2017, y por tanto, lejos del objetivo, pese a la mejora. Destacamos este objetivo porque los jóvenes son también un grupo de especial riesgo para caer en la pobreza.
- Los trabajadores con niños, y sobre todo en el caso de familias monoparentales, eran el grupo con más probabilidad de padecer pobreza. Si analizamos la protección social para estos casos, encontramos diferencias de tratamiento entre Comunidades Autónomas, dentro del mismo país, por ejemplo, algunas establecen como límite la cuantía del IPREM (Indicador público de Renta de efectos múltiples) que para el año 2018 es el siguiente: IPREM diario: 17,93 euros/día; IPREM mensual: 537,84 euros/mes; IPREM anual (12 pagas): 6.454,03 euros/año; IPREM anual (14 pagas): 7.519,59 euros/año. En otras Comunidades autónomas, la renta mínima alcanza el importe del salario mínimo y en algunas pocas (como Navarra y el País Vasco) lo sobrepasa.
- Comparando la situación existente en los distintos Estados, en particular para las personas que se ganan la vida con un empleo atípico o por cuenta propia, las cuales se consideran están expuestas a un riesgo de pobreza significativamente más elevado en la mayoría de estos Estados. En 2015, los autónomos de la UE se enfrentaron a un riesgo de pobreza medio tres veces más elevado que el de los trabajadores asalariados e incluso seis veces más elevado en Eslovaquia, Finlandia y Rumanía. Los autónomos y trabajadores atípicos también soportan una mayor incertidumbre económica y tienen un acceso limitado a la protección social. Los autónomos no tienen acceso a la protección por desempleo en 10 países, la protección por enfermedad obligatoria en 8 países, y la protección contra accidentes laborales y lesiones profesionales en 13 países. Ello se traduce en más de la mitad de los autónomos sin acceso potencial a las prestaciones de desempleo y más de un tercio sin acceso potencial a las prestaciones por enfermedad⁴².

⁴¹ Estos datos pueden consultarse en páginas 88 y 89 del Documento SWD (2018) 207 final.

⁴² Pueden consultarse estos datos en el documento: Proyecto de Informe conjunto sobre el empleo de la Comisión y el Consejo que acompaña a la Comunicación de la Comisión relativa al Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2018. Documento COM (2017) 674 final de 22 de noviembre de 2017.

- En resumen, en España el índice de pobreza infantil relativa es uno de los más elevados de la UE, aunque está disminuyendo. La protección social de las familias sigue siendo baja y continúa estando fragmentada. La elevada proporción de niños cuyos padres están en situación de riesgo de pobreza o exclusión social supone un lastre para la capacidad de España de reducir las desigualdades a largo plazo, ya que el contexto socioeconómico de los niños tiene un efecto negativo sobre sus posibilidades de obtener buenos resultados en la escuela⁴³.

Para terminar con este epígrafe queremos hacer referencia a la modificación producida en las orientaciones de empleo actualmente vigentes y que tienen relación con la materia estudiada. Como sabemos la Estrategia Europea de Empleo, es el procedimiento para que periódicamente la UE incida en los Planes Nacionales de Empleo, para ello la UE aprueba las llamadas directrices u orientaciones económicas y de empleo. Si bien las orientaciones generales de las políticas económicas siguen siendo válidas en el tiempo, las orientaciones para el empleo deben formularse cada año. Por eso en el documento COM (2017) 677 final de 22 de noviembre de 2017, se realiza una propuesta de modificación de las orientaciones para las políticas de empleo. Las orientaciones modificadas son la número 5, sobre el impulso a la demanda de mano de obra, la número 6 sobre la mejora de la oferta de trabajo a través del acceso al empleo, las capacidades y las competencias, la orientación número 7 sobre la mejora del funcionamiento de los mercados laborales y la eficacia del diálogo social, todo ello para mejorar y apoyar los ajustes, de manera que las políticas vayan destinadas a mejorar y apoyar los ajustes y las transiciones en el mercado de trabajo. Y por último, se reforma la orientación número 8 sobre la promoción de la igualdad de oportunidades para todos, fomentar la integración social y combatir la pobreza.

Los sistemas de protección social deben garantizar el derecho a unas prestaciones de renta mínima adecuadas para toda persona que carezca de recursos suficientes y promover la inclusión social alentando a las personas a participar activamente en el mercado laboral y en la sociedad.

Por tanto, debe prestarse una atención particular a la lucha contra la pobreza y la exclusión social, entre otras cosas mediante la reducción de la pobreza de las personas con empleo. Los Estados miembros deben velar por que todo el mundo tenga acceso a servicios esenciales, incluidos el agua, el saneamiento, la energía, el transporte, viviendas sociales, el derecho a asistencia y protección frente a un desajuste forzoso, una asistencia sanitaria asequible y de calidad, los servicios financieros, las comunicaciones digitales, etc.

⁴³ Documento SWD (2018) 207 final. Pag. 100 y siguientes

4. DATOS DE ESPAÑA

4.1.- El 27 de abril de 2018, en la página web de la Moncloa⁴⁴ se publicaba una nota de prensa, anunciando que el Consejo de Ministros había aprobado la Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España para los años 2018-2021, y que sería remitido a Bruselas. En el documento se incluye una previsión de crecimiento del 2,7 % este año y próximo al 2,5 % anual hasta 2021, con lo que el PIB español encadenará ocho ejercicios consecutivos al alza.

Las nuevas previsiones son prudentes y realistas y confirman que se recuperará todo el empleo perdido durante la crisis, con lo que se alcanzará así el objetivo de los 20 millones de ocupados en 2020. La nueva proyección estima un crecimiento medio anual en estos cuatro años cercanos al 2,5 %. Para el empleo, se prevé la misma tasa para 2018 y ligeramente más baja para el resto del periodo de previsión, lo que permitirá la creación de 1,7 millones de puestos de trabajo durante estos cuatro años. La tasa de paro se reducirá al 10,7 % a finales de 2021, cifra no alcanzada desde 2008, es decir, desde el inicio de la recesión. Sigue señalando esta nota de prensa que España ha sido capaz, a través del impulso reformista y del esfuerzo de hogares y empresas, no solo de superar la mayor crisis económica de su historia democrática, sino también de sentar las bases para proseguir desarrollando un modelo económico más sano, equilibrado y sostenible. Además, los indicadores nacionales e internacionales de actividad y empleo más recientes señalan un dinamismo en los primeros meses de 2018 superior al previsto.

Llama la atención que los datos de Moncloa sean más positivos y alentadores que los que nos presenta la Comisión europea, primero, porque esa es la obligación del Gobierno nacional, y segundo, porque no se pronuncian al cien por cien sobre las mismas cuestiones, por ejemplo, desigualdad y pobreza.

Uno de los trabajos más específicos que hemos estudiado para esta investigación, resalta que es fundamental que tengamos en cuenta que existen tres conceptos de desigualdad que habitualmente se confunde: la desigualdad de la riqueza, la desigualdad de la renta y la desigualdad del consumo. Atendiendo a titulares de prensa, artículos en medios de comunicación e incluso publicaciones de instituciones oficiales, a la pregunta de si España es o no uno de los países con mayor desigualdad de Europa, la respuesta parecería clara: sí, España sería uno de los países más desiguales, no ya de Europa, sino del mundo⁴⁵.

La realidad es que España es uno de los países de Europa con menor desigualdad de riqueza. En el trabajo que antes hemos referido se señala que “El

⁴⁴ ww.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/Paginas/index.aspx

⁴⁵ El Mundo, 2015; El Economista, 2015; El Confidencial, 2015

índice Gini de riqueza⁴⁶ (2015) para España es 0,67, uno de los menores de Europa junto con Bélgica (0,63) e Italia (0,67), y muy lejos de los países europeos con mayor desigualdad en la riqueza como son Dinamarca (0,89), Suecia (0,81), Austria (0,78) o Alemania (0,78). El motivo principal por el que España es uno de los países más igualitarios en riqueza es que la propiedad inmobiliaria está más extendida que en la mayoría de los países europeos⁴⁷.

En materia de renta, las mediciones habituales sí parecen indicar que España se encuentra entre los países con mayor desigualdad en la distribución de la renta. El coeficiente Gini de la renta (2013) para España es de 0,34, mayor que la media de la Unión Europea (0,31) y lejos de los países más igualitarios en renta como Suecia, Holanda o Finlandia (los tres en torno a 0,25). Sin embargo, esta medición es incompleta, pues se basa en rentas estrictamente monetarias, la conclusión es que la desigualdad de la renta real en España, si bien no es de las menores de Europa, sí es sustancialmente menor de lo que se suele expresar una vez tenemos en cuenta rentas en especie como los alquileres imputados y servicios públicos no contabilizados. Estos matices proporcionan una visión más completa de la desigualdad real de la renta en España⁴⁸.

En cuanto al consumo se refiere a los bienes y servicios de los que disfrutamos en cada momento para satisfacer nuestras necesidades. Sin renta es imposible consumir, pero sí es posible disfrutar de renta que no se consume, sino que se convierte en riqueza⁴⁹.

Si nos centramos en las causas de la desigualdad existente en España, resulta que encontramos como principal causa la alta tasa de desempleo. El impacto de la crisis económica en el mercado laboral español ha provocado un aumento en la tasa de desempleo hasta alcanzar cotas inaceptables, en especial entre los más jóvenes. Esto, sumado a la destrucción del tejido empresarial, la gran rigidez económica existente y las sustanciales subidas de impuestos, ha generado una gran caída en la calidad de vida de la población durante los últimos años. Como dicen los autores del estudio que estamos comentando “Es del todo razonable que el incremento de la pobreza sea un gran motivo de preocupación, que se debatan las causas y se propongan soluciones para permitir que los que peor lo pasan puedan disfrutar de la oportunidad de mejorar su calidad de vida. Sin embargo, el debate habitualmente

⁴⁶ Como se explica detalladamente en el informe, el índice Gini toma valores desde 0 (igualdad perfecta) hasta 1 (máxima desigualdad), y es la métrica más habitual para medir la desigualdad económica.

⁴⁷ MONCADA I y RALLO J. R. Mitos y Realidades. La Desigualdad en España. *¿Realmente es España uno de los países más desiguales de Europa?*. Publicado por el Instituto Juan de Mariana. Enero de 2016. Madrid. Pág. 6 y siguientes.

⁴⁸ Datos extraídos del informe realizado por MONCADA Y RALLO. Op. cit. Pág 8.

⁴⁹ Para más información sobre el bienestar puede consultarse OCDE. *¿Cómo va la vida en España?*. Octubre de 2015. Puede consultarse en www.oecd.org/statistics/Hows-Life-2015-country-notes-data.pdf. 14 de agosto 2018.

no se centra en entender y combatir el fenómeno de la pobreza, sino el de la desigualdad económica”⁵⁰.

Si intentamos aplicar la lógica en esta reflexión, sería de esperar que la distribución de riqueza, renta o consumo no fuera igualitaria entre todas las persona, porque hay factores como la edad, los conocimientos, la experiencia laboral, las horas trabajadas, etc, que marcan diferencias y no sería razonable que, pese a todas estas diferencias, el ideal fuera que todas las personas tuvieran en todo momento la misma riqueza y renta, sino más bien que partiendo de posiciones de riqueza o renta más o menos reducidas, consideradas como mínimas, se tengan la oportunidad de ir subiendo en la distribución a medida que aumenta su aportación productiva a la sociedad y de acuerdo con sus preferencias personales y visiones de la buena vida. Y ello a pesar de que en teoría si se interpreta, por ejemplo, el coeficiente Gini, lo óptimo se corresponde con el valor 0 porque es el que se obtiene cuando todos los hogares de una sociedad tienen absolutamente la misma riqueza o renta. Y como dicen los autores mencionados “de esta noción parten muchas de las teorías económicas y filosóficas que prescriben una redistribución coactiva de la renta para llegar, o acercarse en mayor o menor medida, a esa distribución ideal”⁵¹.

4.2 Desde el punto de vista del mercado de laboral y diferenciando entre hombres y mujeres, resulta que el examen de datos sobre la tasa de paro muestra que el mismo ha bajado en varios puntos porcentuales, del 26,1 % de 2013 al 17,2 % de 2017. Pero este descenso no se ha producido de forma homogénea para los todos los colectivos afectados según el nivel educativo, la edad y el género de dichas personas. Entre las personas que hoy día se encuentran desempleadas podemos resaltar a (8 % de las personas desempleadas en el cuarto trimestre de 2017) las mujeres de nivel educativo alto, con una edad comprendida entre los 35 y 44 años. En cuanto al empleo que hoy se encuentra disponible en nuestro país, y sin que suponga una novedad, destaca el empleo temporal frente al indefinido (concretamente en 2017 la probabilidad de encontrar un empleo temporal es 14 puntos porcentuales superior a la de encontrar un empleo indefinido para el conjunto de parados (16,3 % frente a 2,2 %) ⁵².

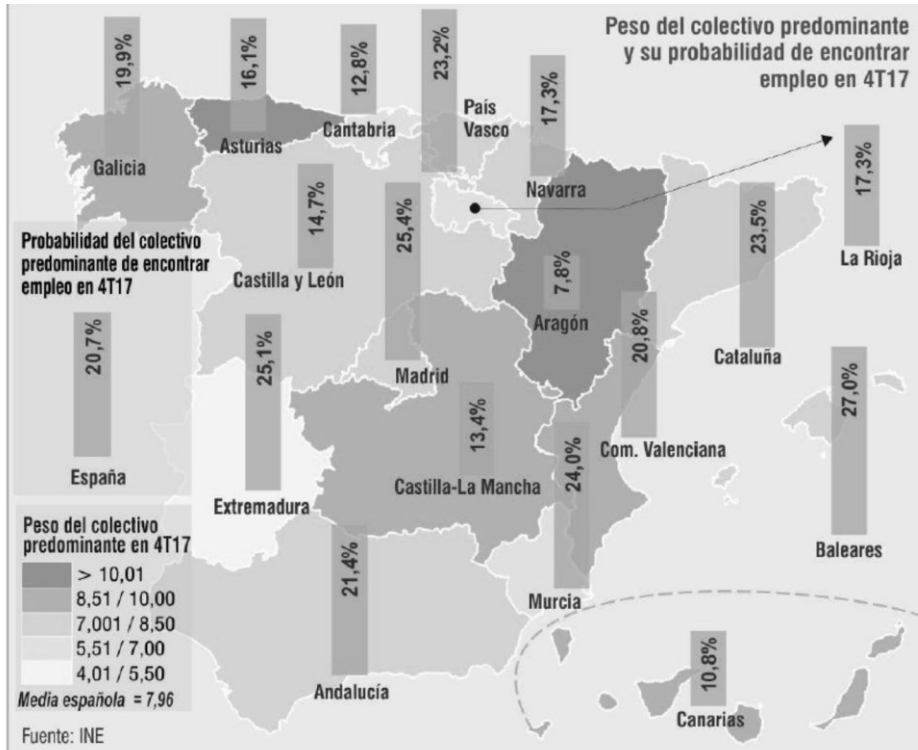
Desde el punto de vista territorial y por Comunidades Autónomas, es importante destacar la posibilidad real de encontrar un empleo para este colectivo de mujeres con nivel educativo alto y edad entre 35 y 44 años. Resulta que donde hay una elevada proporción de mujeres de nivel educativo alto paradas, son también los territorios en los que menos oportunidades laborales se están creando. Así resulta que “En Comunidades como Aragón o Asturias dicho colectivo tiene un elevado peso sobre el total de parados (por encima del 10 %) pero sin embargo su probabilidad de encontrar empleo está muy por debajo de la de la media española

⁵⁰ MONCADA Y RALLO. Op. cit. Pág. 16

⁵¹ MONCADA Y RALLO. *Ibidem*.

⁵² Monográfico del Mercado laboral. Boletín 127 de febrero de 2018. Op. cit pag 2

(8 % y 16 % respectivamente frente a la media española del 21 %).[...]. Otras CC.AA. como Extremadura o Murcia, donde el peso del colectivo es inferior al 6 % sobre el total de parados, tienen probabilidades de encontrar empleo para este colectivo muy superiores a las de la media española (25 % y 24 % respectivamente)⁵³ También destacan Cantabria, Castilla-La Mancha y Castilla-León, y Canarias.



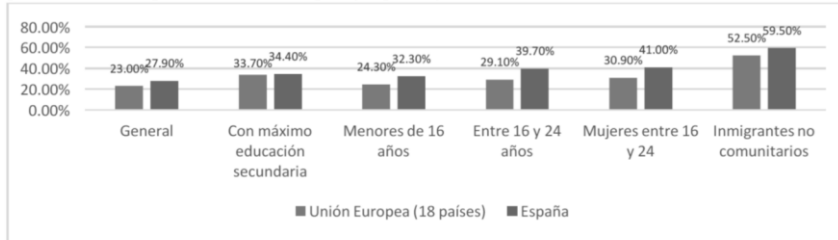
Según los datos oficiales y desde el punto de vista económico las mujeres de promedio perciben un salario que represente el 76 % del que perciben los hombres⁵⁴. Además son mayoría en el empleo precario (representan el 73.4 % del empleo

⁵³ Monográfico del Mercado laboral. Boletín 127 de febrero de 2018. Op. cit pag 3

⁵⁴ Según datos oficiales "...el Sindicato de Técnicos del Ministerio de Hacienda, más de 8.1 millones de personas (el 47 % de la población) en 2015 sufrían de precariedad salarial, definida como el ingreso total combinado de los bogares igual o inferior a € 12.000 por año o los bogares que no reciben ningún ingreso, mientras que en el 2007 lo estaba el 39,9 %. Para el caso de las personas trabajadoras autónomas, solo dos de cada cien superan el umbral de los 1.000 euros de ingresos mensuales. El salario anual de una persona joven de 26 años que accede al mercado laboral es hoy un 33 % inferior al del 2008 Las mujeres perciben salarios más bajos que los hombres tanto en los tramos más altos como en los más bajos de la escala salarial, pero particularmente en estos últimos: entre el 10 % con más bajos salarios las mujeres cobran un 14 % menos que los hombres, mientras que entre el 10 % con salarios más altos, las mujeres cobran 4,5 % menos". Informe Conjunto al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Op. cit pág. 25.

temporal y apenas el 40.5 % de los contratos permanentes)⁵⁵. Esto hace que también destaquen en las estadísticas sobre pobreza y exclusión social como se demuestra en la gráfica siguiente:

Grafico 2. Porcentaje de personas en riesgo de pobreza o exclusión social por género, edad y grupos poblacionales. España vs Unión Europea (18 países), 2016.



Fuente: Eurostat, 2017

Por último, indicar que en el caso de España, el aumento de la desigualdad tras la crisis ha sido algo más acusado, lo que en parte se explica por la caída del empleo y el aumento del desempleo. Pero además en la actualidad, después de la crisis, el contrato temporal se presenta como la mejor opción para favorecer la entrada o el reenganche al mercado laboral, evitando así un enquistamiento del paro y una absoluta exclusión del mercado de trabajo. No es cuestión de opciones, es cuestión de la única opción.

5. ¿Y DESPUÉS DE TODO ESTO QUÉ CONCLUSIONES EXTRAEMOS? REFLEXIONES FINALES

Después de todos estos datos podemos concluir que tenemos un escenario en el mercado de trabajo que precisa de modificaciones, alguna1s estructurales otras coyunturales⁵⁶.

En primer lugar, los seis años que han pasado desde la reforma laboral de 2012, han permitido que las cifras oficiales de España mejoren en algunos aspectos, a grosso modo, hay menos personas paradas, más ocupados pero con ingresos por el trabajo insuficientes. Tenemos menos inversión pública en educación, sanidad y otros servicios sociales. Y como dice UGT⁵⁷ ninguna de las medidas adoptadas en

⁵⁵ Informe Conjunto al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Op. cit. Pag. 3

⁵⁶ En este contexto debemos tener en cuenta la iniciativa europea para que las condiciones laborales sean conocidas por todos los trabajadores, que haya transparencia, lo que permitirá la intervención en aspectos de la colocación o del trabajo en general que influyen directamente en la igualdad de oportunidades de todos los trabajadores. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea. Documento COM (2017) 797 FINAL de 21 de diciembre de 2017.

⁵⁷ Informe de UGT. Situación del Empleo en España. 2º Semestre 2017 - Febrero 2018. En www.ugt.es/sites/default/files/migration/20180130%20Situacion%20Empleo%20Espa%20Ene%202018%20VF_0.pdf. 13 de agosto de 2018.

dicho momento, algunas muy agresivas para los trabajadores, se han revertido, a pesar que han variado, como decimos, algunos datos oficiales y a pesar de que la justificación fundamental para llevarlas a cabo era la situación de excepcionalidad negativa que atravesaba la economía española, y que requería (según las tesis de sus valedores) una terapia de choque.

En segundo lugar, en el mes de marzo de 2017, el Gobierno de ese momento, abrió una mesa de diálogo social sobre “*calidad del empleo*”, cuyos avances hasta la fecha han sido muy escasos. Razones que llevan a UGT a señalar que “Los datos muestran cómo el diferencial de temporalidad en el empleo que mantiene España respecto de la media europea desde hace tres décadas no responde (o no esencialmente) ni a las particularidades de la estructura productiva, ni a un exceso de estacionalidad de las actividades, ni al tamaño del tejido empresarial, ni a una inadecuada regulación contractual, ni tampoco a diferencias en los costes del despido. Se trata, básicamente, de una situación de permisividad y tolerancia con el elevado nivel de fraude en la contratación existente, y en la ausencia de incentivos eficaces para cambiar ese comportamiento patológico”⁵⁸.

A nuestro entender que uno de los Sindicatos más Representativos de toda España señale esta situación no es baladí, no son palabras que se las lleva el viento, aunque también es cierto que nos hemos (los ciudadanos) acostumbrado a esa batalla campal entre Gobierno, Sindicatos y Asociaciones Empresariales, a través de los medios de comunicación, redes sociales, prensa digital, etc.

De cualquier manera, la insostenible situación que existe ha llevado a los sindicatos UGT y CC.OO a plantear una serie de recomendaciones para minimizar la temporalidad, el fraude y el desempleo. Como hemos dicho anteriormente la pobreza que principalmente afecta a mujeres, niños y jóvenes, tiene como una de sus causas principales el desempleo excesivo⁵⁹, por lo que entendemos le afectaría esta recomendación.

⁵⁸ Pág. 36 del Informe de UGT Informe de UGT. Situación del Empleo en España. Op. cit.

⁵⁹ Estas recomendaciones son: 1. Clarificar mucho más en la norma legal qué es y qué no empleo temporal susceptible de utilización de contratos temporales. Todo contrato temporal ajeno a las mismas debería ser objeto de penalización y sanción por contratación fraudulenta. En concreto: a) La estacionalidad (que por definición no es temporalidad) solo debe ser cubierta con contratos fijos discontinuos. b) La actividad propia de la empresa no puede ser objeto de contratación temporal. La subcontratación no debería ser causa válida de contratación temporal. 2. Eliminar los actuales incentivos al fraude en la utilización de los contratos temporales. Las actuales consecuencias económicas que entrañan para los empresarios la demostración y comprobación del fraude son débiles y en absoluto disuasorias: a) La sanción judicial en caso de fraude en un contrato temporal equivale solamente a las mismas consecuencias que si se hubiera realizado, como debía haber sido, un contrato indefinido. b) El módulo de cálculo de las indemnizaciones en caso de fraude, al estar establecido en función de la duración del contrato, hace que los importes de esas indemnizaciones sean tan bajos que desestimulan las demandas judiciales de los trabajadores. Y las sanciones administrativas son increíblemente reducidas (600 euros por el conjunto de los contratos temporales en fraude, lo mismo si se trata de uno o centenares de contratos). La probabilidad de

Lo que ocurre es que algunas de estas recomendaciones no dejan de ser repeticiones de cuestiones ya reguladas de esa forma, o bien cuestiones en las que los propios sindicatos pueden intervenir a través de la negociación colectiva, o bien la regulación que proponen ya ha existido y ha demostrado ser ineficiente, o dependen de alguna Política Pública, etc. Por ejemplo, “clarificar mucho más en la norma legal qué es y qué no empleo temporal susceptible de utilización de contratos temporales”; “la actividad propia de la empresa no puede ser objeto de contratación temporal”, planteamiento que no llegamos a compartir pues requiere de muchos matices; “Controlar la temporalidad injustificada en el ámbito de las Administraciones Pública”, claro ejemplo de que debería ser una buena práctica de nuestros empleadores públicos, al igual que tener más efectivos en la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Esto lo queremos destacar porque, como decíamos anteriormente, al referirnos a medidas de acción positiva, si una concreta medida no funciona después de su aplicación durante un periodo de tiempo adecuado, debe ser eliminada y sustituida.

En tercer lugar, y siendo opinión también de los agentes sociales que representan a los trabajadores, sin duda, la reforma laboral del año 2012 y las que le han seguido, han tenido y tienen efectos perjudiciales para la clase trabajadora. Así por ejemplo, indican que la “reforma laboral ha extendido la precariedad y ha hundido los salarios”⁶⁰. Y ello porque sus efectos más llamativos son, el excesivo poder otorgado a la clase empresarial para modificar e imponer condiciones laborales, hay contratos de duración muy reducida (6 o 7 días), se ha reducido el coste del despido lo que provoca el abaratamiento de los propios contratos indefinidos, ha aumentado el nivel de pobreza y desigualdad entre los trabajadores y

que una empresa sea descubierta y sancionada por la ITSS por realizar fraude en la contratación temporal es bajísima, por la insuficiencia de medios de la ITSS, por el gigantesco volumen de contratos temporales que se realizan cada año, y por la falta de incentivos para los inspectores.

3. Establecer una indemnización por fraude que incentive las demandas de los trabajadores y que supere el coste para la empresa del despido improcedente en los contratos indefinidos.
4. Establecer que la sentencia judicial que declara el fraude active el expediente administrativo sancionador.
5. Eliminar el contrato indefinido de apoyo a los emprendedores.
6. Eliminar el contrato de primer empleo joven, que no responde a la naturaleza temporal del trabajo a realizar.
7. Fomentar el uso del contrato relevo para rejuvenecer las plantillas.
8. Establecer criterios en los convenios colectivos que determinen la contratación temporal admisible en la empresa.
9. Controlar la temporalidad injustificada en el ámbito de las Administraciones Públicas.
10. Limitar y reordenar las bonificaciones a la contratación para que sean eficaces, que en todo caso deberían ser utilizadas exclusivamente en el marco de un itinerario personalizado de inserción laboral.
11. Reforzar la exigencia del principio de igualdad entre trabajadores temporales e indefinidos.

⁶⁰ Informe de UGT “La reforma laboral ha extendido la precariedad y ha hundido los salarios. Seis años de reforma laboral del Gobierno del PP”. Informe publicado el 9 de febrero de 2018 en <https://www.nuevatribuna.es/articulo/sindical/reforma-laboral-gobierno-ha-aumentado-precariadad-ha-hundido-salarios/20180210184145148407.html>. 1 de mayo 2018.

las trabajadoras, que ha alcanzado niveles desconocidos y extraordinariamente elevados en el contexto europeo⁶¹.

Por tanto, haciendo un repaso de todo lo dicho, podemos llegar a la conclusión de que “todo lo hecho” no ha tenido “todos los resultados esperados desde el punto de vista positivo para el trabajador y trabajadora”, y por ello estamos en una situación donde el avance en materia de igualdad de género y de pobreza se puede considerar relativo. Al menos así lo declara la propia OIT que considera que “Los progresos registrados en la condición laboral de la mujer en el mundo son probadamente desiguales y decepcionantes. Unos informes recientes de la OIT, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y el Foro Económico Mundial coinciden en describir un panorama poco halagüeño: en la práctica, la situación de la mujer apenas ha mejorado en unos quince años, y ello pese al desarrollo de las leyes y las políticas. Esta aleccionadora realidad fue la que indujo al antiguo Secretario General de las Naciones Unidas a constituir, en 2016, el Grupo de Alto Nivel sobre el Empoderamiento Económico de las Mujeres, que el año pasado (2017) aprobó una Hoja de ruta para la igualdad de género. También es la que indujo a convertir la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer en uno de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (Agenda 2030) y, a transformar el logro del trabajo decente para todas las mujeres y los hombres y la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor de aquí a 2030 en una meta del objetivo 8, relativo al crecimiento inclusivo y sostenible y el trabajo decente”⁶².

Estamos pues ante “ambiciones antiguas sin cumplir”⁶³, lo que supone que algo no estamos haciendo bien, pues a pesar de los progresos mundiales en todos los aspectos del ser humano, nos encontramos ante realidades que nos condenan al ostracismo.

En cuarto lugar, no es una situación que sólo afecte a España, la cual podría ser “invitada” por las Instituciones Internacionales y Europeas a cambiar la situación. No es un hecho o más concretamente un país aislado. En Europa y en los Estados Unidos, la crisis financiera de 2008 afectó inicialmente más a los hombres que a las mujeres, ya que los sectores más castigados fueron la construcción y las

⁶¹ Así se pone de manifiesto también en el Informe del Gabinete Económico de CC.OO de 30 de enero de 2017, denominado “La creciente precariedad del contrato indefinido. La reforma laboral hace más inestable el empleo indefinido durante la recuperación. <https://andalucia.ccoo.es/a57df2d9c5bf4e5e408bed62a6e9f220000001.pdf>. 20 de agosto de 2018.

⁶² OIT. Iniciativa relativa a las mujeres en el trabajo. Impulso a favor de la Igualdad. Conferencia Internacional del Trabajo. 107ª reunión 2018. Informe I (B) pág. 5.

⁶³ Es la expresión usada por la propia OIT. *Ibidem*. En este informe se dice que en la región de Asia y el Pacífico, quizá la más dinámica del mundo, la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo ha disminuido o se ha estancado, pese a tener éstas un nivel de formación más alto y un número de hijos más bajo que nunca, y a vivir en economías más urbanizadas. *Ibidem*

manufacturas, sin embargo, las medidas tomadas posteriormente han afectado más a las mujeres, porque por ejemplo, las medidas fiscales y de austeridad, penalizaron más a los servicios públicos donde predominan las mujeres (sanidad, educación, cuidados a terceros, sólo recordar que se ha incrementado la esperanza de vida y por tanto, la necesidad de cuidados en sentido amplio es mayor)⁶⁴.

En quinto lugar, y relacionado con lo anterior, debemos señalar que la elaboración de unos presupuestos generales del Estado con perspectiva de género, analizando el impacto transversal de todas las partidas, ayudaría a una mejor ejecución de las políticas públicas. Como se ha puesto de manifiesto por algunos autores “El proyecto de Presupuestos Generales del Estado (PGE) para 2018 prevé un gasto consolidado del Estado y sus organismos autónomos de 451.136 millones de euros, un 1,8 % más que el año pasado. Eso supone 9.660,60 euros por habitante/año. Estos Presupuestos contribuyen a un crecimiento sin reparto, al aumentar menos que el PIB, que en 2017 creció por tercer año consecutivo por encima del 3 %, recuperando el nivel de hace 10 años. La desigualdad crece también porque hay un 8 % menos de empleo, más de 3,7 millones de personas en desempleo, muchas sin seguro ni subsidio de paro, y crecen el empleo precario, la brecha salarial por género y edad, las jornadas irregulares y parciales no deseadas y los salarios muy bajos, la pobreza-con-empleo”⁶⁵.

En sexto lugar, y relacionado con los aspectos económicos, algunos estudios han puesto de manifiesto que para cambiar la situación general de la mujer en el mercado de trabajo, debería tenerse en cuenta el impacto económico que para las familias tiene, recibir un segundo ingreso en el hogar, el cual en muchas ocasiones es menor que el primero y se entiende como secundario por los integrantes de dicha familia. En este sentido el Fondo Monetario Internacional “Con el envejecimiento de la población y el menor crecimiento de la productividad, Europa se enfrenta a graves desafíos para acelerar el crecimiento de su producto. A estos desafíos se suman varias brechas de género en el mercado de trabajo. ¿Podría una mayor equidad de género en el mercado de trabajo ayudar a mitigar la desaceleración del potencial de crecimiento en Europa? [...] Este estudio concluye que, en el caso de las mujeres en Europa, la decisión de trabajar no es solo una cuestión de elección personal; las políticas también importan. Por ejemplo, el tratamiento impositivo de la segunda persona que contribuye a los ingresos familiares puede afectar a los incentivos para aceptar un empleo, y las políticas públicas que proporcionan los tipos

⁶⁴ Resulta por tanto necesario concentrarse en diseñar la economía del cuidado del futuro. La provisión de cuidados de alta calidad por un personal empleado en condiciones decentes responderá a una necesidad social cada vez más apremiante y ofrecerá al mismo tiempo oportunidades de trabajo decente tanto a las mujeres como a los hombres, lo cual permitirá a las mujeres superar uno de los principales escollos que más generalmente dificultan su acceso al mercado de trabajo. OIT. Iniciativa relativa a las mujeres en el trabajo. Op. cit. Pág. 6.

⁶⁵ Manifiesto Feminista sobre los Presupuestos Generales del Estado para 2018. Crecimiento sin reparto, ruptura del pacto contra la VG, pensiones. En <http://impacto degeneroya.blogspot.com.es/>. pág. 1 20 de agosto de 2018.

de servicios que contribuyen a que sea más fácil para las mujeres combinar un trabajo con las responsabilidades familiares y domésticas también podrían respaldar el acceso o la reincorporación de la mujer al mercado de trabajo⁶⁶.

En séptimo lugar, y atendiendo a una petición o recomendación de la propia UE es preciso “legislar mejor” para obtener mejores soluciones y resultados. La Comisión europea ha declarado que “Hoy, más que nunca, es necesario garantizar que la elaboración de políticas se base en hechos y datos. El mundo y los problemas a los que nos enfrentamos son demasiado complejos para poder encontrar soluciones sin examinar antes los datos de forma estructurada y exhaustiva. El método de la Comisión funciona bien y ha permitido alcanzar resultados positivos (programa REFIT), [...] ha permitido evaluar sistemáticamente las nuevas propuestas y la legislación existente para alcanzar los resultados perseguidos y evitar costes reglamentarios innecesarios. Este método permite apreciar el fundamento de la legislación de forma exhaustiva, sistemática y sobre la base de datos⁶⁷”.

Este programa para mejorar las legislaciones supone intervenir en la elaboración de los programas de trabajo anuales de la Comisión europea, cada uno de los cuales incluye propuestas para nuevas iniciativas y una revisión de la calidad de la legislación vigente de la UE. Mediante evaluaciones de impacto, se valoran los posibles beneficios. Para garantizar el mejor resultado, participan distintos niveles de gobierno: la Comisión trabaja con el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea, los países de la UE y otras partes interesadas. A través de la plataforma creada para REFIT se hace posible que las autoridades nacionales, los ciudadanos y otras partes interesadas intervengan en la mejora de la legislación de la UE. Pueden hacer sugerencias sobre cómo reducir las cargas reglamentarias y administrativas de la legislación, etc⁶⁸.

En octavo lugar nuevas formas de trabajo, o también llamados trabajos emergentes, caracterizados porque son por cuenta propia, en la mayoría de los casos, muy competitivos en el sentido de que el trabajador está dispuesto a aceptar empleos puntuales y ocasionales, o el “trabajo a pedido” especialmente en sectores como el comercio minorista, la hostelería, la salud y la educación, que emplean a gran número de mujeres en todo el mundo. Estas formas de empleo se caracterizan por unos

⁶⁶ CHRISTIANSEN L, LIN H, PEREIRA J, TOPALOVA P, TURL R, y KOEVA P. “Resumen ejecutivo del informe Aprovecha el potencial de empleo de la Mujer en Europa. Factores determinantes y beneficios”. Fondo Monetario Internacional. En <https://www.imf.org/~media/Websites/IMF/imported...loe-pdfs/.../eur1601s.ashx>. 20 de agosto 2018.

⁶⁷ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, y al Comité de las Regiones: Conclusión del programa de mejora de la legislación: mejores soluciones y mejores resultados. Documento COM (2017) 651 final, de 24 de octubre de 2017. Pág 2.

⁶⁸ Para más información consultar https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_es. 20 de agosto de 2018.

horarios de trabajo comunicados a los trabajadores con poca antelación, por unas fluctuaciones considerables de las horas laborales y por la consulta casi inexistente con el personal a la hora de fijar sus horarios de trabajo. Esto dificulta la planificación de las obligaciones familiares y personales y también afecta negativamente a las relaciones personales. La remuneración es baja e imprevisible y la protección social inexistente o insuficiente casi siempre⁶⁹.

Y por último y en noveno lugar, y utilizando palabras de la propia OIT, “las mujeres están enojadas y son cada vez más las que expresan su ira”⁷⁰. Sólo tenemos que repasar los últimos acontecimientos producidos a nivel de España, el caso de la manada, las repetidas agresiones sexuales en lo que son fiestas típicas de España, que ahora son más conocidas por estas agresiones o abusos, que por la propia fiesta en sí. Otros movimientos de mujeres contra la violencia de género, como la campaña “Ni Una Menos”, o las campañas virales “#MeToo” y “Time’s Up” llevadas a cabo para protestar contra el acoso sexual y las violaciones. El hecho de que destacadas figuras femeninas de los medios de comunicación, cine, teatro, etc se hayan manifestado en este sentido, todo esto está provocando que lo que destaque sean las formas más extremistas de feminismo, las cuales, se han demostrado por la historia, no permiten el adecuado avance. Si volvemos al feminismo de la igualdad⁷¹, como manifestación extremista del feminismo, basado en que las mujeres deben dominar el espacio público y privado de todo ser humano, porque deben tender a ser iguales que los hombres que durante años las han dominado, si volvemos a esto, estaremos retrocediendo y además adoptando una postura que a efectos de la igualdad de oportunidades permite un avance muy sesgado. Y decimos todo esto, porque la alternativa, el llamado feminismo de la diferencia, más conciliador, y que parte de la idea de que hombres y mujeres deben estar en la esfera pública y privada, reconociendo las diferencias que existen entre ambos, y que proporciona planteamientos más eficaces, aún no ha alcanzado un nivel de madurez adecuado

⁶⁹ OIT. Iniciativa relativa a las mujeres en el trabajo. Op. cit. Pág. 7.

⁷⁰ OIT. Iniciativa relativa a las mujeres en el trabajo. Op. cit. Pág. 2.

⁷¹ Por ejemplo, hoy no se deja de repetir como un mantra que, para obtener en su día mejores empleos, las niñas deberían estudiar más bien ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas, o dedicarse a profesiones principalmente masculinas. A la inversa, rara vez se orienta a los niños varones hacia profesiones tradicionalmente femeninas, como la enfermería. De esta manera se refuerzan los clichés de que las mujeres valen menos, mientras la escasa valía que el mercado les atribuye se invoca para afirmar su intrínseca inferioridad y no para explicar las responsabilidades y competencias sesgadas que se asocian a su empleo. De esta manera se han generado, pues, incentivos para que tanto hombres como mujeres elijan profesiones «masculinas» en vez de «femeninas» y los ámbitos de estudio conexos, con el inconveniente de una desvalorización continua y unos salarios insuficientes para las profesiones predominantemente femeninas, y una limitación de la gama de opciones abiertas a los hombres y a las mujeres en cuanto al tipo de vida y a la trayectoria profesional que deberían adoptar. La transformación de los papeles respectivos de hombres y mujeres en el lugar de trabajo, en la familia y en la sociedad ha sido por tanto unilateral y desigual. OIT. Iniciativa relativa a las mujeres en el trabajo. Op. cit. Pág. 3.

para que podamos decir que se está aplicando en el diseño de cualquier política, medida, norma etc, que se apruebe⁷²

6. BIBLIOGRAFÍA

- ALBERDI, I. El significado del género en las ciencias sociales, en *Revista de Política y Sociedad*, n° 32, 1999.
- ALTIMIR, O. (1979), *La dimensión de la pobreza en América Latina*, Cuadernos de la CEPAL, Santiago de Chile
- ALTIMIR, O. (1979).
- ARRANZ J.M. GARCÍA SERRANO C. HERNANZ V. Índice de calidad en el empleo. Asemplo. Publicado por la Universidad de Alcalá. 2016. En [https://asemplo.com/servicio/.../Indice %20de %20Calidad %20del %20 Empleo.pdf](https://asemplo.com/servicio/.../Indice%20de%20Calidad%20del%20Empleo.pdf). 13 de agosto 2018.
- ASTELARRA, J. *Veinte años de Políticas de Igualdad*. Ediciones Cinca. Instituto de la Mujer, Madrid, 2005.
- AYALA ALFONSO D.E. *Feminización de la Pobreza: incorporación de la perspectiva de género para entender la multidimensionalidad de la pobreza*. 2015. En revistascientificas.una.py/index.php/RE/article/view/674. 10 de agosto de 2018.
- CABRERA CABRERA F.J. *Pobreza y Exclusión desde la perspectiva de género*. En el libro *Género y Desigualdad: la feminización de la pobreza*. Universidad Pontificia de Comillas. 2004.
- CANTÓ SÁNCHEZ O, CEBRIÁN I, MOREN G. *Género y Pobreza*. En el libro *Las mujeres en la Gran Recesión: políticas de austeridad, reformas estructurales y retroceso en la igualdad de género* 2015.
- CARBALLO DE LA RIVA M, LEYRA FATOU B. *Consideraciones sobre la pobreza y las desigualdades de género*. En el libro *Género y desarrollo: cuestiones clave desde una perspectiva feminista*. 2017.
- COBO R. *Multiculturalismo, democracia paritaria y participación política*. *Revista de Política y Sociedad* n° 32, 1999.
- CHANT, S. *Nuevas contribuciones al análisis de la pobreza: desafíos metodológicos y conceptuales para entender la pobreza desde una perspectiva de género* (col. *Mujer y desarrollo*, 47). Santiago, Chile, Naciones Unidas. CEPAL 2003

⁷² El presente informe trata de demostrar que, para lograr la igualdad de género de hecho, es esencial que las sociedades reconozcan el derecho de mujeres y hombres a trabajar y a recibir y prestar cuidados. En particular, cuando no se tienen en cuenta las responsabilidades familiares de los trabajadores se crean condiciones que favorecen la segregación sectorial y ocupacional, así como la aparición de grandes diferencias en salarios, jornada laboral y acceso a la protección social. Por ello, las disparidades de género en el trabajo podrán eliminarse solo si se neutralizan las des

- CHRISTIANSEN L, LIN H, PEREIRA J, TOPALOVA P, TURL R, y KOEVA P. Resumen ejecutivo del informe Aprovecha el potencial de empleo de la Mujer en Europa. Factores determinantes y beneficios. Fondo Monetario Internacional. En <https://www.imf.org/~media/Websites/IMF/imported...loe-pdfs/.../eur1601s.ashx>
- DOMÍNGUEZ ALCON, C. en el Prólogo del libro Políticas de género en la Unión Europea. ROSSILLI M. (coord). Narcea, Madrid, 2001.
- ESPINO A. Género y pobreza: discusión conceptual y desafíos, Revista de estudios de género. La ventana, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 2007,
- FERES J.C. y MANCERO X. Enfoques para la medición de la pobreza: Breve revisión de la literatura. En [https://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/bibliografia/capitulo-I/Feres %20Juan %20Carlos %20y %20Xavier %20Mancero %20\(2001a\) %20Enfoques %20para %20la %20medicion %20de %20la %20pobreza.pdf](https://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/bibliografia/capitulo-I/Feres%20Juan%20Carlos%20y%20Xavier%20Mancero%20(2001a)%20Enfoques%20para%20la%20medicion%20de%20la%20pobreza.pdf). 8 de mayo de 2018.
- GÓNZALEZ L *et al.* “The Similarity between the Square of the Coefficient of Variation and the Gini Index of a General Random Variable”. *Revista de Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa* 10. 2010
- KABEER N, y NATALI, L. “Gender Equality and Economic Growth: Is there a Win-Win?” IDS Working Paper 417, IDS. <https://www.ids.ac.uk/publication/gender-equality-and-economic-growth-is-there-a-win-win>. 2013
- LAURETIS T, Diferencias: etapas de un camino a través del feminismo, en Cuadernos inacabados, Madrid, 2000.
- LOMBARDO, E. El mainstreaming: la aplicación de la transversalidad en la Unión Europea, en Aequalitas: Revista jurídica de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, nº 12 de 2003.
- MATEO PÉREZ M.A. ¿Conoces a alguien más pobre que yo?: definiciones de la pobreza desde la perspectiva de género. En el libro Mujeres pobres: indicadores de empobrecimiento en la España de hoy / coord. por José María Tortosa Blasco, 2002.
- MATEO PÉREZ M.A. La Perspectiva de Género en los estudios sobre Pobreza y Desarrollo. Instituto Universitario de Desarrollo Social y Paz. Universidad de Alicante (España).
- MONCADA I y RALLO J. R. Mitos y Realidades. La Desigualdad en España. ¿Realmente es España uno de los países más desiguales de Europa?. Publicado por el Instituto Juan de Mariana. Enero de 2016. Madrid.

- PRIETO C. Los estudios sobre mujer, trabajo y empleo: caminos recorridos, caminos por recorrer. *Revista de Política y Sociedad*, nº 32, 1999.
- RALLO, J. R. Una revolución liberal para España. Deusto. 2014.
- RALLO, J. R. Contra la renta básica: Por qué la redistribución de la renta restringe nuestras libertades y nos empobrece a todos. Deusto. 2015
- RALLO, J. R. Las “rentas del capital” no crecen en España. *Voz Populi*. 2015
- SLESNICK D. T. Consumption and social welfare: Living standards and their distribution in the United States. Cambridge University Press. 2001
- STREETEN, P. (1986), Lo primero es lo primero. Satisfacer las necesidades humanas básicas en los países en desarrollo, Tecnos-Serie Banco Mundial, Madrid.
- TÖRMÄLEHTO, V.-M. y SAULI, H. (2013). The distributional impact of imputed rent in EU-SILC 2007-2010. EUROSTAT: Methodologies and working papers.
- TORTOSA BLASCO J.M. Pobreza y perspectiva de género. *Revista de Treball Social* nº 195, 2002
- TORTOSA J.M. Feminización de la pobreza y perspectiva de género. Universidad de Alicante. *Revista Internacional de Organizaciones* .nº 3 2009. en <http://www.revista-río.org>. 6 de agosto de 2018.

LAS RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICAS Y LOS TRABAJADORES POBRES: ¿UNA SOLUCIÓN DE FUTURO?

CAROLINA GALA DURÁN

*Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad Autónoma de Barcelona*

1. INTRODUCCIÓN

Como es sabido, uno de los efectos de la crisis económica que estamos viviendo desde el año 2008 es el incremento del número de trabajadores pobres en nuestro país y en los países de nuestro entorno. Figura, la del trabajador pobre (“*working poor*”)¹, que entrelaza los conceptos de pobreza y trabajo, esto es, pone de manifiesto la situación de aquellas personas que teniendo un empleo -ya vivan solas o bien con otros familiares-, los ingresos que éste le aporta y/o su propia situación personal o familiar no les permite alcanzar los estándares mínimos para subsistir dignamente. Nos encontramos, además, en un contexto en el que la pobreza en el trabajo no deriva frecuentemente de la percepción de un salario bajo, sino de otros factores como, principalmente, la propia conformación de la unidad familiar (personas que viven solas, familias monoparentales o familias con hijos en la que solo uno de los progenitores trabaja) o de la baja intensidad en el trabajo (contratos temporales, a tiempo parcial, empleos discontinuos...). A los que pueden añadirse factores adicionales como el género (en España, en el año 2015, la tasa de riesgo de

¹ Sobre la delimitación de esta figura CALVO GALLEGU, F.J., “Trabajadores pobres y pobreza de los ocupados: Una primera aproximación”, en CALVO GALLEGU, F.J., GÓMEZ-ALVAREZ DÍAZ, M.R. (Dir.) *Trabajadores pobres y pobreza en el trabajo*, Ed. Laborum, 2017, pág. 17 y ss.; GARCÍA ESPEJO, I., IBÁÑEZ PASCUAL, M., “Los trabajadores pobres y los bajos salarios en España: un análisis de los factores familiares y laborales asociados a las distintas situaciones de pobreza”, *EMPIRIA*, núm. 14, 2007, pág. 41 y ss.; EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS: “Working poor in the European Union”, 2004; y MARX, I. y NOLAN, B., “Trabajadores pobres”, *Papeles de Economía Española*, núm. 135, 2013, pág. 99 y ss.

pobreza de los trabajadores asalariados hombres era un 0,8 inferior a la de las mujeres²), el nivel de estudios³ o la edad (en concreto “la menor edad” del trabajador).

De este modo, a efectos meramente recordatorios, cabe señalar que, en el año 2015, el 31,3 % del total de la población española se encontraba en riesgo de pobreza o exclusión social, y el 15,7 % de los ocupados estaban en tal situación, así como el 13,2 % de los trabajadores asalariados; a nivel de la UE27, en el año 2014 el 25,2 % de la población total estaba en riesgo de pobreza o exclusión social, el 13,1 % de los ocupados y el 11 % de los trabajadores asalariados⁴. A lo que cabe añadir que el riesgo de pobreza en el trabajo en el caso de los contratados temporales en España, en 2015, era del 26 %, frente al 5,7 % de los contratados indefinidos. Y en el caso del trabajo a tiempo parcial ese riesgo era del 27,1 % frente al 10,3 % en el supuesto del trabajo a tiempo completo⁵.

Y también cabe tener presente que, si nos adentramos un poco más en esta interrelación entre el riesgo de pobreza y la situación laboral y familiar del trabajador, podemos identificar tres realidades de interés a los efectos de este trabajo⁶: a) los trabajadores asalariados que viven en un hogar pobre y que perciben un salario/hora bajo⁷, que tendrían la calificación de trabajadores pobres; b) los trabajadores asalariados que perciben un salario/hora bajo y que, sin embargo, pertenecen a un

² CALVO GALLEGU, F.J., “Trabajadores pobres...”, ob.cit., pág. 33, que cita como fuente EUROSTAT. También cabe destacar que “... con o sin trabajo, las mujeres son quienes peores resultados obtienen en el informe de la pobreza. En todos los rangos laborales cobran menos que los hombres. Unos cinco euros menos a la hora. Una de las conclusiones hiela la sangre: se cree que prácticamente la mitad de las mujeres serían pobres si tuviesen que depender solo de sus ingresos, por culpa del trabajo a tiempo parcial, la brecha salarial, la subocupación, las exiguas pensiones y la insuficiencia de servicios públicos gratuitos. Para una mujer trabajadora el riesgo de caer en la pobreza sigue creciendo a pesar de la supuesta recuperación...”, en “Pobres trabajadores pobres”, El Periódico, 17-11-2016.

³ En el caso de España, el riesgo de pobreza era, en el año 2015, del 21,7 % en los casos de estudios de primaria y 1ª etapa de la educación secundaria, del 13,7 % en la 2ª etapa de educación secundaria y postsecundaria no superior y del 6,5 % en 1er y 2º ciclo de educación superior y doctorado.

⁴ CALVO GALLEGU, F. J., “Trabajadores pobres...”, ob.cit., pág. 27, que se basa en los datos EUROSTAT. Vid también, AYALA CAÑÓN, L. (coord.), “Distribución de la renta, condiciones de vida y políticas redistributivas”, en VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014, pág. 67 y ss.; “Aumenta la tasa de trabajadores pobres”, www.hoac.es; “Pobres trabajadores pobres”, El Periódico, 17-11-2016; “Aumenta hasta casi el 15 % la cifra de trabajadores pobres en España”, El Mundo, 2-06-2016; y “Los trabajadores pobres”, El País, 25-5-2016. Asimismo, según la Fundación FOESSA la tasa de pobreza entre las personas en desempleo es del 44,8 %.

⁵ CALVO GALLEGU, F.J., “Trabajadores pobres...”, ob.cit. págs. 35-36, que cita como fuente EUROSTAT.

⁶ A este respecto, GARCÍA ESPEJO, I., IBÁÑEZ PASCUAL, M., “Los trabajadores pobres...”, ob.cit., pág. 53 y ss.

⁷ Sobre los bajos salarios en España DAVIA, M.A., “Evolución del empleo de bajos salarios en España”, VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014, Fundación FOESSA, pág. 2 y ss.

hogar que no es pobre (las características de su familia son las que le alejan del riesgo de pobreza y, por tanto, no sería trabajador pobre a pesar de su bajo salario); y, c) los trabajadores asalariados que no perciben un salario/hora bajo y que, sin embargo, conviven en un hogar pobre, lo que les convierte en trabajadores pobres. Hogar pobre que, siguiendo los indicadores de EUROSTAT, se define como aquel cuyos recursos se encuentran por debajo del 60 % de la mediana de los ingresos por unidad de consumo de las personas.

Dentro de la primera situación se situarían dos perfiles: el del hogar en el que solo el hombre cabeza de familia trabaja de manera remunerada a tiempo completo, especialmente si hay niños en el hogar⁸, y el del hogar monoparental donde la mujer es la sustentadora principal y hay hijos dependientes (esta situación se vincula no sólo a las cargas familiares, sino a los sueldos más bajos de las mujeres y a la elevada presencia femenina entre los trabajadores con sueldos bajos)⁹.

Por su parte, el perfil de los trabajadores con salarios bajos que no viven en hogares pobres se identifica con las mujeres casadas y con los jóvenes no emancipados, por cuanto, en ambos casos, aun percibiendo salarios bajos, conviven en hogares que reciben también otros salarios¹⁰. Y, en fin, el perfil de los trabajadores asalariados que no tienen salarios bajos pero cuya situación familiar los lleva a la situación de pobreza se vincula a la presencia de personas dependientes y a la baja intensidad laboral¹¹.

Pues bien, partiendo de lo anterior, el objetivo de este trabajo es analizar si ante la concreta situación de necesidad en la que se encuentran los trabajadores pobres, las rentas mínimas de inserción autonómicas existentes actualmente constituyen una vía de ayuda, o, en otras palabras, si tal y como están conformadas en estos momentos esas rentas mínimas de inserción en España pueden servir de apoyo para este colectivo y, en su caso, de qué manera. Y aunque adelantemos conclusiones, veremos que, solo muy parcialmente, las rentas mínimas de inserción sirven para ayudar a este colectivo, y ello se debe, a nuestro entender, a que éstas siguen estando destinadas a atender las necesidades de otros colectivos, aquéllos que se encuentran en una situación de exclusión social estructural y no coyuntural (donde, en principio y si no se cronifica su situación, cabría encuadrar a los trabajadores pobres). Si bien, en algunas Comunidades Autónomas, en los últimos años y como consecuencia de la crisis económica y de un cambio de visión respecto

⁸ GARCÍA ESPEJO, I., IBÁÑEZ PASCUAL, M., “Los trabajadores pobres...”, ob.cit., págs. 56 y 59-60, quienes añaden que, en esta situación, sobre todo si hay hijos pequeños, a la familia no le interesará que la mujer trabaje, pues su bajo sueldo (vinculado muy probablemente a su escasa formación) no compensará los gastos de cuidado en los que incurrirá la familia.

⁹ GARCÍA ESPEJO, I., IBÁÑEZ PASCUAL, M., “Los trabajadores pobres...”, ob.cit., pág. 58.

¹⁰ GARCÍA ESPEJO, I., IBÁÑEZ PASCUAL, M., “Los trabajadores pobres...”, ob.cit., págs. 58-59 y 60-61.

¹¹ GARCÍA ESPEJO, I., IBÁÑEZ PASCUAL, M., “Los trabajadores pobres...”, ob.cit., págs. 59 y 61-62.

al papel que deben jugar estas rentas, se tiene también presente, como veremos, a los trabajadores pobres, aunque sea de una forma limitada (es el caso del País Vasco y la Comunidad Valenciana).

2. EL PAPEL DE LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN

Desde una perspectiva general y como recordatorio de las características y funciones que presentan en la actualidad las rentas mínimas de inserción autonómicas, cabe realizar las siguientes consideraciones:

1ª) Se trata de ayudas de competencia autonómica, fundamentadas en el artículo 148.1.20 de la Constitución y financiadas a cargo de recursos propios. Ayudas que, en bastantes casos, se encuentran reflejadas también en el correspondiente Estatuto de Autonomía¹² y que tienen ya una cierta tradición en nuestro ordenamiento jurídico, si bien, en bastantes Comunidades Autónomas, estas ayudas se han reformado en los últimos años, con el objetivo de mejorar su gestión y/o su cobertura. Cabe tener presente, no obstante, que, aun tratándose de una materia regulada a nivel autonómico, ello no excluye la posible intervención estatal¹³.

2ª) Aun cuando, como tipo específico de ayudas sociales vinculadas a la asistencia social, podemos denominarlas de forma conjunta como rentas mínimas de inserción o ayudas de garantía de ingresos mínimos, en las distintas Comunidades Autónomas se utilizan términos diferentes para referirse a ellas, que, además, han ido evolucionando con el tiempo. Así, podemos hablar actualmente de renta garantizada¹⁴ o de renta garantizada de ciudadanía¹⁵, renta básica de inserción¹⁶, renta de garantía de ingresos¹⁷, salario social básico¹⁸, ingreso mínimo de solidaridad¹⁹, renta de ciudadanía²⁰, renta social básica²¹, renta social garantizada²², renta de

¹² A modo de ejemplo, art. 13.9 Estatuto de Autonomía de Castilla y León y art. 23 Estatuto de Autonomía de Andalucía.

¹³ En relación con el reparto competencial, SARAGOSSÀ i SARAGOSSÀ, J.V., “Asistencia social y rentas mínimas de inserción: un debate inacabado”, en CARDONA RUBERT, M. B. (Coord.), *Empleo y exclusión social: rentas mínimas y otros mecanismos de inserción sociolaboral*, libro en línea, Bomarzo, 2008, pág. 145 y ss.; y TORREJÓN VELARDIEZ, M., “Las políticas contra la exclusión social en España desde una perspectiva territorial”, en CARDONA RUBERT, M.B. (Coord.), *Empleo...*, ob.cit. pág. 73 y ss.

¹⁴ Navarra (Ley Foral 15/2016).

¹⁵ Castilla y León (Decreto Legislativo 1/2014) y Cataluña (Ley 14/2017).

¹⁶ Extremadura (Ley 9/2014) y Murcia (Ley 3/2007).

¹⁷ País Vasco.

¹⁸ Asturias (Ley 4/2005 y Decreto 29/2011).

¹⁹ Castilla-La Mancha (Decreto 179/2002).

²⁰ La Rioja (Ley 4/2017).

²¹ Cantabria (Ley 2/2007). En el caso de Madrid: renta mínima de inserción (Ley 15/2001).

²² Islas Baleares (Ley 5/2016).

integración social²³, renta mínima de inserción social²⁴, prestación de inserción²⁵ o ingreso o renta de inclusión²⁶. Diversidad terminológica que, aunque fundamentada en el ejercicio de las competencias exclusivas autonómicas, crea una cierta confusión, al tratarse, como veremos, de ayudas que siguen unas pautas comunes.

E incluso cabe señalar que, con las reformas acaecidas en los últimos tiempos, se ha puesto de moda hablar de “*renta garantizada*” o “*renta de garantía de ingresos o de ciudadanía*”; terminología que es equívoca, por cuanto podríamos confundir estas ayudas con las rentas de ciudadanía o rentas básicas de las que se ha hablado también en los últimos años y con las que tienen muy poco o nada que ver, por cuanto las rentas mínimas se destinan a colectivos específicos de la sociedad -aquéllos que se encuentran en situación de pobreza y/o de exclusión social-, mientras que las rentas de ciudadanía o rentas básicas van dirigidas a todos los ciudadanos de un país y, en consecuencia, se van a percibir por el mero hecho de ser ciudadano y con independencia de la situación o de los recursos económicos con los que se cuente. La lógica de fondo es totalmente distinta.

3^a) Las rentas mínimas, tal y como reconoce la normativa autonómica, son ayudas de “*último recurso*”, esto es, son la última solución para una persona (“*la última red de protección*”), por lo que no se percibirán si ésta puede tener derecho a una prestación contributiva o no contributiva del sistema de Seguridad Social o a cualquier otro tipo de ayuda, pública o privada (incluido el derecho de alimentos...). Por tanto, constituyen una prestación económica complementaria y subsidiaria de cualquier otro tipo de recursos, derechos, rendimientos de bienes y prestaciones sociales económicas que pudieran corresponder al titular o a cualquiera de los miembros de su unidad de convivencia, y que deben ser reclamados y hacerse valer íntegramente con carácter previo a la solicitud²⁷.

Y también cabe mencionar que algunas Comunidades Autónomas prevén expresamente la posibilidad de compatibilizar el cobro de las prestaciones por desempleo, incapacidad temporal, maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo o las prestaciones no contributivas con este tipo de ayudas. Y esta compatibilidad se ha ampliado en los últimos años, como consecuencia de la crisis económica, con el objetivo precisamente, tal y como se reconoce en algún supuesto, de ayudar a las personas y familias afectadas por aquélla²⁸.

²³ Galicia (Ley 10/2013).

²⁴ Andalucía (DL 3/2017).

²⁵ Canarias (Ley 1/2007).

²⁶ Comunidad Valenciana (Ley 19/2017) y Aragón (Ley 1/1993).

²⁷ A modo de ejemplo, art. 2.2 Ley 4/2005, Asturias; art. 2 Ley 5/2016, Islas Baleares; art. 28 Ley 2/2007, Cantabria; art. 6 Ley 1/1993, Aragón; art. 5 DL 3/2017, Andalucía; art. 5 Decreto 179/2002, Castilla-La Mancha; art. 7 Decreto 136/2007, Canarias; art. 4 Ley 3/2007, Murcia; y art. 4 Ley 15/2001, Madrid.

²⁸ Es el caso de Castilla y León.

4ª) Constituyen un derecho subjetivo de las personas que cumplen los requisitos previstos legalmente y tienen un carácter intransferible²⁹.

5ª) Cada Comunidad Autónoma ha regulado este tipo de ayudas y si bien, existe un claro trasfondo común, presentan algunas diferencias interesantes, y, entre ellas, alguna relacionada, como veremos más adelante, con el caso de los trabajadores pobres. Como elementos comunes cabe mencionar los siguientes:

a) Estas ayudas, de carácter periódico, van destinadas a las personas que carecen de los recursos económicos suficientes para cubrir sus necesidades básicas, tomándose como referencia una unidad familiar o de convivencia, ya sea unipersonal o pluripersonal.

En palabras del artículo 3 de la Ley 4/2005 de Asturias, nos encontramos ante una prestación económica dirigida a las personas que carezcan de recursos económicos suficientes para cubrir sus necesidades básicas, sobre la base de una unidad económica de convivencia independiente³⁰. O como señala, con mayor detalle, la Ley 2/2007 de Cantabria, se trata de una prestación económica de carácter periódico destinada a hacer efectivo el derecho a la protección social en situación de carencia de recursos económicos, posibilitando a las personas en situación o riesgo de exclusión social la cobertura de sus necesidades básicas y proporcionándoles los medios necesarios para el ejercicio efectivo del derecho a la incorporación a la comunidad mediante la participación en convenios de incorporación social³¹.

De hecho, tal y como recuerda la normativa autonómica, esta ayuda se otorga exclusivamente a los fines alimenticios establecidos en el artículo 142 y concordantes del Código Civil³².

Se trata, por tanto, de una prestación de carácter asistencial que complementa el sistema público estatal de pensiones contributivas o no contributivas.

b) En concordancia con lo anterior, su finalidad concreta es atender las necesidades básicas del solicitante y su núcleo familiar de convivencia y promover su inserción social y laboral. Se pretende garantizar, en definitiva, unos ingresos mínimos y un apoyo personalizado que favorezca la incorporación e inserción social de las personas y colectivos en riesgo de exclusión, sobre todo en materia de salud, vivienda, educación, formación y empleo³³.

²⁹ A modo de ejemplo, art. 1.4 Decreto 29/2011, Asturias; art. 2 Ley 5/2016, Islas Baleares; art. 4 DL 1/2014, Castilla y León; art. 3 Ley 1/1993, Aragón; y art. 3 Ley 3/2007, Murcia.

³⁰ También, art. 1.1 Decreto 29/2011, Asturias.

³¹ Art. 28.

³² A modo de ejemplo, art. 1.3 Decreto 29/2011, Asturias; art. 5 Ley 1/2007, Canarias; y art. 3 Ley 3/2007, Murcia.

³³ Art. 1 Ley 4/2005, Asturias.

Tal y como señala el artículo 5 del Decreto Legislativo 1/2014, de Castilla y León, el fin de esta ayuda es proporcionar los medios y apoyos necesarios para atender las necesidades básicas de subsistencia y promover la integración de quienes se encuentren en situación de exclusión social. Dicha integración se facilitará mediante el apoyo económico y a través de las actuaciones que se determinen en el proyecto individualizado de inserción. O en palabras del artículo 6 del Decreto-ley 3/2017, de Andalucía, esta ayuda tiene como fines: 1) reducir la tasa de pobreza y de exclusión social en Andalucía, especialmente la pobreza infantil; 2) mejorar las posibilidades de inclusión social y laboral de las personas en situación de pobreza, exclusión social o riesgo de estarlo, especialmente de aquellas que tienen menores a su cargo y teniendo en cuenta la diferente situación de los hombres y las mujeres; y, 3) aumentar el grado de autonomía personal y familiar y atender la satisfacción de las necesidades básicas para una vida digna de la unidad familiar.

c) Algunos colectivos tienen un trato particular, como consecuencia de la situación en la que se encuentran. Es el caso, por ejemplo, de las víctimas de violencia de género, emigrantes retornados, familias con personas con discapacidad, huérfanos tutelados, personas sin hogar o en proceso de desahucio, etc.

d) Como hemos visto, estas ayudas tienen como referencia a una unidad familiar o de convivencia, definida principalmente en torno al vínculo familiar, pero no siempre. De este modo, se consideran como tal: la persona solicitante y, en su caso, quienes vivan con ella en una misma vivienda o alojamiento, ya sea por unidad matrimonial o afectiva análoga y permanente como pareja estable, por parentesco de consanguinidad hasta el segundo grado o afinidad hasta el primer grado, así como por adopción, tutela o acogimiento familiar³⁴. O bien, se califica como tal: 1) una persona sola; 2) dos personas unidas por matrimonio o relación estable y acreditada análoga a la conyugal; 3) dos o más personas que convivan en el mismo domicilio y estén unidas por parentesco hasta el segundo grado de consanguinidad, afinidad o adopción; y, 4) dos o más personas que convivan en el mismo domicilio en razón de tutela o acogimiento familiar³⁵. Los grados de parentesco llegan en algún caso al cuarto grado y el de afinidad al segundo, en relación con el solicitante³⁶, o bien se limitan exclusivamente al primer grado³⁷, segundo grado³⁸ o tercer grado³⁹, o al segundo de consanguinidad y primero de afinidad⁴⁰.

³⁴ Art. 8.1 Ley 4/2005 y 3 Decreto 29/2011, Asturias.

³⁵ Art. 8 DL 1/2014, Castilla y León.

³⁶ Art. 5 Ley 1/1993, Aragón; art. 2 Decreto 179/2002, Castilla-La Mancha; art. 7 Ley 15/2001, Madrid; y art. 5 Decreto 147/2010, País Vasco.

³⁷ Art. 4 DL 3/2017, Andalucía.

³⁸ Art. 4 Decreto 136/2007, Canarias; art. 8 Ley 3/2007, Murcia; y art. 6 Ley 14/2017, Cataluña.

³⁹ Art. 9 Ley 9/2014, Extremadura.

⁴⁰ Art. 5 Ley 15/2016, Navarra; y art. 5 Ley 19/2017, Comunidad Valenciana.

Sin embargo, en algún caso también se consideran unidades de convivencia aquéllas en las que no se da el vínculo familiar, calificándose como tal, la de dos o más personas que, no estando unidas entre sí por relaciones familiares, viven juntas en una misma vivienda o alojamiento debido a situaciones constatables de extrema necesidad⁴¹.

Por otra parte, en algunas Comunidades Autónomas se exige expresamente que la unidad se haya constituido con una antelación mínima a la fecha de presentación de la solicitud: 6 meses⁴² o un año⁴³, aunque existen excepciones (personas en situación de desarraigo social, discapacidad, violencia de género, o supuestos de crisis matrimonial, pensionistas o cuando existen menores a cargo)⁴⁴.

e) Se exige un requisito mínimo de edad, normalmente los 23⁴⁵ o 25⁴⁶ años y una edad máxima, los 65 años (que es la edad mínima para poder acceder a la pensión de jubilación no contributiva, salvo que tengan a su cargo personas menores de edad o en situación de dependencia⁴⁷). Hay casos, no obstante, en que la edad se sitúa en los 18 años⁴⁸.

Y solo en determinados supuestos puede accederse a la ayuda cuando se tienen entre 18 años y 23 o 25 años; así, por ejemplo, en situaciones de orfandad absoluta o discapacidad, se tienen menores o personas dependientes a cargo, se acredita una relación matrimonial o afectiva análoga y permanente, son víctimas de violencia de género o doméstica o han concluido su estancia en instituciones tutelares de menores por límite de edad, en instituciones de reforma de menores, o en instituciones penitenciarias⁴⁹. También se prevé el caso de una unidad familiar pluripersonal sin menores a cargo, pero siempre que se haya vivido de forma independiente al menos los dos años inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud en un domicilio distinto al de sus progenitores⁵⁰.

⁴¹ Arts. 8.1 Ley 4/2005 y 3 Decreto 29/2011, Asturias; y art. 5 Decreto 147/2010, País Vasco.

⁴² Arts. 9 Ley 4/2005 y 9.1 Decreto 29/2011, Asturias; art. 6 Ley 5/2016, Baleares (con excepciones); y art. 6 Ley 15/2001, Madrid.

⁴³ Art. 4 Decreto 41/2017, La Rioja; y art. 7 Decreto 163/2017, Murcia. También, País Vasco.

⁴⁴ Art. 6 Ley 5/2016, Baleares.

⁴⁵ Art. 29 Ley 2/2007, Cantabria; art. 9 Decreto 147/2010, País Vasco; y art. 7 Ley 14/2017, Cataluña.

⁴⁶ Arts. 7 Ley 4/2005 y 6 Decreto 29/2011, Asturias; art. 6 Ley 5/2016, Islas Baleares; art. 3 DL 3/2017, Andalucía; y art. 7 Ley 1/2007, Canarias. También, Galicia, Murcia, Madrid, Extremadura, Navarra, Comunidad Valenciana y Castilla y León.

⁴⁷ Art. 29 Ley 2/2007, Cantabria; y art. 7 Decreto 163/2017, Murcia.

⁴⁸ Art. 4 Ley 1/1993, Aragón.

⁴⁹ Como ejemplos: art. 7.2 Ley 4/2005, Asturias; art. 3 DL 3/2017, Andalucía; art. 7 Ley 1/2007, Canarias; art. 6 Ley 15/2011, Madrid; art. 7 Ley 3/2007, Murcia; y art. 10 Ley 9/2014, Extremadura.

⁵⁰ Art. 3 DL 3/2017, Andalucía; art. 10 Ley 9/2014, Extremadura; y art. 5 Ley 15/2016, Navarra. También País Vasco y Comunidad Valenciana.

Y, aún más excepcionalmente, podrá acudir a esta ayuda cuando se tienen entre 16 y 18 años; exigiéndose que se dé alguna de las siguientes circunstancias: 1) que hubieran vivido de forma independiente de su familia de origen durante al menos tres años, y que en ese período hayan estado al menos dos años en situación de alta en la Seguridad Social o en situación asimilada al alta; 2) tengan familiares a su cargo; 3) hayan estado bajo la guarda de la administración; 4) que sean huérfanos de padre y madre sin derecho a pensión; y, 5) que sean víctimas de violencia de género⁵¹. O bien que hubieran estado tutelados por la administración autonómica⁵².

f) Constituye un requisito imprescindible estar empadronado, y haber residido en la correspondiente Comunidad Autónoma durante un período previo, de uno⁵³, dos⁵⁴ o incluso tres años⁵⁵ antes de la solicitud y seguir residiendo en el momento de la solicitud y durante toda la percepción de la ayuda (solo se admiten salidas por períodos muy cortos de tiempo). Con ello se pretende evitar que residentes en otras Comunidades Autónomas se trasladen con el objetivo de percibir una ayuda más elevada, lo que puede ser comprensible, pero también esta exigencia incorpora un importante grado de rigidez a este tipo de ayudas. Solo en algunas normas autonómicas se reconoce expresamente un régimen de reciprocidad entre Comunidades Autónomas⁵⁶.

Si se trata de extranjeros se exige la residencia legal durante el período de tiempo establecido legalmente.

En todo caso, se da un trato especial en este ámbito a ciertos colectivos como los emigrantes retornados de otros países o sus descendientes, las personas refugiadas o beneficiarias de protección internacional, las mujeres víctimas de violencia de género, quienes hayan sido objeto de acogimiento familiar o procedan de instituciones de protección de menores, los apátridas o las personas en situación de necesidad extrema sobrevenida⁵⁷.

Y también cabe tener presente que este requisito no se ve afectado por el hecho de producirse salidas temporales fuera de la Comunidad Autónoma por

⁵¹ Art. 10 DL 1/2014. También prevé esta situación: art. 3 DL 3/2017, Andalucía; y art. 12 Ley 19/2017, Comunidad Valenciana.

⁵² Art. 7 Ley 1/2007, Canarias.

⁵³ Art. 2 Decreto 41/2017, La Rioja; art. 29 Ley 2/2007, Cantabria; art. 10 DL 1/2014, Castilla y León; art. 4 Ley 1/1993, Aragón; y art. 7 DL 3/2017, Andalucía. También, Galicia, Canarias, Murcia, Madrid, Extremadura, País Vasco, Comunidad Valenciana.

⁵⁴ Art. 9 Ley 4/2005 y 8 Decreto 29/2011, Asturias; art. 5 Ley 15/2016, Navarra (con excepciones); y art. 7 Ley 14/2017, Cataluña.

⁵⁵ Art. 6 Ley 5/2016, Baleares.

⁵⁶ Art. 10 Decreto 29/2011, Asturias; art. 29 Ley 2/2007, Cantabria; y art. 7 Ley 3/2007, Murcia.

⁵⁷ Art. 2 Decreto 41/2017, La Rioja; arts. 10 Ley 4/2005 y 8 Decreto 29/2011, Asturias; art. 29 Ley 2/2007, Cantabria; art. 7 DL 3/2017, Andalucía; y art. 7 Ley 1/2007, Canarias. También, Galicia y Comunidad Valenciana.

motivos formativos, laborales u otros motivos (malos tratos familiares, tratamientos sociosanitarios de rehabilitación, cumplimiento de condena penal...)⁵⁸. En algún caso, no obstante, solo se permiten salidas que no superen un mes, en un período de doce meses, previa comunicación a la administración correspondiente⁵⁹, o bien se exige la presencia durante el 90 % de los días del año natural⁶⁰.

g) Dado su carácter asistencial, para poder acceder a estas ayudas no puede superarse un determinado límite de ingresos, que partiendo del supuesto de una persona que vive sola se va incrementando en función del número de integrantes de la unidad familiar (de forma decreciente, lo que resulta curioso y discutible; y a partir de un determinado miembro el importe ya no se incrementa). Cabe tener presente que la cuantía de ayuda a percibir suele constituir, a la vez, el límite máximo de ingresos para tener derecho a la misma⁶¹ (aunque existen algunas matizaciones, por ejemplo, en el caso de las Islas Baleares). En todo caso, si se supera este límite de ingresos no se reconoce la ayuda o bien se suspende, en el supuesto de que ya se hubiera reconocido.

A modo de ejemplo, el límite de ingresos se sitúa en el 80 % del IPREM cuando se trata de una sola persona, incrementado en un 20 % por el primer miembro de la unidad familiar o de convivencia, un 15 % más por el segundo y un 10 % más por cada miembro adicional, hasta un máximo del 125 %⁶²; o en el 75 % del IPREM, incrementado en un 15 % por el primer miembro, un 10 % más por el segundo, y un 5 % adicional a partir de ese momento⁶³. O bien se toma como parámetro de referencia el importe vigente de la pensión no contributiva⁶⁴.

Se trata, en todo caso, de límites de ingresos no muy elevados en la mayoría de los supuestos; hecho que, como veremos más adelante, constituye un obstáculo a los efectos de que los trabajadores pobres puedan acceder a este tipo de ayuda. Así:

⁵⁸ Art. 8.3 Decreto 29/2011, Asturias. En esa línea: art. 7 DL 3/2017.

⁵⁹ Art. 7 Ley 5/2016, Islas Baleares.

⁶⁰ Art. 30 Ley 2/2007, Cantabria.

⁶¹ A modo de ejemplo, art. 12 DL 1/2014, Castilla y León.

⁶² La Rioja.

⁶³ Art. 12 Ley 9/2014, Extremadura.

⁶⁴ Art. 8 Ley 15/2001, Madrid.

Unidad de convivencia unipersonal 2018

Comunidad Autónoma	Límite de ingresos 2018
Madrid	400 euros mensuales
Extremadura	403,38 euros mensuales
Galicia	403,38 euros mensuales
Andalucía	419,52 euros mensuales
Cantabria	430,27 euros mensuales
Castilla y León	430,27 euros mensuales
Murcia	430,27 euros mensuales
Islas Baleares	431,53 euros mensuales
Asturias	442,96 euros mensuales
Castilla-La Mancha	446,45 euros mensuales
Canarias	478,77 euros mensuales
Aragón	491 euros mensuales
Comunidad Valenciana	588,72 euros mensuales
Cataluña	604 euros mensuales
Navarra	610,80 euros mensuales
País Vasco ⁶⁵	644,49 euros mensuales

Unidad de convivencia de dos personas 2018

Comunidad Autónoma	Límite de ingresos 2018
Andalucía	473,30 euros mensuales
Galicia	478,68 euros mensuales
Extremadura	484,05 euros mensuales
Madrid	512,67 euros mensuales
Castilla y León	537,83 euros mensuales
Murcia	537,84 euros mensuales
Asturias	540,41 euros mensuales
Canarias	541,76 euros mensuales
Islas Baleares	560,99 euros mensuales
Cantabria	564,73 euros mensuales
Comunidad Valenciana	647,59 euros mensuales
Aragón	638,30 euros mensuales
Navarra	824,58 euros mensuales
País Vasco	827,59 euros mensuales
Cataluña	906 euros mensuales

⁶⁵ Se trata de la renta complementaria de ingresos del trabajo. También en el caso de la Comunidad Valenciana.

Unidad de convivencia de tres personas 2018

Comunidad Autónoma	Límite de ingresos 2018
Andalucía	527,08 euros mensuales
Extremadura	537,84 euros mensuales
Galicia	543,22 euros mensuales
Madrid	587,78 euros mensuales
Murcia	591,62 euros mensuales
Canarias	592,16 euros mensuales
Castilla y León	602,37 euros mensuales
Asturias	611,28 euros mensuales
Cantabria	621,20 euros mensuales
Islas Baleares	647,30 euros mensuales
Comunidad Valenciana	706,46 euros mensuales
Aragón	736 euros mensuales
País Vasco	915,47 euros mensuales
Navarra	977,28 euros mensuales
Cataluña	981 euros mensuales

Unidad de convivencia de cuatro personas 2018

Comunidad Autónoma	Límite de ingresos 2018
Andalucía	580,87 euros mensuales
Extremadura	591,62 euros mensuales
Galicia	597 euros mensuales
Canarias	623,66 euros mensuales
Castilla y León	645,39 euros mensuales
Murcia	645,40 euros mensuales
Madrid	662,89 euros mensuales
Cantabria	672,3 euros mensuales
Asturias	682,14 euros mensuales
Islas Baleares	690,45 euros mensuales
Aragón	736 euros mensuales
Comunidad Valenciana	765,33 euros mensuales
País Vasco	915,47 euros mensuales
Cataluña	1056 euros mensuales
Navarra	1068,9 euros mensuales

Unidad de convivencia de cinco personas 2018

Comunidad Autónoma	Límite de ingresos 2018
Extremadura	618,51 euros mensuales
Andalucía	634,65 euros mensuales
Galicia	645,41 euros mensuales ⁶⁶ / 650,78 euros mensuales ⁶⁷
Canarias	648,85 euros mensuales
Cantabria	672,3 euros mensuales
Castilla y León	688,41 euros mensuales
Murcia	688,43 euros mensuales
Asturias	713,16 euros mensuales
Islas Baleares	733,60 euros mensuales
Madrid	735,90 euros mensuales
Aragón	736 euros mensuales
Comunidad Valenciana	824,20 euros mensuales
País Vasco	915,47 euros mensuales
Navarra	1099,44 euros mensuales
Cataluña	1131 euros mensuales

Unidad de convivencia de seis personas 2018

Comunidad Autónoma	Límite de ingresos 2018
Extremadura	645,40 euros mensuales
Galicia	645,41 euros mensuales/ 704,56 euros mensuales
Canarias	667,75 euros mensuales
Cantabria	672,30 euros mensuales
Andalucía	672,30 euros mensuales
Castilla y León	699,19 euros mensuales
Asturias	730,88 euros mensuales
Murcia	731,46 euros mensuales
Madrid	735,90 euros mensuales
Aragón	736 euros mensuales
Islas Baleares	776,58 euros mensuales
Comunidad Valenciana	883,08 euros mensuales
País Vasco	915,47 euros mensuales
Cataluña	1131 euros mensuales
Navarra	1200 euros mensuales

⁶⁶ Sin menores.

⁶⁷ Con menores.

h) En todo caso, la cuantía de la ayuda no es elevada (con algunas excepciones) y depende del número de miembros de la unidad familiar. Así, se parte de un módulo básico para el caso de un solo beneficiario y se suman módulos complementarios por cada integrante adicional de la unidad familiar o de convivencia. En algunos casos se prevén módulos adicionales para hacer frente a situaciones de dependencia o discapacidad⁶⁸, o en el caso de familias monoparentales⁶⁹, o se fijan complementos en concepto de ayuda escolar y de transporte para la asistencia a actividades de formación⁷⁰.

Existen, no obstante, diferencias sustanciales en las cuantías a percibir entre las distintas Comunidades Autónomas. Así, por ejemplo, se percibe el 80 % del IPREM y un complemento por cada miembro adicional de la unidad familiar o de convivencia (de importe decreciente)⁷¹; el 78 % del IPREM, incrementado en un 10 % por cada persona integrante de la unidad familiar distinta de la persona solicitante⁷²; o el 76 % del IPREM, el 86 % en caso de dos miembros, 94 % si se trata de tres miembros o el 99 % en el supuesto de cuatro miembros en la unidad de convivencia⁷³. O, en fin, la cuantía se fija en la correspondiente Ley de Presupuestos⁷⁴.

Cabe tener presente también que, con independencia del número de miembros de la unidad familiar o de convivencia, las normas autonómicas establecen una cuantía máxima a percibir como, por ejemplo: el 175 % del módulo básico para una sola persona⁷⁵; o el 125 %⁷⁶, 130 %⁷⁷ ó 135 %⁷⁸ del IPREM o el 106 del IPREM con la inclusión de dos pagas extraordinarias⁷⁹, o, en fin, el 150 % del IPREM⁸⁰, la cuantía del SMI⁸¹ o el 125 % del SMI⁸².

En todo caso, las cuantías máximas a percibir, en función del número de miembros de la unidad de familiar o de convivencia, son las siguientes:

⁶⁸ Art. 2 Decreto 29/2011, Asturias.

⁶⁹ Art. 13 Decreto 147/2010, País Vasco. También, art. 11 DL 3/2017, Andalucía.

⁷⁰ Es el caso de Murcia.

⁷¹ La Rioja, Cantabria, Castilla y León, Aragón y Galicia.

⁷² Art. 11 DL 3/2017, Andalucía.

⁷³ Canarias, art. 9 Ley 1/2007.

⁷⁴ Es el caso de Asturias y Madrid.

⁷⁵ Art. 2.3 Decreto 29/2011, Asturias.

⁷⁶ Art. 32 Ley 2/2007, Cantabria; art. 11 DL 3/2017, Andalucía, aunque puede llegar al 145 % si hay, al menos, tres menores.

⁷⁷ Art. 19 DL 1/2014, Castilla y León.

⁷⁸ Galicia: 135 % del IPREM con menores y 120 % del IPREM sin menores. También Extremadura.

⁷⁹ Art. 9 Ley 1/2007.

⁸⁰ Art. 10 Ley 3/2007, Murcia.

⁸¹ Art. 10 Ley 15/2001, Madrid.

⁸² Art. 13 Decreto 147/2010, País Vasco.

Unidad de convivencia unipersonal 2018

Comunidad Autónoma	Cuantía máxima a percibir 2018
Madrid	400 euros mensuales
Extremadura	403,38 euros mensuales
Galicia	403,38 euros mensuales
Andalucía	419,52 euros mensuales
Cantabria	430,27 euros mensuales
Castilla y León	430,27 euros mensuales
Murcia	430,27 euros mensuales
Islas Baleares	431,53 euros mensuales
Asturias	442,96 euros mensuales
Castilla-La Mancha	446,45 euros mensuales
Canarias	478,77 euros mensuales
Aragón	491 euros mensuales
Comunidad Valenciana	588,72 euros mensuales
Cataluña	604 euros mensuales
Navarra	610,80 euros mensuales
País Vasco ⁸³	644,49 euros mensuales

Unidad de convivencia de dos personas 2018

Comunidad Autónoma	Cuantía máxima a percibir 2018
Andalucía	473,30 euros mensuales
Galicia	478,68 euros mensuales
Extremadura	484,05 euros mensuales
Madrid	512,67 euros mensuales
Castilla y León	537,83 euros mensuales
Murcia	537,84 euros mensuales
Asturias	540,41 euros mensuales
Canarias	541,76 euros mensuales
Islas Baleares	560,99 euros mensuales
Cantabria	564,73 euros mensuales
Comunidad Valenciana	647,59 euros mensuales
Aragón	638,30 euros mensuales
Navarra	824,58 euros mensuales
País Vasco	827,59 euros mensuales
Cataluña	906 euros mensuales

⁸³ Se trata de la renta complementaria de ingresos del trabajo. También en el caso de la Comunidad Valenciana.

Unidad de convivencia de tres personas 2018

Comunidad Autónoma	Cuantía máxima a percibir 2018
Andalucía	527,08 euros mensuales
Extremadura	537,84 euros mensuales
Galicia	543,22 euros mensuales
Madrid	587,78 euros mensuales
Murcia	591,62 euros mensuales
Canarias	592,16 euros mensuales
Castilla y León	602,37 euros mensuales
Asturias	611,28 euros mensuales
Cantabria	621,20 euros mensuales
Islas Baleares	647,30 euros mensuales
Comunidad Valenciana	706,46 euros mensuales
Aragón	736 euros mensuales
País Vasco	915,47 euros mensuales
Navarra	977,28 euros mensuales
Cataluña	981 euros mensuales

Unidad de convivencia de cuatro personas 2018

Comunidad Autónoma	Cuantía máxima a percibir 2018
Andalucía	580,87 euros mensuales
Extremadura	591,62 euros mensuales
Galicia	597 euros mensuales
Canarias	623,66 euros mensuales
Castilla y León	645,39 euros mensuales
Murcia	645,40 euros mensuales
Madrid	662,89 euros mensuales
Cantabria	672,3 euros mensuales
Asturias	682,14 euros mensuales
Islas Baleares	690,45 euros mensuales
Aragón	736 euros mensuales
Comunidad Valenciana	765,33 euros mensuales
País Vasco	915,47 euros mensuales
Cataluña	1056 euros mensuales
Navarra	1068,9 euros mensuales

Unidad de convivencia de cinco personas 2018

Comunidad Autónoma	Cuantía máxima a percibir 2018
Extremadura	618,51 euros mensuales
Andalucía	634,65 euros mensuales
Galicia	645,41 euros mensuales ⁸⁴ / 650,78 euros mensuales ⁸⁵
Canarias	648,85 euros mensuales
Cantabria	672,3 euros mensuales
Castilla y León	688,41 euros mensuales
Murcia	688,43 euros mensuales
Asturias	713,16 euros mensuales
Islas Baleares	733,60 euros mensuales
Madrid	735,90 euros mensuales
Aragón	736 euros mensuales
Comunidad Valenciana	824,20 euros mensuales
País Vasco	915,47 euros mensuales
Navarra	1099,44 euros mensuales
Cataluña	1131 euros mensuales

Unidad de convivencia de seis personas 2018

Comunidad Autónoma	Cuantía máxima a percibir 2018
Extremadura	645,40 euros mensuales
Galicia	645,41 euros mensuales/ 704,56 euros mensuales
Canarias	667,75 euros mensuales
Cantabria	672,30 euros mensuales
Andalucía	672,30 euros mensuales
Castilla y León	699,19 euros mensuales
Asturias	730,88 euros mensuales
Murcia	731,46 euros mensuales
Madrid	735,90 euros mensuales
Aragón	736 euros mensuales
Islas Baleares	776,58 euros mensuales
Comunidad Valenciana	883,08 euros mensuales
País Vasco	915,47 euros mensuales
Cataluña	1131 euros mensuales
Navarra	1200 euros mensuales

⁸⁴ Sin menores.

⁸⁵ Con menores.

Es muy importante destacar que solo se va a percibir la ayuda total si la unidad familiar o de convivencia no tiene ningún tipo de ingresos. En caso de tener ingresos, éstos se descuentan del importe a percibir como ayuda, con un mínimo garantizado de, por ejemplo, el 25 % de la renta correspondiente a la unidad familiar⁸⁶, el 13 % o el 20 % del IPREM⁸⁷, el 10 % de la cuantía que se percibiría de tratarse de una persona sola⁸⁸ o el 10 % del SMI⁸⁹. En alguna Comunidad Autónoma se aplican deducciones vinculadas a factores como la existencia de hijos menores, personas con discapacidad o en relación con los ingresos de los miembros menores de 18 años o mayores de 65 años⁹⁰, o bien esas deducciones se aplican tomando como referencia un determinado porcentaje de ingresos de la unidad de convivencia⁹¹.

Y a ello cabe añadir que, respecto a los ingresos computables, éstos son los correspondientes también a la unidad familiar o de convivencia y se definen en un sentido muy amplio, al incluir tanto rentas del trabajo o de actividades profesionales, como capital mobiliario, bienes inmuebles, pensiones o prestaciones, pensiones de alimentos o compensatorias, donaciones, usufructos, herencias, indemnizaciones, vehículos, vivienda habitual, ingresos en especie, premios, etc.; y el período de referencia para el cómputo es variable, así, por ejemplo: el mes de presentación de la solicitud⁹², en el momento de presentar la solicitud⁹³ o los referidos a los tres meses anteriores a la solicitud⁹⁴.

Por el contrario, determinados ingresos no se computan como, por ejemplo, las ayudas de servicios sociales, las prestaciones del sistema para la autonomía personal y la dependencia, las prestaciones por hijo a cargo, el ajuar familiar, las ayudas de emergencia social, las indemnizaciones por despido en la cuantía legal (durante el año siguiente a su percepción), las indemnizaciones por daños físicos o psíquicos a personas, en la cuantía legal o judicialmente reconocida así como las percepciones derivadas de contratos de seguro (con ciertos límites), las ayudas o subvenciones para el acceso o la rehabilitación de la vivienda habitual, los subsidios de movilidad y compensación de gastos de transporte para personas con discapacidad, el complemento de gran invalidez, las pensiones de orfandad, las becas de guardería o comedor o las becas de formación para personas adultas⁹⁵.

⁸⁶ La Rioja.

⁸⁷ Art. 16 Decreto 136/2017, Murcia; y art. 11 DL 3/2017, Andalucía.

⁸⁸ Art. 4.3 Ley 4/2005 y 2.4 Decreto 29/2011, Asturias.

⁸⁹ Art. 20 Decreto 179/2002, Castilla-La Mancha.

⁹⁰ Art. 8 Decreto 57/1994, Aragón.

⁹¹ Art. 16 Ley 9/2014, Extremadura.

⁹² Art. 12 Decreto 41/2017, La Rioja.

⁹³ Art. 11 Decreto 29/2011, Asturias; y art. 45 Ley 2/2007, Cantabria.

⁹⁴ Art. 9 Decreto 136/2007, Canarias.

⁹⁵ A modo de ejemplo, arts. 15 y 19 Decreto 29/2011, Asturias; art. 9 Ley 5/2016, Islas Baleares; art. 45 Ley 2/2007, Cantabria; art. 13 DL 3/2017, Andalucía; y art. 12 Decreto 136/2017, Murcia.

En algún caso, pocos, tampoco se computa la pensión no contributiva por invalidez, así como el resto de las pensiones del sistema de Seguridad Social hasta el límite de la cuantía de ayuda que correspondería a la unidad de convivencia⁹⁶. O bien no se computa el 35 % del salario que no supere la cuantía mensual de la ayuda, siempre que se produzca la incorporación al mercado de trabajo tras el reconocimiento de esta⁹⁷.

Es destacable el gran detalle con el que la normativa autonómica regula los ingresos computables y los que no lo son⁹⁸, a los efectos, cabe entender, de garantizar que sólo aquellas personas en situaciones de verdadera vulnerabilidad puedan acceder a estas ayudas.

i) En la gran mayoría de los supuestos se parte de la idea de que la persona solicitante no trabaja y va a estar inscrita como demandante de empleo, aun cuando se admite que alguna persona de la unidad familiar o de convivencia pueda trabajar, siempre que dicha unidad no supere el límite de ingresos. Ello se debe a la idea subyacente en este tipo de ayudas de que el colectivo al que van dirigidas lo constituyen personas que ya de por sí no trabajan (por su falta de formación, enfermedad, situación de marginalidad...) e incluso que va a ser difícil que puedan encontrar o mantener un empleo (de ahí la interrelación entre cobrar la ayuda y participar en un plan de inserción social y/o laboral). De este modo, por ejemplo, en el artículo 7 del DL 3/2017, de Andalucía, se establece, como uno de los requisitos para acceder a la ayuda, que la persona solicitante esté inscrita en el Servicio Andaluz de Empleo como demandante de empleo no ocupada y, asimismo, las personas que forman parte de la unidad familiar, distintas de la persona solicitante, que sean mayores de 16 años y se encuentren en situación de búsqueda activa de empleo, deben estar inscritas como demandantes de empleo. Como excepciones se citan los casos en que se está cursando una formación reglada, las personas cuidadoras de personas dependientes, así como aquellas circunstancias personales o sociales acreditadas que determinan la imposibilidad temporal o permanente de la inscripción. En la misma línea, el artículo 14 de la Ley 9/2014, de Extremadura, fija como una de las obligaciones del solicitante de la ayuda estar inscrito como demandante de empleo o para la mejora de este, en los casos en los que fuese obligatorio según lo previsto en el correspondiente proyecto individualizado de inserción.

Esta visión constituye, como veremos en un apartado posterior, uno de los obstáculos más importantes para que este tipo de ayudas puedan resultar un apoyo efectivo para los trabajadores pobres en nuestro país.

⁹⁶ Arts. 8 Ley 1/2007 y 7 Decreto 136/2007, Canarias.

⁹⁷ Art. 11 Decreto 136/2017, Murcia.

⁹⁸ A modo de ejemplo: arts. 12 a 19 Decreto 41/2017, La Rioja; arts. 11 a 19 Decreto 29/2011, Asturias; art. 5 y ss. Decreto 61/2010, Castilla y León; art. 13 DL 3/2017, Andalucía; y art. 12 y ss. Decreto 136/2017, Murcia.

j) En concordancia con lo anterior, en muchos casos la percepción de la ayuda se vincula directamente con la firma de un plan o proyecto de inserción social y/o laboral⁹⁹, tanto por el titular de la ayuda como por parte del resto de los miembros de la unidad familiar que cumplan los requisitos previstos; constituyendo este plan un elemento esencial. Así, por ejemplo, en el caso de Asturias, se señala que “las personas receptoras del salario social básico figurarán entre la población de atención preferente en los programas autonómicos de empleo y formación profesional, salud, deshabituación de dependencias adictivas, compensación educativa, educación de personas adultas y acceso a la vivienda, de acuerdo con lo establecido en su respectiva norma reguladora”; añadiéndose a ello que el programa personalizado de incorporación social es una previsión de acciones cuya finalidad es evitar procesos de exclusión personal, social y laboral, y contribuir a la inclusión social de las personas titulares de la ayuda y de las demás que integran su unidad familiar o de convivencia¹⁰⁰.

Son escasas las Comunidades Autónomas que no establecen esa vinculación¹⁰¹, o bien que la establecen, excepto en los supuestos en que no concurren otras causas de exclusión que las de naturaleza estrictamente económica¹⁰². O, en fin, que, si bien es necesario celebrar un plan, éste se centra, salvo excepciones, en la mejora de la situación laboral del titular de la ayuda y, en su caso, de otros miembros de la unidad de convivencia¹⁰³.

En la elaboración de ese plan, regulado con un gran detalle en las normas autonómicas, intervienen, según el caso, los servicios sociales y el servicio público autonómico de empleo. Cabe tener presente que puede exonerarse del cumplimiento de este plan a determinadas personas, para las que, dada su situación personal, dicho plan no va a resultar útil para el cumplimiento de los fines que se persiguen; así, por ejemplo, las personas en situación de dependencia o edad avanzada; cuando el estado físico, psíquico, discapacidad sensorial u otras circunstancias similares, sin implicar dependencia, entrañan una disminución de capacidades físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, o dificultan el seguimiento de acciones de inserción o la

⁹⁹ Arts. 22 y 23 Decreto 41/2017, La Rioja; arts. 9 y 29 a 33 Ley 4/2005 y 20 y ss. Decreto 29/2011, Asturias; art. 14 DL 1/2014, Castilla y León; arts. 6 y 17 a 20 Ley 1/1993, Aragón; arts. 1 y 17 y ss. DL 3/2017, Andalucía; art. 6 y ss. Decreto 179/2002, Castilla-La Mancha; arts. 25 y ss. 2 Ley 1/2007 y 18 y ss. Decreto 136/2007, Canarias; art. 12 Ley 3/2007, Murcia; art. 6 Ley 15/2001, Madrid; y art. 5 Ley 9/2014. Una perspectiva crítica respecto a la relación obligatoria entre rentas mínimas e inserción laboral en PÉREZ ERANSUS, B., “Rentas mínimas y activación”, en CARDONA RUBERT, M.B. (Coord.), *Empleo...*, ob.cit., pág. 117 y ss.

¹⁰⁰ Arts. 21 y 22 Decreto 29/2011, Asturias.

¹⁰¹ Es el caso de las Islas Baleares y Navarra. También Cataluña, que vincula una ayuda complementaria a la firma del plan individual de inserción laboral o social.

¹⁰² Art. 30 Ley 2/2007, Cantabria.

¹⁰³ País Vasco.

efectividad real de éstas; o existen circunstancias socio-familiares que dificultan el seguimiento de acciones de inserción o la efectividad real de éstas¹⁰⁴.

Desde la perspectiva de la inserción laboral, en dicho plan se incorporan compromisos como la participación activa en los programas de empleo y en las acciones específicas de inserción, orientación, promoción, formación o reconversión profesionales que se determinen; la búsqueda activa de empleo; la inscripción como demandante de empleo; la presentación a las ofertas de empleo propuestas o la aceptación de las ofertas de empleo adecuadas¹⁰⁵. Y desde la vertiente de la inserción social, el programa de intervención se dirigirá, prioritariamente, a las áreas económica y de necesidades básicas, de relaciones familiares, de desarrollo personal, sanitaria, de vivienda, formativa y de relaciones sociales.

Cabe tener presente, no obstante, que, en alguna Comunidad Autónoma, aunque se prevé la existencia de un proyecto individualizado de inserción, se diferencia entre las situaciones de exclusión social estructurales y las situaciones de exclusión coyunturales, identificando éstas como situaciones temporales de necesidad, vinculando el compromiso a la formación y a la búsqueda activa de empleo. En cambio, en las situaciones de exclusión estructurales se establecen, además, medidas dirigidas a superar o compensar los factores sociales que están en la génesis de la exclusión y para promover la integración, abordando, al menos, para ello el diagnóstico de la situación personal y familiar, los objetivos de integración considerados, así como el acceso a los servicios básicos y las medidas y apoyos adicionales necesarios¹⁰⁶.

En fin, cabe tener en cuenta que el incumplimiento de este plan conlleva la suspensión o extinción de la ayuda¹⁰⁷.

k) En algunas Comunidades Autónomas se exige como requisito que la persona solicitante, o cualquiera de las personas que integran la unidad familiar o de convivencia no hayan renunciado a una oferta de trabajo adecuada o hayan causado baja voluntaria en su trabajo en los tres meses anteriores a la presentación de la solicitud¹⁰⁸.

l) En cuanto a la duración, la ayuda se reconoce por un período inicial -6¹⁰⁹ o 12¹¹⁰ meses o incluso 24 meses¹¹¹, con renovaciones periódicas, y, en algún caso se

¹⁰⁴ Art. 24 Decreto 29/2011, Asturias; y art. 2 Decreto 136/2007, Canarias.

¹⁰⁵ A modo de ejemplo, arts. 29 a 31 Ley 4/2005, Asturias.

¹⁰⁶ Art. 14 DL 1/2014, Castilla y León.

¹⁰⁷ Art. 23 Decreto 29/2011, Asturias; y art. 32 Ley 1/2007, Canarias.

¹⁰⁸ Art. 6 Ley 5/2016, Islas Baleares.

¹⁰⁹ Art. 15 Decreto 179/2002, Castilla-La Mancha.

¹¹⁰ Art. 9 Ley 1/1993, Aragón; art. 16 DL 3/2017, Andalucía; art. 16 Ley 1/2007, Canarias; y art. 11 Ley 3/2007, Murcia. También, Extremadura y Navarra.

¹¹¹ Es el caso del País Vasco y Cataluña.

prevé, con excepciones, una duración máxima de 24 meses o bien se contempla la prórroga solo en ciertos supuestos¹¹². En cambio, en otras Comunidades Autónomas la ayuda se percibe mientras se cumplan los requisitos exigidos legalmente, con verificaciones anuales¹¹³.

Y, m) finalmente, como elemento común, cabe destacar que estas ayudas requieren la previa solicitud por parte de la persona interesada y están sometidas a un procedimiento administrativo ciertamente complejo, y que se articula tanto a nivel autonómico como local¹¹⁴. Como ya hemos señalado, constituyen protagonistas clave los profesionales de los servicios sociales y, en muchos casos, los profesionales de los servicios públicos de empleo autonómicos. También se prevé la colaboración de entidades sin ánimo de lucro. Aun cuando no entraremos en ello, cabe pensar si la excesiva complejidad de ese procedimiento constituye un elemento útil para el éxito de este tipo de ayudas.

Y, 6ª) por último, cabe tener presente que los beneficiarios de estas ayudas son bastante numerosos, aunque no es fácil acceder a los mismos de forma global.

3. LA MUY DIFÍCIL INCLUSIÓN DE LOS TRABAJADORES POBRES EN EL MARCO DE LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN AUTONÓMICAS

En este ámbito cabe partir de un hecho importante: como ya hemos apuntado, estas rentas mínimas autonómicas se instauraron en nuestro país para intentar hacer frente a las que podríamos calificar como situaciones de exclusión social “*estructural*”, esto es, aquellas situaciones de exclusión social que, por desgracia, existen en todas las sociedades y que están vinculadas a la falta de formación -lo que dificulta el acceso al empleo-, a situaciones familiares desestructuradas, a la falta de recursos mínimos incluso para contar con el acceso a la vivienda, a situaciones de marginalidad de diverso origen, a situaciones de desamparo, etc.; esto es, situaciones donde concurren dificultades asociadas a la edad, la formación, el tiempo transcurrido en desempleo, o la pertenencia a grupos o colectivos con necesidades específicas adicionales, patologías u otras circunstancias que obstaculizan la integración social. En fin, en palabras de la exposición de motivos de la Ley 15/2001, de la Comunidad de Madrid, “... *algunos sectores de la población, reducidos pero significativos, se ven gravemente obstaculizados para incorporarse plenamente al desarrollo social a causa de problemas de muy diversa índole: falta de adaptación a las nuevas exigencias del mercado de trabajo,*

¹¹² Art. 11 Ley 3/2007, Murcia.

¹¹³ Arts. 6 Ley 4/2005 y 36 Decreto 29/2011, Asturias; art. 17 Ley 5/2016, Islas Baleares; art. 34 Ley 2/2007, Cantabria; art. 11 Ley 15/2001, Madrid; y art. 8 Ley 19/2017, Comunidad Valenciana.

¹¹⁴ En relación con estas cuestiones, CARDONA RUBERT, M.B., “El soporte organizativo y el papel de la iniciativa social en las rentas mínimas de inserción en las Comunidades Autónomas”, en CARDONA RUBERT, M.B. (Coord.), *Empleo...*, ob.cit., pág. 167 y ss.

problemas familiares y personales de diverso tipo, problemas de salud y en especial de salud mental, persistencia de prejuicios y formas de discriminación de ciertos grupos sociales, etcétera...”.

Y, en cambio, tal y como se reconoce en varias normas que han reformado estas rentas mínimas en los últimos años¹¹⁵, a esa exclusión social estructural debe añadirse la denominada exclusión social “*coyuntural*”, es decir, nuevos fenómenos de exclusión, en los que la causa determinante de la misma es la ausencia de un trabajo o la precariedad del empleo que se tiene (que proporciona bajos salarios, implica una baja intensidad laboral, no aporta los ingresos necesarios para la unidad familiar de que se trata...). Es este un fenómeno diferente y que se ha visto incrementado con la crisis económica que hemos vivido en los últimos años, cuando personas o familias que no vincularíamos con la idea tradicional de exclusión social, se encuentran en situación de pobreza o en riesgo de estarlo y, en consecuencia, requerirían la ayuda, entre otras vías, de las rentas mínimas autonómicas. Se trata, además, de supuestos coyunturales o temporales, por cuanto cabe pensar que se trata de personas o familias que solo temporalmente necesitarán este tipo de ayuda y que, por tanto, verán mejorar su situación antes o después. Así, en palabras del Decreto Legislativo 1/2014, de Castilla y León¹¹⁶, “*se entiende por situaciones de exclusión social aquellas en las que las personas carecen de los recursos necesarios para atender las necesidades básicas de subsistencia y se encuentran en un estado de dificultad personal y social... Las situaciones de exclusión social se considerarán como coyunturales cuando obedezcan exclusivamente a una carencia temporal de recursos, y como estructurales cuando concurren también en su origen factores sociales*”. Dentro de la misma lógica, en la exposición de motivos de la Ley 4/2016, de Castilla y León, se apunta la necesidad de “*garantizar las necesidades básicas de subsistencia de familias, sin especiales necesidades de inclusión social, que se han visto inmersas en una situación de vulnerabilidad como consecuencia de los efectos de la crisis económica, así como de las personas que, realizando una actividad laboral, obtienen unos ingresos insuficientes para atender esas necesidades...*”.

Y, en fin, en la misma línea, en la exposición de motivos de la Ley Foral 15/2016, se señala que “*... el acceso al empleo ya no garantiza de forma automática ni la superación de la pobreza ni en algunos casos ingresos netos superiores a los garantizados por los sistemas asistenciales...*”, y en la exposición de motivos del Decreto 147/2010, del País Vasco, se afirma que: “*... arbitrando, además de la modalidad más básica de prestación, una segunda fórmula destinada a quienes disponen de ingresos procedentes del trabajo, respondiendo así al hecho de que la prestación se haya venido concediendo cada vez más en los últimos años, como una ayuda orientada a complementar un bajo nivel de ingresos y haya tenido por destinatarias a personas cuyas dificultades son de naturaleza exclusivamente económica y no precisan, por tanto, de*

¹¹⁵ Exposición de motivos Decreto 41/2017, La Rioja. También hacen referencia a estas cuestiones las exposiciones de motivos de las Leyes 5/2016, Islas Baleares; y 15/2016, Navarra.

¹¹⁶ Art. 6. También art. 2 Decreto 61/2010, Castilla y León.

*apoyos especializados para la inclusión social aunque sí de apoyos orientados a mejorar su situación laboral.*¹¹⁷.

Y es precisamente el hecho de que las leyes autonómicas sobre rentas mínimas sigan vinculadas muy directamente con las situaciones de exclusión social estructural lo que hace muy difícil, como veremos a continuación, que los trabajadores pobres puedan acudir a las mismas. Y los motivos son varios, que, además, deben valorarse de forma acumulativa.

En primer lugar, como hemos visto, son bastantes las leyes autonómicas que parten de la idea de que el solicitante de la ayuda se encuentra desempleado y debe inscribirse como demandante de empleo o que, incluso, suspenden la ayuda si se encuentra un trabajo temporal a jornada completa¹¹⁸. Si bien tal requisito se vincula exclusivamente al solicitante y es posible, por tanto, que otro de los miembros de la unidad familiar o de convivencia trabaje, este requisito excluye del acceso a este tipo de ayudas a los trabajadores pobres que, precisamente, por trabajar -aunque se encuentren en situación de pobreza o en riesgo de estarlo- no podrán solicitar este tipo de ayuda. Es cierto que, si se cumplen los requisitos, esta ayuda la podrá solicitar otro miembro de la unidad familiar o de convivencia, pero tal posibilidad no existe cuando se trata de un trabajador pobre que vive solo o bien de una familia monoparental (en ambos casos, con bajos salarios y/o baja intensidad laboral).

Es decir, este requisito excluye del acceso a estas ayudas a los trabajadores pobres que viven solos o que conforman una familia monoparental y en el resto de los casos obliga a que sea otro de los miembros de la unidad familiar o de convivencia -si cumple los requisitos para ello- quien deba solicitar la ayuda (y no se cumplirían los requisitos, por ejemplo, en el caso de una familia en que ambos progenitores trabajan -con bajos salarios- y tienen varios hijos pequeños a cargo, ya que ambos son trabajadores y no se encuentran, por tanto, en situación de desempleo. Si se podría acceder, en cambio, si uno de los dos progenitores no trabaja).

En la misma línea anterior, una Comunidad Autónoma -Cataluña- establece como requisito para acceder a la ayuda que no se trabaje y que si se hace solo puede ser a tiempo parcial y en determinados supuestos: cuando se trata de familias monoparentales y si no lo son, esa compatibilidad se mantiene solo durante 6 meses y siempre que los ingresos sean inferiores a la cuantía de la ayuda¹¹⁹. Aunque se facilita una cierta compatibilidad con el trabajo -un trabajador pobre miembro de una familia monoparental podría acceder a la ayuda y también el resto de los trabajadores pobres- se establecen límites muy estrictos: debe ser trabajo a tiempo parcial y, salvo en el supuesto de la familia monoparental, la compatibilidad es de

¹¹⁷ En la misma línea, exposición de motivos Ley 19/2017, Comunidad Valenciana.

¹¹⁸ Art. 13 Ley 14/2017, Cataluña, que, además, solo permite la compatibilidad de la ayuda con el trabajo a tiempo parcial en ciertos supuestos.

¹¹⁹ Art. 4 Ley 14/2017.

solo 6 meses. Y, además, no podrá superarse en ningún caso el correspondiente límite de ingresos.

Por otra parte, en otras Comunidades Autónomas -La Rioja¹²⁰ y Extremadura¹²¹- se recoge expresamente la compatibilidad de la ayuda con un trabajo por cuenta ajena, durante un plazo 3 de 12 meses, con independencia de los distintos contratos que se puedan realizar o de las empresas que lo contraten y siempre que no se supere el límite de ingresos. Es cierto que se abre el acceso a la ayuda a los trabajadores pobres, pero con el límite temporal de 3 o 12 meses y la no superación del correspondiente límite de ingresos.

Y, en fin, también cabe mencionar que alguna Comunidad Autónoma - Cantabria¹²²- establece que si el solicitante de la ayuda tiene un empleo por cuenta ajena no puede darse de baja temporal ni definitiva, salvo para acceder a otro empleo, ni puede acogerse a situaciones de excedencia sin causa extrema justificada. Con ello se admite, aunque sea implícitamente, que el propio solicitante de la ayuda pueda estar trabajando, con lo que se incluiría el caso del trabajador pobre, aunque no podrá superarse el límite de ingresos. Y en la misma línea, algunas Comunidades Autónomas -Castilla y León y Murcia¹²³- regulan la compatibilidad de la ayuda, siempre que no se supere el límite de ingresos, con las prestaciones por incapacidad temporal, maternidad, paternidad y riesgo durante el embarazo.

En segundo lugar, como hemos visto, el requisito de edad para acceder a la ayuda se sitúa normalmente, en los 23 o 25 años y, solo en ciertos supuestos y con requisitos muy rigurosos, puede acceder a la ayuda el menor de esa edad. A nuestro entender, dado que existe en nuestro país el perfil de trabajador pobre joven, que puede ser menor de 25 años¹²⁴, si vive de forma independiente, el hecho de trabajar le va a hacer muy difícil -o imposible- solicitar a la ayuda, tal y como vimos en los párrafos anteriores. Y si no vive de forma independiente, pero forma parte de un hogar pobre, deberá ser también -y por el mismo motivo- otro miembro de la unidad familiar quien solicite la ayuda. Y, en fin, si no vive de forma independiente y es trabajador pobre -con un salario bajo-, si forma parte de un hogar que no es pobre -como consecuencia de los ingresos del resto de los miembros-, no podrá tampoco acceder a la ayuda.

En tercer lugar, no podemos olvidar que estas ayudas autonómicas están vinculadas directamente con los ingresos que obtiene la unidad familiar o de convivencia, ya sea unipersonal o pluripersonal; ingresos que no pueden superar un

¹²⁰ Arts. 13.3 Ley 4/2017 y 29 Decreto 41/2017, La Rioja.

¹²¹ Art. 11 Ley 9/2014, Extremadura.

¹²² Art. 30 Ley 2/2007, Cantabria.

¹²³ Arts. 2 Ley 4/2016, Castilla y León y 7 Decreto 163/2017, Murcia.

¹²⁴ En el año 2015, la tasa de riesgo de pobreza en el trabajo para los menores de 24 años era del 24,7 % y del 21 % para los trabajadores asalariados.

determinado límite, diferente en las distintas Comunidades Autónomas, pero, en todo caso y salvo excepciones, no muy elevado. Por tanto, salvo que los ingresos percibidos por la unidad sean bajos o muy bajos, resultará difícil acceder a este tipo de ayuda. Además, como venimos manifestando, en el caso del trabajador pobre que vive solo o que forma parte de una familia monoparental, aun teniendo recursos escasos, si se exige que el solicitante se encuentre desempleado, se le impedirá acceder a la ayuda. Y en el caso de que, tratándose de una unidad pluripersonal, solicite la ayuda una persona que no trabaje, el límite de ingresos sigue constituyendo un obstáculo importante. Por poner un ejemplo: en el caso de una unidad familiar de cuatro personas (los dos progenitores, de los cuales solo uno -normalmente el hombre- trabaja -percibiendo un salario bajo- y dos hijos pequeños), si se exige el requisito de estar desempleado, deberá ser la madre quien solicite la ayuda y para poder acceder a ella los ingresos de la unidad familiar no podrán superar los importes siguientes:

Comunidad Autónoma	Límite de ingresos 2018
Andalucía	580,87 euros mensuales
Extremadura	591,62 euros mensuales
Galicia	597 euros mensuales
Canarias	623,66 euros mensuales
Castilla y León	645,39 euros mensuales
Murcia	645,40 euros mensuales
Madrid	662,89 euros mensuales
Cantabria	672,3 euros mensuales
Asturias	682,14 euros mensuales
Islas Baleares	690,45 euros mensuales
Aragón	736 euros mensuales
Comunidad Valenciana	765,33 euros mensuales
País Vasco	915,47 euros mensuales
Cataluña	1056 euros mensuales
Navarra	1068,9 euros mensuales

Es fácil constatar que, en la mayoría de las Comunidades Autónomas, si el progenitor que trabaja obtiene un salario igual o superior al SMI en cómputo anual, ello impedirá a la unidad familiar acceder a esta ayuda.

Y a lo anterior cabe añadir que, como sabemos, en caso de no superar el límite de ingresos previsto, los ingresos de la unidad familiar o de convivencia se descontarán del importe de la ayuda, incluidos los ingresos por rendimientos del trabajo o por trabajo por cuenta propia, tal y como se señala expresamente en las normas autonómicas¹²⁵. Por tanto, el desempeñar un trabajo repercute negativamente en el importe de la ayuda, lo que puede resultar especialmente

¹²⁵ A modo de ejemplo, art. 13 Decreto 41/2017, La Rioja.

discutible cuando ese trabajo es de escasa duración, a tiempo parcial o proporciona escasos recursos.

En este ámbito, también cabe tener presente que, de forma acertada, algunas Comunidades Autónomas no computan a los efectos del límite de ingresos los rendimientos del trabajo por cuenta ajena, en determinados supuestos: cuando proceden de contratos, individualizados o sucesivos, cuya duración total es igual o inferior a 30 días en un período de 6 meses ni aquéllos que, siendo de duración superior a 30 días pero inferior a 6 meses, tienen una retribución que no sobrepasa la cuantía mensual de la ayuda que correspondería a una persona sola sin recursos (además, los contratos no deben haberse extinguido por abandono, dimisión, despido disciplinario procedente o cualquier otra causa imputable a la voluntad del trabajador)¹²⁶. También se excluyen los ingresos que proceden de un trabajo de carácter temporal de los hijos con discapacidad de la persona solicitante o titular de la prestación, siempre que se acredite un grado de discapacidad igual o superior al 65 %¹²⁷.

O, en fin, en la misma línea, se establece que, si cualquiera de las personas destinatarias de la ayuda (incluido el beneficiario de esta) se incorpora a un puesto de trabajo, los ingresos que se derivan se computan al 50 % durante un período de seis meses y mientras dure el contrato de trabajo, con lo que, durante ese período se facilita el mantenimiento del derecho a la ayuda, aunque se vea reducida su cuantía¹²⁸. O bien, no se computa como ingreso el 35 % del salario, siempre que la incorporación laboral se produzca tras el reconocimiento de la ayuda. A lo que se añade que no se valoran los rendimientos del trabajo por cuenta ajena cuando procedan de contratos laborales eventuales cuya duración total haya sido igual o inferior a 31 días.¹²⁹

A nuestro entender, el desarrollo de un trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia, en determinadas circunstancias (de escasa duración, a tiempo parcial...), no debería computar de forma desfavorable, ni a los efectos del cómputo del límite de ingresos ni tampoco a la hora de calcular la cuantía de la ayuda o de mantener el derecho a la misma. De otro modo, no solo estamos perjudicando a los trabajadores pobres que pertenecen a hogares donde se ha podido acceder a la ayuda, sino que también podríamos estar desincentivando la propia búsqueda de empleo de los beneficiarios de esta, por cuanto ese hecho podría comportar la pérdida de la ayuda o la reducción de su cuantía. Deberían ampliarse los supuestos en que la obtención

¹²⁶ Art. 13 Decreto 29/2011.

¹²⁷ Art. 13 Decreto 29/2011.

¹²⁸ Art. 20 Ley 5/2016, Islas Baleares.

¹²⁹ Arts. 11 y 13 Decreto 136/2017, Murcia. También recogen medidas semejantes, art. 4 DL 1/2014, Castilla y León; y art. 13 DL 3/2017.

de ingresos derivados del trabajo -por cuenta propia o por cuenta ajena- no computase en su totalidad a la hora de acceder a la ayuda o al calcular su cuantía.

Por otra parte, alguna normativa autonómica recoge expresamente como causa de suspensión de la percepción de la ayuda, la realización de un trabajo de duración inferior a doce meses por el que se perciba una retribución igual o superior a la ayuda. Y ésta se extingue si el trabajo se realiza por un tiempo superior a doce meses, cuando se recibe una remuneración igual o superior a la cuantía de la ayuda¹³⁰. En la misma línea, también se prevé la suspensión cuando los ingresos son superiores a la cuantía de la ayuda, la actividad sea superior a un mes o el cómputo de los días trabajados efectivamente, en el caso de contratos por días, sumen un total de treinta días durante un período de tres meses; extinguiéndose la ayuda cuando se perciban ingresos superiores a la ayuda durante un período superior a seis meses¹³¹. En este último caso, a nuestro entender, el hecho de tener un contrato con tales características no debería justificar la suspensión de la ayuda e incluso, tampoco su extinción, por cuanto se trata de situaciones temporales, que no garantizan la superación real de una situación de exclusión, aunque sea de carácter coyuntural.

En cuarto lugar, en muchas Comunidades Autónomas la percepción de la ayuda se vincula a la firma y compromiso pleno con un plan de inserción laboral y/o social, lo que constituye un obstáculo en el caso de los trabajadores pobres y su correspondiente unidad familiar. En cuanto al plan de inserción social por cuanto es muy posible que no lo necesiten, ya que su situación de pobreza o el riesgo de estarlo tiene, en principio, un carácter coyuntural y no estructural. Y respecto al plan de inserción laboral, éste se relaciona en la normativa autonómica con la búsqueda de un empleo, cuando el trabajador pobre ya lo tiene y requerirá de otro tipo de apoyo, para la mejora, en su caso, de ese empleo, o incluso no va a requerir dicho plan, necesitando otro tipo de ayudas. A nuestro entender, esta vinculación necesaria entre la ayuda económica y el plan de inserción debería revisarse por la normativa autonómica y excluirse o adaptarse al caso concreto en los supuestos en que se trata de una situación de exclusión coyuntural, como, por ejemplo, se hace en el caso de Navarra. En efecto, en la propia exposición de motivos de la Ley Foral 15/2016, se señala que: *“... se trata de acciones que responden a lógicas diferentes. El acceso a prestaciones de garantía de rentas debe depender de la concurrencia de circunstancias y características objetivas, de naturaleza fundamentalmente económica, debe estar engarzado con el acceso a otras prestaciones económicas públicas y debe mantener los incentivos al empleo. El acceso a los servicios sociales de acompañamiento de la inclusión, por su lado, debe producirse desde una lógica de intervención social, que tenga en cuenta situaciones capacidades y oportunidades de las personas y su entorno, y los ritmos y tiempos del desarrollo personal, con independencia de si en un momento u otro de dicha intervención se accede o no a una prestación económica. Esta diferencia de lógicas conlleva además que las personas que acceden a uno u otro apoyo público no sean siempre las mismas. No todas las*

¹³⁰ Arts. 18.b) y 21.f) Ley 4/2005, Asturias.

¹³¹ Arts. 36 y 38 Ley 2/2007, Cantabria; y art. 14 y 16 Ley 3/2007, Murcia.

personas con ingresos insuficientes necesitan en todo momento de procesos personalizados de inclusión. Tampoco la necesidad de tales procesos se circunscribe a los perceptores o perceptoras de la Renta Garantizada...”.

Finalmente, cabe destacar que, aunque de momento son muy pocas, algunas Comunidades Autónomas -en concreto, País Vasco y Comunidad Valenciana-, dejan un mayor resquicio para el caso de los trabajadores pobres, al prever de forma específica un tipo de ayuda dirigida a los mismos, con características propias.

En efecto, en el caso del País Vasco se diferencia entre una renta básica para la inclusión y protección social, que se dirige, fundamentalmente, a las personas y unidades de convivencia que carecen de recursos económicos propios procedente de rentas de trabajo y cuyo nivel mensual de ingresos no alcanza el importe de la renta básica, y una renta complementaria de ingresos del trabajo, destinada a personas que disponen de rentas del trabajo y cuyo nivel mensual de ingresos no alcanza el importe de la renta básica. Entre estas dos modalidades se otorga prioridad a la renta complementaria de ingresos del trabajo, debiendo optarse por esta modalidad no solo cuando sea la persona solicitante de la prestación quien dispone de rentas del trabajo, sino también cuando sea cualquier otro miembro de la unidad de convivencia quien se encuentra en dicha situación. De este modo, el trabajador pobre que vive solo o forma parte de una familia monoparental, así como el resto de los trabajadores pobres identificados al inicio de este trabajo pueden acudir a esta ayuda, siempre que sus ingresos no superen el límite previsto normativamente, bastante elevado, como vimos páginas atrás, en el caso de esta Comunidad Autónoma.

Cabe tener presente también que esta renta complementaria se vincula al establecimiento de un plan o convenio de inclusión específicamente orientado a la mejora de la situación laboral del titular de la ayuda y, en su caso, de otras personas miembros de la unidad de convivencia, en cuya determinación de contenidos intervienen los servicios sociales en coordinación con el Servicio Vasco de Empleo. No obstante, si se considera necesario, se podrán incorporar al convenio contenidos específicamente orientados a la inclusión social.

Asimismo, no es posible darse de baja voluntaria, ni definitiva ni temporal del empleo ni acogerse a una situación de excedencia laboral sin causa extrema justificada. Si se rechaza una mejora de las condiciones de trabajo que pudiera conllevar un aumento del nivel de ingresos, la ayuda se extingue y no podrá volver solicitarse hasta que haya transcurrido un plazo de un año a contar desde la fecha de extinción. No se extinguirá la ayuda si la baja laboral está justificada con un informe de orientación laboral. Y no se podrá disfrutar de una reducción de la jornada laboral o situación análoga, salvo cuando dicha circunstancia no sea voluntaria y así se acredite o cuando sea considerada necesaria previo informe del servicio social. Los despidos disciplinarios se equiparan a rechazar un empleo adecuado o darse de baja voluntaria (salvo que se reconozca judicialmente el carácter improcedente). En el caso del trabajador autónomo, también se perderá el derecho a la ayuda si el cese en

la actividad tiene carácter voluntario o no justificado (se exceptúan determinadas situaciones, tales como causa de fuerza mayor, violencia de género, pérdidas económicas continuadas...).

Por otra parte, la cuantía mensual de esta renta complementaria viene determinada por la diferencia entre los ingresos mínimos garantizados por la ayuda para la unidad familiar o de convivencia y los ingresos de aquélla. En todo caso, la cuantía máxima será: 88 % del SMI para las unidades de convivencia unipersonales; 113 % SMI para las unidades de dos personas; y, 125 % del SMI para las unidades de tres o más personas. La cuantía no puede superar en ningún caso el 125 % del SMI¹³².

Y, en fin, también se incluyen estímulos al empleo, tanto en el trabajo por cuenta ajena como el trabajo por cuenta propia, que consisten en descontar un porcentaje de los ingresos que se perciben, durante un período máximo de 36 meses.

Y en la misma línea, en la Comunidad Valenciana también existe una renta complementaria de ingresos del trabajo, que se define como una prestación periódica, de naturaleza económica, dirigida a complementar el nivel de ingresos de la unidad de convivencia que, aun disponiendo de ingresos procedentes del trabajo, cuente con un nivel mensual de recursos económicos que resultan insuficientes para atender los gastos asociados a las necesidades básicas para el mantenimiento de una vida digna y que no alcanzan el límite de ingresos previsto para esta modalidad de renta.

También se prevé que el titular de la ayuda está obligado a ser demandante de mejora de empleo, tanto en el momento de presentar la solicitud como durante el período de percepción. Y deberá participar en acciones de orientación, formación y mejora de la empleabilidad si así se determinara por parte de los servicios públicos de empleo.

En este caso, la cuantía de la renta es la siguiente: 80 % del SMI si es una persona; 88 % del SMI, dos personas; 96 % del SMI, 3 personas; 104 % del SMI, cuatro personas; 112 % del SMI, 5 personas y 120 % del SMI, 6 personas o más¹³³. Y excepcionalmente no se computan como ingresos, aquéllos que puedan percibirse como rentas procedentes del trabajo, por cualquier miembro de la unidad de convivencia, durante un plazo máximo de tres meses y siempre que sean inferiores al SMI.

4. ¿DEBERÍAN REFORMARSE LAS RENTAS MÍNIMAS?

A nuestro entender, resulta claro que el fenómeno de los trabajadores pobres está presente en nuestro país y que deberían adoptarse medidas al respecto que

¹³² Art. 13 Decreto 147/2010, País Vasco.

¹³³ Arts. 11, 14 y ss. Ley 19/2017, Comunidad Valenciana.

resultasen efectivas, también desde la perspectiva de la protección social. Una de esas medidas, en el caso de los trabajadores pobres con hijos a cargo consistiría en el reconocimiento de prestaciones familiares con una cuantía suficiente y una regulación coordinada a nivel estatal, y otra medida, cuando existan personas dependientes a cargo sería el acceso a prestaciones económicas y servicios por dependencia reales y con un importe y cobertura suficientes; mejorándose, en ambos casos, la situación actual. Y en ambos supuestos, dichas prestaciones no deberían ser consideradas -tal y como ocurre actualmente- como ingresos de la unidad familiar o de convivencia a la hora de acceder a otras prestaciones.

Y fuera del ámbito de la protección social también cabe pensar en la figura de los impuestos negativos para los trabajadores con escasos recursos aplicados en países como el Reino Unido, Canadá o Estados Unidos¹³⁴, cuestión sobre la que no nos detendremos.

Centrándonos, pues, en las rentas mínimas de inserción autonómicas, la respuesta al interrogante planteado anteriormente, a nuestro entender, es afirmativa, debiéndose tener en cuenta dos elementos adicionales: 1º) que nos encontramos ante un verdadero derecho subjetivo a que se vean cubiertas las necesidades básicas de las personas, calificándose, como hemos visto, estas rentas muy acertadamente como un derecho de alimentos financiado a cargo de fondos públicos; y, 2º) que, aunque el fundamento constitucional de estas ayudas se encuentra en el artículo 148.1.20ª de la Constitución -asistencia social-, y han sido desarrolladas autonómicamente, ello no excluye la intervención del Estado.

Ahora bien, ¿cuál sería la reforma que podría adoptarse en esta materia? A nuestro entender, caben dos opciones: una reforma más profunda y otra más limitada. La primera consistiría en diseñar, dentro de la lógica de la asistencia social, una nueva ayuda, distinta de las rentas mínimas de inserción, dirigida directamente al colectivo de trabajadores pobres. Se trataría, pues, de una prestación de asistencia social separada de las rentas mínimas pero que compartiría con aquéllas elementos comunes como la existencia de un límite máximo de ingresos, el descuento de los ingresos que tuviera la unidad familiar -con un trato favorable para las rentas derivadas del trabajo- a la hora de fijar la cuantía de la ayuda, su carácter temporal y la vinculación con un plan eficaz de mejora laboral solo cuando fuera necesario. Asimismo, y rompiendo lo que ha sido tradicional en materia de asistencia social hasta este momento, sería recomendable el establecimiento de un marco legal común estatal que, posteriormente, desarrollarían, en función de sus recursos propios, las correspondientes Comunidades Autónomas.

¹³⁴ Al respecto, FERNÁNDEZ AMOR, J.A., “¿Una “deducción reembolsable” o “un impuesto negativo” para contribuyentes identificados como “trabajadores pobres?”: Un estudio de derecho comparado”, en CALVO GALLEGO F.J., GÓMEZ-ÁLVAREZ DÍAZ, M.R., *Trabajadores...*, ob.cit., pág. 429 y ss.

Y la reforma más limitada, pero seguramente mucho más factible, sería que las propias Comunidades Autónomas, reconociendo -como ya hacen algunas- el desarrollo e incremento de nuevas situaciones de exclusión social coyuntural, reformasen la normativa sobre rentas mínimas para incorporar, como ya ocurre en el País Vasco y la Comunidad Valenciana, una renta complementaria de los ingresos del trabajo, donde tendrían cobertura, como hemos visto, los trabajadores pobres.

En la línea de lo previsto en dichas Comunidades Autónomas, esta renta tendría como finalidad complementar el nivel de ingresos de la unidad de familiar o de convivencia que, aun disponiendo de ingresos procedentes del trabajo (por cuenta ajena o por cuenta propia), cuenta con un nivel mensual de recursos económicos que resultan insuficientes para atender los gastos asociados a las necesidades básicas para el mantenimiento de una vida digna. A lo que cabe añadir que:

a) Los ingresos de la unidad no podrían superar un determinado límite de ingresos, pero cabe proponer que este límite fuese superior al que se aplicaría si la unidad familiar no tuviera ingresos provenientes del trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia y/o que se descontase un determinado porcentaje de tales ingresos, con el objetivo de facilitar el acceso a este tipo de ayuda. La situación de necesidad se daría igualmente y el desarrollo de un trabajo no puede convertirse precisamente en un obstáculo para acceder a la ayuda.

b) Teniendo en cuenta las circunstancias presentes en cada caso, podría preverse la vinculación de la percepción de la ayuda con la inscripción como demandante de mejora de empleo, así como con la firma de un plan de inserción laboral adaptado directamente a las necesidades concretas en la que se encuentra el trabajador pobre. Asimismo, la tramitación de la propia ayuda y de este plan debería ser lo más ágil posible. Serían las circunstancias las que determinarían la exigencia del plan y no el cobro, en sí, de la ayuda. Por tanto, solo cuando fuera necesario existiría dicho plan y estaría directamente vinculado a las necesidades presentes en cada supuesto.

c) De la cuantía de la ayuda, teniendo en cuenta la conformación de la correspondiente unidad familiar o de convivencia, se descontarían los ingresos de la unidad familiar. Como ya hemos afirmado, cabría plantearse que parte de los ingresos derivados del trabajo no computasen a tales efectos, al menos durante un determinado período de tiempo (un período largo -por ejemplo 36 meses-, ya que si la duración es menor la medida perdería parte de su eficacia). Y, como medida complementaria, deberían incluirse complementos en el caso de familiares con discapacidad, menores o en situación de dependencia.

d) Se trataría de una ayuda de duración temporal, por cuanto cabe pensar que la situación de exclusión es temporal, aunque cabría la posibilidad de renovaciones si se mantuviese la situación de necesidad.

e) Se mantendrían los requisitos de residencia legal en la correspondiente Comunidad Autónoma durante un determinado período previo a la solicitud de la

ayuda -un año, por ejemplo-, pero resulta discutible exigir, como ocurre actualmente, una edad mínima de 23 ó 25 años para poder solicitar la ayuda. A nuestro entender, el límite mínimo de edad serían los 18 años y excepcionalmente, con el cumplimiento de determinados requisitos, a los mayores de 16 años.

Y, f) esta ayuda sería compatible -cumpliendo el correspondiente límite de ingresos- con la percepción de las prestaciones por desempleo, subsidios por desempleo y otras ayudas vinculadas al desempleo.

En definitiva, ante la realidad evidente de la pobreza en el trabajo existente en nuestro país, es necesario, a nuestro entender, reformular las políticas autonómicas de rentas mínimas con el objetivo de incorporar también a dicho colectivo, incorporando una nueva perspectiva en el marco de dichas políticas.

5. NORMATIVA CITADA

Ley del Principado de Asturias 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico.

Decreto 41/2017, de 29 de septiembre, por el que se desarrolla la Ley 4/2017, de 28 de abril, por la que se regula la Renta de Ciudadanía de La Rioja

Ley 5/2016, de 13 de abril, de la renta social garantizada, Islas Baleares.

Ley de Cantabria 2/2007, de 27 de marzo, de derechos y servicios sociales.

Decreto Legislativo 1/2014, de 27 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación esencial de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León.

Ley 4/2016, de 23 de diciembre, por la que se adoptan medidas para reforzar la cobertura de las necesidades de atención social en el ámbito de la Red de Protección a las Familias de Castilla y León afectadas por la crisis.

Decreto 61/2010, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo y aplicación de la Ley 7/2010, de 30 de agosto, por la que se regula la renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León.

Ley 1/1993, de 19 de febrero, de medidas básicas de inserción y normalización social, Aragón.

Decreto 57/1994, de 23 de marzo, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula el Ingreso Aragonés de Inserción en desarrollo de la Ley 1/1993.

Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía.

Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción.

- Decreto 136/2007, de 24 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción.
- Ley 3/2007, de 16 de marzo, de Renta Básica de Inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- Decreto 163/2017, de 31 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 3/2007, de 16 de marzo, de Renta Básica de Inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de renta mínima e inserción en la Comunidad de Madrid.
- Decreto 126/2014, de 20 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid.
- Ley 9/2014, de 1 de octubre, por la que se regula la Renta Básica Extremeña de Inserción.
- Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan los derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada.
- Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de la Renta de Garantía de Ingresos, País Vasco.
- Ley 19/2017, de 20 de diciembre, de renta valenciana de inclusión.
- Ley 14/2017, de 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía.

LA RENTA BÁSICA UNIVERSAL E INCONDICIONADA Y LA LUCHA CONTRA LA POBREZA EN LA OCUPACIÓN: UNA PRIMERA APROXIMACIÓN

FCO. JAVIER CALVO GALLEGO
*Catedrático de Universidad
Universidad de Sevilla*

1. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTUALIZACIÓN

Lo primero que sorprende al abordar desde una perspectiva propia del Derecho Social las propuestas que podríamos englobar bajo la denominación de Renta Básica Universal e Incondicionada (RBUI en adelante) es el hecho de que, salvo en muy contadas y recientes ocasiones¹, el estudio y el debate sobre la misma se ha desarrollado, sobre todo en España, fuera aparentemente de nuestra área de conocimiento, bajo principios y con lógicas que en ocasiones nos resultan ciertamente ajenos, cuando no extraños.

A pesar, como decimos, del carácter enormemente polémico de esta propuesta² y de las múltiples aportaciones doctrinales que durante estos últimos

¹ Por mencionar solo algunas de ellas -que eso sí, parecen reflejar un creciente interés- pueden consultarse los interesantes trabajos de E. CARRIZOSA PRIETO (2016), “Hacia una articulación de una renta básica ciudadana en el ordenamiento jurídico español”, en *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, n. 192; ID. (2017), “La renta básica ciudadana en el ordenamiento jurídico español. Una propuesta desde el ámbito jurídico”, en *Ética & Política / Ethics & Politics*, XIX, 2017, 1, pp. 169-192; C. CARRETERO DOMÍNGUEZ, (2017), “Renta Básica desde la perspectiva de género y de la conciliación”, en *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Vol. 5, n. 4p. 6 y ss.; J.L. MONEREO PÉREZ (2018), *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica*, Editorial Bomarzo, Albacete; M.G. QUINTERO LIMA (2018), “Las propuestas de Renta Básica y Empleo Garantizado desde una perspectiva de género: una aproximación sumaria”, texto original de próxima publicación en ADPAT.

² De “provocadora” hablaba por, mencionar solo un ejemplo, D. RAVENTÓS (1999), *El derecho a la existencia. La propuesta del subsidio universal garantizado*, Ariel, Barcelona, p. 17.

treinta años se han sucedido en torno a la misma³; de la existencia de varias experiencias piloto en distintos países y regiones⁴ y de las importantes consecuencias que la implantación de una institución como esta podría tener tanto en el ámbito laboral como en el de la protección social -algunas de las cuales serán objeto de unas reflexiones meramente introductorias en este documento- lo cierto es, como decimos, que este debate, al menos en nuestro país, parece haberse desarrollado sustancialmente en el ámbito de otros campos científicos ajenos al nuestro como podrían ser, básicamente, el de la Filosofía del Derecho, el de la Economía, la Sociología o incluso el pensamiento feminista y ecológico.

Las razones de esta aparente postergación en el debate iuslaboralista español son, al menos a mi juicio, básicamente tres. La primera, que la discusión sobre la RBUI se ha gestado y se sigue desarrollando fundamentalmente, tanto en España como en el ámbito internacional, dentro de un debate teórico mucho más amplio sobre las teorías de la justicia propias de la Filosofía del Derecho⁵. A pesar de que ciertamente podrían encontrarse antecedentes mucho más remotos⁶, parece evidente que el punto de partida de la actual discusión puede situarse en los trabajos del denominado colectivo Charles Fournier a mediados de los años ochenta⁷ y, sobre todo, en los trabajos de uno de sus miembros Philippe VAN PARIJS, auténtico

³ Permítasenos, por brevedad, remitirnos a las cerca de sesenta páginas de bibliografía actualizada que es posible encontrar sobre este tema en P. VAN PARIJS, Y. VANDERBORGHT, (2017) *Ingreso básico. Una propuesta radical para una sociedad libre y una economía sana*, Editorial Grano de Sal, México, p. 415 a 469.

⁴ Varios estudios sobre las experiencias piloto en Uganda, Finlandia, Namibia, India, Canada (Manitoba) o el *Permanent Fund Dividend* en Alaska pueden encontrarse en <https://basicincome.org/research/research-depository/>

⁵ Esta es, por ejemplo, la perspectiva del extraordinario trabajo de J.L. REY PÉREZ (2007), *El derecho al trabajo y el ingreso básico ¿Cómo garantizar el derecho al trabajo?*, Dykinson, Madrid. Su tesis doctoral de 2005 sobre este mismo tema - "El derecho al trabajo y la propuesta del ingreso básico: perspectivas desde la crisis del Estado de bienestar". se encuentra disponible en <https://core.ac.uk/download/pdf/30044178.pdf>

⁶ Sobre estos antecedentes, si bien desde una perspectiva quizás más amplia, centrada en las simples rentas mínimas, puede consultarse el interesante trabajo de L. AYALA CAÑÓN (2000), *Las rentas mínimas en la reestructuración de los Estados de Bienestar*, CES, Madrid, p. 23 y ss. De forma más específica puede consultarse igualmente, y por todos, Y. VANDERBORGHT, P. VAN PARIJS (2005) *L'allocation universelle*, Éditions La Découverte, Paris, -disponible en http://www.bien-ch.ch/sites/bien/files/pdf/allocation_universelle_yannick_vanderborght_philippe_van_parijs.pdf - p. 7 y ss; P. VAN PARIJS, Y. VANDERBORGHT, (2017) *Ingreso básico...*, cit., p. 99 y ss. Véase igualmente BASIC INCOME RESERACH GROUP (1991), *Basic Income and the Labour Market*, BIRG Discussion Paper n.1 (ed. H. Parker), p. 9 y ss.

⁷ Coincidimos por tanto con la apreciación de J. L. REY PÉREZ (2007), *El derecho...*, cit., p. 255. Desde una perspectiva más amplia, sobre las iniciativas previas durante los años ochenta en Europa puede consultarse nuevamente Y. VANDERBORGHT, P. VAN PARIJS (2005) *L'allocation universelle*, cit., p. 21 y ss.

adad de este grupo doctrinal⁸. Es desde esta perspectiva, desde su teoría de justicia liberal igualitaria⁹ -aunque antes ciertamente defendiera una perspectiva similar desde postulados marxistas¹⁰- desde la que se analiza y desde la que se sostiene este ingreso básico y desde el que, además, se plantean las principales objeciones a este “instrumento de libertad”; unas críticas que, como veremos, están centradas en este plano en la discusión sobre los *free riders*, “gorrones” o “parásitos” y, por tanto, en su universalidad e incondicionalidad.

La segunda razón, es que, junto a esta primera objeción, la posterior y más frecuente se ha centrado en las dudas sobre su propia viabilidad económica y las consecuencias, igualmente económicas, que conllevaría su implantación en el propio mercado de trabajo. Ello ha provocado que las discusiones sobre esta propuesta se hayan focalizado, desde una perspectiva más práctica y cercana, en la existencia o no de una capacidad real para su puesta en marcha y para su mantenimiento ante los efectos que la misma pudiera generar en el propio mercado de trabajo y, por tanto, en el sistema impositivo. Ello ha conducido a diversos estudios, económicos, sociológicos, pero también tributarios, sobre la capacidad real y los posibles mecanismos de financiación de estas propuestas, que en muchas ocasiones han tenido la virtud de tener que concretar ciertos aspectos difusos en la definición de esta institución, en una lógica en la que, eso sí, primaba igualmente la reflexión sobre los efectos ganadores o perdedores de esta medida o sobre su impacto en el índice Gini de desigualdad; en definitiva, en cuestiones más propias del área de economía o incluso de la de sociología que en la estrictamente iuslaboralista o del Derecho social¹¹.

Y finalmente la tercera causa de esta preterición, pero no por ello la menos importante -al menos a mi juicio-, es la llamativa desconexión o disrupción de esta propuesta -en especial la inicial o más filosófica de VAN PARIJS- con las lógicas propias de los tradicionales sistemas de protección social, especialmente los asistenciales, y, por tanto, su difícil comprensión o incluso aceptación no solo por los investigadores iuslaboralistas, sino también por organizaciones

⁸ Como trabajo central en relación con esta materia suele citarse su obra *Real Freedom for All: What (if Anything) Can Justify Capitalism?* (1995) Oxford University Press. Un estudio exhaustivo de la misma en J. L. REY PÉREZ. (2007), *El derecho...*, cit., p. 273 y ss.

⁹ De hecho, el propio VAN PARIJS ha aceptado expresamente este encuadramiento. Véase la entrevista (2013) «De chacun (volontairement) selon ses capacités à chacun (inconditionnellement) selon ses besoins» Entretien avec Philippe Van Parijs, *Mouvements*, 2013/1 n° 73, p. 155-174, disponible en <https://cdn.uclouvain.be/public/Exports%20reddot/etes/documents/pvp5.pdf>

¹⁰ R. J. VAN DER VEEN, P. VAN PARIJS (1987), “A capitalist road to communism”, *Theory and Society* 15: 635-655.

¹¹ Por señalar un único ejemplo sobre el que volveremos posteriormente, puede consultarse el interesante trabajo de J. ARCARONS, D. RAVENTOS Y L. TORRENS (2017), *Renta básica incondicional. Una propuesta de financiación racional y justa*, Ediciones del Serval, Barcelona. Desde una perspectiva ciertamente opuesta véase, por ejemplo, J.R.RALLO (2015), *Contra la renta básica. Por qué la redistribución de la renta restringe nuestras libertades y nos empobrece a todos*, Ediciones Deusto.

inescindiblemente ligadas al ámbito del trabajo asalariado como son las propias entidades sindicales.

Para comprender esta dificultad debemos partir y recordar cómo hasta la actualidad todos los sistemas tradicionales de asistencia y protección social se han construido, desde su propio origen, como mecanismos para la lucha contra la pobreza derivada de la ausencia o de la imposibilidad de obtener o mantener un empleo. En la lógica tradicional de estos sistemas, era la lucha contra esta situación de indigencia, de carencias materiales graves, el punto de partida de una construcción que, además, y desde las ya lejanas leyes de pobres isabelinas, centraban prioritariamente en el trabajo y en las rentas obtenidas del mismo -eso sí, siempre que fuera posible- el mecanismo prioritario para evitar esta lacra. De ahí que una vez constatada esta pobreza -primera condición- la vía principal para evitarla fuera la activación para el empleo, por lo que, solo cuando este no se lograra a pesar de la actuación activa del sujeto -segunda condición- se reconocería esta ayuda pública en dinero o especie. Esta sería la razón, en definitiva, de la presencia de condicionantes como los umbrales de riqueza o ingresos mínimos para acceder a ciertas medidas asistenciales, la consiguiente ubicación en el hogar y no en el individuo de los mismos y la fuerte condicionalidad para su obtención y mantenimiento del cumplimiento de medidas de inserción laboral (activación) como sucede en las rentas mínimas garantizadas en muchas ocasiones incompatibles total o parcialmente con la actividad o las rentas laborales.

En cambio, la RBUI se construye, al menos en la teoría de VAN PARIJS -no tanto desde otras, como por ejemplo desde la primera obra de RAVENTÓS¹²-, desde otra perspectiva completamente distinta: la de dotar de libertad real a todos y cada uno de los ciudadanos (liberalismo) o, para otros, la de permitir realmente la participación real y no meramente formal de todos los ciudadanos en la actual vida social (republicanismo)¹³. Serían estos fines, los que justificarían en un plano “ideológico” o filosófico esta institución. Y si bien es cierto que en ambos casos, esta propuesta puede tener un efecto de lucha contra la pobreza o, seguramente, por el carácter relacional y relativo de la misma, de las carencias materiales severas, no lo es menos que, al menos tal y como aparece diseñada en la teoría de la justicia de VAN PARIJS, no es este, seguramente, su fin esencial, sino, como decimos uno colateral a la consecución de la mayor libertad de cada individuo en la construcción autónoma de su propio concepto de buena vida, respetando la absoluta neutralidad en este punto del Estado (liberalismo) y favoreciendo su libertad dentro de la

¹² Nos referimos a su interesante trabajo D. RAVENTÓS (1999), *El derecho...*, cit., que, aunque partiendo claramente de la tesis de VAN PARIJS, asume, al menos a mi juicio una perspectiva mucho más centrada en la lucha contra la pobreza -véase p. 13 y, en especial, p. 77 y ss.-. En esta misma línea en la que se menciona ciertamente la libertad, pero se destacan igualmente las múltiples finalidades que se atribuyen a esta posible prestación, véase el interesante documento del BASIC INCOME RESERACH GROUP (1991), *Basic Income...*, cit., p. 1 y ss.

¹³ Véase igualmente a D. RAVENTÓS (1999), *El derecho...*, cit., p. 49 y ss.

concepción republicana de la sociedad. De ahí que, como decimos, esta institución pueda resultar “extraña”, por lo atípica, a la tradición de los estudios de protección social -de hecho, cuando la abordan, lo hacen básicamente como instrumento en la lucha contra la pobreza¹⁴- y que, en cambio, sea tan querida a filósofos, economistas, politólogos o incluso a sociólogos.

En cualquier caso, y con ello concluimos ya esta introducción, de lo que no cabe duda es de la actualidad y de la trascendencia del debate sobre este tipo de renta. Y ello porque si bien es cierto que las propuestas sobre posibles ingresos o dividendos sociales, más o menos condicionados o universales, han sido una constante en múltiples estudios económicos o filosóficos, no lo es menos que otros factores como la persistencia de una alta tasa de desempleo estructural desde los años 80¹⁵, la crisis aparentemente permanente del Estado de bienestar ante los cambios sociales y económicos que afrontan nuestras sociedades¹⁶, la progresiva desigualdad tanto social como en el mercado de trabajo, el interés por los efectos de esta posible transferencia periódica en la situación de las mujeres¹⁷ o en la sostenibilidad ecológica del sistema y, sobre todo, el impacto de las innovaciones tecnológicas en el tipo y en la cuantía del empleo¹⁸ -con el temor a un posible “fin” del trabajo o, al menos, la generalización de formas extraordinariamente atípicas o no estandarizados de trabajo, con el efecto de “salarios miserables”¹⁹ y de progresiva aparición de un ciberprecariado, han provocado, como decimos, un renacido interés por esta institución.

Cuestión distinta es que, a pesar de este renovado interés, la RBUI dista aún mucho de ser una figura con unos perfiles claros y definidos en todos y cada uno de sus aspectos. De ahí que, antes de indagar brevísimamente en sus posibles ventajas e inconvenientes, en su viabilidad y en su propia sostenibilidad parezca necesario intentar siquiera reflejar los rasgos generales que presentaría esta institución, deslindándola, además, de otras relativamente cercanas.

¹⁴ Por mencionar solo un ejemplo significativo véase el interesante trabajo de E. CARRIZOSA PRIETO (2017) “La renta básica ciudadana...”, cit., p. 172 que ya desde un principio la relaciona con los instrumentos de protección social de lucha contra la pobreza.

¹⁵ Este era, por ejemplo, el punto de partida en el tantas veces citado estudio de D. RAVENTÓS (1999), *El derecho...*, cit., p 18 que lo conecta claramente con el paro de larga duración.

¹⁶ Sobre esta conexión, ampliamente, J. TENA SÁNCHEZ, (2018) “El impacto de la renta básica sobre los incentivos laborales”, en *Andamios*, vol. 15, n. 36 p. 271 y ss.

¹⁷ Véase, por ejemplo, C. CARRERO DOMÍNGUEZ (2017) “Renta Básica...”, cit., p. 8 y ss.; M.G. QUINTERO LIMA (2018), “Las propuestas...”, *passim*.

¹⁸ Véase, nuevamente BASIC INCOME RESERACH GROUP (1991), *Basic Income...*, cit., p. 21.

¹⁹ Véase, en este mismo sentido, P. VAN PARIJS, Y. VANDERBORGHT, (2017) *Ingreso básico...*, cit., en especial, p. 14 y ss.

2. LOS RASGOS DE LA RENTA BÁSICA UNIVERSAL E INCONDICIONADA

2.1. Una primera aproximación al concepto

Dada la disparidad no solo terminológica²⁰, sino incluso de perfiles con las que en muchas ocasiones se aborda esta propuesta²¹, seguramente lo más claro a estos efectos será partir de la definición “estándar”²² que de esta institución realiza la *Basic Income Earth Network* (BIEN) -antes *Basic Income European Network*- al ser esta la entidad que progresivamente ha centralizado estos debates. Pues bien, de acuerdo con el art. 3 de sus actuales estatutos, la misma se concretaría en “un pago periódico en efectivo entregado incondicionalmente a todos sobre una base individual, sin comprobación de recursos o requisitos relativos al trabajo”²³.

Se trata, como se verá, de una definición ciertamente cercana a la que utilizó en su momento el propio VAN PARIJS -al definirla como un ingreso pagado por una comunidad política a todos y cada uno de sus miembros sobre una base individual a) incluso si no quiere trabajar, b) sin tener en cuenta si es rico o pobre, c) sin importar con quien vive y d) con independencia de la parte del país en la que

²⁰ Esta disparidad ya era destacada por algunos de los primeros estudiosos de esta cuestión en España como D. RAVENTÓS (1999), *El derecho...*, cit., p. 17 quien recordaba las múltiples denominaciones de la misma -dividendo social, renta básica, renta de ciudadanía, ingreso garantizado...-. En este sentido, es cierto que este autor se refiere a esta propuesta como subsidio universal garantizado (seguramente por cercanía con la denominación francesa *allocation universelle*) y que la terminología al uso en el ámbito internacional (*Basic Income* seguramente pudiera traducirse como Ingreso básico). Pero lo cierto es que la denominación Renta Básica parece haberse impuesto definitivamente en España si bien consideramos que, especialmente en el ámbito laboral, resulta más clarificador destacar sus características más distintivas mediante el uso de los adjetivos universal e incondicionada frente al de ciudadana que, al menos a mi juicio, delimitaría incorrectamente su ámbito en función de la nacionalidad. En cualquier caso, también sobre esta diversidad de denominaciones puede consultarse en el plano internacional a P. VAN PARIJS, (2004) “Basic Income: a simple and powerful idea for the Twenty-first century”, en *Politics and Society*, Vol. 32, nº. 1, p. 7.

²¹ Véase nuevamente D. RAVENTÓS (1999), *El derecho...*, cit., p. 17. Para una clarificadora tipología de los ingresos mínimos como género, dentro de los cuales se encontraría seguramente la RBUI tal como aquí será analizada, resulta ciertamente de interés L. AYALA CAÑÓN (2000), *Las rentas mínimas...*, cit., p. 87 y ss.

²² Usamos el calificativo que expresivamente señalan J. TENA SÁNCHEZ, J. A. NOGUERA (2016), “Renta básica e incentivos laborales: una aproximación desde la teoría de los juegos”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 36, n. 2, p. 564.

²³ “A periodic cash payment delivered to all on an individual basis, without means test or work requirement”; art. 3 de los Estatutos de BIEN, junio de 2017, disponible en <https://basicincome.org/wp-content/uploads/2018/04/Basic-Income-Earth-Network-BIEN-Charitable-Incorporated-Organisation-constitution.pdf>. Inicialmente la *Basic Income* era definida como “un ingreso incondicional otorgado a todos en lo individual, sin necesidad de comprobación de recursos o situación laboral”. Como se ve, los cambios, relativamente recientes, aunque no nucleares, sí son ciertamente trascendentes.

viva”²⁴- e igualmente cercana, como no podía ser de otro modo, o la que actualmente reflejan los estatutos de la Red Renta Básica y de acuerdo con la cual se trataría de “una renta modesta pero suficiente para cubrir las necesidades básicas de la vida a pagar a cada miembro de la sociedad como un derecho, financiado por impuestos o por otros medios y no sujeto a otra condición que la de ciudadanía o residencia. La Renta Básica debería estar garantizada y pagarse a todos a título individual, independientemente de sus otras posibles fuentes de renta, de si trabajan o no y de con quién convivan”²⁵.

2.2. Ingreso en metálico, periódico y permanente

Pues bien, desde esta perspectiva, parece evidente que el primero de los rasgos esenciales de esta institución es que la misma se configura necesariamente como un ingreso en metálico y no en especie, de carácter periódico y en principio permanente o tendencialmente vitalicio²⁶.

Por lo que se refiere a su carácter monetario, esta exigencia, común a todos los autores, suele justificarse -junto con otros argumentos menos sustanciales y ligados a su eficiencia, como la menor burocracia generada, su mejor asignación, el impacto sobre la demanda agregada y sobre las economías locales²⁷- por la propia finalidad de esta medida. Como ya hemos señalado, y al menos en la concepción de VAN PARIJS, con ella no se trata tanto de proporcionar medios para evitar una privación material grave o una salida de la pobreza, aunque este sea su resultado natural y una de las justificaciones que en muchas ocasiones se dé a la misma. Muy al contrario, y desde la más exquisita neutralidad del Estado y desde la fundamentación liberal e igualitaria que originariamente la justifica, con esta medida se trataría simplemente de proporcionar unos medios a la voluntad de la persona para que esta sea real y materialmente libre -”pueda querer”, sin imponer, por tanto, ningún condicionamiento ni orientación estatal a la finalidad que debe darse a tales fondos²⁸. Lógicamente, y en caso de privación material, será lógico que el sujeto la destine a evitarla; pero al menos en teoría nada impediría que en función de su propia libertad y voluntad dichos sujetos la asignaran a cualquier otra finalidad o incluso a lo que suele denominarse “gusto caro”.

²⁴ He intentado sistematizar las definiciones de la misma que el autor da en trabajos como (2004) “Basic Income: a simple...”, cit., p. 8 o ID (1995) *Libertad real para todos...*, cit., p. 56, ya que es la asumida por la mayor parte de autores españoles como J. L. REY PÉREZ (2007), *El derecho...*, cit., p. 221 o D. RAVENTÓS (1999), *El derecho...*, p. 17.

²⁵ Véanse estos estatutos en <http://www.redrentabasicas.org/rb/asociacion-rrb/estatutos/>

²⁶ Por señalar solo algunos ejemplos, P. VAN PARIJS, (2004) “Basic Income:...” cit., p. 8 y 9; Y. VANDERBORGHT, P. VAN PARIJS (2005) *L’allocation universelle*, cit., p. 26-27; J.L. MONEREO PÉREZ, *La renta mínima garantizada...*, cit., p. 47.

²⁷ Ampliamente P. VAN PARIJS, Y. VANDERBORGHT, (2017) *Ingreso básico...*, cit., p. 28.

²⁸ Así, por ejemplo, P. VAN PARIJS, (2004) “Basic Income: a simple...”, cit., p. 8-9.

Más discutible, incluso desde esta misma lógica, es el segundo rasgo antes señalado: su periodicidad. Como se ha destacado, seguramente lo más lógico desde esta misma perspectiva, centrada en atribuir un poder real a las personas para desarrollar libremente su propio proyecto vital, hubiera sido la de asignarle un capital inicial -como algunos autores ya propusieron en el pasado- y dejar a cada individuo gestionarlo o invertirlo como quisiera. En cambio, esta periodificación regular, semanal, mensual o anual²⁹, aunque seguramente comprensible desde una lógica de fomento de la participación y del republicanismo, parece justificarse fundamentalmente³⁰ por el deseo de garantizar un mínimo vital permanente. Y si bien esto podría argumentarse como elemento necesario para garantizar esta “libertad real” en el tiempo -a pesar incluso de posibles decisiones erróneas individuales-, refleja ciertamente un paternalismo³¹ que casa mal con la pretendida neutralidad de la estructura liberal del Estado que propugnan los mayores defensores de esta institución.

En cualquier caso, lo que seguramente resulta llamativo es la menor trascendencia que, al menos ciertos autores, dan a la concreta cuantificación de este ingreso. Más allá de la referencia a su carácter básico -obsérvese, algo más que un simple mínimo-, y de su carácter uniforme -esto es, con independencia de las circunstancias concretas del sujeto (aunque luego se matice en relación con los menores a los que suele otorgarse una renta inferior) o de su hogar (lo que ciertamente reduce las trampas de soledad propias de otros sistemas)³²- poco más se dice al respecto. De este modo, y para aquellos autores como VAN PARIJS que identifican la finalidad de esta institución con la libertad real de las personas, la cuantía de este ingreso no parece ser un aspecto trascendental: normalmente será tan alta como se pueda, pero sin concretar más³³, debiendo además analizarse esta conjuntamente con los ajustes del sistema tributario y con las asignaciones existentes y que incluya la propuesta concreta. Desde esta perspectiva posibilista, nos limitaremos aquí a recordar como algunos estudios llegan a distinguir igualmente entre lo que sería una Ingreso Básico Pleno (*Full Basic Income*), que satisfaría todas las necesidades vitales; un Ingreso Básico Parcial (*Partial Basic Income*) menos redistributivo, pero que al ser menos caro requeriría un menor esfuerzo fiscal, e

²⁹ Estos son los periodos por ejemplo contemplados en P. VAN PARIJS, (2004) “Basic Income: a simple...”, cit., p. 9

³⁰ Otros argumentos nuevamente en P. VAN PARIJS, (2004) “Basic Income: a simple...”, cit., p. 9.

³¹ No es la única ocasión en la que se refleja un cierto paternalismo, incluso reconocido por el propio VAN PARIJS. Así sucede, por ejemplo (2017, p. 29), cuando reconoce la necesidad de un “paternalismo suave” al destacar como esta Renta no impediría la satisfacción en especie de algunos bienes primarios como la salud y la educación.

³² Más detenidamente P. VAN PARIJS, (2004) “Basic Income: a simple...”, cit. p. 11-12.

³³ Y. VANDERBORGHT, P. VAN PARIJS (2005), *L'allocation universelle*, cit., p. 29 « Rien, dans la définition de l'allocation universelle, n'implique que son montant doit suffire à couvrir les besoins fondamentaux de chacun, ni qu'elle doit s'y limiter ». En esta misma línea se sitúa por ejemplo entre nosotros J. TENA SÁNCHEZ, (2018) “El impacto de la renta básica...”, cit., p. 266.

incluso un Ingreso Básico Transicional (*Transitional Basic Income*) ante las carencias de los dos anteriores³⁴.

En cambio, resulta llamativo comprobar cómo para aquellos que como RAVENTÓS destacan su papel también en la lucha contra la pobreza, se tienda a situar la cuantía de la misma en el umbral que delimitaría estadísticamente esta misma pobreza monetaria y relativa: esto es, en el 60 % de la mediana de salarios³⁵. No obstante, creemos que si esta fuera realmente la finalidad, aún colateral, seguramente sería más apropiado acudir a criterios absolutos y no relativos -como el utilizado para la pobreza monetaria- e instaurar una cuantía suficiente para evitar situaciones de privación material grave o al menos severa. De hecho, creemos que en esta línea se encuentran seguramente aquellos autores que parecen exigir que este ingreso debiera permitir cubrir al menos “las necesidades básicas individuales”³⁶, sin que con ello, obsérvese, alterásemos la finalidad originaria de la institución. Y ello ya que solo dicha cuantía mínima -no máxima- permitiría realmente la libertad material real de la que en tantas ocasiones habla el filósofo belga.

En cualquier caso, también creemos que sería conveniente -al menos desde una perspectiva teórica- que siendo dicha renta suficiente, tampoco fuera excesiva, ya que, como veremos, la propia sostenibilidad de la prestación requiere que subsista un cierto interés del beneficiario por completar sus ingresos a través del recurso al mercado de trabajo³⁷.

2.3. “Prestación” pública abonada por una estructura público-política: su relación con otras prestaciones propias del Estado del Bienestar

Un segundo rasgo habitual, aunque no siempre presente, se centra en el hecho de que este ingreso sea abonado por una estructura política o pública³⁸, tendencialmente de la mayor extensión territorial posible. No obstante, y aunque se hayan hecho propuestas sobre cómo financiar una renta básica realmente global o

³⁴ Estas diferencias en BASIC INCOME RESERACH GROUP (1991), *Basic Income...*, cit., p. 3 del documento de internet.

³⁵ Véase, por ejemplo, J. ARCARONS, D. RAVENTOS Y L. TORRENS (2017), *Renta básica incondicional...*, cit., p. 35.

³⁶ Véase, por ejemplo, J. AGUADO ABAD (2002), “La renta básica como herramienta de lucha contra el patriarcado”, Ponencia presentada en las VIII Jornadas de Economía Crítica. Valencia, disponible en <https://webs.ucm.es/info/ec/jec8/Datos/documentos/comunicaciones/Bienestar/Aguado%20Javier.PDF>, p. 35.

³⁷ Esta misma idea, creo, parece subyacer en J.L. MONEREO PÉREZ, *La renta mínima garantizada...*, cit., p. 44.

³⁸ Nuevamente véase P. VAN PARIJS, (2004) “Basic Income: a simple...”, cit. p. 9.

mundial, o al menos a nivel europeo³⁹, lo cierto es que la estructura tradicionalmente estatal, regional o local de las prestaciones asistenciales con las que tendencialmente parece relacionarse ha provocado que sea este el ámbito en el que actualmente se plantee su posible implantación, así como su viabilidad y sostenibilidad económica. En cualquier caso, lo que sí parece claro es que esta RBUI no estaría ligada necesariamente a una concreta fuente de ingresos, admitiéndose normalmente una enorme variedad de posibilidades⁴⁰ entre las que destacan la imposición sobre las rentas y la riqueza.

Sea como fuere, dos serían las cuestiones que nos gustaría plantear en este ámbito. La primera se centraría en la discusión sobre si la cuantía debiera variar en función del ámbito geográfico. Aunque no suele ser este un tema frecuentemente abordado, creemos que, en principio, y al menos en el plano teórico, nada lo impediría: tanto desde una perspectiva de apertura de oportunidades a las libres opciones vitales -plan personal de buena vida- como desde la perspectiva de permitir una participación pública real -republicanismo- parece lógico esta adaptación a las condiciones de cada zona, aunque ello pueda mermar la distribución territorial de riqueza y complicar la gestión administrativa. De hecho, en ocasiones algunos de estos autores han señalado la posibilidad de aplicar un mismo porcentaje -el ya señalado del 60 %- en función de las rentas de cada territorio -o incluso de los costes de bienes básicos⁴¹ si asumiéramos una instrumentalización directamente relacionada con la evitación de las privaciones materiales severas-. Cuestión distinta es si esto resultaría factible desde el punto de vista de la simplificación administrativa tantas veces utilizada, como veremos, como argumento a favor de esta propuesta.

La segunda se centraría en la relación con el resto de posibles prestaciones públicas; una cuestión esta seguramente capital, en especial por lo que se refiere a las principales prestaciones en especie como son la educación y la sanidad. Y ello ya que esta propuesta podría “jugar” o ser valorada ideológicamente de muy distinta manera en función de si este tipo de prestación pudiera conducir o no un desmantelamiento del sistema de servicios públicos, con la consiguiente o hipotética mercantilización -piénsese en el cheque educativo como contrapropuesta al sistema educativo público- propia de las denominadas nuevas formas de gestión pública o de las colaboraciones público-privadas y de la creación de nuevos “cuasi mercados”⁴². Pues bien, en principio, no parece ser esa la posición asumida, al menos por VAN PARIJS; el filósofo belga asume, aunque sea sin mayor profundidad, la necesidad de mantener el carácter suplementario de la RBUI frente a ambas prestaciones y, por tanto, la

³⁹ Una referencia a las mismas, a la que se remite por brevedad, en J. L. REY PÉREZ (2007), *El derecho...*, cit., p. 227 y ss.

⁴⁰ Algunos ejemplos en P. VAN PARIJS, (2004) “Basic Income: a simple...”, cit. p. 10.

⁴¹ Véase, por ejemplo, el estudio de J. ARCARONS, D. RAVENTOS Y L. TORRENS (2017), *Renta básica...*, cit., p. 129.

⁴² Véase en este sentido, J. TENA SÁNCHEZ, J. A. NOGUERA (2016), “Renta básica...”, cit., p. 564, n. 2

subsistencia de los sistemas de prestaciones públicas en especie, en especial las de educación y sanidad a pesar de la implementación de esta nueva prestación monetaria⁴³.

En cambio, si bien parece existir un amplio consenso al señalar que la misma supondría la desaparición de otras pensiones y prestaciones públicas monetarias -en especial las asistenciales- otorgadas por el Estado⁴⁴, la cuestión se enturbia notablemente cuando se pasa a delimitar la extensión y el juego de dicha absorción. Y ello porque para algunos, esta desaparición debería estar limitada en gran parte a las prestaciones asistenciales y a las “no contributivas por desempleo, por jubilación, por incapacidad permanente y muerte y supervivencia”, debiendo permanecer incólumes las prestaciones por dependencia⁴⁵. En cambio, otros autores destacan cómo quienes percibieran estas últimas prestaciones por una cantidad inferior a la RBUI pasarían a cobrar únicamente esta, mientras que los que las percibieran en cuantía superior cobrarían en concepto de tales solo lo que excediera de la RBUI⁴⁶. Además, esta absorción no jugaría en relación con los salarios de los empleados públicos o los subsidios temporales que los sustituyeran -en este caso para todos los asalariados (incapacidad temporal por ejemplo)-, pero sí, en el sentido ya señalado, para las pensiones de jubilación, incapacidad permanente e invalidez, el desempleo o incluso para las becas y las pensiones de clases pasivas; y desde luego para las ayudas familiares y las prestaciones asistenciales⁴⁷. De hecho, es precisamente este ahorro uno de los factores que serán utilizados por aquellos que postulan su viabilidad financiera. Pero no adelantemos acontecimientos.

⁴³ Así, aunque de forma extraordinariamente concisa P. VAN PARIJS, (2004) “Basic Income: a simple...”, cit, p. 9. Véase igualmente Y. VANDERBORGHT, P. VAN PARIJS (2005) *L'allocation universelle*, cit., p. 27 quienes de forma algo más detenida señalan: “Son instauration est pleinement compatible avec le maintien et même le renforcement de prestations universelles en nature, comme un enseignement de base gratuit, une assurance santé gratuite (qu'elle prenne ou non la forme d'un accès gratuit aux soins médicaux) ou l'accès gratuit à d'autres services publics... Mais, contrairement à l'interprétation qui en est parfois faite [Sennett, 2003], il ne s'agit là nullement d'un trait constitutif de l'allocation universelle. La grande majorité de ses défenseurs la conçoivent comme un complément naturel de ces prestations universelles en nature et non comme un substitut. ». En esta misma línea, más recientemente, P. VAN PARIJS, Y. VANDERBORGHT, (2017) *Ingreso básico...*, cit., p. 29.

⁴⁴ Véase, por ejemplo, la propuesta de BASIC INCOME RESERACH GROUP (1991), *Basic Income...*, cit., p. 1.

⁴⁵ Véase J.L. MONEREO PÉREZ, *La renta mínima garantizada...*, cit., p. 47-48.

⁴⁶ En este sentido, J. ARCARONS, D. RAVENTOS Y L. TORRENS (2017), *Renta básica...*, cit., p. 85 y ss. Sobre otras posibles relaciones entre estas pensiones públicas y la RBUI, puede consultarse P. VAN PARIJS, (2004) “Basic Income: a simple...”, cit, p. 11.

⁴⁷ Nuevamente J. ARCARONS, D. RAVENTOS Y L. TORRENS (2017), *Renta básica ...*, cit., p. 85 y ss.

2.4. De carácter universal e individual: algunas matizaciones

El tercer rasgo que realmente caracteriza e individualiza esta propuesta es su abono en principio universal e individual, como primera consecuencia o plasmación de su carácter incondicionado⁴⁸. De este modo, y a diferencia de lo que ocurre con otras medidas ligadas a la lucha contra la pobreza en las que la atribución queda limitada solo a uno de los miembros del hogar como unidad de consumo, en la RBUI cada individuo recibiría en principio este ingreso con independencia de con quién convive, si es que convive con alguien, y sin que, como hemos visto, se reduzca su cuantía como consecuencias de las economías de escala propias del hogar, con todo lo que ello supone de eliminación de los posibles incentivos a la soledad o al aislamiento⁴⁹.

Ahora bien, esta pretendida universalidad dogmática ya no lo es tanto en el momento de trasladarse a un esquema concreto y cuantificable. En primer lugar, porque si bien es cierto que incluso en algunas experiencias nacionales como la italiana suele denominarse a esta prestación como *reddito di cittadinanza*, no lo es menos que esta posible conexión -y, por tanto limitación-, del ámbito subjetivo de la prestación solo a la ciudadanía y, por tanto, en función de la nacionalidad suele ser rechazada, manteniéndose en cambio la necesidad de atribuirla, ya sea a los residentes legales⁵⁰, a los permanentes, o exigir al menos un cierto periodo⁵¹, asumiendo incluso este concepto desde una perspectiva fiscal; una cuestión esta que, como se comprenderá, no es precisamente baladí en la medida en la que podría afectar a uno de los colectivos con mayor propensión a sufrir pobreza en la ocupación como son los no comunitarios en situación administrativa irregular⁵².

En segundo lugar, aún más compleja es la situación por lo que se refiere a los menores. También aquí algunos autores han propuesto otorgarla únicamente a los mayores de edad -manteniendo entonces un sistema igualmente universal por menores a cargo-, mientras que otros han postulado una aplicación universal de la RBUI, desde el principio al final del ciclo vital y, por tanto, con independencia de la edad de la persona. En este último caso, al carecer los menores de capacidad de obrar -y, por tanto, de elegir- la misma se atribuiría a los progenitores o personas con las que convivan, en su caso de forma proporcional. Cuestión distinta y bastante más compleja sería la determinación en estos supuestos de su posible cuantía.

⁴⁸ Nuevamente P. VAN PARIJS, (2004) “Basic Income: a simple...”, cit. p. 10; P. VAN PARIJS, Y. VANDERBORGHT, (2017) *Ingreso básico...*, cit., p. 29.

⁴⁹ Véanse, prácticamente por todos, P. VAN PARIJS, (2004) “Basic Income: a simple...”, cit. p. 12; BASIC INCOME RESERACH GROUP (1991), *Basic Income...*, cit., p. 4; J.L. MONEREO PÉREZ, *La renta mínima garantizada...*, cit., p. 45.

⁵⁰ Esta parece ser la posición asumida por BASIC INCOME RESERACH GROUP (1991), *Basic Income...*, cit., p. 4 del original impreso desde internet.

⁵¹ J.L. MONEREO PÉREZ, *La renta mínima garantizada...*, cit., p. 46.

⁵² Sobre esta discusión nuevamente P. VAN PARIJS, (2004) “Basic Income: a simple...”, cit. p. 10.

Teóricamente cabría pensar en otorgar este ingreso en metálico en idéntica cantidad a la que reciben las personas con mayoría de edad. Ello podría suponer un incentivo real a la natalidad, permitiendo además un posible acercamiento entre la cada vez más separada edad biológica y la edad social de la mujer en relación con su reproducción genética. Y, sin embargo, también cabría plantear que, en la medida en la que estas personas aún no disponen de capacidad para desarrollar su propio plan vital, esta renta básica debiera estar dirigida a compensar solo el incremento de gasto que las mismas suponen para los progenitores o mayores que los tuvieran a su cargo y que de otro modo podría reducir o limitar la libertad de estos últimos en sus propias elecciones vitales. De ahí que estas rentas pudieran reducirse -y en algunas propuestas así se hace efectivamente con el consiguiente ahorro-, limitándola al incremento de costes que cabría deducir dentro de una economía de escala por este menor a cargo⁵³.

En cualquier caso, y como dato meramente anecdótico, nos limitaremos a recordar como suelen excluirse de los beneficiarios, sea cual sea la fundamentación de esta medida, a aquellas personas internadas en centros dependientes de ingresos públicos -por ejemplo, reclusos o en centros públicos para enfermos mentales-. Y ello ya sea por carecer de libertad para desarrollar estos planes autónomos o para participar en la vida pública, ya sea al tener cubiertas sus necesidades por medio de estos mismos fondos públicos⁵⁴.

2.5. Incondicionada tanto al nivel de rentas como por la no imposición de obligación alguna al perceptor: críticas y réplicas

Finalmente, el último rasgo, pero sin duda el más importante y novedoso de este ingreso -especialmente frente a los mecanismos actuales de lucha contra la pobreza- es su carácter doblemente incondicional. Incondicional, en primer lugar, por la absoluta ausencia, tanto para su obtención como para su conservación, de cualquier condición o requisito ligado al nivel de rentas o de riqueza del beneficiario, ya sean estas propias o incluso del hogar en el que habita. E incondicional también, y en segundo lugar, por la ausencia de cualquier obligación al beneficiario y, en especial, de cualquier deber de desarrollar actuaciones de búsqueda de empleo. De ahí su plena compatibilidad con cualquier tipo de trabajo y con la retribución derivada del mismo, así como la intrascendencia de su inactividad o incluso del simple rechazo de cualquier oferta de empleo, por muy “apropiada” que esta sea.

Se trata, sin duda, de las dos cuestiones más conflictivas de esta propuesta y las que lógicamente más la separan de las rentas garantizadas que, aunque sea a nivel autonómico, y a la espera de su deseable desarrollo estatal o incluso europeo, aún se

⁵³ Véase, igualmente, P. VAN PARIJS, (2004) “Basic Income: a simple...”, cit. p. 10-11.

⁵⁴ Véase nuevamente P. VAN PARIJS, (2004) “Basic Income: a simple...”, cit. p. 11.

están implantando en nuestro país⁵⁵. De ahí que seguramente requieran un tratamiento separado aunque lógicamente también inevitablemente relacionado.

En este sentido, y por lo que se refiere a lo primero, ya hemos indicado que serían titulares de esta misma prestación, y en igual cuantía, todos los residentes (¿legales?), con absoluta independencia de su riqueza o de su patrimonio mobiliario o inmobiliario -percepción estática-, o de las rentas que haya disfrutado o se disfruten en la actualidad -percepción dinámica-, ya sean las de propio sujeto o las de las personas con las que conviva -dada la exquisita individualidad de la prestación-. Esta universalidad se predicaría además tanto para la adquisición, como para el mantenimiento e incluso para la cuantificación del ingreso público recibido. Y ello ya que ni su disfrute ni la extensión del mismo se verían mermados ni reducidos por los ingresos que, especialmente en relación con la hipotética actividad laboral, pudiera desarrollar el individuo.

Esta universalidad incondicionada, especialmente si consideramos el coste que ello conlleva y la limitada capacidad de las propias arcas públicas, podría parecer ineficiente, contraproducente o incluso ineficaz desde una doble perspectiva. En primer lugar, en la medida en la que, al entregarse universalmente, esta ayuda no aportaría realmente una mayor capacidad de libertad para los colectivos con mayores ingresos o patrimonios -primera ineficacia-. Y en segundo lugar, en la medida en la que al actuar uniforme e indiscriminadamente tendería a favorecer a los mejor situados económicamente, con la consiguiente merma de su función teóricamente redistributiva -aunque esta, como decimos, no fue inicialmente la finalidad central-, limitando además la cuantía de la ayuda que con los mismos recursos y utilizando otros sistemas condicionados pudieran haber recibido los que realmente la necesitan -esto es, los menos pudientes-.

No obstante, también frente a estos reparos es posible encontrar argumentos contingentes o prácticos a favor de esta opción. En primer lugar, es cierto que en algunos casos, o más bien, para ciertos colectivos -el famoso uno por ciento- esta renta seguramente no aporta nada, siendo absolutamente intrascendente y por tanto un gasto inútil de recursos. Pero no debemos olvidar, en primer lugar, que este grupo -repetimos, para el que la renta es simplemente ineficaz- es ya muy escaso y seguramente lo será cada vez más en un futuro muy cercano; del mismo modo que, además, y en segundo lugar, los necesarios cambios tributarios que -como veremos- requeriría la implantación de esta prestación, acabarían provocando la retracción de una cantidad seguramente mucho mayor mediante la vía impositiva a la que realmente, y por simplicidad administrativa, se le hubiera entregado con la RBUI.

En cambio, para los demás miembros de la sociedad, y en especial para los que se encuentran situados ligeramente por encima del umbral de la pobreza, la generalización de esta prestación ciertamente no se relacionaría con la lucha contra

⁵⁵ Véase el interesante trabajo de C. GALA DURÁN sobre las mismas en esta misma monografía.

la pobreza, pero sí podría suponer la asignación de una tranquilidad y de una seguridad -un valor en sí- especialmente importante en un momento histórico caracterizado por la inseguridad y la incertumbre⁵⁶. Es más, una medida como esta podría llegar a ser una primera base sobre la que construir un nuevo consenso ante la progresiva inseguridad de ingresos en el campo laboral derivada de la evolución, aparentemente imparable, de nuestro sistema productivo; como un amortiguador que habilitaría, en la más conocida versión de la flexiguridad, la aceptación social de una realidad laboral que, como consecuencia de estos cambios en las formas de producción, proporciona cada vez menos seguridad en un trabajo cada vez más contingente y alejado progresivamente del modelo fordista de producción. La adecuada coordinación entre políticas activas, que no debieran verse afectadas por esta propuesta⁵⁷, y la aplicación generalizada de esta renta básica, garantizarían no solo una seguridad en el empleo -incrementado como veremos por el mayor reparto de empleo y el aumento global del factor trabajo como consecuencia del incremento de la demanda agregada- sino también por una seguridad en la renta que podría hacer compatibles los aparentemente imparables mercados transicionales y las necesidades de reconfiguración del Estado Social ante los mismos.

Además, tampoco cabe olvidar cómo, desde una perspectiva más práctica, esta atribución indiscriminada resulta especialmente útil en la medida en la que, en primer lugar, juega o permite actuar ex ante y no ex post, preventiva y no paliativamente frente a la actualización de riesgos -como sucede en cambio con las prestaciones condicionadas- y en la medida en la que, además, elimina el efecto estigmatizador que caracteriza, queramos o no, a las actuaciones condicionadas contra la pobreza⁵⁸.

Además, esta generalización permitiría una reducción de la burocracia con el consiguiente ahorro en la gestión⁵⁹ y favorecería el acceso de colectivos tan excluidos socialmente que ni tan siquiera acceden a otros mecanismos condicionados ante las dificultades que en ocasiones supone la prueba de esta ausencia de ingresos y riqueza. Y todo ello sin olvidar que, como consecuencia de su generalización, podría evitarse el temido efecto “envidia” frente a terceros, eliminando así uno de los motores desgraciadamente más potentes en el desarrollo de las tendencias populistas que están afectando a las modernas sociedades occidentales.

⁵⁶ Sobre la conexión entre esta prestación y la incertidumbre como rasgo de la nueva realidad social o “sociedad del riesgo”, véase J.L. MONEREO PÉREZ, *La renta mínima garantizada...*, cit., p. 42-43.

⁵⁷ Coincidimos por tanto con J.L. MONEREO PÉREZ, *La renta mínima garantizada...*, cit., p. 110 y ss.

⁵⁸ Véase BASIC INCOME RESERACH GROUP (1991), *Basic Income...*, cit., p. 13. Para un mayor aporte bibliográfico puede acudir al interesante trabajo de J. TENA SÁNCHEZ, (2018) “El impacto de la renta básica...”, cit., p. 276.

⁵⁹ Este ahorro es una constante entre los defensores de esta medida. Véase, por todos, BASIC INCOME RESERACH GROUP (1991), *Basic Income...*, cit., p. 1.

En cualquier caso, y como ya avisamos, no menos controvertida es la segunda incondicionalidad de esta prestación, que entronca con lo que sin duda constituye el auténtico nudo gordiano de la discusión iusfilosófica sobre esta propuesta: el hecho de que no esté condicionada a obligación alguna y que, por tanto, genere nuevamente la “envidia” ante posibles “gorrones” o “parásitos” que no aportarían nada a la sociedad y que, sin embargo, estarían siendo mantenidos por esta; en definitiva, la vieja polémica entre RAWLS y VAN PARIJS sobre si hemos o no de mantener o “alimentar” a aquellos que decidan dedicar sus vidas únicamente a surfear en Malibú⁶⁰, con una derivada importante en el plano práctico como es la temida reducción en la oferta de trabajo como consecuencia de lo que los economistas denominan efecto ingreso o riqueza.

Pues bien como fácilmente se comprenderá, esta discusión desborda, por su profundidad ética y filosófica, la limitada capacidad y extensión de este documento meramente inicial. Por ello sin entrar en estas cuestiones éticas que primasen la perspectiva entre ciudadano y trabajador, o entre libertad y cooperación, nos limitaremos a señalar que también en este caso se han argumentado razones prácticas para apoyar esta segunda incondicionalidad.

Por lo que se refiere a lo primero, baste señalar que estos autores destacan, en primer lugar, el escaso éxito y en ocasiones, creo, el carácter meramente formal de esta activación como consecuencia de la trampa de la pobreza. Aunque carezco de datos en este momento, parece bastante generalizada la opinión de que son pocos los beneficiarios de rentas mínimas garantizadas que salen hacia el empleo como consecuencia de estas medidas de activación. Y es que en muchas supuestos, sobre todo cuando tales medidas son impuestas las mismas no solo son escasamente efectivas, sino que además son fáciles de eludir convirtiéndose entonces en meras formulas tranquilizadoras de conciencia para el resto de la población aunque con el coste que ello supone no solo por su implementación, sino también por su control. Es más, la incompatibilidad entre estos salarios y la prestación, y la precariedad de los trabajos a los que normalmente estos colectivos podrían optar, hace que estas fórmulas sean un incentivo a la elusión normativa y al trabajo negro. Y todo ello sin olvidar que esta activación puede entrar en contradicción con otro tipo de trabajo, éticamente no reprochable, como es el trabajo de cuidados o reproductivos. De ahí que ciertamente no se postule la eliminación de estas medidas de políticas activas, pero sí una mayor voluntariedad.

Además, y aunque volveremos con más detalles al final de estas páginas, debemos destacar ya cómo para algunos esta seguridad vital no condicionada conllevaría un desincentivo significativo a la actividad productiva y laboral poniendo en riesgo la existencia de una amplia oferta de trabajo. Como veremos, este simple prejuicio desconoce, seguramente, en primer lugar, la propia psicología de buena

⁶⁰ Un resumen de la mencionada controversia, desde la óptica del propio VAN PARIJS puede encontrarse en la entrevista (2013) “De chacun (volontairement) selon...”, cit, p. 158-159.

parte de la población, la existencia de otras finalidades de la actividad laboral como la socialización o el autodesarrollo y que, además, el carácter básico de estas rentas seguiría seguramente movilizando a gran parte de la población para obtener un suplemento a la misma a través de su actividad económica⁶¹. Pero, como decimos, volveremos sobre este mismo tema algo más adelante cuando abordemos la sostenibilidad económica de esta prestación.

Finalmente, y en relación con esta cuestión, tampoco cabe olvidar que lo que sí podría producirse es una intensificación de ciertas actividades que, aun no siendo asalariadas, son básicas para el mantenimiento social: piénsese en el fortalecimiento que este tipo de ayudas podría generar en trabajos como el reproductivo o de cuidado de familiares -aunque en ocasiones se haya criticado a mi juicio injustamente con favorecer el “retorno al hogar” de las mujeres- o en otros trabajos de colaboración social. Estos trabajos son igualmente necesarios y seguramente debieran ser tenidos en cuenta si optásemos por soluciones alternativas a esta como los programas de trabajos garantizados para todos. Pero sobre ello se volverá en el siguiente Proyecto de Investigación.

3. SOBRE LA VIABILIDAD ECONÓMICA DE LA RENTA BÁSICA UNIVERSAL E INCONDICIONADA

Una vez señalado todo esto, y tal como decíamos, lo primero que seguramente debiéramos plantearnos antes de cualquier otra disquisición es la viabilidad financiera y presupuestaria de este tipo de prestaciones. Y ello ya que, más allá de cuestiones éticas y de gestión, ha sido casi siempre este un mantra de los autores opuestos a la misma, aunque ciertamente un mantra carente de una demostración irrefutable, empírica y numérica.

Desde esta perspectiva, lo primero que debemos asumir es que esta viabilidad dependerá obviamente del propio diseño de la RBUI que asumamos y, en especial, de cuestiones como la cuantía de la misma -que, como ya hemos visto, algunos teóricos de la filosofía del Derecho dejaban ciertamente abiertas-, del número e importancia de las prestaciones que desaparecerían con esta prestación o de su aplicación a sujetos como los menores o los simples residentes.

Pues bien, seguramente lo más llamativo es que asumiendo las ideas básicas hasta ahora sostenidas, (esto es, en primer lugar una cuantificación de la prestación

⁶¹ Este mismo argumento, seguramente mejor desarrollado, en J. ARCARONS, D. RAVENTOS Y L. TORRENS (2017), *Renta básica...*, cit., p. 45-46 a quien se reenvía, además, para un mayor aporte bibliográfico y estudios sobre experiencias piloto que demostrarían como “la renta básica increment(a) o no disminuye significativamente la oferta de trabajo y mejora otros aspectos sociales” -por ejemplo, la salud-. De hecho, estos mismos autores -*ult. op. cit.*, p. 49- recordaban cómo una macroencuesta realizada en 2016 a 10.000 ciudadanos de la UE señalaba que solo un 4 % dejarían de trabajar -además de que el 64 % votaría a favor de una renta básica-.

en el 60 % de la mediana salarial -reduciendo eso sí a un quinto la de los menores⁶², unida a la sustitución con la misma de la parte correspondiente de las pensiones contributivas y de clases pasivas, así como del desempleo, las ayudas de exclusión social y asistenciales, a la familia, viviendas y becas), ARCARÓNS, RAVENTOS Y TORRENS⁶³ en un muy interesante estudio, han demostrado la viabilidad de esta medida a nivel estatal.

Ahora bien, lo que también es importante señalar es que esta viabilidad no sería posible mediante el simple “ahorro” o “redistribución” de prestaciones. Asumiendo los cálculos de estos mismos investigadores, lo cierto es que este ahorro o redistribución -de un 92.222 millones de euros- solo supondría o cubriría el 32,9 % del total de financiación prevista por estos mismos autores -si hemos entendido bien 280091,68 millones de euros-. Y eso teniendo en cuenta que en dicho ahorro estos autores incorporan otras cuantías más ideológicas como la eliminación de las compensaciones a sacerdotes, y un ahorro del 50 % en los gastos administrativos que, sinceramente, nos parece al menos complicado ante la relativa dificultad de recortar en personal y que, por tanto, solo sería posible mediante una fuerte movilidad en la función pública que permitiera una reducción en ciertas contrataciones temporales lo que, como decimos, nos parece, cuanto menos complicada.

Por ello, lo que resulta evidente es que el mero establecimiento de este tipo de prestaciones requeriría o bien una redistribución con este fin de otras partidas presupuestarias -lo que podría afectar (o no, claro está, depende de qué se quiera reducir u “optimizar”) a otros servicios que se pretenden mantener como la sanidad o la educación- o requeriría una profunda alteración del esquema tributario. En otras palabras, la implantación real de una renta básica supondría profundas transformaciones conectadas funcionalmente a la misma. La RBUI no supone por tanto una mera reorientación de las mismas cantidades hasta ahora dedicadas a las prestaciones asistenciales o a otras prestaciones monetarias conexas. La fijación de una cantidad razonable o al menos significativa como RBUI conduciría a cambios de importancia ya sea en el destino de los fondos públicos o en la cuantía u origen de los mismos.

De hecho, los autores antes señalados indican o aportan una serie de posibles vías de financiación⁶⁴ como la eliminación de la estimación indirecta o por módulos de las rentas de actividades empresariales; eliminar las bases máximas de cotización a la Seguridad Social -medida esta que, por cierto, personalmente me parece no solo

⁶² Esto es, 7471 euros anuales y 622 mensuales para los adultos y 1494 euros anuales para los menores en el estudio J. ARCARONS, D. RAVENTOS Y L. TORRENS (2017), *Renta básica ...*, cit..

⁶³ Información mucho más detallada en J. ARCARONS, D. RAVENTOS Y L. TORRENS (2017), *Renta básica ...*, cit., p. 87 y ss. Una perspectiva distinta y crítica sobre esta misma viabilidad puede consultarse en J.R.RALLO (2015), *Contra la renta básica...*, cit., especialmente p. 438.

⁶⁴ Nuevamente J. ARCARONS, D. RAVENTOS Y L. TORRENS (2017), *Renta básica...*, cit., p. 45 y más detenidamente p. 105 y ss.

necesaria sino también urgente en marco de un necesario debate sobre las vías de financiación del nivel contributivo de nuestra Seguridad Social-; incrementar la imposición ambiental; incrementar los impuestos sobre la propiedad o riqueza; el establecimiento de un impuesto de transacciones financieras; eliminar las deducciones del impuesto de sociedades y fijar un tipo único del 35 %; intensificar la lucha contra el fraude fiscal, modificaciones en el IVA e impuestos especiales no ambientales o incluso el pago de parte o de la totalidad de la renta básica mediante una moneda electrónica.

De entre todas ellas los mencionados autores escogen una profunda y radical transformación del impuesto sobre la renta que permita recaudar el exceso de financiación antes señalado sin alterar, por tanto, los fondos dedicados a otras partidas. No es este evidentemente el lugar ni soy yo, obviamente, el más indicado para intentar explicar y analizar la propuesta de profundísima reforma del IRPF que estos autores postulan y que permitiría, junto con el ahorro ya señalado, financiar todo este programa de RBUI incluso con las condiciones y cantidades aquí señaladas. Me limitaré a recordar como “bastaría” con integrar la base del ahorro en la base general; eliminar las compensaciones entre rendimientos; eliminar, obviamente los mínimos personales y familiares en la medida en la que ahora quedarían cubiertos por la RBUI; eliminar también todas las reducciones de la base y las deducciones de la cuota y, finalmente, y seguramente lo más llamativo, aplicar un tipo único que los autores sitúan en el 49 %. El resultado, siempre según estos investigadores, sería la posibilidad de financiar esta RBUI a más de 34 millones de personas con un efecto ganador para el 70 % de las personas y una transferencia cercana a los 32.000 millones de euros del 20 % de las personas más ricas al 70 % más pobre. En definitiva, una posibilidad, viable, aunque desde luego bastante más compleja que lo que en ocasiones se ha tratado de postular.

En cualquier caso, y ya para terminar, una vez señalada esta necesidad, quizás cabría plantear dos cuestiones. La primera es que como decimos, el establecimiento de una RBUI, aunque posible, dista de ser esa operación tan simple y unilateral como la que en ocasiones se ha defendido; lo limitado del ahorro impondría una reforma en profundidad del sistema impositivo en general y, seguramente, del IRPF en especial. Cuestión distinta es que esta necesidad también podría ser vista o incluso utilizada como una gran oportunidad para alterar drásticamente este mismo sistema dotándolo de una capacidad real para ser un instrumento reductor de las desigualdades del sistema.

4. LOS EFECTOS SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO Y SOBRE LA PROPIA SOSTENIBILIDAD DE LA PRESTACIÓN: UNA PRIMERA APROXIMACIÓN

Finalmente, y ya para concluir, solo nos restaría por abordar los efectos que la implantación de esta medida podría tener sobre el propio mercado de trabajo.

Pues bien, lo primero que seguramente debe destacarse es que, aunque ciertamente han existido, como ya hemos señalado, varias experiencias piloto de este tipo de prestación, el carácter temporal de las mismas -inicial o por simple cancelación sobrevenida, como ha ocurrido recientemente en Finlandia⁶⁵-, unida a la relativamente escasa cuantía de otras prestaciones o dotaciones similares existentes en algunos Estados o para ciertos pueblos nativos americanos, han hecho que en gran medida no exista todavía una auténtica seguridad o incluso un amplio consenso doctrinal sobre estos posibles efectos.

Es obvio que, sobre todo si alcanza una cierta cuantía, esta prestación podría inicialmente acabar en gran medida con la pobreza o, sobre todo, con las carencias materiales más graves del conjunto de la población. Pero resulta evidente que la propia viabilidad del sistema, no solo en un momento inicial -como ya hemos analizado-, sino sobre todo a lo largo del tiempo, requeriría un sistema productivo sano de donde extraer -a través de vías tan diversas como las antes señaladas, pero básicamente mediante el sistema impositivo- recursos suficientes para su mantenimiento. De ahí la necesidad de analizar si tan siquiera sea brevemente cuáles podrían ser los efectos sobre el mercado de trabajo del hipotético establecimiento de una prestación de este estilo.

Pues bien, desde esta perspectiva, y tras recordar la lógica diversidad de consecuencias de la misma en función de su configuración final y, sobre todo, de su cuantía⁶⁶, parece evidente que un primer efecto, comúnmente planteado por los autores que se han acercado al tema, sería el que podría tener sobre la oferta de trabajo (o demanda de empleo). Y ello ya que la cobertura mediante esta prestación de una amplia gama de necesidades, y con una perspectiva de estabilidad o incluso de permanencia ilimitada en el tiempo, podría constituir un fuerte incentivo -“*wealth effect*” o “*income effect*”- a salir del mercado laboral, especialmente para aquellos con unos salarios más bajos y seguramente con prestaciones menos vocacionales, duras y penosas.

Como decimos, no es el objetivo de este mero documento introductorio abordar en profundidad esta cuestión. Pero creo que al menos sí deberíamos señalar tres ideas fundamentales en torno a este tema.

La primera es que, aun procediendo, como decimos, de experiencias limitadas en la cuantía o en el tiempo, varios estudios de campo parecen demostrar que la demanda de trabajo, al menos la agregada, no tiende a disminuir significativamente por la existencia de programas incondicionales de entrega de efectivo a los

⁶⁵ Sobre el fin de esta experiencia y sus causas J. DE WISPELAERE, A. HALMETOJA, V. PULKKA (2018), “The Rise (and Fall) of the Basic Income Experiment in Finland”, *CESifo Forum* 3/ 2018 September Volume 19, p. 7 y ss., disponible en <https://www.cesifo-group.de/DocDL/CEsifo-Forum-2018-3-de-wispelaere-halmetois-pulkka-unconditional-basic-income-september.pdf>.

⁶⁶ Por todos, BASIC INCOME RESERACH GROUP (1991), *Basic Income...*, cit., p. 27.

ciudadanos. Así, por ejemplo, MARINESCU⁶⁷, en un interesante estudio en el que se analizaban las consecuencias en el comportamiento -no solo productivo- de programas cercanos a la RBUI⁶⁸, terminaba señalando cómo en general estos programas no parecían haber tenido un efecto destacado sobre la oferta de trabajo⁶⁹. Las evidencias extraídas de los mismos no sugerirían por tanto que un trabajador común o medio abandonaría la fuerza o actividad laboral si se le proporcionase un ingreso incondicional, incluso aunque la transferencia fuera intensa. Y frente a las posibles objeciones centradas en lo escaso de las cantidades transferidas, la misma autora también recordaba como tampoco los ganadores de loterías suelen abandonar la actividad laboral, si bien sí reducen la cantidad de horas trabajadas⁷⁰. Todo lo más, lo que sí se detectaría sería una reducción en el número de horas y de ganancias y, en el caso concreto del dividendo en Alaska, un incremento en dos puntos porcentuales del número de trabajadores con contratos a tiempo parcial.

De hecho, una conclusión similar es la que alcanzan, eso sí, desde una metodología diametralmente opuesta, otros autores que a pesar de dudar de la posible aplicación de estas experiencias -en especial de la de Alaska- a la RBUI, por el origen no fiscal -sino de explotación natural- de los fondos, concluyen destacando que “la introducción de una RB resulta una propuesta viable que no produciría una evacuación masiva del mercado de trabajo”⁷¹. Desde una metodología basada en la teoría de juegos, estos autores destacan, en primer lugar, que la RBUI no eliminaría (totalmente) el incentivo económico de la actividad, dado que esta no cubriría normalmente el nivel de vida estándar. Además recuerdan cómo los críticos con esta medida olvidan los beneficios adicionales del trabajo como pueden ser la autoestima, la autorrealización o incluso la propia socialización del individuo⁷². De ahí que estos mismos investigadores lleguen incluso a la conclusión de que aún para los trabajadores precarios -el colectivo en el que se centran normalmente estas presunciones de abandono de la actividad- la RBUI “podría ser un buen instrumento de activación” que no solo “evitaría las conocidas trampas del paro y la pobreza” sino que, además “mejoraría la inclusión social, reduciría la precariedad y la polarización social y laboral”⁷³. En otras palabras, no existirían “razones fundadas

⁶⁷ I. MARINESCU (2017), “No Strings Attached The Behavioral Effects of U.S. Unconditional Cash Transfer Programs”, disponible en http://www.marinescu.eu/Marinescu_UBI_review_2017.pdf.

⁶⁸ Como los experimentos de Ingreso impositivo negativo durante los años 70 en Canadá o Estados Unidos -*Negative Income Tax Experiments*-; los dividendos del Fondo permanente derivado del petróleo de Alaska; el programa de dividendos de casinos de los Cherokees y otros estudios sobre situaciones cercanas, por ejemplo en relación con la actividad de ganadores de juegos de fortuna o lotería.

⁶⁹ De acuerdo con las conclusiones de la autora, solo en el caso del impuesto de la renta negativo -no por ejemplo, en el caso del dividendo de Alaska- los datos revelarían una caída de cuatro puntos porcentuales en la tasa de empleo.

⁷⁰ Datos todos ellos extraídos de I. MARINESCU (2017), “No Strings Attached...”, cit., p. 2-3.

⁷¹ J. TENA SÁNCHEZ, J. A. NOGUERA (2016), “Renta básica e incentivos laborales...”, cit., p. 580.

⁷² J. TENA SÁNCHEZ (2018), “El impacto de la renta básica...”, cit., p. 268.

⁷³ Vid. J. TENA SÁNCHEZ (2018), “El impacto de la renta básica...”, cit., p. 265 y 271 y ss.

para temer que la introducción de una RB produjese un abandono masivo del trabajo y ni siquiera una reducción importante de la oferta de empleo, sino más bien un mayor reparto del trabajo⁷⁴. Y todo ello sin olvidar el posible efecto de incentivación de iniciativas voluntarias de emprendimiento, reforzadas por la reducción de la aversión al riesgo que esta institución podría generar⁷⁵.

En cualquier caso, ya hemos visto como otro de los hipotéticos impactos que más frecuentemente se señalan al abordar las consecuencias de la posible imposición de una RBUI es el posible incremento del trabajo a tiempo parcial o de otras fórmulas de work-sharing⁷⁶. Esta conexión no solo se predice desde la propia teoría de los juegos⁷⁷ sino que también se detecta en los estudios de campo y, en especial, en el caso de Alaska⁷⁸ donde ya hemos indicado que el porcentaje de empleados a tiempo parcial sobre el total se habría incrementado en 1,8 puntos porcentuales. Y ello es importante en la medida en la que tales comportamientos podrían conducir a un mejor reparto de un bien escaso como el empleo y a la lucha contra el desempleo, la pobreza y la exclusión social⁷⁹ al constituir un instrumento de flexibilidad voluntaria que potenciaría un trabajo a tiempo parcial plenamente voluntario y, por tanto, de mayor calidad⁸⁰.

Finalmente, también parece necesario resaltar cómo esta posible reducción de la actividad asalariada, de producirse, no significaría sin más un incremento del simple ocio o de las actividades improductivas. Es ciertamente posible pensar que el mismo se coordine con la intensificación de otro tipo de trabajos igualmente necesarios en una sociedad, pero que no son asalariados, como, por ejemplo, el

⁷⁴ Las palabras son, nuevamente, de J. TENA-SÁNCHEZ (2018), “El impacto de la renta básica...”, cit., p. 270.

⁷⁵ Nuevamente J. TENA-SÁNCHEZ (2018), “El impacto de la renta básica...”, cit., p. 270, n. 5 al que se reenvía para una mayor referencia bibliográfica sobre este tema.

⁷⁶ Véanse por ejemplo J.L. REY PÉREZ (2007), *El derecho...*, cit., p. 257 y 261 en relación con el previsible aumento de esta forma de actividad en trabajos de autores como Van Parijs o el propio Colectivo Charles Fourier. Véase igualmente, aunque destacando la importancia en esta cuestión de la cuantía concreta de la prestación BASIC INCOME RESERACH GROUP (1991), *Basic Income...*, cit., p. 28. Desde una teoría de juegos se ha propuesto igualmente - J. TENA SÁNCHEZ, J. A. NOGUERA (2016), “Renta básica e incentivos laborales...”, cit., p. 577- que este podría ser el efecto, especialmente en el caso de lo que ellos denominan agentes “laboriosos condicionales”. Igualmente, J. TENA-SÁNCHEZ (2018), “El impacto de la renta básica...”, cit., p. 268 y ss. que la califica literalmente de “buen instrumento de reparto de trabajo”.

⁷⁷ J. TENA SÁNCHEZ, J. A. NOGUERA (2016), “Renta básica e incentivos laborales...”, cit., p. 577.

⁷⁸ Véase, por ejemplo, D. JONES, I. MARINESCU “The Labor Market Impacts of Universal and Permanent Cash Transfers: Evidence from the Alaska Permanent Fund” (February 5, 2018). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3118343> o <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3118343>

⁷⁹ Véanse, por ejemplo, en este sentido, las propuestas de J. ARCARONS, D. RAVENTOS Y L. TORRENS (2017), *Renta básica...*, cit., p. 113 y ss.; J. TENA SÁNCHEZ, J. A. NOGUERA (2016), “Renta básica e incentivos laborales...”, cit., p. 577.

⁸⁰ En esta lógica, por ejemplo, J. TENA-SÁNCHEZ (2018), “El impacto de la renta básica...”, cit., p. 269.

trabajo reproductivo o de cuidado de familiares⁸¹ o los trabajos de voluntariado y colaboración social⁸². O incluso, que esta mayor seguridad y este nuevo ingreso permitieran dedicar mayor tiempo o recursos a la formación, mejorando las competencias y habilidades, ya sea de estas personas o de su descendencia⁸³. De hecho, el ya citado estudio de MARINESCU señalaba igualmente importantes externalidades positivas de estas aportaciones dinerarias incondicionadas, no ya solo en relación con el consumo, el descenso de la criminalidad o la salud, sino también en relación con la formación.

Por otra parte, y en relación con los salarios, ciertamente algunos estudios parecían temer la posibilidad de que la implantación de esta RBUI motivara una reducción de salarios ante la posible aceptación por empleados con escasa cualificación de empleos con salarios antes insuficientes para sobrevivir y que ahora, sin embargo, podrían ser aceptados como suplemento, aunque limitado, de esta RBUI⁸⁴. A nuestro juicio, en cambio, la consecuencia podría ser perfectamente la opuesta: la garantía de recursos básicos que supone esta RBUI podría conducir a un significativo empoderamiento del trabajador -"opción voz"- ya que este, por un lado, no necesitaría ya aceptar trabajos escasamente retribuidos, molestos o pesantes para satisfacer sus necesidades básicas y las de su familia; mientras que, del otro, tampoco se vería obligado a la aceptación de esta oferta, por muy adecuada que se pretendiera, dada la naturaleza incondicional de esta concreta prestación alejada de toda intención de activación⁸⁵. Ello podría llevar a que, en especial en relación con este tipo de

⁸¹ De hecho, el posible impacto desigual de esta medida sobre el colectivo femenino, incentivando un cierto "retorno" a las tareas domésticas o al cuidado de los hijos menores, ha sido utilizado en ocasiones por el movimiento feminista para criticar esta prestación. En cambio, en otras ocasiones se ha destacado el impacto y empoderamiento que esta renta individual podría tener sobre las mujeres que ya desarrollan su actividad en el hogar familiar, incentivando incluso un reparto más equitativo y lógico de las cargas familiares entre los distintos miembros de la familia -esto último, por ejemplo, en P. VAN PARIJS, Y. VANDERBORGHT, (2017) *Ingreso básico...*, cit., p. 30-. En esta línea, por ejemplo, J. TENA SÁNCHEZ, J. A. NOGUERA (2016), "Renta básica e incentivos laborales...", cit., p. 578 señalan que la introducción de una RB sería netamente beneficiosa para las mujeres, ya que aumentaría sus oportunidades y su poder de negociación frente a sus parejas. Sobre este debate, igualmente, BASIC INCOME RESERACH GROUP (1991), *Basic Income...*, cit., p. 41 y ss, en especial, p. 43-44.

⁸² Sobre esta revalorización de estos otros trabajos no asalariados con utilidad social y la consiguiente "distribución más racional entre trabajo pagado y no pagado", J. TENA-SÁNCHEZ (2018), "El impacto de la renta básica...", cit., p. 269.

⁸³ Véase en un sentido similar BASIC INCOME RESERACH GROUP (1991), *Basic Income...*, cit., p. 31 y p. 34 y ss.

⁸⁴ Véase, por ejemplo, la argumentación reflejada en BASIC INCOME RESERACH GROUP (1991), *Basic Income...*, cit., p. 25 y ss, lo que les lleva a rechazar que la implantación de esta prestación pudiera conectarse con la eliminación de un salario mínimo, ya que de otra manera el beneficiario final de parte de estas prestaciones podrían ser los propios empresarios (p. 28).

⁸⁵ Se comparte por tanto la opinión de J. TENA SÁNCHEZ, J. A. NOGUERA (2016), "Renta básica e incentivos laborales...", cit., p. 580; J. ARCARONS, D. RAVENTOS Y L. TORRENS (2017), *Renta básica incondicional...*, cit., p. 29.

trabajos de escasa cualificación y de escasa satisfacción personal, la retribución tuviera que incrementarse ante la ausencia de personas -universalidad de la prestación- que la aceptasen⁸⁶. Y todo ello, claro está, sin olvidar la especial o singular “caja de resistencia” que una prestación de este tipo podría suponer para los propios trabajadores en situaciones de conflicto⁸⁷.

De hecho, el impacto que esta renta podría tener sobre la capacidad o fuerza negocial de los empleados, unida a la evidencia de que esta misma RBUI permitiría la cobertura extrasalarial de las más importantes necesidades básicas del trabajador y su familia con la consiguiente eliminación de las carencias materiales graves -incluso aunque no se desarrollase actividad laboral-, ha llevado a algunos a plantear la posibilidad de eliminar buena parte de las normas protectoras para los trabajadores -jornada, salario mínimo, normas sobre extinción de la relación-, incentivando así la demanda de trabajo⁸⁸. De hecho, no debe olvidarse como en una de las primeras propuestas “modernas” sobre esta institución, la realizada por el Colectivo Charles Fourier⁸⁹, se señalaba provocadoramente esta misma posibilidad; una posibilidad que, no obstante, y como se comprenderá plantea más que serias dudas y que, desde luego, poco parece ayudar a la aceptación social de una institución que, aparentemente simple en principio, parece ligada cada vez más a cambios absolutamente radicales en otras cuestiones conexas pero igualmente esenciales como el sistema impositivo o incluso la propia legislación laboral. La implicación de la propia persona en esta prestación de trabajo, y seguramente la limitada cuantía de estas prestaciones parecen, no obstante, desaconsejar esta propuesta seguramente demasiado radical.

5. PRIMERAS CONCLUSIONES DE UNA INVESTIGACIÓN AÚN EN FASE INICIAL

Pues bien, tras todo lo ya dicho, parece razonable poder concluir estas páginas meramente introductorias señalando al menos que:

⁸⁶ Nuevamente, J. TENA SÁNCHEZ, J. A. NOGUERA (2016), “Renta básica e incentivos laborales...”, cit., p. 580. De hecho, esta parecía ser la, a mi juicio, acertada opinión del colectivo Charles Fourier -“Une réflexion sur l’allocation universelle”, *La Revue Nouvelle*, 1985, año 41, n. 4, p. 345 y ss- tomada aquí a través del trabajo de J.L. REY PÉREZ (2007), *El derecho...*, cit., p. 256.

⁸⁷ Este efecto es por ejemplo destacado por el propio VAN PARIJS en (2013), «De chacun (volontairement) selon...», cit., p. 167 o J. ARCARONS, D. RAVENTOS Y L. TORRENS (2017), *Renta básica incondicional...*, cit., p. 29.

⁸⁸ Véase, por ejemplo, K. ROBERTS (1985) “A New Deal for all”, en *BIRG Bulletin*, n. 3, p. 3: “In return for the guaranteed income, we should be prepared to give up statutory, ie government-backed, controls covering minimum wages, employment protection and compulsory redundancy payments. These things can be counter-productive... In fact the protection afforded by Basic Income should make such controls unnecessary” -disponible en <http://citizensincome.org/wp-content/uploads/1989/12/1985-Bulletin-3-Spring.pdf>.

⁸⁹ Véase supra lo señalado en la nota 86.

1. La RBUI constituye una de las principales y más polémicas propuestas ante una realidad como la actual, caracterizada por la crisis (¿permanente?) del Estado de bienestar, por los nuevos y profundos cambios sociales -individualización, feminismo- y productivos -precariedad, gig economy...-, y por la presencia de una progresiva desigualdad tanto en nuestras sociedades como en nuestro mercado laboral. Es cierto que esta polémica, sobre todo en España, se ha desarrollado hasta ahora en ámbitos académicos en gran parte alejados del Derecho social. Pero esto último es algo que necesariamente debe y debemos cambiar.
2. A pesar de lo que pudiera parecer en un principio o desde una perspectiva seguramente apresurada, la RBUI es una propuesta económicamente viable, incluso con una cuantía relativamente alta, aunque ciertamente no uniforme -en especial en relación con los menores, lo que podría frenar ciertas externalidades positivas, por ejemplo en relación con natalidad y la libre elección del momento de la maternidad-. No obstante, esta viabilidad inicial se produce mediante su incorporación a un esquema y a un diseño global, normalmente mucho más complejo, que incluye no solo nuevas vías de ahorro en ocasiones discutibles, sino, y sobre todo, mediante una muy profunda reforma de nuestro sistema fiscal, lejos, por tanto, de la aparente simplicidad con la que en muchas ocasiones se ha pretendido defender esta institución.
3. No obstante, y frente a los aparentemente poco exitosos sistemas de rentas mínimas, condicionadas tanto por la riqueza o renta familiar, como por su necesaria activación, esta propuesta parece presentar ciertas ventajas en la lucha contra la pobreza y la privación material severa, aunque no fuera esta, ciertamente, la finalidad inicial en las construcciones teóricas con las que resurge en los años ochenta y noventa. Su actuación ex ante y no ex post; la eliminación de la estigmatización, su más fácil acceso para estos colectivos socialmente excluidos, la eliminación de la trampa de la pobreza y de la soledad, las menores cargas burocráticas, su capacidad para incentivar un reparto voluntario del empleo mediante contratos a tiempo parcial voluntarios, su visión individual y no familiar y el consiguiente apoderamiento femenino que conlleva, y los menores incentivos para el fraude o la elusión son, junto a otros argumentos, cuestiones que deben ser valoradas y tenidas en cuenta ante una realidad, como decimos, cada vez más incierta y un modelo productivo y social alejado cada vez más del fordismo.
4. Aunque ciertamente se ha criticado la aparente ineficiencia de un reconocimiento universal e incondicionado, debe recordarse que el porcentaje de aquellos para los que resulta absolutamente inútil es, y seguramente será en un futuro, dada la progresiva concentración de riqueza, ciertamente residual -uno por ciento-; y que, además, esta asignación -y más- se recuperarían de este colectivo a través de la inevitable reforma del sistema fiscal. En cambio, para el resto, esta prestación no solo no es inútil, sino que además podría constituir una parte fundamental en el logro de una seguridad colectiva que permitiera asumir, si fuese necesario, los

aparentemente inevitables cambios en los sistemas productivos y, por tanto, en el tipo de trabajos y de ingresos que de ellos pudieran obtenerse.

5. Finalmente, y aunque se haya discutido mucho, hoy parecen existir serios indicios de que la implantación de esta medida no tendría que provocar, como a veces se ha sostenido, una reducción de la oferta de trabajo, sino todo lo más un mejor reparto mediante la ampliación del trabajo a tiempo parcial voluntario y, por tanto, de un empleo de calidad. Igualmente es razonable pensar que este mismo efecto tampoco se produciría en la población menos cualificada y para los trabajos menos satisfactorios. Muy al contrario, cabría pensar en un posible incremento en la cuantía de los salarios para este tipo de trabajos -ante la falta de cualquier compulsión para su aceptación-, del mismo modo que esta RBUI podría constituir una caja de solidaridad que fortaleciera una capacidad de presión colectiva progresivamente minada durante estos últimos años. Además, esta RBUI puede eliminar la aversión al riesgo, que coarta posibles emprendimientos realmente voluntarios y no por necesidad, al mismo tiempo que presentaría externalidades positivas por ejemplo en relación con la formación o incluso con la salud de la población. Más discutido es su impacto de género, aunque desde una perspectiva de feminismo de la diferencia puede defenderse que este tipo de prestación empoderaría una libertad real de la mujer y, por tanto, una mayor capacidad para organizar su faceta reproductiva y potenciar la corresponsabilidad en las tareas familiares.
6. En definitiva, y al menos a mi juicio, más incluso que la cuestión de la universalidad y la incondicionalidad en cuanto a nivel de rentas, el principal obstáculo no fáctico sino ético o normativo para la hipotética implantación de esta medida se centra en la absoluta ausencia de cualquier obligación por quien lo recibe y, por tanto, en la posibilidad de provocar gorriones o “parásitos” sociales; en definitiva, en el conocido dilema de los surfistas de Malibú que ejemplificaba gráficamente las distancias en este punto de dos liberales igualitarios como RAWLS y VAN PARIJS. Este problema, básicamente ético o “normativo”, desborda sin duda los límites de este documento. De ahí que nos limitemos a señalar como en el mismo se encuentra seguramente el germen de la actual discusión entre los que apoyan esta propuesta y los que postulan otro tipo de sistemas cercanos en sus fines, pero no en sus medios, como son los de “trabajos garantizados para todos”⁹⁰. Pero esa discusión, ahora simplemente enunciada, será sin duda el tema de futuras investigaciones en el marco del nuevo proyecto de investigación cuya solicitud acabamos de realizar.

⁹⁰ Un ejemplo de esta distinción, en M. WATTS (2002), “Basic Income versus the Job Guarantee: A Review of the Issues”, en *Journal of Economic and Social Policy*, Vol, 7, I, disponible en <https://epubs.scu.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?article=1041&context=jesp>; ID (2002) “A System of Basic Income Versus the Job Guarantee”, 9 th International Congress Geneva, September 12th-14, disponible en <https://basicincome.org/bien/pdf/2002Watts.pdf>; si bien el autor aborda este tipo de programas como un paso intermedio en la instauración final de una RBUI. Una mayor información en <http://www.jobguarantee.org/#notubi>. Igualmente de notable interés M.G. QUINTERO LIMA (2018), “Las propuestas...”, *passim*.

INSTRUMENTOS CONTRA LA POBREZA LABORAL: ¿ASISTENCIA PÚBLICA O DERECHO SUBJETIVO PÚBLICO DE ALIMENTOS?

JOSÉ ANTONIO FERNÁNDEZ AMOR

*Profesor Titular de Derecho financiero y tributario
Universidad Autónoma de Barcelona*

1. INTRODUCCIÓN

Es una afirmación recurrente en estudios con perspectiva social, económica, jurídica o política - de los que son ejemplo los recogidos en esta obra- que estamos en un momento de cambios de calado que tienen influencia o son causa de transformaciones en las relaciones sociales. La irrupción con efectos disruptivos de las nuevas tecnologías en forma de digitalización, la robótica, la inteligencia artificial o los avances en la globalización de los mercados de todo tipo, combinados con el retorno al proteccionismo o los cambios en los polos de producción industrial que pasan del mundo conocido como occidental al asiático, son ejemplos de manifestaciones de esos avatares. A todo hay que añadir los resultados de una crisis económica que tiene como consecuencia marcar y subrayar las diferencias sociales por los ingresos que obtienen los individuos de los recursos de los que son titulares. En este contexto, se está poniendo en evidencia la precarización laboral entendida como la incapacidad de las economías productivas de organizar un mercado laboral en el que los ofertantes de tiempo de trabajo obtengan un precio o ingresos que les permita acceder a bienes y servicios en cuantía suficiente y por un tiempo adecuado para procurarles niveles de vida dignos y básicos. La evolución actual de la organización económica y social tiende a extender y hacer persistente la precarización económica de la persona trabajadora, poniendo en jaque las estructuras de derechos que prevén los ordenamientos jurídicos basados en la justicia social y la dignidad personal.

Se produce la paradoja de que, no ya la persona que sufre exclusión social no pueda procurarse por sí misma los elementos básicos para el desarrollo de una vida digna en el marco social actual, sino también que la persona que puede obtener

recursos por el tiempo que emplea para realizar un trabajo por cuenta ajena tampoco los consiga de manera suficiente para el mismo fin. Ante esta situación surgen diversas cuestiones como, por ejemplo, ¿es la familia de la persona afectada la que debe procurar esos recursos?, ¿qué sucede en el supuesto que tampoco de esta forma se obtenga una solución?, ¿es el tejido social encarnado en las entidades del tercer sector las que han aportar medios para compensar las situaciones de precariedad?, esta solidaridad privada, ¿no habría de venir acompañada de algún refuerzo desde los poderes públicos? o, en todo caso ¿es suficiente con que estos poderes intervengan en el mercado laboral, pues es la tarea que tienen encomendada y, en casos de necesidad extrema realicen una labor asistencial?, si bien los poderes públicos han de procurar sanidad y educación en el marco del Estado social ¿no se requiere asistencia económica directa cuando se producen situaciones de necesidad en la manutención básica?

Resulta evidente que las preguntas que se plantean se agrupan en dos perspectivas para afrontar el problema que se ha dibujado: la perspectiva privada y la perspectiva pública. Familias y entidades del tercer sector pertenecen a la primera y se han movilizad o en función de sus posibilidades ante la situación de crisis económica. Poderes públicos son de la segunda y se han escogido como objeto de interés en estas líneas, aunque no tanto desde la idea de qué políticas en torno al mercado laboral han llevado a cabo para poner algún remedio a las situaciones de precariedad. Más bien, la finalidad es desarrollar un estudio relacionado con la capacidad de las entidades públicas de aportar directamente recursos de carácter económico para aquellas personas que se encuentran en una situación de precariedad laboral y, suele venir acompañada, personal.

Así pues, el objeto de examen es el ejercicio del poder de gasto de los entes públicos para facilitar recursos económicos a aquellas personas que los requieran por su situación de pobreza. La perspectiva que ha de adoptarse en el trabajo es la jurídica, por lo que no se espere un estudio social o económico. Se trata de un enfoque que surge de preguntas como ¿existe un fundamento jurídico que permita la utilización de recursos públicos con la finalidad de cubrir necesidades básicas de los particulares?, si la respuesta es afirmativa -puesto que la negativa haría fútil seguir argumentando- ¿qué naturaleza puede tener la prestación: es un subsidio, es una subvención, es un salario?, ¿cómo se determinan aspectos como su presupuesto de hecho, los sujetos perceptores, su cuantía, su carácter temporal o no?, ¿qué tratamiento fiscal han de recibir, en su caso, estas rentas? De las cuestiones se deriva la hipótesis de que en el marco del ordenamiento jurídico español los poderes públicos están obligados a ejercer su poder de gasto para cumplir un deber de procurar recursos económicos. Esto es el contrapunto de un derecho de las personas a recursos económicos con los que cubrir necesidades básicas y que esta se materializa a través de prestaciones económicas directas, trasunto del derecho de alimentos que prevé nuestro Código civil (en adelante Cc).

La argumentación con la que se pretende demostrar la afirmación provisional se estructura a través de diversos apartados. En primer lugar, se dibuja el derecho de alimentos que regula nuestro ordenamiento en el Cc., en tanto que con ese instituto se ha equiparado el objeto de la obligación de los entes públicos. En segundo lugar, se ha de componer el régimen jurídico de este derecho de alimentos en el marco del Derecho público a través de sus fundamentos en el bloque de constitucionalidad y de su estructura esencial. Un tercer apartado habrá de hacer alguna propuesta de *lege ferenda* en torno al instituto tratado para terminar formulando algunas reflexiones a modo de conclusiones.

2. UN MARCO REFERENCIAL: APROXIMACIÓN AL DERECHO DE ALIMENTOS EN EL MARCO DEL DERECHO PRIVADO

El Título VI del Cc, arts. 142 a 153, regula el derecho de alimentos entre parientes. El legislador comienza (art. 142 Cc) su regulación describiendo qué ha de entenderse por alimentos, identificando el concepto con sustento, habitación, vestido y asistencia médica¹. Completa la definición con dos casos particulares: el del menor de edad o persona que no haya terminado su formación por causa no imputable, para los que se incluyen la educación y la instrucción y para la mujer embarazada en tanto que se extiende a los gastos propios de su estado y a los del parto, aunque de forma subsidiaria para el caso de no tener otra cobertura. De este artículo se deriva un aspecto esencial del instituto del derecho de alimentos, como es el estado de necesidad en el que se halla el alimentista en tanto que es incapaz de cubrir las necesidades a las que se aluden por sus propios medios. Se ha de destacar que no se incide en la causa o causas de las que deriva la situación de necesidad, por lo que se aleja del alimentista el factor de responsabilidad o diligencia en llevar sus propios asuntos.

Los sujetos que se relacionan mediante el instituto son el alimentante como sujeto proveedor del recurso y el alimentista como sujeto receptor del mismo. Los arts. 143 a 145 del Cc configuran las posiciones subjetivas en torno al derecho. Los obligados a prestarse los alimentos de forma recíproca son, por un lado, los cónyuges (vid. también art. 68 del Cc) y, por otro lado, los ascendientes y descendientes. Se precisa que los hermanos (parientes en segundo grado) solo se deben auxilio para la vida si lo necesitan por causas ajenas al alimentista y se extenderán a los necesarios para la educación en su caso. Con el art. 144 Cc se delimita un poco más lo anterior en tanto que establece, cuando concurren diversos obligados, en qué orden han de ser reclamados por el alimentista. Se suceden el cónyuge, los descendientes en grado

¹ Sentencia del TS de 4 de febrero de 1988 entiende que en el concepto de alimento se comprende sustento, habitación, vestido, asistencia médica y educación. Sobre este derecho véase Jiménez Muñoz, F.J.: “La regulación española de la obligación legal de alimentos entre parientes” disponible en https://www.boe.es/publicaciones/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-C-2006-20074300792 (última visita 18 de febrero de 2018) y bibliografía referenciada por el autor.

más próximo, los ascendientes en grado más próximo y los hermanos, pero estando obligados en último lugar los que sólo sean uterinos o consanguíneos. En caso de que se produzca un supuesto de concurrencia de alimentantes, se estipula que se haga un reparto entre obligados en función de un principio de proporcionalidad que estime el caudal respectivo. Si fueren varios los alimentistas que reclaman a un alimentante que no disponga de recursos suficientes, se ha de seguir un criterio de proximidad en el parentesco para determinar el beneficiario (remisión al art. 144 Cc). Este decae si los alimentistas son el cónyuge y un hijo sujeto a patria potestad que adquiere un carácter prioritario a la hora de percibir alimentos de un alimentante con insuficiencia de medios. El Derecho privado establece que las personas que no disponen de medios suficientes para atender las necesidades que el concepto alimentos abarca, mantienen un derecho subjetivo sobre determinados sujetos en virtud de su carácter de parientes en los grados y términos que la ley establece. Para esos sujetos existe una obligación regulada por la ley -si bien puede tener otras causas como negocios jurídicos o disposiciones *mortis causa*- de mantener un determinado nivel de vida, de acuerdo con sus posibilidades, en el caso de la imposibilidad de los parientes de hacerlo por sí mismos. El objetivo último es procurar que el núcleo familiar en el que se integra un sujeto tenga un deber de protección hacia sus miembros en caso de necesidad de estos: el colectivo más allegado al sujeto tiene una obligación de protección y de solidaridad para con él o ella.

La regulación en torno a la naturaleza, el presupuesto de hecho y los sujetos intervinientes se completa con la determinación de la cuantía necesaria de la prestación. Los arts. 146 y 147 del Cc dan algunas pautas para establecer este aspecto y, aunque es parca la regulación, se basa en dos consideraciones: primero, un principio de proporcionalidad que toma como referencia el caudal o medios de quien los ha de dar y, segundo, un principio de suficiencia en tanto que se han de tener en cuenta las necesidades de quien los recibe. Así mismo, se regula la posibilidad de que las cuantías evolucionen en función de las necesidades del alimentista o la fortuna del alimentante de manera que la prestación puede aumentar o disminuir según sea el caso. Es evidente que no se trata de agotar las capacidades del alimentante, sino más bien, de adaptar la traducción económica del derecho subjetivo en el que mantiene la posición deudora a sus propias posibilidades y necesidades.

La obligación puede satisfacerse en metálico o en especie. En el primer caso se fija una pensión que ha de ser pagada en las condiciones que hayan estipulado, mientras que en el segundo supone que se pueda mantener en casa del alimentante al alimentista si es posible. La cuestión de interés es que es el propio alimentante quien puede escoger la modalidad de satisfacción, si bien dentro de unos límites que recoge el art. 149, segundo párrafo.

El tiempo que dura la obligación también es un elemento para considerar. El legislador no ha estipulado un tiempo límite para el derecho, sino que ha ligado la duración (art. 150 Cc) a la vida del alimentante obligado y (art. 152.1 Cc) a la del propio alimentista. Sí que establece causas de extinción o suspensión del derecho

concurriendo circunstancias (art. 152 Cc) como la imposibilidad sobrevenida al alimentante de satisfacerlos sin desatender sus propias necesidades o las de su familia, cuando el alimentista pueda obtener mediante oficio, profesión, industria o mejorada su fortuna los recursos que le son necesarios, cuando el alimentista siendo o no heredero cometa alguna de las faltas que dan lugar a la desheredación o, finalmente, cuando el alimentista es descendiente del obligado alimentante y procede con mala conducta o falta de aplicación al trabajo. En este último supuesto se suspende el derecho mientras subsista la causa prevista. Se pueden diferenciar dos ideas. Por un lado, el legislador establece que concurriendo determinadas circunstancias (mejora de fortuna) ha de cesar el derecho del alimentante; pero, por otro lado, también el comportamiento del mismo (mala conducta) puede implicar la pérdida lo que podría ser entendido como una sanción cancelatoria.

Relacionado con el tiempo también está el momento en el que nace la obligación de prestar alimentos y se identifica, según el art. 148 Cc, con el momento en que se necesitan para subsistir. No obstante, supedita su abono a la fecha en que se interponga la demanda correspondiente por parte del alimentista.

De todo lo anterior se extraen referencias útiles para las siguientes páginas. En primer término, la obligación de alimentos se ha regulado y establecido por la ley, si bien en el ámbito de la autonomía de la voluntad caben otras causas que van desde el negocio jurídico *inter vivos* hasta las disposiciones *mortis causa* (por ejemplo, a modo de legado). En segundo lugar, el derecho depende directamente tanto de la fortuna del alimentante como de la concurrencia de un estado de necesidad en el alimentista del que no interesa su grado de responsabilidad. En tercer lugar, se trata de una obligación personal e indisponible en cuanto se impone a determinados sujetos por el hecho de ser parientes de otros que están en situación de necesidad, por el hecho de pertenecer a un determinado grupo con lazos familiares. En cuarto lugar, se trata de una prestación gratuita, puesto que quien los recibe no está obligado a realizar ninguna prestación a quien los proporciona. El objetivo último del ordenamiento es establecer una especie de último recurso a cargo de los parientes para solventar situaciones de necesidad.

El art. 151 Cc completa estas características estableciendo que se trata de un derecho que no es renunciable ni transmisible a terceros. Tampoco es compensable con lo que deba el alimentista al que deba prestarlos lo que tiene la lógica de dar prioridad a cubrir las necesidades del receptor de los recursos que implica.

3. EL DERECHO SUBJETIVO PÚBLICO DE ALIMENTOS

Se ha descrito, de manera intencionadamente sumaria, el régimen jurídico del derecho de alimentos de acuerdo con lo que establece el Cc. El paso siguiente es, de acuerdo con la hipótesis planteada al comienzo, plantear si dicha prestación ha salido de los márgenes o del marco del Derecho privado para insertarse en el del Derecho público caracterizado por regular las relaciones de conflicto o de intereses cruzados entre ciudadanos y los poderes públicos. De esta manera, como se puede intuir, se

podrá derivar un régimen jurídico de una prestación similar a la anterior, basada también en un estado de necesidad de su perceptor a cubrir por el obligado a realizarla que pasa de ser un sujeto privado con relación de parentesco a un sujeto público obligado por mor de los derechos garantizados a los ciudadanos.

3.1. Fundamentos constitucionales y estatutarios

Es posible que el cabo por el que se ha de tirar para empezar a desliar el ovillo fuera otro, pero dado que no cabe discutir que la prestación por alimentos sea una prestación económica (bien monetaria o bien en especie, lo que no altera esa naturaleza), también es indiscutible que un poder público, una Administración, habrá de utilizar los ingresos que pueda tener que, principalmente, proceden de recursos de naturaleza tributaria. Es el poder de gasto el que es ejercido cuando un ente dedica lo que recauda en las diversas finalidades que tiene encomendadas las cuales son corolario de las competencias con las que el ordenamiento le dota y con las que queda configurado.

En nuestro ordenamiento, la Constitución recoge en su art. 31.2 la siguiente oración:

El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.

Situando este precepto *ad limine* en la construcción del régimen jurídico del poder de gasto, se obtiene que su ejercicio está supeditado a una finalidad concreta: la asignación equitativa de recursos. De forma general, se deduce un deber para los poderes públicos en el sentido de que han de utilizar los ingresos públicos para hacer políticas de gasto que impliquen distribuir aquellos con criterios de equidad lo que se ha de traducir en Justicia, entendida como uno de los valores máximos de nuestro ordenamiento (vid. el preámbulo de nuestra Constitución). Esa misma Justicia, por lo que al gasto se refiere, sirve para sistematizar el régimen jurídico de la actividad financiera en tanto que también se ha de predicar el supremo principio en relación con la capacidad de obtener ingresos ex art. 31.1 CE. Obtención de ingresos de acuerdo con criterios de equidad y la realización de gastos forman parte de las dos caras de un mismo plano: la actividad financiera pública.

No obstante, como sucede con los principios generales, podría quedarse todo en una mera apelación a lo justo, sin mayor trascendencia o concreción, por lo que es obligatorio sistematizar la exigencia con el resto del texto constitucional. De la norma fundamental derivan diversos deberes para los poderes públicos si se atiende a los derechos de la ciudadanía y otros preceptos. De especial interés para estas líneas es el art. 9.2 según el cual aquellos han de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo sean (...) reales y efectivas (...), además de remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, facilitando la participación de todos en la vida política, económica, cultural y social. El deber de

los poderes públicos, por tanto, es trabajar contra la exclusión social del individuo que impida la efectividad de sus condiciones de persona libre e igual con las que comparte con los demás los aspectos vitales mencionados. Es obvio que los estados de necesidad económica pueden ser un gran impedimento para esta finalidad -además de otros factores como puede ser el hecho de la diversidad funcional, la formación recibida, la ausencia de salud, etc.- de manera que el precepto impone a los poderes públicos un deber para con los ciudadanos sobre los que se sostienen: su integración. Para ello, qué duda cabe, habrá de contarse con recursos económicos suficientes dado que gobernar, legislar y gestionar es, ineludiblemente, gastar o utilizar recursos. Esta reflexión acompaña a otros preceptos como el art. 10 de la CE del que se destaca que la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad son el fundamento del orden político y de la paz social. Para completar ha de añadirse el art. 40 de la CE que establece el principio rector de que los poderes públicos han de promover las condiciones favorables para el progreso social y económico.

Habiendo relacionado preceptos fundamentales en el ordenamiento cuyo factor común son deberes de los poderes públicos para con la persona, se han de mencionar también aquellos que están más dirigidos a la acción económica de esos poderes. En primer término, recuérdese el art. 128 de la CE con el que se obliga a supeditar toda la riqueza del país al interés general, el cual ha de incluir el orden social y político que deriva de la dignidad de la persona. Se cierra la relación con el art. 131 de la CE estableciendo que el Estado puede planificar la economía con la finalidad, entre otras, de hacer justa la distribución de renta.

La dignidad de la persona y la distribución de los recursos se materializa en deberes, como pueden ser los arts. 41 y 43 de la CE en tanto que establecen el mantenimiento de la Seguridad social y el derecho a la salud o el art. 27 que recoge como derecho fundamental el derecho a la educación. Resulta evidente que la dignidad de la persona encuentra un claro fundamento en su derecho a mantener un entorno de salud y garantizar un nivel educativo y de formación idóneos. No se olvide en esta cuestión el art. 47 de la CE dado que regula otro de los aspectos necesarios y claves para el desarrollo personal como es la vivienda digna y adecuada.

Los poderes públicos, de acuerdo con lo anterior, están comprometidos a dos cuestiones fundamentales cuando ejercen su poder de gasto, si este ha de responder a un principio de Justicia, de equidad. En primer término, a procurar el pleno desarrollo de la persona dentro del marco social y, en segundo lugar, a procurarlo mediante una justa distribución de los recursos. Estas cuestiones se materializan en deberes concretos relacionados con la salud, la formación de la persona o la vivienda.

Si se trazan paralelismos con el apartado anterior dedicado al derecho a alimentos se ve que incluía sustento, habitación, vestido, asistencia médica y formación. De forma expresa, la CE también prevé un derecho de los ciudadanos a la salud, un derecho a la formación/educación y un derecho a la vivienda que debe procurar los poderes públicos. Queda pendiente considerar si se ha establecido una previsión semejante en relación con el sustento que puede identificarse con aspectos

como, por ejemplo, alimentación o higiene, así como el vestido. Pero, a diferencia de lo que ocurre con la salud o la educación, no se ha previsto expresamente un derecho a la obtención de recursos en caso de necesidad, si bien ha de matizarse que lo que sí se ha establecido es un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos (...) que garantice la asistencia (...) en situaciones de necesidad. Pero no ha de confundirse un derecho a la prestación económica en caso de insuficiencia de recursos para cubrir necesidades básicas como derecho subjetivo del ciudadano, con la posibilidad de que los poderes públicos realicen una acción asistencial discrecional de socorro, favor o ayuda hacia una persona. Además, esta asistencia se añade a otras prestaciones en las que el sujeto ha de realizar una previa entrega de recursos mediante las correspondientes cotizaciones.

La ausencia a la que se alude podría sustentar la afirmación de que no hay previsto un derecho del ciudadano o ciudadana a la prestación económica que garantice su sustento y, por ende, no hay una obligación o deber de los entes públicos a proporcionarlo. La finalidad que se pretende alcanzar, la dignidad de la persona y la distribución de la renta, ya se procura con la provisión de bienes públicos como la educación o la sanidad. Sin embargo, esta es una conclusión intencionadamente precipitada, presentada para invitar a dar algún paso más en la indagación normativa que se está realizando.

Se ha de pensar que, desde un punto de vista fáctico, la afirmación anterior podría ser adecuada si la situación económica, el mercado laboral, permitiese la procura de recursos suficientes por los propios medios del sujeto que, en caso de no ser así, podría contar con los recursos proporcionados por parientes en uso del derecho de alimentos ya descrito o de la actuación de un tercer sector. Sin embargo, como se ha introducido y conforme se trata en otros trabajos de esta obra, la realidad contradice esa idea en tanto que la tenencia de empleo no es garantía contra la insuficiencia de recursos en la actualidad. En consecuencia, la realidad exige un cambio de paradigma o una evolución en la batería de derechos del sujeto para hacer efectivo el principio de Justicia que es piedra angular del edificio jurídico. Desde los arts. 9 y 10 de la CE se apela a un deber de los poderes públicos de laminación de obstáculos que impidan el desarrollo individual, lo que sucede cuando el sujeto se halla en situación de necesidad. Si esta se produce, se extiende y se convierte en persistente, la actuación del poder público ha de ir más allá de la mera asistencia y convertirse en la efectividad de un deber que se corresponde con el derecho del ciudadano a tener garantizada su inclusión social. Esta cuestión no está desligada del texto constitucional en tanto que es una exigencia del principio de Justicia que, como se ha dicho, ha de ser una finalidad efectiva del ejercicio del poder de gasto cuyo régimen jurídico está presidido por el art. 31.2 de la CE.

Esta tesis puede apuntalarse un poco más si se atiende a que el art. 10 de la CE, en su apartado 2, permite conectar lo anterior con otros textos como la Declaración Universal de Derechos Humanos que procura más referentes exegéticos. El art. 22 de dicha declaración establece que:

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a (...) obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad y el art. 23.3 del mismo texto:

3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.

No sobra añadir el art. 34.3 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea que añade a nuestro ordenamiento que:

Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales.

De ambos preceptos se deriva una ligazón entre la dignidad de la persona y recursos suficientes los cuales pueden provenir, según aclara el precepto europeo, de ayudas públicas.

En resumen, si bien no se previó expresamente un derecho subjetivo público a la obtención de una prestación económica en caso de necesidad, tampoco se ha limitado la posibilidad de derivarlo tácitamente de una interpretación sistemática del texto constitucional como la que se ha ofrecido. Así mismo, completando lo dispuesto en la norma constitucional en función de su remisión a textos internacionales se refuerza la tesis de que en el ordenamiento jurídico español se regula un derecho subjetivo público a prestaciones de carácter económico ante situaciones de necesidad.

Esta integración de textos ha podido ser el causante que, con la oportunidad que han brindado la aprobación de Estatutos de Autonomía en los últimos años, la parquedad de la CE en este tema quede compensada en el bloque de constitucionalidad. Sin ánimo de ser exhaustivo en una relación de artículos con el mismo objeto, sirvan como ejemplo el art. 24.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña cuando establece que las personas o familias en situación de pobreza tienen derecho a acceder a una renta garantizada de ciudadanía que les asegure los mínimos de una vida digna de acuerdo con la ley; el art. 15 del Estatuto de Autonomía de Valencia prevé que para combatir la pobreza y facilitar la inserción social, la Comunidad garantiza el derecho de los ciudadanos a percibir una renta de ciudadanía en los términos que la ley prevea; el art. 23.2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía prevé un derecho a una renta básica que garantice unas condiciones de vida digna a recibirla en caso de necesidad o el art. 21 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Balear que puede añadirse a la línea marcada.

El derecho de la persona a la dignidad está expresamente previsto en el texto de nuestra norma fundamental y está ligado a diferentes deberes y acciones de los poderes públicos. En principio, entre ellas no se ha incluido expresamente un derecho a la percepción de prestaciones económicas por causas de necesidad, salvo que se sistematice el texto constitucional, se enmarque en el derecho internacional y se complete con lo establecido por Estatutos de Autonomía de nueva generación. Si bien esta es una lectura positivista de la existencia de un derecho de alimentos en el marco del derecho público, también merece una precisión. Este derecho se encuentra supeditado al desarrollo normativo de sus extremos por parte de las entidades que tienen competencia para ello. En nuestro sistema parece que serán principalmente las CCAA, pues así se refleja en sus Estatutos de Autonomía que, dicho sea de paso, no han regulado en la anomia esta competencia y derecho social, sino que han desarrollado la que establece el art. 148.1.20 CE referida a la asistencia social y han elevado a categoría de derecho subjetivo las prestaciones económicas que de ella puedan derivarse.

Sintetizando, el ordenamiento jurídico español prevé la obligación de los entes públicos de procurar la dignidad del ciudadano, pues en este factor se depositan cuestiones como su desarrollo como individuo, la inclusión o la paz social. Se regulan expresamente la necesidad de procurar aspectos fundamentales de esta dignidad como son la salud, la habitación/vivienda o la educación/formación. Sin embargo, no se alude a un derecho a la obtención de una prestación económica directa que pueda ser el apoyo a otros aspectos como pueden ser el sustento o el vestido. Ello no es óbice a que, con una labor de interpretación y con el apoyo que brindan normas internacionales sobre derechos humanos o estatutarias que se refieren a la distribución de competencias en materia de asistencia social o derechos de la ciudadanía, no se encuentre un fundamento a esa prestación económica, en la jerarquía normativa, significativo.

Pues bien, cumplida la premisa de encontrar un fundamento básico en el ordenamiento que permita la actuación de los poderes públicos, se ha de dar un paso más en la concreción de las lindes jurídicas de este derecho del ciudadano a alimentos. Pero antes se ha de fijar que la prestación que se deduce no está exenta de límites. Retomando la idea explicitada en el apartado anterior conforme la cual los alimentos están supeditados a las posibilidades económicas del alimentista, de forma paralela, ha de recordarse que en la prestación que ahora nos ocupa también se dan límites similares. El propio art. 31.2 de la CE establece que la disposición de los recursos ha de ser acorde con los principios de economía y eficiencia o, lo que es lo mismo, se han de utilizar los recursos sin que suponga su mala utilización y han de ser suficientes como para cubrir la finalidad que se persigue. Más intenso es, a estos efectos, el límite que establece el art. 135 de la CE desarrollado por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Este precepto establece que todas las Administraciones públicas habrán de adecuarse al principio de estabilidad financiera, lo que significa que han de desarrollar la actividad de gasto conforme a los conceptos de equilibrio

presupuestario o superávit estructural. A ello ha de sumarse un principio de sostenibilidad (art. 4 de la Ley Orgánica citada) conforme al cual los gastos presentes y futuros han de adoptarse en función de las capacidades de financiación que tienen los poderes públicos, contando que el crédito y el endeudamiento se hallan limitados. Más rotundo, en el sentido de límite al gasto en el que se puede incurrir, es el apartado 3 del art. 135 que, en su segundo párrafo, establece la prioridad absoluta del crédito (endeudamiento) y los intereses sobre cualquier otra finalidad lo que se reitera y precisa en el art. 14 de la Ley Orgánica 2/2012. Así pues, aunque pueda ser de difícil admisión desde un punto de vista ético pues se prioriza lo económico sobre lo social, el legislador ha dado preferencia al pago de la deuda pública a cubrir cualquier otro tipo de gasto entre los que se encuentran, sin excepción posible, los de carácter social.

3.2. Régimen jurídico básico del derecho público de la persona a alimentos

Se ha establecido el fundamento de un derecho del ciudadano a recibir una prestación económica cuando se trata de asegurar su dignidad, puesto que es un elemento fundamental de su régimen jurídico personal. Esto se traduce, para las autoridades, en un deber si bien también han de adecuar su acción a una serie de limitaciones de carácter económico. En este sentido y por el momento han sido las CC.AA, como ya se ha introducido, las que han contribuido a la concreción del régimen jurídico de una prestación económica que se ha identificado como el objeto de un derecho subjetivo público de alimentos. Con base en su regulación se trazan sus elementos definidores.

3.2.1. Presupuesto de hecho y naturaleza de la prestación

El derecho de alimentos que regula el Cc tiene, como un elemento fundamental de su presupuesto de hecho, el que el alimentista carezca de medios para cubrir los gastos que implica su manutención, entendida como necesidades básicas. De forma similar, las prestaciones que han regulado las CC.AA se centran en esa idea dado que también tienen, como causa generadora, situaciones de necesidad por parte de los sujetos susceptibles de percíbilas, las cuales pueden ser originadas por varios factores entre los que se halla, con peso propio, el que los rendimientos que puedan llegar a obtener de diversas fuentes no sean suficientes para cubrir un mínimo de necesidades. Como sucede con el derecho de alimentos entre parientes, no se entra a valorar las causas que han provocado la situación de necesidad, ni el grado de intervención que ha podido tener la persona en su producción.

Para ilustrar la descripción genérica es posible traer varios modelos como, por ejemplo, el de la Ley 14/2017, del 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía de Cataluña, cuyo art. 7.1.d) establece, entre diversos requisitos, que el sujeto no disponga de una cantidad de ingresos, rentas o recursos económicos considerada

mínima para atender las necesidades básicas de una vida digna. De los arts. 2, 3 y 4 de, esta vez, el Decreto-Ley 3/2017 de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, se deriva que el presupuesto de hecho es atender a situaciones de pobreza, exclusión social o riesgo de estarlo lo que se dará cuando haya insuficiencia de ingresos a lo que se pueden añadir otras dificultades de índole personal, de convivencia, que sean insuperables o, también una situación de pobreza que impida cubrir los gastos de necesidades básicas como alimentación, salud, vivienda, etc. Por lo que hace a la Ley 9/2014, de 1 de octubre, por la que se regula la Renta Básica Extremeña, en su art. 6, se establece que el deber de proveer de una prestación económica se genera con la concurrencia de una situación de exclusión o riesgo por el hecho de carecer de los recursos necesarios para cubrir necesidades básicas, además de darse un estado de dificultad personal para la inserción en el mercado laboral y la integración social.

Valgan los ejemplos mencionados como representantes canónicos de un presupuesto de hecho genérico de una prestación económica que se basa en que el sujeto que ha de percibirla, el ciudadano o ciudadana, se halla en una situación de necesidad que no puede superar por sus propios medios. En ese sentido se exige determinar qué tipo de prestación se tiene derecho a percibir o, dicho de otro modo, qué naturaleza ha de tener el rendimiento que se puede percibir.

Se ha de partir de la base que no se ha establecido la prestación como una contraprestación por la realización de un trabajo, actividad o servicio por parte del que la recibe en favor de la entidad pública. Se halla, por tanto, desligada de una actividad del receptor que justifique una retribución y sí está ligada a la concurrencia de una situación de necesidad, de carencia de recursos, en definitiva, a una circunstancia fáctica que ha de ser subsumible en el presupuesto de hecho que la ley establezca. Descartando ser una contraprestación por la realización de una actividad, para calificar su naturaleza se podría utilizar, como referente, el sistema de Seguridad Social y la prestación denominada Renta Activa de Inserción (D. F. 8ª del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social y RD 1369/2006 de 24 de noviembre, por el que se regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económica y dificultad para encontrar empleo) identificando la prestación como un subsidio que se habrá de percibir por una situación de necesidad, si bien con una configuración diferente en función de la ley que lo pueda regular, pues de ella depende su régimen jurídico.

Otro posible modelo que podría ayudar a considerar la naturaleza de la prestación y, por tanto, su régimen jurídico es el de la subvención, recurso que se define en el art 2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. Se trata de una disposición dineraria que realizan las entidades públicas en favor de personas pública o privadas con la finalidad de cubrir determinadas necesidades.

Planteadas dos opciones (subsidio o subvención) se puede empezar por descartar la segunda para explicar la prestación objeto de interés. No se corresponde

con el modelo de la subvención, en tanto que está asociado con la potestad de fomento de las administraciones públicas que pretenden con ello conseguir una utilidad pública o hacer efectivo el interés social. A esta idea contribuye, además, el legislador en el apartado 4 del art. 2 citado, cuando excluye del carácter de subvenciones las prestaciones de la Seguridad social u otras prestaciones destinadas a paliar situaciones de necesidad.

La prestación objeto del derecho se halla más cerca del subsidio si se atiende a la semántica del concepto: prestación pública asistencial de carácter económico y de duración determinada². La prestación regulada por las CCAA es de carácter económico y, como se verá, tiene una duración determinada y está ligada, como se está tratando, a situaciones de necesidad que requieren la asistencia o el socorro, en este caso, públicos. En este sentido, la persona necesitada -además de, si procede, percibir la Renta Activa de Inserción de la Seguridad Social- recibe, en el caso de que la Comunidad Autónoma lo haya previsto, una prestación patrimonial a modo de Renta Mínima. No obstante, la idea de asistencia como acción pública discrecional, graciable u optativa en función de las disponibilidades económicas y opciones políticas que pueden ocupar las instituciones, se aleja a la luz de las regulaciones autonómicas a las que se ha aludido. Estas han querido reforzar el carácter de ingreso procedente del ejercicio de un derecho cuyo titular es la persona cuando se encuentra en las situaciones de necesidad que se han descrito. Se aporta, por tanto, un matiz dado que no se trata de un subsidio en tanto que las entidades públicas ayudan, auxilian o protegen a los miembros de la comunidad social realizando una actividad de altruista, asistencial o de beneficencia. La prestación patrimonial o subsidio que se percibe es la manera de hacer efectivo un derecho subjetivo público que es previsto *ex lege* por las leyes que regulan las prestaciones autonómicas y cuya raíz se encuentra en las normas fundamentales.

Siguiendo el art. 1 de la Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción de la Comunidad de Madrid, se regula un derecho de los ciudadanos a una prestación económica que ha de recibir el nombre de Renta Mínima de Inserción. En interés de estas líneas, el art. 5 de la ley establece que la citada renta se (...) otorgará a su titular con carácter alimenticio (...). En esta línea, el art. 8.3 de la misma norma establece que uno de los elementos a considerar para determinar el correcto ejercicio del derecho que se regula es que las personas que, por ley, estén obligadas a ser alimentistas del perceptor, no puedan atender a sus propias necesidades o a las de sus familiares a cargo. El legislador madrileño, por tanto, parte de la base de la existencia de un derecho, que ese derecho es a la percepción de ingresos para cubrir necesidades básicas identificables con las propias del derecho de alimentos y que, para su evaluación, se ha de estimar también las posibilidades de atención que se puedan recibir de otros sujetos obligados en virtud de un derecho

² Voz subsidio, Diccionario on line RAE, <http://dle.rae.es/?id=YZc7hh6> (última visita 19 de septiembre de 2018).

de alimentos entre parientes. El legislador madrileño enlaza de esta manera el derecho público de alimentos con su par regulado en el seno del derecho civil.

El art. 12 de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social del País Vasco, mantiene también la idea de que se trata de una prestación económica derivada de un derecho subjetivo, lo que implica que se trata de una facultad que puede ejercer el sujeto para actuar en el ámbito jurídico. Más concretamente, ha de verse como una pretensión que puede ejercerse ante otro sujeto que ha de cumplir con un deber u obligación y que, en el presente caso, habrá de identificarse con la Administración autonómica. En esta línea también está el art. 1 de la Ley 3/2007, de 16 de marzo, de Renta Básica de Inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en tanto que el objeto de la ley es (...) el derecho subjetivo a una prestación económica (...). La naturaleza de derecho subjetivo de la prestación se completa con algunos extremos que, como sucede también con la ley vasca citada o la ley extremeña, alejan un poco a esta prestación de la plena disposición que pueda tener su titular cuando se establece en su normativa que no es transferible, cedible, embargable o ser objeto de retención, salvo con los límites que pueda establecer la legislación civil³ (vid. art. 5 de la Ley 15/2001 de Madrid o art. 5.d) del Decreto-ley 3/2017 de Andalucía). Trazando similitudes, no deja de resultar familiar esta limitación con lo que ya se vio en el apartado anterior relativo al art. 151 del Cc.

No está totalmente extendida esta calificación como derecho subjetivo para todas las CC. AA, lo que no deja de ser una distorsión a la hora de dibujar el régimen jurídico y pone en evidencia la necesidad de una armonización en esta cuestión. La Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios sociales de Castilla-La Mancha establece un derecho genérico a la protección social (art.2), que comprende la posibilidad de ser receptor de diferentes actuaciones entre las que se halla (art. 33.3.b)) la prestación económica entendida como una aportación dineraria para atender situaciones de necesidad, cuando las personas no disponen de recursos suficientes. Los extremos de dicha prestación se desarrollan a través de un reglamento como el Decreto 179/2002, de 17 de diciembre. Por su parte, la Ley 1/1993, de 19 de febrero, de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social de Aragón regula el Ingreso Aragonés de Inserción al que no califica más allá de ser el producto de un programa social orientado a la normalización e integración. No obstante, la falta de calificación expresa no ha de ser óbice para poder considerar la naturaleza jurídica de la prestación que se regula en virtud de interpretaciones en las que predomine un criterio teleológico que las adapte a la realidad social del tiempo en el que han de ser aplicadas (vid. art. 3.1 Cc). El *nomen iuris* de la prestación no ha de alterar su naturaleza si responde a las características básicas de un instituto.

Hay dos aspectos más a considerar en torno a la naturaleza de la prestación pública por alimentos. En primer lugar, se trata de un derecho subjetivo público que

³ Véase sobre esta cuestión el art. 605.4º de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

se pronuncia como ejemplo de obligación *ex lege* para las autoridades públicas. Sin embargo, hay que hacer el matiz que requiere el hecho de que Ceuta y Melilla también han regulado esta prestación siendo ambas, no Comunidades, sino Ciudades autónomas con lo que ello conlleva en relación con las fuentes del derecho que se ha de ponderar con el carácter singular de las ciudades. La primera regula la prestación mediante el Reglamento de Ingreso Mínimo de Inserción social de 21 de noviembre de 2008 y la segunda mediante una norma del mismo rango y parecida denominación de 27 de agosto de 2002.

En segundo lugar, hay que considerar si la percepción del ingreso queda o no condicionada a la realización por parte del sujeto de determinadas actividades entre las que puede estar una actividad positiva en torno a su empleabilidad. El art. 1 de la Ley 4/2017 de 28 de abril, por la que se regula la Renta de Ciudadanía de La Rioja establece que es un derecho subjetivo que implica una serie de deberes para el particular que la recibe entre los que está, según dispone el art. 10. b) de la Ley, realizar las contraprestaciones incluidas en el proyecto individualizado de inserción o, dicho de otro modo, supone la realización de una actividad planificada con la Administración pública, dirigida a mejorar la empleabilidad del receptor. La Comunidad Autónoma de Valencia ha regulado el derecho subjetivo mediante la Ley 19/2017, de 20 de diciembre, de renta valenciana de inclusión y, de forma paralela con el caso anterior, regula en el art. 14.3. c) y d) el deber de las personas receptoras de solicitar la inscripción como demandante de empleo y participar en las acciones de mejorar de la empleabilidad y participar en el itinerario de inclusión social que hayan podido diseñar los entes administrativos competentes en la tarea. En conclusión, a diferencia de lo que ocurre con el derecho de alimentos en el ámbito privado, en el ámbito público se ha condicionado, en algunos casos, la efectividad del derecho a la realización por parte del sujeto beneficiado de un comportamiento determinado dirigido a fomentar o mejorar su empleabilidad⁴.

3.2.2. Aspectos subjetivos

El derecho subjetivo que se está dibujando supone para su titular la facultad de que otro sujeto deba realizar un determinado comportamiento que, en este caso, supone una obligación de dar una determinada cuantía. Dado que el derecho subjetivo que se describe se encuentra inserto en el marco del derecho público se identifican dos sujetos, por un lado, el titular del derecho que habrá de ser una persona física y, por otro lado, la entidad pública que ha de realizar la prestación de dar.

La naturaleza pública de este segundo sujeto aporta particularidades al derecho y a la obligación de obtener y prestar alimentos. La causa de esta relación jurídica se halla en la propia ley por lo que se conforma una obligación *ex lege*

⁴ Como se señala, no sucede en todos los casos o situaciones. Por ejemplo, en la regulación catalana (art. 2.2 de la Ley 14/2017) se prevé que la prestación se divida en dos tramos: uno no condicionado y otro sí a la participación en un plan de inserción.

condicionando los términos del régimen jurídico que la conforma. En este sentido, el poder público que ostenta el poder legislativo capaz de regularla es el que determina los extremos del derecho como son el presupuesto de hecho, las condiciones de los titulares para ejercerlo, el procedimiento de gestión, la cuantía, etc. El obligado a satisfacer el derecho subjetivo público tiene, al mismo tiempo, la capacidad de regular sus extremos. Para considerar la envergadura de la afirmación piénsese en el derecho de alimentos entre parientes que se ha descrito más arriba, pues hubo ocasión de señalar que era el Juez quien, conforme a lo establecido en el marco amplio del Cc y en base a principios de suficiencia y proporcionalidad podía determinar la cuantía de la prestación, alejando esa capacidad de las partes intervinientes. No es así en el caso del derecho subjetivo público en el que el que ha de satisfacer el derecho, puede determinar su régimen jurídico. Se impone ante esta cuestión reivindicar un límite a la acción normativa del ente público sobre el derecho ciudadano en el sentido de que su calidad depende, directamente, de la regulación más o menos restrictiva que realice debiendo evitar, en todo caso, que quede desdibujado o inutilizado en su característica esencial que es el derecho a asistencia en caso de necesidad. Hay conciencia de que esta afirmación es del todo amplia y que requeriría de una mayor concreción basada en estudios de eficiencia de las ayudas que se otorgan y del carácter más o menos restrictivo de las condiciones con las que se asocian. Pero no es objeto de este trabajo examinar la calidad de la regulación actualmente vigente desde el punto de vista de su capacidad para resolver las situaciones de necesidad que, además, requeriría de un estudio estadístico que excedería de la perspectiva eminentemente jurídica adoptada en estas líneas y que se dedica a delimitar el régimen jurídico de la prestación. Baste establecer la necesidad de considerar el núcleo esencial del derecho, basado en garantizar la dignidad de la persona y en procurarle los bienes esenciales que pueda necesitar, como límite a la regulación que establezca el ente público que lo regula.

Por lo que respecta al sujeto perceptor de la prestación se identifica, lógicamente, con personas físicas en las que concurre el presupuesto de hecho que, genéricamente, se identifica con situaciones de necesidad. No obstante, es ordinario que las leyes autonómicas diferencien entre los titulares del derecho y sus beneficiarios, en tanto que insertan al sujeto en un entorno familiar. La Ley 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico de Asturias establece, en su art. 7, que la prestación económica para satisfacer las necesidades identificadas con el derecho de alimentos (vid. art. 3.3 de la Ley) tiene, como titulares, a personas físicas que reúnan una serie de requisitos. Para el ejercicio de su derecho se tiene en cuenta su inserción en lo que se denomina una unidad económica de convivencia independiente que se identifica con el o la solicitante y las personas con las que conviva en la misma vivienda por relaciones afectivas, de parentesco de consanguinidad hasta el segundo grado o de afinidad hasta el primero, adopción, tutela o acogimiento familiar. Incluso la norma extiende el caso al supuesto de convivencia en el mismo espacio debido a situaciones de extrema necesidad. La Ley 5/2016, de 13 de abril, de la renta social garantizada de la comunidad balear, regula en el art. 6 a las personas titulares del

derecho subjetivo identificándolas con personas físicas en las que concurren una serie de circunstancias con las que, en su caso, se deberá tener en cuenta sus circunstancias familiares (art. 5). La Ley 1/2007, de 17 de enero por la que se regula la prestación canaria de inserción sigue esta misma línea, como se deriva de sus arts. 3 y 4 en los que se diferencia, por un lado, al titular de la prestación que reúne los requisitos que la norma establece para ser acreedor de la prestación y los beneficiarios de la prestación que se identifican con aquellos sujetos que conviven con el titular en ‘unidad de convivencia’.

3.2.3. Aspectos cuantitativos

Este aspecto es clave en el derecho subjetivo que se está tratando, en tanto está directamente ligado con un principio de suficiencia y, además, con un principio de eficiencia en el gasto. La cuantía que puede ser objeto de la prestación de dar supone un recurso contra la precariedad de la situación de la persona que la percibe. Se ha de considerar que este mecanismo se ha convertido en una especie de ‘última red’ o ‘último recurso’ ante la precariedad de la situación de aquel o aquella que no puede cubrir los gastos de los elementos que permiten llevar una vida digna. Así mismo, esta cuantía está ligada directamente con uno de los principios que recoge el art. 31.2 de la CE que, además del de equidad, recoge un principio de eficacia. En este sentido, se encomienda al recurso una finalidad de gran importancia como es la de paliar una situación de necesidad por lo que su capacidad de remediar la situación que se pretende solucionar es un baremo para determinar su utilidad y una exigencia para la autoridad pública que la presta.

La trascendencia de este elemento no es solo por considerarse la cuantía que se percibe, sino que va más allá, insertándose en el orden presupuestario desde dos puntos de vista. Por un lado, es la manifestación clara de una disposición de recursos públicos por parte de la Administración lo que conlleva, necesariamente, que estén previstos en la normativa presupuestaria correspondiente como créditos (ley de presupuestos). Por otro lado, se ha de considerar qué carácter ha de tener dicho crédito en tanto que un crédito presupuestario está sometido al principio de legalidad que delimita las posibilidades de efectividad. Concretamente, el principio de legalidad, entendido como especialidad cuantitativa, plantea qué ha de suceder en el caso de que las necesidades a cubrir superen la disponibilidad presupuestaria prevista⁵ puesto que el ente que dispone del gasto no podrá, obviamente, ir más allá del montante dispuesto en la ley presupuestaria ¿decae el derecho a recibir la prestación?

⁵ Es ilustrativo el art. 46 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria cuando indica que:

Los créditos para gastos son limitativos. No podrán adquirirse compromisos de gasto ni adquirirse obligaciones por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gestos, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a la ley que incumplan esta limitación, sin perjuicio de las responsabilidades reguladas en el título VII de esta ley.

La respuesta a la pregunta planteada es clave en relación con la naturaleza del recurso. Se ha considerado que se trata de un derecho subjetivo del ciudadano, pero su efectividad está directamente ligada al poder de gasto de las entidades públicas que lo prevén. Si se trata de una prestación que, a pesar de la nomenclatura utilizada y su identificación como derecho, se considera una medida asistencial, la disposición de gasto que supone estaría supeditada a su previsión dentro del presupuesto correspondiente en forma de programa de gasto. Además, dado el principio de legalidad en su vertiente cuantitativa citado, el montante del crédito previsto, en caso de agotamiento, podría provocar que quedasen sin cubrir necesidades planteadas que excediesen del montante disponible. Sin embargo, el hecho de calificar la prestación como una manifestación de un derecho subjetivo obliga a superar esta construcción. Tratándose de un derecho subjetivo que puede enraizarse en normas fundamentales en nuestro ordenamiento, es exigible que, una vez se ha desarrollado (que no establecido) por ley, esté contemplado en la ley de presupuestos que ha de responder a las obligaciones *ex lege* que puedan existir para las autoridades públicas.

Con este argumento se ha dado un primer paso en el sentido de que el nacimiento de la obligación que implica el derecho subjetivo público no está supeditado a su necesaria previsión en un programa o crédito presupuestario. Como no podría ser de otra forma, las obligaciones para las entidades públicas nacerán de la ley, los negocios jurídicos y de los actos o hechos que, según el ordenamiento, los puedan generar (vid., como ejemplo, el art. 20 de la Ley General Presupuestaria) no dependiendo de la ley de presupuestos anual.

Pero que el devengo de la obligación no esté supeditado a la previsión en ley de presupuestos, no garantiza la efectividad del ejercicio del derecho ante un posible agotamiento del crédito, pues todavía ha de tratarse su exigibilidad. Es necesario superar la barrera que implica el principio de legalidad en su vertiente cuantitativa lo que puede obtenerse asumiendo que el crédito tenga la naturaleza de ampliable, esto es, un crédito que aumente en función de los gastos a los que esté destinado, en función de la finalidad para la que ha sido previsto. Esta ha sido la opción adoptada por CCAA como la de Aragón en sus normas presupuestarias, siendo ejemplo la Ley 2/2018, de 28 de febrero cuyo art. 6.1.j) prevé el carácter de ampliable para los créditos destinados al pago del Ingreso Aragonés de Inserción y la Renta Básica. El caso de Cantabria también puede ser añadido como ejemplo, pues regula en la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de derechos y servicios sociales, la denominada Renta Social Básica (art. 28 y ss.) y en su art. 47, tras enumerar las fuentes de financiación, se establece, en el apartado 3 que los créditos para la financiación de los Servicios Sociales, entre los que se encuentra la citada renta, tienen el carácter de ampliables. El Decreto legislativo 1/2014, de 27 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación esencial de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León califica la prestación en su art. 1, como un derecho subjetivo y el art. 35 del mismo texto legal prevé que los créditos tendrán el carácter de ampliables: Al objeto de asegurar la cobertura suficiente de la prestación (...).

Si bien las CCAA han establecido el carácter de ampliable de los créditos presupuestarios que alimentan la prestación económica, ha de considerarse un aspecto como es que esa condición necesita de una ley para ser aplicada por lo que, de no contemplarse en norma legal, volvería aparecer el origen del problema: sin crédito no hay prestación y el derecho no es efectivo. En consecuencia, la efectividad del derecho subjetivo público, por mor de su carácter básico para el desarrollo de la persona, ha de incorporar en su régimen jurídico este factor a la hora de prever la dotación presupuestaria correspondiente. De no ser así cabe el riesgo de que se frustren las expectativas de los titulares al quedar vacíos de contenido efectivo sus derechos por cuestiones de insuficiencia presupuestaria. No concebir el crédito que alimenta el derecho subjetivo público a la obtención de alimentos en caso de necesidad como ampliable, tiene el forzoso resultado de desconfigurar el instituto jurídico.

En cuanto a la cuantificación de la prestación, las CCAA están fijando el montante teniendo como referencia el patrimonio del perceptor o perceptora, por una parte, e índices públicos, como el IPREM, por otra. En este sentido, la prestación suele ser un complemento de la renta que pueda percibir el solicitante por sus propios medios hasta alcanzar la cuantía que establece el índice escogido. Esta manera de fijar la prestación puede ir acompañada de la consideración de circunstancias específicas como pueden ser la existencia de personas dependientes, diversidad funcional, edad, etc. El resultado es un montante que, además, puede responder a diferentes finalidades. El ejemplo lo proporciona la Ley 10/2013, de 27 de noviembre, de inclusión social de Galicia en cuyo art. 6.2 se establece, reforzando lo argumentado hasta ahora, que la renta de inclusión social de Galicia se trata de un derecho de carácter subjetivo. Esta prestación se estructura en tres tramos diferentes: un tramo personal y familiar pensado para resolver la inclusión social, un tramo de inserción pensado para resolver la inserción en el mercado de trabajo y un tramo de transición al empleo complementario de los otros dos que irá disminuyendo en función del tiempo, pues tiene una duración de seis meses (arts. 7 a 10 Ley 10/2013). El art. 21 de la ley gallega establece que el tramo personal y familiar ha de ser, como mínimo, el 75 % del importe mensual del IPREM el cual se ha de ir completando si conviven con el titular personas que mantengan relación estable (matrimonio, pareja de hecho, adopción, parentesco, etc.). En cualquier caso, la cuantía a percibir tiene, como límite máximo, el 120 % del IPREM o el 135 % del indicador si hay menores. No ha de entenderse con esto que el sujeto percibirá esa cuantía en cualquier caso, sino que esta tiene un carácter complementario pues, según señala el apartado 4 del art. 21, el importe a percibir por la persona (...) estará constituido por la diferencia entre la cuantía mensual de la renta que le correspondiente y la de los recursos económicos de que disponga. El tramo de inserción, siguiendo el art. 28, puede alcanzar un máximo del 50 % del IPREM completando la cuantía anterior y, por lo que se refiere al tramo de la transición al empleo ha de considerarse que requiere la incorporación a una actividad laboral y que puede llegar a completar los tramos anteriores hasta alcanzar el 135 % del salario mínimo interprofesional (art. 32.1). Dado que la cuantía es en función de los recursos económicos que puedan tener los

beneficiarios, el art. 17 establece los criterios de cómputo de los recursos económicos que abarcan, por un lado, los ingresos en su totalidad procedentes de cualquier fuente (rendimientos del trabajo, rendimientos de actividad económicas, subsidios o rendimientos del patrimonio) y, por otro, la existencia de bienes patrimoniales como depósitos bancarios y cuentas corrientes o de ahorro. Se excluyen rendimientos vinculados a la satisfacción de gastos relacionados con el perceptor cuya finalidad es mejorar su situación como, por ejemplo, aquellos de escasa cuantía como complemento de supervivencia, los que estén destinados a formación reglada, los obtenidos de asistir a cursos de formación no reglada, etc.

La Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan los derechos de la inclusión social y a la renta garantizada de Navarra utiliza los mismos parámetros que la ya descrita. Por un lado, fija un límite máximo para la cuantía que será objeto de la prestación, en el art. 7, consistente en una cuantía de 600 euros que se incrementa en función de personas que convivan con el sujeto. La cuantía efectiva por percibir será la resultante de deducir de dicho límite los ingresos computables que se obtengan por la unidad perceptora. El art. 9 establece cómo se han de computar los ingresos procedentes de la unidad familiar teniendo en cuenta los procedentes del trabajo por cuenta ajena, las prestación y pensiones reconocidas encuadradas en los regímenes de previsión social, los rendimientos por actividades empresariales y profesionales, los rendimientos por actividad no constitutiva de medio fundamental de vida o los rendimientos netos del último semestre del capital inmobiliario.

Resumiendo, la metodología para cuantificar la prestación tiene como referente básico la capacidad económica que puede tener el sujeto perceptor teniendo en cuenta, además, sus circunstancias familiares. En función del volumen de renta que pueda deducirse, se determinará la cuantía final de la prestación económica pública. Este mecanismo de cálculo de la prestación económica caracteriza al derecho subjetivo público como un complemento económico a las capacidades del individuo que lo recibe, lo que no deja de ser, trazando paralelismos con el derecho de alimentos entre parientes, tener en cuenta la situación del alimentista para determinar el alcance de la obligación del alimentante.

3.2.4. Aspectos territoriales

Teniendo en cuenta el origen de las leyes que permiten configurar el instituto jurídico, no es difícil considerar este aspecto del derecho subjetivo a la obtención de manutención. Siendo las CCAA las que, con su poder legislativo, han precisado los lindes del concepto es fácil llegar a la conclusión de que el alcance territorial será el propio territorio autonómico. La conexión que puede haber entre el sujeto susceptible de percibir la prestación y el territorio de la Comunidad Autónoma que se trate son determinantes para su efectividad.

El punto de conexión territorial utilizado acostumbra a ser la residencia efectiva del sujeto titular del derecho como es el caso del art. 7.1.b) de la Ley catalana

14/2017 que requiere al titular que esté empadronado en un municipio y resida legamente en Cataluña. Esta idea se completa con que, entre los deberes del sujeto, se encuentra el de residir de manera continuada y efectiva en Cataluña durante el tiempo que se perciba la prestación (art. 11.2.f). En el Decreto-ley 3/2017 de Andalucía hay similares previsiones si se atiende al art. 3.1 y 7 en el que se explicita que el sujeto titular y los beneficiarios han de tener vecindad administrativa en Andalucía, así como el arts. 10.1.a) de la Ley extremeña 9/2014.

Pero valga la precisión de que el aspecto territorial supone una delimitación del alcance de la obligación del ente que ha regulado el régimen jurídico de la prestación y ejerce, para su efectividad, su poder de gasto. Es lógico que no habrá de extender esta capacidad extraterritorialmente favoreciendo a aquellos que no guardan ningún vínculo con el ente público. No obstante, no ha de servir la delimitación territorial para negar la existencia de un derecho subjetivo para aquellos que estén vinculados a una Comunidad que no haya procedido al desarrollo jurídico de la prestación ya que, como se argumentó en el fundamento del derecho, la titularidad no depende de dicho desarrollo sino, en todo caso, su concreción y efectividad.

3.2.5. Aspectos temporales

El tiempo de la prestación que implicaba el derecho de alimentos entre parientes no estaba vinculado a un periodo concreto sino, más bien, a circunstancias como el fallecimiento del sujeto obligado o del acreedor o el cambio de circunstancias de cualquiera de ambos. En el caso de las rentas mínimas que se han regulado, sí que suelen estar vinculadas a periodos de tiempo concreto, si bien combinan esta temporalidad con aspectos como la renovación de los periodos si la situación de necesidad persiste o modificaciones si esta mejora. Así mismo, el devengo del derecho suele estar vinculado con alguno de los momentos del procedimiento administrativo que se ha de realizar para la concesión.

En esta línea está, por ejemplo, la Ley madrileña 15/2001 cuyo art. 11 menciona que el derecho a la Renta Mínima ha de prolongarse durante el tiempo en que concurran en el titular los requisitos demandados por la norma para su percepción, si bien deberá acreditar el cumplimiento cada año o cuando así lo requiera la Administración. Por su parte, el art. 20.5 establece que el devengo de la prestación habrá de ser el primer día del mes siguiente a la fecha de la resolución. La Ley vasca 18/2008 prevé en el art. 23 que el derecho está vigente mientras subsistan las causas que motivaron su concesión, si bien se concede por un periodo de dos años renovable en función del mantenimiento o no de las causas que lo motivan. En el art. 22 se establece que el devengo de la prestación habrá de ser a partir del día siguiente de la fecha de presentación de la solicitud.

3.2.6. Gestión de la prestación

El ejercicio del derecho subjetivo público de alimentos que implica para un ente público una obligación de dar está fuertemente condicionado, como ya se determinó, por el carácter singular del sujeto que ha de prestarlo. La obligación de las autoridades tiene como causa la ley y esta, además, regula sus diversos extremos, pero no es esta la única singularidad que procede de la calidad del sujeto deudor. Dado que se trata de entes públicos, han establecido también en las leyes un procedimiento administrativo con el que evaluar las circunstancias en las que se encuentra el sujeto acreedor del derecho. Se supera en este caso el esquema anterior de que el alimentista se podía dirigir a la autoridad judicial para hacer efectivo su derecho, siendo esta la que evaluase la situación que se plantea y la procedencia de los alimentos que se reivindicán.

En el caso que nos ocupa se ha estructurado un procedimiento administrativo que requiere, en primer término, la solicitud por parte del ciudadano de la prestación económica que implica su derecho, aunque también cabe el inicio de oficio. En una segunda fase, la Administración (a través, por ejemplo, de los servicios sociales) valora la citada solicitud y, con ello, la existencia de una situación de necesidad merecedora de la ayuda, además de considerar los restantes requisitos como puede ser la existencia de patrimonio o ingresos. Cumplimentados estos extremos, habrá de resolver sobre la solicitud planteada ante lo que el administrado, en su caso, podrá instar la revisión del acto administrativo por la vía diseñada para ello (vía administrativa y contenciosa). En relación con la gestión ha de destacarse también la circunstancia de que las CCAA han optado en ocasiones por hacer de los entes locales entidades colaboradoras, en tanto que se les encomienda la detección o el seguimiento de las situaciones de necesidad de los particulares.

La ley murciana 3/2007 comienza, con el art. 20, a regular el procedimiento para el reconocimiento de la prestación, siendo de oficio o a instancia de parte mediante solicitud como comienza el proceso. Este pasa a ser instruido con los Servicios sociales que desarrollan la fase de instrucción, resolviéndose el expediente en un plazo máximo de dos meses desde la fecha de entrada del expediente en el Instituto Murciano de Acción Social. En caso de no resolución en el plazo establecido, el legislador murciano prevé el silencio administrativo negativo, siendo procedente su impugnación. Así mismo, el art. 23 dispone que el administrado podrá presentar los recursos y acudir a la vía judicial que proceda. En este caso, habrán de ser competentes los Tribunales contencioso-administrativos situando la reivindicación del derecho, como no podía ser de otra manera, fuera de la jurisdicción propiamente civil. La Ley asturiana 4/2005 no prevé el inicio de oficio, sino que exige, en el art. 12, la presentación ante los centros municipales de servicios sociales de una solicitud por parte del administrado. Siguen a esta fase de inicio otra de instrucción que evalúa las circunstancias que determinan el presupuesto de hecho y otra de resolución que habrá de darse en un periodo de dos meses a contar desde que se recibe y registra el expediente, siendo el silencio administrativo de carácter

negativo y preservando la posibilidad del sujeto de presentar los recursos administrativos o jurisdiccionales con los que pueda reivindicar la efectividad de su derecho. El silencio administrativo con efecto negativo que se ha señalado en estos dos ejemplos, no se produce en todos los casos si se atiende al art. 26.2 de la Ley catalana 14/2007 en el que se prevé que el trascurso de un plazo de cuatro meses desde la fecha de solicitud sin resolución implica que la solicitud ha sido estimada. En la misma línea se halla la Ley vasca 18/2008 pues su art. 62.2, se establece que el plazo es de dos meses para la resolución de un expediente transcurridos los cuales sin que concurra se entenderá concedida la renta de garantía de ingresos. Estas diferencias normativas en función de la decisión que tomen las entidades sobre el valor del silencio en el procedimiento de gestión distorsionan la plena efectividad del derecho subjetivo. Si bien la decisión sobre el significado del silencio parece una opción en manos del legislador de turno, la conveniencia y adecuación de un sentido negativo habrían de ser valoradas desde el principio de proporcionalidad y eficiencia del derecho. Cuando la negación se produce tras transcurrir los plazos de resolución por causa no atribuible a la persona interesada, no parece que responda a la lógica de los principios mencionados y, sobre todo, supone no responder a un deber del ente público. Es cierto que el sujeto goza de la posibilidad de revisar la situación por las vías administrativas y jurisdiccionales pertinentes, pero, al mismo tiempo, ello supone cargar a una persona en situación de necesidad con una nueva empresa que puede ir más allá de sus posibilidades. El equilibrio en las posiciones jurídicas de las personas intervinientes exige un silencio positivo para garantizar la efectividad del derecho que, en cualquier caso, es un resultado revisable de oficio por la propia Administración siguiendo los procedimientos previstos para el caso⁶.

3.2.7. Infracciones y sanciones

Junto con la potestad de gestión de la concesión de la prestación patrimonial, además, hay casos en los que se aplica el poder sancionador de la Administración. El sujeto deudor, en su caso, ejerce un poder sancionador sobre el ciudadano que percibe la prestación por sí mismo sin considerar la posibilidad de que sea el Juez quien estime algún tipo de comportamiento inapropiado por parte del perceptor y evalúe la conveniencia de retirar la prestación que se trate y, en su caso, arbitre la compensación adecuada para el alimentista.

En la Ley 5/2015 de les Illes Balears se recoge, en los arts. 25 a 32 el régimen sancionador vinculado a la Renta Social Garantizada. Establece los arts. 27, 28 y 29 un sistema de infracciones graduadas en leves, graves y muy graves vinculadas con comportamientos como es el no atender las actuaciones administrativas dirigidas a procurar la inserción del sujeto o la reiteración de esa no atención en un periodo de tiempo. Las sanciones se regulan en el art. 30 consistiendo fundamentalmente en la extinción de la prestación económica y la prohibición de acceder a ella por diferentes

⁶ Véase art. 107.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones públicas y su regulación sobre la lesividad de actos anulables.

intervalos de tiempo dependiendo de la categoría de la infracción cometida. La Ley canaria 1/2007 también regula el ejercicio del poder sancionador en este campo cuando establece un sistema parecido al balear diferenciando infracciones leves, graves y muy graves a las que liga una serie de sanciones que abarcan un apercibimiento por una infracción leve (art. 35.1) hasta el cese en el derecho de percibir la prestación económica.

La regulación del derecho subjetivo público no siempre se acompaña con un sistema de infracciones y sanciones, pues hay CCAA que optan por no regular tal sistema y sí por extinguir la prestación directamente cuando el titular incumple con los requisitos o deberes que están establecidos. La Ley 4/2005 de la Comunidad Autónoma de Asturias establece que el derecho a la prestación se extinguirá, entre otras causas contempladas en el art. 21.1.h), por la actuación fraudulenta del titular en la percepción inicial o mantenimiento de la prestación.

La regulación de un conjunto de infracciones puede ser visto desde la perspectiva de los principios básicos de la potestad sancionadora. Se tipifican una serie de comportamientos, pero van muy ligados hacia el incumplimiento de deberes de información del sujeto o la creación de apariencias de necesidad por parte de este. Podría entenderse el factor de antijuridicidad del comportamiento realizado en tanto que es atentatorio contra un bien jurídico protegido como es la Hacienda pública, depositaria de los caudales públicos utilizados para hacer efectivo el derecho. Sin embargo, el factor culpabilidad habría de estar más trabajado en tanto que -por ejemplo, en el caso balear- se determina la existencia de responsabilidad con la imputación de comportamientos a sujetos que bien podrían ser no intencionados o producidos por circunstancias ajenas a la voluntad del sujeto. Además, determinar que la sanción consiste en la extinción de la prestación económica o en su suspensión responde más bien a la idea de que la concesión está condicionada al cumplimiento de una serie de requisitos y no que su ausencia suponga una infracción administrativa. Siendo un procedimiento sancionador un factor de estigmatización para el sancionado, la cuestión es si es proporcional su utilización en este caso pudiéndose prever un motivo de extinción de la posibilidad de exigir la prestación (que no del derecho en sí mismo).

3.2.8. Tratamiento fiscal de la prestación económica

Siguiendo el art. 6 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de la Personas Físicas (en adelante LIRPF) el hecho imponible del tributo se constituye en torno al aspecto objetivo de obtención de rentas por parte del contribuyente-persona física. En este precepto se recogen las diferentes fuentes de renta entre las que se diferencian trabajo, capital, actividades económicas, ganancias y pérdidas patrimoniales, así como las imputaciones que se establezcan por ley. El art. 17 de la citada norma equipara en su apartado 2, letra f) a las anualidades por alimentos a rendimientos del trabajo con lo que, se trata de un rendimiento gravado. Este tratamiento de los alimentos de derecho privado es extensible a los

rendimientos percibidos por el ejercicio del derecho subjetivo que reconocen las CCAA. Se trata de un rendimiento obtenido por el ejercicio de un derecho del ciudadano y, a pesar de su carácter de último recurso, supone la realización del hecho imponible del tributo: obtención de renta.

Pero el hecho de resultar, como no podía ser de otra manera, unos rendimientos sujetos, no quiere decir que, de forma inmediata, el perceptor haya de tributar por ellos. El art. 7 de la Ley 35/2006 establece, en su letra k) que los alimentos recibidos de los padres en virtud de decisión judicial están exentos y, de forma semejante, en la letra y) se establece la exención de las prestaciones económicas reguladas por las CCAA en concepto de renta mínima de inserción para garantizar recursos económicos de subsistencia a las personas que carezcan de ellos. No obstante, se trata de un beneficio fiscal limitado en su cuantía pues resulta exento un importe máximo anual, a considerar con otras ayudas que se puedan recibir de semejante categoría, equivalente a 1'5 veces el IPREM.

4. PROPUESTAS: LA RENTA ESTATAL DE INSERCIÓN Y LA RENTA BÁSICA DE LA CIUDADANÍA

El derecho subjetivo que se ha descrito en las líneas anteriores está muy vinculado a la circunstancia de necesidad del contribuyente de forma que, produciéndose esta, se estima la pertinencia de su obtención. Estas prestaciones, además, se han desarrollado jurídicamente por las CCAA y en las dos Ciudades Autónomas lo que ha dado como resultado, en mayor o menor medida, diferencias en su regulación tal y como se ha tenido ocasión de considerar. Si se toma como referencia el estudio que realiza el Ministerio de sanidad, consumo y bienestar social titulado *Informe de rentas mínimas de inserción* (el último disponible en la página web del ministerio es de 2016)⁷ se puede observar que las rentas básicas están en torno a los 400 euros en casi todas las CCAA excepto Murcia que está en 300 euros o Navarra y el País Vasco que están en torno a los 600 euros. Así mismo, el tiempo de disfrute oscila entre los 6 meses que puede prever Andalucía, los 12 meses de Aragón o la no consideración de tiempo que prevé Asturias (págs. 25 y ss. del Informe citado).

Las diferencias que se plantean entre los diferentes territorios podrían considerarse que no son de calado, pero esta idea cambia si se añade que mientras algunas han establecido el derecho en sus Estatutos de Autonomía (vid. art. 23.2 del EA de Andalucía, 23 del EA Aragón, 21 del EA Illes Balears o 13.9 del EA de Castilla y León), otras no han procedido de igual forma (por ejemplo, Asturias o Galicia). La diferencia es profunda ya que, mientras en las primeras el derecho está especificado, con lo que ello implica a efectos de modificación, por una ley orgánica estatutaria, para las segundas bastaría con la derogación de una ley ordinaria para que pierda

⁷ Puede consultarse en <https://www.msbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/RentasMinimas.htm> (última visita el 19 de septiembre de 2018).

efectividad en su territorio, si bien habrían de considerar también las consecuencias políticas de tal decisión. Así mismo es indudable que las capacidades para responder a la obligación que implica cada uno de los derechos van a depender en gran medida de las posibilidades económicas de cada territorio. A ello se añade lo que podría considerarse una inhibición del Estado en el tema, puesto que no ha puesto en marcha una prestación semejante más allá de la renta activa de inserción tan ligada a la pérdida de la posibilidad de obtener el subsidio por desempleo correspondiente.

Estas diferencias y esta inacción del Estado no encuentran una justificación clara si se pone en relieve el carácter esencial del derecho subjetivo público a alimentos que, como se ha argumentado, forma parte del conjunto de derechos que componen el régimen jurídico de la persona. Es exigible establecer una regulación que equipare en aspectos básicos a todos los ciudadanos con independencia de su lugar de residencia, establecida por el Estado y que, en su caso, pudiera ser mejorada por las CCAA en tanto que ejercen su autonomía en el tema. Como ya se ha dicho anteriormente, en el texto constitucional no se ha reconocido expresamente un derecho de los ciudadanos a la percepción de una cuantía en caso de que no puedan cubrir los gastos necesarios para mantener un determinado nivel de vida que garantice su dignidad. Sin embargo, la interpretación sistemática del texto fundamental permite afirmar su existencia estableciéndose encomiendas a los poderes públicos para su concreción y efectividad.

Se puede contraargumentar que, si bien el Estado no facilita una prestación directa (más allá de las que se regulan en el marco de la Seguridad Social), sí cubre con otras acciones aspectos que garantizan el desarrollo del individuo de forma que ya cumple su cometido y deja a las CCAA, compartiendo la actividad con los ayuntamientos, un papel de asistencia social directa a través de las prestaciones descritas. Sin embargo, nada de esto es óbice u obstáculo para que no se regule un derecho subjetivo a la obtención de alimentos por parte del Estado que, como se ha insinuado, fuera básico y mejorase las prestaciones autonómicas.

El fundamento constitucional, se insiste, para esta disposición de gasto sería el art. 9.2 en tanto que indica que los poderes públicos han de promover las condiciones para que la libertad la igualdad del individuo sean reales y efectivas removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud. A este precepto puede añadirse el art. 149.1.1º según el cual el Estado tiene la competencia exclusiva en la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. Esta competencia exclusiva, no obstante, no podría ser de tal extensión que no permitiese el ejercicio de las suyas por parte de las Comunidades Autónomas que, no se ha de olvidar, cuentan con competencias en materia de asistencia social (art. 148.1.20 CE) y que, en algunos casos, han recogido el derecho del ciudadano en los Estatutos de Autonomía. En este sentido ha de considerarse que el alcance de la competencia estatal exclusiva es en relación con los aspectos fundamentales en las condiciones básicas del derecho por lo que se intuye que debe

mantenerse un aspecto básico y fundamental a regular por el Estado, mientras que las CCAA, que tampoco pueden excluir al Estado reivindicando una plena autoridad en la competencia de asistencia social, pueden actuar en la mejora de las condiciones básicas que el Estado haya establecido. En esta línea es posible conseguir, por un lado, la igualdad en aspectos básicos del derecho subjetivo (sujetos, cuantías, condiciones, etc...) y, por otro lado, que la autonomía de las comunidades tenga su espacio en tanto que pueden contribuir a la mejora de la situación de los perceptores de la renta.

La regulación que el Estado pudiera realizar podría ser por medio de una ley ordinaria de carácter básico que las CCAA desarrollarían. Sin embargo, se trata de un derecho que, como se ha podido observar, las CCAA ligan a un aspecto fundamental de la persona como es la dignidad la cual se encuentra prevista en el art. 10 de la CE como una parte íntimamente ligada a los derechos fundamentales de la persona. En consecuencia, habría de ser a través de una ley de carácter orgánico (art. 81 de la CE) como se debería regular los elementos esenciales de un derecho subjetivo público a la obtención de alimentos por parte del ciudadano que necesite la asistencia del Estado que, no olvidemos, no deja de ser el cauce por el cual se puede desarrollar la solidaridad entre ciudadanos y territorios (art. 138.2 CE). Ello no perjudicaría que los extremos más concretos relativos a cuantías, baremos, gestión, etc. no pudieran ser regulados mediante una ley ordinaria estatal completada por leyes autonómicas. El derecho subjetivo que se ha regulado se encarna en una prestación económica que podría denominarse renta estatal de inserción que no ha de confundirse con otra propuesta como la renta básica de la ciudadanía, si bien no habrían de ser conceptos incompatibles.

La renta estatal de inserción sería la traducción económica de un derecho del ciudadano de carácter fundamental que habría de activarse cuando, por sus propios medios, no pudiera cubrir los gastos necesarios para mantener su dignidad y participar en la vida social, política y económica. En este sentido, habrían de tenerse en cuenta sus ingresos propios y complementarlos manteniendo la prestación económica mientras durase la situación de necesidad. En cambio, la renta básica de la ciudadanía no tiene las mismas características que la aquí apuntada en tanto que se concibe como una asignación monetaria de carácter incondicional para toda la ciudadanía y residentes acreditados con independencia de sus circunstancias. Reuniría las características de ser individual (por lo que no es un subsidio a la familia o que la tuviera en consideración), incondicional (no dependería de las circunstancias de necesidad del sujeto perceptor), universal (en tanto que toda persona que mantuviese la condición de ciudadano español la obtendría), básica (en tanto que resultaría compatible con cualquier tipo de ingreso), periódica (se mantendría en el tiempo), independiente del nivel de renta del perceptor y siendo regulada por el Estado. Se trata, por tanto, de otro tipo de prestación no dedicada necesariamente a los ciudadanos para paliar situaciones de precariedad, sino para conseguir para cada persona independientemente de sus circunstancias un nivel mínimo de ingresos. El objetivo es completar un principio de igualdad no solo en el reconocimiento y

práctica de derechos fundamentales, sino también en las posiciones económicas de partida de cada sujeto en el bien entendido de que se trata de un elemento básico y fundamental para la inclusión y la participación social. Ciertamente, se trataría de un paso más en el avance y consolidación de los derechos del ciudadano que implica la maduración de los que se derivan de los principios rectores de la política social y económica en el sentido de asegurar un sustento mínimo por el hecho de ser ciudadano además de proporcionar bienes esenciales como educación o sanidad.

5. CONCLUSIONES

El ordenamiento jurídico español prevé un derecho de alimentos con el que se articula una prestación económica en favor de una persona en situación de necesitar determinados bienes imprescindibles para su desarrollo y carece de propios para procurárselos. Esta obligación de dar se establece entre particulares que guardan entre sí una relación de parentesco determinada y tiene en cuenta las circunstancias tanto del alimentante como del alimentista bajo los principios de proporcionalidad y suficiencia.

En las líneas anteriores se ha demostrado la génesis y la existencia de un derecho similar para el ciudadano que puede ejercerlo ante los entes públicos en los términos que la ley establezca. Fundamentalmente, este derecho encuentra su base en el concepto de dignidad de la persona que está ineludiblemente unido a otros derechos fundamentales que garantizan la participación del ciudadano en la sociedad y procuran su inclusión. Esta tesis confirma la hipótesis que recoge la introducción y está apoyada en una interpretación sistemática del bloque de constitucionalidad que componen CE y estatutos de autonomía.

La crisis económica ha puesto de manifiesto que no es suficiente el reconocimiento en el ordenamiento jurídico de los derechos, sino que es necesario contar con medios económicos para cubrir los gastos que pueden implicar. Las situaciones de dificultad que aquella ha producido obligan a actuar a los poderes públicos, no tanto como órganos meramente asistenciales, sino como entes obligados a procurar medios suficientes para que los ciudadanos hagan efectivos sus derechos. Entre otras medidas destinadas a proveer de medios de salud, educación o trabajo se ha consolidado un derecho subjetivo público de alimentos de los ciudadanos que pueden exigirlo ante los poderes públicos cuando se producen situaciones de necesidad que atentan o ponen en riesgo la dignidad y la inclusión social.

El derecho delimitado depende, en cuanto a su efectividad, de la regulación que sobre el mismo han podido establecer los entes públicos. Esta ha sido una tarea realizada por las CCAA que se han ocupado de establecer los aspectos esenciales del derecho si bien también ha dado lugar a diferencias que distorsionan el régimen jurídico (véase, por ejemplo, el valor del silencio administrativo en los procedimientos de concesión o la regulación de un sistema de infracciones y sanciones). En este sentido, resulta necesario una acción desde el Estado que, por

un lado, garantice la igualdad en las posiciones básicas de los titulares y que, por otro lado, sea desarrollada por las CCAA en el ejercicio de sus competencias.

Tras el análisis realizado se impone una reflexión en torno a la necesidad de actualizar el régimen jurídico de los derechos y deberes de los ciudadanos y ciudadanas que en 1978 se establecieron en el texto constitucional. Es evidente que el contexto económico, político y social de ese momento no es igual al actual en el que se exige a la persona una mayor capacidad de adaptación a las circunstancias que le envuelven, una capacidad de formación continua, una adaptabilidad a un entorno que cambia de forma vertiginosa y que, además, se encuentra con una realidad donde no necesariamente obtendrá recursos suficientes por el hecho de contar con un contrato de trabajo. En este sentido, han de reforzarse aquellos derechos de carácter social y económico a través de su reconocimiento, regulación y dotación económica que supere el carácter de principios rectores con los que se les dotó en aquel año con el fin de garantizar algo tan básico como la dignidad del individuo. De lo contrario, se dará la paradoja del reconocimiento de derechos, pero su ineficacia, con el riesgo de desafección que puede suponer de los ciudadanos hacia una organización jurídica y social que fue válida en su día y es obsoleta en la actualidad.

