

# AL «RESCATE» DE LOS DESEMPLEADOS «POR UN PUÑADO DE EUROS»: «COMPRA DE EMPLEOS» Y TRAGICOMEDIA DEL «CRASH 2008»

CRISTÓBAL MOLINA NAVARRETE

*Catedrático de Derecho del Trabajo  
y de la Seguridad Social. Universidad de Jaén*

## Extracto:

EL objeto de este estudio es, una vez enmarcado el «paquete» de medidas de fomento de empleo impulsado por el Gobierno español para recuperar la senda del crecimiento económico, y sobre todo de la creación de empleo, dar cuenta de las principales medidas adoptadas a tal fin. Estas medidas aparecen especialmente en el *Real Decreto-Ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se crean un Fondo Estatal de Inversión Local y un Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo* y en el *Real Decreto 1975/2008, de 28 de noviembre, sobre las medidas urgentes a adoptar en materia económica, fiscal, de empleo y de acceso a la vivienda*. Si bien estas normas constituyen nuestro objeto principal de estudio, aprovecharemos para dar cuenta en el lugar oportuno de algunas novedades aparecidas en este ámbito en otras normas, reglamentarias y legales, en especial en la *Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2009 –LPGE/2009–*.

Como es habitual, el nudo de esta parte del comentario se centrará en una exposición de sus principales contenidos de carácter sociolaboral y se identificarán los problemas aplicativos más relevantes, ofreciendo algunas soluciones interpretativas. A partir de ese análisis, se finaliza el estudio con una valoración de conjunto del significado de estas medidas en orden a su fin, la creación de empleo, evidenciando sus debilidades, para luego llamar la atención sobre la necesidad de afrontar, en el menor plazo posible, los cambios estructurales que realmente se necesitan y que se apuntan en el *Plan Español para el estímulo de la Economía y el Empleo 2008-2010*.

**Palabras clave:** políticas de empleo, crisis de empleo, sociedad mundial del riesgo y derechos de ciudadanía social.

# Sumario

1. Introducción: «una de piratas».
2. La incertidumbre económica fabricada y el desempleo como riesgo global: buscando la seguridad perdida.
  - 2.1. Un intento de comprensión de la crisis económico-financiera y de empleo actual desde el paradigma de la sociedad mundial del riesgo.
  - 2.2. Cayendo en la tentación de gestionar los riesgos socioeconómicos desde políticas auto-legitimadoras de las soluciones tradicionales.
  - 2.3. La inseguridad del trabajo como «caldo de cultivo» para la crisis de empleo: el traslado a los trabajadores del coste de la incertidumbre.
  - 2.4. La respuesta coherente pero solo apuntada normativamente: el «enfoque de protección del ciclo vital» de personas y familias como contrapartida a la socialización del coste.
3. Un mapa de las medidas de protección de las personas en riesgo de desocupación: ¿enfoque de «ciclo vital» o puro «cajón de sastre»?
4. La política de «compra pública» de empleos en «obras» de utilidad social: ¿el retorno al «empleo comunitario»?
  - 4.1. Al rescate de las «empresas de construcción» –y automoción–: «tarjeta oro» para la compra de activos financieros, «clásica» para los empleos.
  - 4.2. La política de fomento de empleo como fuente de reparto de Fondos Públicos: «lluvia navideña» de millones para el «empleo comunitario».
  - 4.3. Los Fondos de Empleo como vía para el relanzamiento de la actividad económica: ¿crear empleo o eliminar desempleados de las listas?
5. Más «tradición» de políticas de empleo: la instrumentación de cuotas y prestaciones de Seguridad Social.
6. «Más allá del empleo asalariado»: la protección financiera y fiscal de las «personas en dificultades económicas».
  - 6.1. Moratoria de las cuotas hipotecarias a desempleados y trabajadores autónomos con escasos recursos: un derecho más virtual que real.
  - 6.2. Las medidas de protección fiscal: la liberación de renta mediante la reducción de retenciones y otras medidas de aplazamiento.
7. Reflexión final: ¿para cuándo las reformas con proyecto de futuro que se tomen en serio la creación de empleo real?

«Timeo hominem unius libri (Le temo al hombre de un solo libro)»

SÓFOCLES (o/y Santo Tomás DE AQUINO)

*«En la figura que se llama oxímoron, se aplica a una palabra un epíteto que parece contradecirla; así los gnósticos hablaron de una luz oscura; los alquimistas, de un sol negro»*

Jorge Luis BORGES. *El zahir*.

*«La percepción del mundo desde el punto de vista de los riesgos creados por la propia civilización compone un drama universal combinando religión, fundamentalismo, desesperación, tragedia y tragicomedia (siempre ligados a su contrario: salvación, ayuda y liberación). En esa tragicomedia universal, los actores reconocidos (los Estados, la economía) pueden interpretar el papel de villano o rufián, pero también el de héroe o bienhechor»*

BECK, U. y GRANDE, E. *La Europa cosmopolita*. 2007.

## 1. INTRODUCCIÓN: «UNA DE PIRATAS»

Cuando escribí este artículo estábamos en plena vorágine navideña, de la que confío la mayoría de ciudadanos haya sobrevivido con los menores «daños colaterales» posibles. En esa época, que se presta especialmente a explorar carteleras de cine y librerías, incluso de viejo, o no, hablar de «rescates» y «botines» parecería remontarnos a nuestra más tierna infancia, aquella en la que proliferaban las historias de «piratas», «caballeros andantes» siempre prestos a salvar a las inocentes «doncellas» –por cierto, todavía se solicitan a los servicios de empleo como tales, aunque estos, seguro que con buen criterio no lo reconozcan, pero sí los tribunales–... Asimismo, esa época se prestaba tradicionalmente a pensar más que en «rescatar» en constituir, si los ahorros te lo permitían, y sobre todo por razones de rentabilidad fiscal, un «plan de pensiones».

Sin embargo, como en un sueño, aunque más bien parece una pesadilla, nos levantábamos en estos días, en realidad ya en meses precedentes, con que no es así, que no es tan virtual como creíamos, que es mucho más actual y real. Sí, que «los piratas» no son cuestión del pasado, ni cuentos de los Mares del Sur, sino que asaltan hoy auténticas «fortalezas marinas» llamadas ahora «barcos petroleros»... Pero también vemos cómo otra rama de piratas, de mucho mejor vestir y mejor formación, también «asaltan», a menudo con la connivencia que un día tuvieran los «corsarios» de su Majestad la Reina británica, y para «hacernos la Pascua» sobre todo a los españoles, los ahorros fatigosamente obtenidos por los ciudadanos, o incluso los propios y derivados de pingües beneficios empresariales obtenidos, no tan noblemente, que se orientan más que a la reinversión productiva a la especulación financiera.

Del mismo modo, y en esa suerte de mundo al revés que revivimos, ahora el que más y el que menos quiere, o le gustaría que le hicieran, un «plan de rescate». Y el Estado, no hace tanto «despreciado» por los mismos poderes económicos que ahora le piden ayuda, corre presto a salvar a cuantas

«doncellas» le piden ayuda, aunque tengan una veste bien diferente de las películas y los libros de caballería, porque ahora tienen rostro de entidades financieras, grandes corporaciones empresariales... Todas estas son «personas jurídicas». Pero hay otras personas, estas sí «humanas», especialmente «vulnerables», que ven cómo una crisis en principio ajena a ellos, y por supuesto a sus conductas, les golpea de un modo especialmente violento, amenazando no ya la seguridad económica que han alcanzado por la vía del ahorro, en su caso, sino también la que deriva del empleo con lo que ahora la amenaza es más radical y, además, de efectos incontrolables, por afectar tanto a la subsistencia personal y familiar, pero también al consumo, con lo que esto tiene de quiebra de un eje principal de la maquinaria del mercado.

Ante esta cruda, y la verdad tragicómica realidad si no fuese porque la historia de un millón de desempleados más no es la de un número, sino la de dramas humanos, ¿qué hace el otrora llamado «Estado de Bienestar»? Como es conocido, el llamado «Estado de Bienestar» se forjó hace ahora ya más de un siglo como la Forma de Ordenación y Gobierno de un sistema económico de economía capitalista orientado hacia el «pleno empleo», la *regulación* de todos los mercados, incluido el llamado «mercado social de trabajo», y el *reconocimiento* de un amplísimo, y abierto, catálogo de *derechos sociales*, cuya garantía quedaba al diseño y puesta en práctica de políticas activas y la creación de servicios destinados a darles satisfacción. Este modelo llevó a la creación de un fuerte sector público de actividad, unas expansivas políticas de apoyo al consumo sostenible, presupuesto de la economía de mercado, y de la rentabilidad empresarial <sup>1</sup>.

Sin embargo, desde hace ya bastante tiempo, se sabe que vienen sucediéndose profundas transformaciones que están mutando radicalmente este modelo económico, social y político, de modo que para muchos hace tiempo se tornó en «Estado de Malestar» –al menos de «cabreo» continuo, por el miedo al desempleo, bajos salarios y elevadas jornadas de trabajo–. En cualquier caso, es evidente que el «CRASH MUNDIAL 2008» ha dejado al desnudo las excesivas «vergüenzas» –en términos más benignos se llamarían «debilidades» e incoherencias– del entero sistema. Y como ha sucedido siempre, los «paganos» de la irracionalidad e irresponsabilidad –económica y social– de buena parte de los agentes económicos, así como de la laxitud y tolerancia, de los poderes públicos, son los ciudadanos, que sufren ahora un doble riesgo: el de perder los «ahorros» de su vida y su principal fuente o garantía de renta, el empleo –un millón de desempleados son suficiente testimonio no del riesgo, sino del daño–.

Tampoco queremos ser demasiado incautos, o demasiado ingenuos... Desde hace aún más tiempo se viene informando ampliamente de la transición desde una ya inexistente «sociedad de la seguridad», la que quiso generar ese Estado de Bienestar –o, en términos jurídico-constitucionales, «Estado Social de Derecho»–, a la «sociedad del riesgo». Esta, además, con la explosión de proceso de globalización, más en lo económico que en lo social, aparece hoy como una «sociedad global o mundial del riesgo» (U. BECK). A mi juicio, esta es una fórmula que sintetiza bien la situación de «un mundo cuyas dislocaciones son de tal magnitud que hacen inservibles todos los instrumentos teóricos de los que disponemos, todas las expectativas de futuro que nos han sido transmitidas, y especialmente todos los medios clásicos de la política».

<sup>1</sup> Para un completo, y crítico, análisis MONEREO PÉREZ, J.L. «El Derecho social y del Trabajo en el mundo de la tercera revolución industrial». En CAPELLA HERNÁNDEZ, J.R. (coord.). *Transformaciones del Derecho en la mundialización*. CGPJ. Madrid. 1999.

Estos «riesgos globales» tienen un potencial de destrucción tremendo y, como si de una catástrofe natural –un auténtico *tsunami*– se tratara, se manifiesta con una casi ilimitada fuerza explosiva, social, económica y política. En consecuencia, no se trata ya solo de «riesgos», sino de auténticas «amenazas» de la seguridad económica alcanzada en décadas de esforzado y tormentoso proceso de construcción de mejores condiciones de vida y de trabajo para un mayor número de personas en el mundo, tanto en el desarrollado como el que se tiene en vías de desarrollo. El problema aún se agudizaría más porque coincide con una creciente incertidumbre tanto sobre todos los factores de riesgo como, lo que es peor, sobre los factores del cálculo clásico de la seguridad –los actores de la solución–. En este sentido, como se ha reflejado con toda claridad «el nuevo sistema es esencialmente incalculable», porque no solo no sabemos si y cuándo el riesgo se manifestará en una actuación dañosa, sino que ni tan siquiera podemos saberlo, porque falla incluso el cálculo de probabilidades. Precisamente, en este enfoque coincidirían los principales riesgos globales de nuestras sociedades: los riesgos de terrorismo, los ecológicos y, por lo que aquí interesa, los económicos, esto es, los basados en la pérdida de solvencia y credibilidad de la economía mundial<sup>2</sup>.

Como la actual crisis económico-financiera ilustra de modo evidente, este tipo de riesgos globales, que golpea más descarnadamente a las personas con menor poder adquisitivo y mayor debilidad ocupacional –empleo precario– genera lo que se denomina una «incertidumbre fabricada», esto es, más creada y percibida que «natural», «inherente» a las condiciones reales o actuales de producción. Pero, en cualquier caso, lo que también es evidente es que este carácter artificial, inventado o fabricado no solo no nos libra de tomar decisiones de índole político-institucional, sino que se hace mucho más perentoria, de modo que la «incertidumbre fabricada obliga a tomar decisiones», y no solo a escala nacional, sino mundial. De ahí que las medidas de apoyo tomadas por los diferentes Gobiernos, incluido el español, se enmarquen, como recuerda la exposición de motivos (EM) del Real Decreto-Ley 9/2008, de 28 de noviembre, en las líneas de actuación fijadas por la *Declaración de la Cumbre sobre Mercados Financieros y Economía Mundial*, la célebre reunión del G-20 (que fueron realmente 22) en Washington, y por el *Plan Europeo de Recuperación Económica*, aprobado por la Comisión Europea.

Ahora bien, centrada así la cuestión, el problema se desplaza hacia dos aspectos clave. Uno cuantitativo, relativo a la suficiencia o insuficiencia de las medidas a llevar a cabo. El otro cualitativo, relativo a la corrección o incorrección del enfoque adoptado. Y es que, como resulta obvio, es imprescindible tomar decisiones, pero no cualquier decisión (política jurídico-ocupacional) vale, menos si revela «**más de lo mismo**».

A este respecto, ¿qué valoración merece la febril acción del Gobierno español en su lucha contra la caída libre del empleo, cambiando despiadadamente el ciclo? La respuesta ni es fácil ni posible en estas páginas. Primero porque debemos esperar, por elemental prudencia, a ver sus efectos en el año 2009. Segundo, porque no es un trabajo de simple opinión jurídico-política, sino que pretende ser un análisis técnico, breve sí, de las principales medidas de la política de fomento de empleo activada por el Gobierno para hacer frente a este «*Crash 2008*».

Desde esta óptica, no puede ocultarse que, a mi juicio, esta acción de política de empleo meramente coyuntural y extraordinaria, típica de un «Derecho de Crisis», es más relevante por lo que

<sup>2</sup> Por todos, BECK, U. y GRANDE, E. *La Europa cosmopolita*. Paidós. Barcelona. 2006.

*oculta que por lo que ofrece*, pues en realidad no contiene ni una sola medida realmente original o novedosa, ni en el plano de la técnica jurídica ni en el plano de la política del derecho. En este contexto de «más de lo mismo», cuando se sabe que este modelo productivo está agotado y que aún lo están más las políticas de empleo hasta ahora impulsadas desde hace más de un cuarto de siglo –1984–, son más las razones para dudar de su éxito, no tanto en el corto plazo, en el objetivo de reducir a toda costa el número de personas que figuran en las listas de desempleados, cuanto en su capacidad de promover la dinámica de cambios estructurales que necesita, desde hace tiempo, nuestro modelo de economía productiva a fin de no verse golpeados en el futuro inmediato de una manera tan salvaje como ahora por la crisis. En este sentido, no creo que sea baladí evidenciar cómo esta crisis, aun siendo global, en unos países de la Unión Europea ha supuesto una pérdida de puestos de trabajo que apenas se acerca al 1 por 100, como sucede en Alemania, estando ya en recesión, mientras que en nuestro caso se sitúa, ya antes de estar en recesión técnicamente, en el entorno de 4 puntos más que el año anterior y, lo que es peor, amenaza con disparar en el 2009 la tasa de paro ¡nada menos que al 16 ó 17 por 100!, haciéndonos retroceder varios años en esta crítica situación.

La sacudida se nos antoja demasiado intensa para un país que aspira a estar establemente en la «élite mundial», con «silla propia» y no prestada, por ser, se dice, la 9.<sup>a</sup>, o la 10.<sup>a</sup>, según se mire, «potencia económica». Por eso sorprende la lentitud con la que parece afrontarse el auténtico desafío, el reto de las reformas estructurales. Una vez más nos dejamos «dominar» por el «pánico» a las cifras, por cierto insufribles –en parte «forzadas» por políticas empresariales de «abuso de su poder» de «deslocalización» productiva y de «despido libre», aunque pagado–, de desempleo, primando la acción política de y bajo ópticas tradicionales, en vez de afrontar los cambios cualitativos necesarios. Lo urgente puede una vez más a lo importante. Pero, como es usual en mis comentarios, no querría prejuzgar o predeterminar la valoración del lector antes de exponerle las medidas concretas, a fin de que su juicio sea informado y no ideológico.

En efecto, el propósito de este estudio es, una vez enmarcado el «paquete» de medidas de fomento de empleo impulsado por el Gobierno español para recuperar la senda del crecimiento económico, y sobre todo de la creación de empleo, dar cuenta de las principales medidas adoptadas a tal fin. Estas medidas aparecen especialmente en el *Real Decreto-Ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se crean un Fondo Estatal de Inversión Local y un Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo* y en el *Real Decreto 1975/2008, de 28 de noviembre, sobre las medidas urgentes a adoptar en materia económica, fiscal, de empleo y de acceso a la vivienda*. Si bien estas normas constituyen nuestro objeto principal de estudio, aprovecharemos para dar cuenta en el lugar oportuno de algunas novedades aparecidas en este ámbito en otras normas, reglamentarias y legales, en especial en la *Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2009 –LPGE/2009–*.

Como es habitual, el nudo de esta parte del comentario se centrará en una exposición de sus principales contenidos de carácter sociolaboral y se identificarán los problemas aplicativos más relevantes, ofreciendo algunas soluciones interpretativas. A partir de ese análisis, finalizaremos el estudio con una valoración de conjunto del significado de estas medidas en orden a su fin, la creación de empleo, evidenciando sus debilidades, para luego llamar la atención sobre la necesidad de afrontar, en el menor plazo posible, los cambios estructurales que realmente se necesitan y que se apuntan en el *Plan Español para el estímulo de la Economía y el Empleo 2008-2010*.

Unos cambios que, por precisar del consenso con los interlocutores sociales, en un contexto hoy muy incierto dada la extrema tensión entre los empresarios y los sindicatos, quedan aplazados a la conclusión, en su caso, del Acuerdo Social. Esta «moratoria» –por acudir a un término tan usado en las medidas que ofrece el Gobierno– en principio no debiera inquietar en exceso, si no fuese porque buena parte de esas medidas llevan ya años esperando ser adoptadas y han recibido varios consensos de los interlocutores sociales. En realidad constituyen, entre otras cosas, una obligación de desarrollo de la Ley de Empleo, ya comprometida en la precedente reforma laboral, articulada tanto mediante acuerdo social como a través, finalmente, de Ley 43/2006, pero que sigue pendiente, por cuanto existe acuerdo en la necesidad de modernizar el entero entramado de sujetos y políticas de empleo, pero no respecto del modo, pues se precisa un completo replanteamiento de estas políticas, activas y pasivas, así como de la ordenación de todos los «agentes de empleo» que intervienen en el mercado social de trabajo, incluidas las hoy ya no tan polémicas empresas de trabajo temporal (ETT) –recuérdese que acaba de publicarse la Directiva...–, y las hoy existentes socialmente, pero no reguladas legalmente, «Empresas de Recolocación».

## 2. LA INCERTIDUMBRE ECONÓMICA FABRICADA Y EL DESEMPLEO COMO RIESGO GLOBAL: BUSCANDO LA SEGURIDAD PERDIDA

### 2.1. Un intento de comprensión de la crisis económico-financiera y de empleo actual desde el paradigma de la sociedad mundial del riesgo.

Las diferentes normas dictadas por el Gobierno español para hacer frente a los efectos de la crisis económico-financiera sitúan el origen del problema de un mismo modo, y siempre desde una imagen simplificada de los verdaderos males de fondo, de las raíces profundas de la crisis: el origen del problema estaría bien localizado y sería básicamente «culpa» del mal actuar del «otro Imperio», el Imperio norteamericano. Así, tanto el Real Decreto-Ley 6/2008, de 10 de octubre, por el que se crea el conocido *Fondo para la Adquisición de Activos Financieros*, como el Real Decreto-Ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se crean, de modo paralelo, dos Fondos Estatales para la recuperación de la Economía y el Empleo, atribuyen a las «turbulencias financieras que surgieron en agosto de 2007 en EE.UU.» la crisis financiera internacional. La incertidumbre sobre los riesgos de crédito habrían distorsionado el buen funcionamiento de los mercados, dificultando la captación de los recursos tanto por parte de las entidades financieras como, en último término, por las «empresas y familias» –EM RDL 6/2008–.

De este modo, la crisis, inicialmente solo financiera, habría terminado por afectar a la economía internacional, la economía productiva. En consecuencia, de nuevo serían las dificultades financieras las que estarían presentes igualmente en la *incertidumbre sobre el panorama económico futuro* –EM RDL 9/2008–, retrayendo la demanda privada en todas sus vertientes, con consecuencias negativas inmediatas para la economía, muy especialmente en términos de «aumento considerable del desempleo en los últimos meses» –EM RD 1975/2008, de 28 de noviembre–. Más aún: si España está sufriendo con mayor brutalidad que ningún otro país –quizás solo EE.UU., «culpables» de la crisis, y países que más han experimentado el «*crash financiero*», como Islandia e Irlanda– los efectos del desempleo, cuando nuestro

sistema financiero parece estar entre los mejor regulados y saneados del mundo, es porque tal desempleo se produce en dos sectores que más notan la falta de liquidez financiera, por precisar de grandes recursos: el sector de la construcción y el sector de la automoción –RD 1975/2008–.

En definitiva, una vez más el problema principal viene de fuera y es coyuntural, se debe a circunstancias extraordinarias producidas hoy en los mercados, pero que han de pasar más pronto que tarde, con lo que se recuperará la senda del crecimiento y, por tanto, del empleo. Pasarán tanto los riesgos como las amenazas a nuestro modo tradicional de vida y organización, típica del Estado de Bienestar, y volveremos a una situación de progreso. Eso sí, a situaciones extraordinarias medidas extraordinarias.

A mi juicio, este modelo explicativo es extremadamente simplificado y no da cuenta en absoluto de lo que ha pasado y está pasando realmente en los mercados de trabajo y, en general, en las sociedades de nuestro tiempo, de modo que un mal diagnóstico ha de llevar, sin duda, a una mala, o al menos deficiente, terapia, como se verá. Y es que, como acabo de anticipar, los diferentes «paquetes» de medidas anticrisis ignoran que las evidenciadas tensiones financieras no son más que la «crónica de una muerte anunciada», y que tenía que suceder más pronto que tarde. En realidad, esta crisis no ha hecho más que evidenciar que la *incertidumbre sobre los riesgos* no es coyuntural, sino inherente al modelo de ordenación y gobierno de la economía, tanto internacional como de las estatales, por tanto también del *modelo de regulación del empleo y de las relaciones de trabajo*, y participa de la misma necesidad de revisión comprensiva que otros tipos de riesgos globales a los que hoy se encuentra sometida la sociedad, como son «los riesgos ecológicos» –por ejemplo el «cambio climático»– o los «riesgos de inseguridad mundial» –por ejemplo la amenaza terrorista–.

En efecto, la crisis actual que está llevando a una destrucción masiva de empleo sin precedentes, por su violencia –y en parte también por su artificiosidad–, en nuestro país, está dejando bien a las claras cómo los llamados «riesgos globales» abren un juego dialéctico (o «meta-juego») entre los poderes orientados a la «de-construcción» y los que se proponen la «reconstrucción» de los límites, las reglas, las responsabilidades, las identidades, los espacios y las prioridades de acción. Un juego destructor/creador que nos sitúa en otra gran paradoja: la incertidumbre hoy reinante, la imposibilidad de sujetar los riesgos globales sea a las *formas científico-sociales de cálculo* sea a las *técnicas clásicas de cobertura social* hasta ahora conocidas, pone en tela de juicio viejas certezas sobre ellas, pero «crea otras nuevas», como «la conciencia de estar en posesión del verdadero riesgo mundial, mientras que la conciencia del riesgo de los otros aparece como una conciencia paranoica, irracional... que oculta los verdaderos intereses»<sup>3</sup>. Por eso, el «ser del mundo» variaría de acuerdo con «la religión del riesgo» practicada: ¿a qué religión perteneces tú?, ¿crees o no en la existencia del cambio climático, o en la existencia del terrorismo?, ¿tú crees que mayores salarios reducen la productividad, o crees, en cambio, que la desigual distribución de renta, a favor de los beneficios empresariales ahoga realmente el consumo, y por tanto la producción?, ¿quién es tu profeta, Al Gore, Zapatero, el Fondo Monetario Internacional, Sarkozy, el Banco de España...?, ¿la *flexibilidad laboral* es la receta que todo lo puede, o el mayor riesgo de desestabilización social?, ¿es la «seguridad en el empleo» la garantía de estabilidad social o un riesgo para el progreso de la economía?...

<sup>3</sup> Sigo en esto al «profeta» de la «sociedad mundial del riesgo», de BECK, U. y GRANDE, E. *La Europa cosmopolita*, op. cit., págs. 273 y ss.

Desde esta perspectiva, parece claro que cuando se opta por primar «un riesgo» –el desempleo, la inseguridad, la pérdida de productividad, la ausencia de crédito...–, no solo se elige uno concreto sino que se opta por una determinada «visión del mundo» frente a «otra». Está en juego quién es culpable y quién inocente, quién pierde y quién gana, las «armas» o «los derechos humanos», la «lógica de la guerra» –incluso preventiva– o la «lógica de la negociación», la «lógica del beneficio empresarial» como presupuesto del crecimiento económico y el empleo, o la lógica social de la protección de los trabajadores y las personas en general... De modo que, como se ha escrito con toda ironía, la evolución tanto de los discursos como de las políticas públicas parecen orientados en términos de organización de una suerte de «perverso y apocalíptico» certamen o concurso mundial de «belleza» entre los «riesgos» más peligrosos de la civilización ¿cuál es el que será coronado finalmente como el más de lo más?

Naturalmente no es mi propósito aventurarme más por esta senda analítica, que quizás pueda resultar, erróneamente a mi juicio, algo abstracta o teórica, alejada del fondo del problema aquí estudiado, cual es el del conocimiento y valoración de las medidas de política de empleo adoptadas por el Gobierno español para hacer frente a la violentísima crisis de empleo que estamos sufriendo a raíz, se dice, de una crisis que, paradójicamente, no es nuestra, sino que nos viene del otro lado del Atlántico. En realidad, seguir esa pista de reconstrucción y comprensión de la crisis de empleo a partir de la eclosión de la referida «sociedad mundial del riesgo» nos daría pistas muy relevantes tanto para conocer el problema real cuanto para intentar atisbar soluciones. Pero, insisto, no seguiré por ese camino. Ahora me basta con poner de relieve que a partir de esta idea más global de la crisis desde el paradigma de la «sociedad mundial del riesgo» es más fácil entender, a mi juicio, cuán de artificial, de inventado, por tanto de «fabricada» tiene esta crisis y la incertidumbre que subyace a la situación actual, aunque sus efectos sean muy concretos y ciertos: la caída libre de la tasa de empleo y el crecimiento desbocado de la tasa de desempleo.

En efecto, los «riesgos globales», como el que representa la «crisis económica» y «financiera» actual, en cuanto se sustraen en gran medida, como acabo de anticipar, a las formas científico-sociales tanto de comprensión como de protección de los mismos, reduce la diferencia entre «riesgo real» y «percibido», de modo que las diferencias en gran medida tienden a desaparecer. Ejemplo de ello es el fácil contagio de la situación de una empresa a otra, aunque no todas sufran del mismo modo la crisis, o la rapidez y frecuencia con que se acude a Expedientes de Regulación de Empleo –ERE–, o a la difusión entre personas y familias, aunque su empleo y salario no haya variado nada, de la convicción de que se encuentran en crisis. La percepción es mayor si se tiene en cuenta la insuficiencia del sistema regulador actual para hacerles frente.

Ahora bien, ni la clara confirmación del carácter fabricado –inventado– de la actual incertidumbre –en nuestro caso socioeconómica–, ni la convicción sobre la deficiencia del sistema actual de reglas –en nuestro caso en relación con el empleo, el trabajo y la protección social– frente a estos nuevos riesgos sociales, evita la necesidad, como se dijo, de tomar decisiones. No se trata de «riesgos naturales», fatalistas, sino que están esencial y existencialmente basados en procesos de toma de decisiones, y en esta medida plantean cuestiones tanto de *imputabilidad*, ligadas a conflictos en torno al reparto de las «culpas» –quiénes son los responsables de que se produzcan las situaciones de riesgo, y de daño, que están en su base–, como de *asunción de los costes* que en todo caso generan, vinculadas a decisiones de reparto de los mismos. Pero, sea como fueren, exigen una respuesta política, por

tanto, también de política del Derecho, tanto nacional como internacional, así como de los actores económicos, incluso en el plano transnacional –las multinacionales y grupos económicos–, y, cómo no, en el ámbito de las relaciones de empleo y de trabajo, de todos los interlocutores sociales, a través, en nuestro caso, de las Mesas de Diálogo Social y de la Autonomía Colectiva –ejemplo: ERE, en situaciones de «crisis», pero reales; políticas convencionales de empleo...–.

El carácter global del riesgo y su extendida influencia en las sociedades lleva a que este discurso del riesgo cale profundamente en la opinión pública, estatal y mundial, e incluso autonómica en Estados territorialmente plurales como España, por lo que esta obligación de actuar y de justificarse aparece con mayor nitidez, de modo que, les guste más o menos, todos están «condenados a dar una respuesta». Sabemos que, en este contexto, cruzarse de brazos ante los riesgos reconocidos es imposible, sencillamente, porque sería un «suicidio electoral», *independientemente de que la respuesta reduzca, aumente o deje intacto el riesgo*. Además, el carácter inicialmente anónimo de los riesgos globales tiende a eliminarse, pues han de tener rostro <sup>4</sup>.

En definitiva, cada uno de estos riesgos «abre» un complejo juego de poderes en el que se discuten qué reglas hay que adoptar en el futuro para combatir unos riesgos que, por su carácter global, son de difícil delimitación temporal, espacial y social. Por eso, promueven *una nueva política* –financiera, económica, tributaria, social, laboral...– *de la incertidumbre*. Esta política obliga a distinguir, lo que no siempre será fácil, entre la radical *imposibilidad de controlar* los riesgos y su *efectiva falta de control*.

Por tanto, esta «sociedad mundial del riesgo» suscita nuevos retos a la(s) política(s) y a la vida cotidiana, y también a las Ciencias Sociales, y por supuesto a las Ciencias Jurídicas, en especial a los diferentes ámbitos del Derecho Social –la laboral, la de empleo, la sindical, la de Seguridad Social...–. Estos riesgos ponen de manifiesto la insuficiencia de nuestros conceptos y la desorientación reinante, enfrentados permanentemente como estamos, en la referida «sociedad del riesgo», a una «cultura de la inseguridad social» –y también ocupacional y económica–. En ella se multiplican las contradicciones e incoherencias producidas por la necesidad de controlar lo que o no se puede controlar, o es difícil hacerlo, o incluso, por influencia de ciertos poderes, no se quiere. Ahora bien, como se ha dicho, una parte del riesgo es real pero otra es irreal, fabricada, inventada y explotada a favor de los intereses de esos sujetos y grupos en detrimento de los propios del conjunto social, incluso del propio mercado y del sistema económico basado en él.

Estos riesgos remiten a «modelos de socialización global» que no se ajustan tanto a una imagen positiva de integración social, basada en normas y valores compartidos –particularmente los expresados, por ejemplo, en las Constituciones estatales y en las internacionales–, sino que cada vez más descansan en el juego de respuestas a un creciente catálogo de conflictos asentados sobre valores negativos –riesgos, crisis, amenazas a la seguridad (física, económica...), falta de productividad...–. Asimismo, presuponen la existencia de nuevas interacciones que deben delimitarse de un modo más

<sup>4</sup> Ejemplo: el de «Bin Laden» es el rostro del riesgo de terrorismo, aunque este fenómeno tenga dimensiones que lo desbordan con mucho. Pero ahora, también el desmadre que ofrece la actual desregulación del sistema financiero internacional también tiene su «héroe». En efecto, el rostro ahora de la crisis financiera, la codicia humana y la dejadez de los poderes públicos es el «Sr.» B. Madoff y su incalculable fraude mundial a través del sistema piramidal y, en parte, «timo de la estampita», eso sí, como si de un Robin Hood se tratara, arquetípico héroe del folclore inglés, a «los ricos», por tanto a los que se supone más «informados, listos y poderosos» ...–.

adecuado, tanto en el *espacio* como en el *tiempo*, y sobre todo en la esfera *social*. En el primer plano porque el riesgo no conoce fronteras –su carácter transnacional es un efecto claro de la globalización–. En el segundo porque suelen ser procesos que son larvados a fuego lento, por tanto difícilmente apreciables, salvo cuando estallan. Y en el plano social, porque suscita el problema de imputar las responsabilidades –y repartir los costes– por las decisiones, erráticas o no, que los generan. Así, por ejemplo, no será fácil de determinar quién ha generado la crisis financiera, pese a lo que sugiere nuestro legislador de la crisis, porque es resultante de la acción conjunta de muchos... Como tampoco lo será determinar quién nos ha conducido a la actual situación de desestabilización de las tradicionales garantías del empleo, el trabajo y la protección social, por cuanto es resultante de un proceso continuado de reformas y de la acción, a veces concertada, otras unilateral, del entero sistema de fuentes.

En este contexto, tales riesgos, más si mutan en daño para muchos y amenaza para bastantes más, es el caso de la «crisis de empleo» derivada, generan un nuevo peligro para la seguridad, ahora jurídica. Y es que los riesgos globales representan una extraordinaria fuente de legitimación no democrática, apelando a normas y políticas excepcionales, justificadas por su carácter urgente y coyuntural.

## 2.2. Cayendo en la tentación de gestionar los riesgos socioeconómicos desde políticas auto-legitimadoras de las soluciones tradicionales.

Esta política de legitimación alternativa de respuesta contra el riesgo encuentra su fundamento en sí (auto-legitimación del poder), si bien excusada en la perentoriedad del actuar para paliar los efectos de la crisis que se dice combatir –producto, a su vez, de la no previsión y provisión del riesgo global–, y tiene clara formulación normativa: el uso y abuso de los «Decretos-Leyes», y también de los «Reglamentos», en unos casos productos de auto-habilitaciones y en otro de las que ha otorgado otras Leyes, a menudo igualmente de coyuntura–. A través de estas técnicas de política normativa se hurta a los poderes legislativos ordinarios el debate sobre la mejor, en términos de eficacia, eficiencia y equidad, forma de acción frente al problema socioeconómico, en nuestro caso, o de otra naturaleza si el riesgo es de índole diversa. La inquietud viene del dato de la *existencia de una jerarquía de formas de acción de política del derecho* frente a las situaciones de necesidad generadas por la actualización de los riesgos.

En este sentido, conocido es que las *políticas preactivas e integrales* son mucho más valoradas, que las *políticas reactivas, parciales y dispersas*. En este sentido, debería resultar igualmente evidente que la necesidad de actuar imperiosamente no debe hacer olvidar el imperativo de distinguir dos formas de «gestión de la política del riesgo global»: de un lado, la *política de construcción social del riesgo* –y de las situaciones de necesidad que de ellos puedan derivar si se actualizan en daño–, mediante la convergencia de una amplia gama de acciones científico-cognitivas, y, de otro, la *política de minimización* o, cuando menos, de gestión –prevención, reducción–, *del riesgo*, a través de la acción política de intervención, programada y planificada. Pero ambas «políticas de gestión del riesgo global» tienen paradojas de gran calado. Así, es un dato empírico que cuanto más claro resulta el fracaso de la respuesta dada más probable es que se siga discutiendo de ello y que se llegue a volver a actuar, una y otra vez, del mismo modo que es relativamente frecuente que tales «decisiones políticas» –del Derecho en nuestro caso– que se dirigen a reducir o eliminar esos riesgos pueden acabar aumentando los peligros que intentan reducir...

En los supuestos de las normas que aquí analizamos, y que pueden aglutinarse de modo unitario en torno al políticamente confesado objetivo o fin de proteger a quienes, «en esta coyuntura difícil, puedan perder su empleo» –riesgo de desempleo–, o ya lo han perdido, «frenando su destrucción» –riesgo actualizado en daño– y «favoreciendo su creación», estas paradojas se verifican plenamente. Así, la recurrencia de las decisiones queda patente en la multiplicación de «paquetes de medidas», casi a uno por mes, sin que aparentemente se obtengan resultados destacados hasta hoy.

Pero lo que es peor, en buena parte de estas medidas, y en especial las que aquí se analizan por referirse a la política de empleo de esta coyuntura, lejos de mirar hacia el futuro con previsión, coherencia y eficacia, olvidan algunas lecciones del pasado y del inmediato presente y que nos han situado, al menos en parte, en la crítica situación que padecemos. De modo que suponen, como también he anticipado, y trataré de acreditar con algún detenimiento en el comentario detallado de la medida, una acción o bien inmovilista o bien incluso retrógrada o involutiva, con el precio de haber, en algunos casos, hipotecado, o al menos lastrado, el propio futuro de las generaciones más jóvenes, en cuanto se utilizan masivamente y con prodigalidad recursos, a cambio de un incremento incierto de la Deuda Pública, que no nos garantizan «desarrollo» o «progreso», ni una auténtica creación de empleo, sino una compra, con período de caducidad, de empleos de bajo valor añadido y bajo coste.

La globalidad de la sociedad mundial del riesgo se expresa, pues, en una dinámica contradictoria: en la simultánea experiencia de unidad y descomposición... Los Estados «más poderosos» han despertado la conciencia mundial sobre esta crisis, no sin antes haberla provocado, recordando una vieja poesía popular castellana, escenificando el peligro, legitimando una acción global dirigida a «salvar de la autodestrucción», en este caso, del modelo de economía capitalista o de mercado, amenazada por la avaricia de los agentes económicos y el descontrol público. Y ello aun excepcionando algunos de los principios y reglas hasta ahora considerados sacrosantos, como la libertad de empresa, la libertad de competencia, el control de las Ayudas de Estado, o la reducción del Déficit Público... En este sentido, los riesgos globales de la economía de mercado y la civilización que ha forjado en su entorno representarían una especie de «enajenación de la historia», una suerte de «memoria colectiva forzada», que recuerda que los peligros de hoy son la consecuencia de nuestras erróneas decisiones de ayer.

Por eso, la correcta toma de conciencia de estos peligros es también una nueva oportunidad para la «reflexión autocrítica de la modernidad», de modo que nos devuelva el control de nuestro propio futuro y nos libre del «fatalismo» inherente al llamado «círculo de la globalización económica»<sup>5</sup>. Las políticas del Imperio –europeo y norteamericano– caen con facilidad en este «círculo vicioso de la globalización»: los discursos, no niego que de buenas intenciones, sobre la liberalización económica y consolidación de la democracia mediante el fortalecimiento de la sociedad civil, y sus modelos de autorregulación, tiene efectos contradictorios, porque el resultado más tangible es la aceleración de la desintegración social de múltiples personas y grupos y la puesta en peligro de la seguridad económica...

De este modo, como sucede en el ámbito de la política internacional, este modelo liberal abre vacíos de poder y fomenta la pérdida de factores de cohesión, de modo que pone en peligro la propia estabilidad del orden que dice perseguir y consolidar, porque aumentan las zonas de inseguridad. Y con ellas la necesidad multiplicada de las «intervenciones humanitarias», que en el ámbito de la Seguridad

<sup>5</sup> Vid. BECK, U. y GRANDE, E. *La Europa cosmopolita*, op. cit., 2007, pág. 293.

Internacional suele traducirse en misiones cada vez mayores de la OTAN bajo el mandato, más o menos formalizado, de la ONU, y en el ámbito económico, la creciente necesidad de los Estados y de las Organizaciones Internacionales de promover «Planes de rescate» por la prodigalidad económico-financiera, y por los propios errores de gestión empresarial. En este sentido, del mismo modo que «la política de seguridad internacional», también la política de recuperación de la seguridad en el empleo, parece más bien responder a una paradoja negativa del riesgo, porque quiere apagar con gasolina el foco oculto del incendio, bien político bien económico. Así ocurrió con la «Guerra de Iraq», y también está pasando con buena parte de las actuaciones para combatir el «cambio climático», y para luchar contra el hambre en el mundo... pero también con las medidas frente a la actual crisis económica y financiera... El sueño y la pesadilla de la liberación económica, o el «sueño de la razón económica liberal» generan estos monstruos... volviéndose una auténtica quimera con la crisis... Ya nadie puede creer que sobre el libre mercado pueda instaurarse un orden no ya justo sino medianamente seguro, y no solo para los ciudadanos, sino para el propio sistema económico y empresarial...

Por eso, el programa de intervenciones, en el plano internacional, comunitario, estatal y ahora también autonómico, debería tener su coste para el poder económico, en términos de corrección y mejora de los instrumentos o dispositivos de regulación y de control. Precisamente, como se ha observado en un plano general, la toma de una clara conciencia sobre la dimensión de la sociedad mundial del riesgo es posible tener esperanza en un efectivo progreso social tras esta crisis. En estas circunstancias, la Unión Europea, que ha movido importante ficha en la crisis económico-financiera, podría llegar a re-fundarse eficazmente y volver a perfilarse políticamente como una Gran alianza de actores, estatales y de la sociedad civil, convirtiéndose en la principal defensora de «una renovación cosmopolita de la modernidad a través de su autocrítica reflexiva», y en especial, del hasta hoy predominio de las razones de la rentabilidad empresarial, a menudo medida en términos de crecimiento financiero y especulativo, sobre la lógica de la cohesión social y el progreso de todos.

La posibilidad está ahí, y la necesidad también. Pero el resultado a día de hoy es decepcionante. Y ello porque si bien existen movimientos en tal dirección, incluido el impulso de una moderna «política de flexiseguridad», todavía hoy domina la amenaza del riesgo, que se llama, superada la amenaza financiera, *desempleo galopante*...

### **2.3. La inseguridad del trabajo como «caldo de cultivo» para la crisis de empleo: el traslado a los trabajadores del coste de la incertidumbre.**

Precisamente, y en este contexto, adquiere un especial sentido traer a colación la dialéctica o juego entre poderes de-construcción y de reconstrucción, que, desde hace tiempo, se está produciendo en el mundo del empleo y de las relaciones laborales, cuya orientación más nítida es el desplazamiento o *traslado a los trabajadores* –sean asalariados sean autónomos– *del riesgo de la incertidumbre de los mercados*. Es un lugar común destacar el proceso de diversificación de las formas de empleo, a través de la expansión de modalidades en otro tiempo «atípicas», sea a través de modos flexibles de gestión de personal sea propiamente en formas precarias –bajos salarios y una especial inestabilidad en las condiciones de contratación y prestación de servicios. Una profunda quiebra de la relativa estandarización precedente que genera, entre otros efectos negativos, profundas

desigualdades en los mercados de trabajo –con su proyección en las normas de protección social, sobre todo a través de carreras de seguro atípicas<sup>6</sup>–.

La multiplicación de las formas de empleo «atípico» supone tanto la desigualdad de condiciones como la inestabilidad contractual... El tan traído y llevado discurso, y sus prácticas, sobre la «flexibilidad laboral», que de nuevo emerge al primer plano en las «recetas» propuestas de empresarios y autoridades monetarias –Banco de España– para salir de una crisis que nada tiene que ver con la pretendida rigidez del mercado o con la menor productividad imputada a nuestras empresas, se ha revelado como una estrategia de regulación que, sin duda determinada por los cambios continuos y por las incertidumbres del sistema productivo, ha conducido a que un significativo número de la población activa se halle en situación de gran precariedad, bien en términos del tipo contractual –empleo temporal– bien de forma de organización –descentralización productiva, o empleo subcontratado–. En consecuencia, y en apretada síntesis, parece claro concluir que el resultado de las nuevas formas de empleo, cuyo incremento está en la base de buena parte del importante crecimiento de las tasas de ocupación en España en la última década de bonanza económica, excluyen, o como mínimo, restringen de un modo severo, de los derechos básicos de ciudadanía social a colectivos crecientes de sujetos con trabajo «atípico». En breve, la flexibilidad no ha mejorado sustancialmente la productividad pero sí ha generado una fuerte «dualización del empleo», de modo que *tampoco tener empleo garantiza estar realmente protegido*.

Esta generalización del proceso de diversificación de los mercados de empleo y de trabajo, así como de las formas de acceso a ellos, se ha visto netamente propiciada por la conformación de una política, y la construcción progresiva de un Derecho, del empleo que instituye y formaliza esta diversidad de mercados y empleos. A tal fin, la orientación principal de este programa de intervención pública se concentra en derivar hacia el Estado buena parte de los «costes del trabajo» que, en coherente lógica de mercado, deberían ser asumidos por las empresas. Esta socialización de los costes se produce a través de múltiples vías, y afecta con mayor intensidad a unos colectivos de trabajadores que a otros<sup>7</sup>: costes de la precariedad y de las rotaciones del empleo, los costes de las reestructuraciones de empresas, en términos de las «prejubilaciones» y consecuente instrumentación de las prestaciones por desempleo, anticipación de la edad ordinaria de jubilación, jubilaciones de tipo forzoso, programas de reconversión y reciclaje profesional...

En esta misma lógica de desplazamiento a los poderes públicos de los costes empresariales por la contratación de personal se inserta igualmente la práctica generalizada, desde hace más de tres décadas, del «empleo subsidiado», sea a través de las reducciones, bonificaciones y exenciones de las cuotas de Seguridad Social sea a través de las subvenciones directas al empleo de determinadas categorías –jóvenes, parados de larga duración, trabajadores no cualificados...–. En definitiva, el pago de las prestaciones por desempleo causadas o la reducción de las cuotas sociales se convierten en ejes cardinales de los procesos de ajuste productivo. El resultado es que se ha creado todo *un sistema institucionalizado orientado a asistir o subvencionar con carácter general al sector privado*, de modo paralelo a la realización de estrictas políticas nacionales y comunitarias de contención del gasto públi-

<sup>6</sup> Lo recordaba recientemente el profesor MONEREO PEREZ, J.L. *El ciclo largo de la reforma de la Seguridad Social: significación técnica y político-jurídica del proceso de reforma legislativa actual*. En AA.VV. *La reforma de la Seguridad Social*. La Ley. Temas. 2007, págs. 60 y ss.

<sup>7</sup> Así, por ejemplo, se produce especialmente en relación con los trabajadores mayores, considerados menos productivos, pero también a los jóvenes, y a otros colectivos, por la vía del empleo asistido, subvencionado o de cualquier modo bonificado...

co en materia social, al menos hasta el 2008, en el que este referente ha quebrado por completo, eso sí, para «inyectar» más dinero al sector privado y «salvarle» de su propia «autodestrucción».

El Estado Social se ha revelado, pues, como un instrumento al servicio de la lógica del beneficio empresarial, incrementado espectacularmente en España en la «década dorada», incluso en detrimento de la racionalidad económica, y menos como garantía de cohesión social de la población. En suma, sea a través de la Seguridad Social –prestaciones por desempleo y reducción de cotizaciones–, sea a través de medidas financieras y contractuales, se ha ido gestando una racionalidad unilateralmente instrumental al servicio de las lógicas de rentabilidad empresarial, prestando *un «gran servicio» al proceso de ajuste productivo, a veces salvaje, de las empresas.*

#### **2.4. La respuesta coherente pero solo apuntada normativamente: el «enfoque de protección del ciclo vital» de personas y familias como contrapartida a la socialización del coste.**

Desde esta óptica, que creo más una descripción de una realidad innegable que una valoración ideológica, no parece dudoso constatar cómo el Estado habría asumido la misión básica de crear las condiciones para un mercado laboral competitivo –y productivo– sobre la base de una persecución a toda costa de la maximización de los beneficios. Este enfoque unidireccional, o al menos primario, y también la proliferación de situaciones de desigualdad, en otro tiempo tenidas por intolerables desde un estatuto protector fuerte, lejos de aminorarse se convierte en eje cardinal de la política comunitaria que responde al paradigma, más bien engendro, llamado «flexiseguridad»<sup>8</sup>. Aunque se construye teóricamente sobre la base de una recuperación del equilibrio perdido entre flexibilidad –principio de rendimiento de la mano de obra– y seguridad –principio de protección de la persona del trabajador–, lo cierto es que, en la práctica, las más de las veces, se revela como un auténtico «oxímoron», una *contraditio in terminis o un contrasentido*, pues en un contexto de incertidumbre y reestructuración permanente no se revela nada fácil conciliar ambos imperativos, que, como se dijo, esconden visiones y concepciones de la ordenación del trabajo muy diferentes, y a menudo contrapuestas. La mejor prueba de sus dificultades es que, por el momento, cuando se ha buscado su instrumentación concreta ha servido más para reforzar la liberalización de los mercados, mediante la desregulación y la re-mercantilización de las tutelas, que para consolidar las garantías sociales mínimas.

No obstante, un mérito sí hay que reconocerle y es el evidenciar cómo las nuevas formas de trabajo y de organización productiva exigen nuevas formas de gobierno, *renovando los instrumentos técnicos e institucionales de control y regulación social*. Ha de ser un modelo de regulación pública y también colectiva de la sociedad que debe conjugar de modo coherente, equitativo y eficiente el paradigma más tradicional del control disciplinario de los sujetos con un sistema de socialización de los riesgos que se proyecta al conjunto de la sociedad. Ha de potenciarse *técnicas de protección más preventivas e integrales*, que racionalicen la regulación de poblaciones laborales cada vez más heterogéneas, afrontando las nuevas inseguridades sociales de la referida sociedad del riesgo. En este contexto de inseguridad y diversificación del empleo *no es suficiente con la tutela del estatuto de empleado, sino que hay que adicionarle otras protecciones para atender sus situaciones de necesidad en todo «su ciclo vital».*

<sup>8</sup> Vid. Comunicación de la Comisión *Hacia los principios comunes de la flexiseguridad: más y mejor empleo mediante la flexiseguridad*, Bruselas, 27 de junio de 2007 COM (2007) 359 final.

De este modo, en la actual situación de generalizada inseguridad en el empleo y con mercados de trabajo segmentados –unos trabajadores con empleo estable; otros con empleos estables pero «pobres»; otros con empleos en gran medida rotatorios o itinerantes; desempleados...– las políticas de empleo deben ocuparse de la cobertura de los riesgos clásicos, pero también de proteger frente a los nuevos riesgos y, en consecuencia, de proveer frente a las nuevas situaciones de necesidad generadas. A tal fin deberá diseñar los dispositivos necesarios para la provisión de rentas, desde los más diferentes ámbitos, así como para la mejora de las oportunidades efectivas de empleo, a través de la recolocación o reinserción de las personas, cuando ello sea posible. De ahí, la necesidad de superar el enfoque meramente «pasivo» –reparador– hacia un enfoque más activo en la gestión de lo social, primando las medidas activas de empleo sobre las prestaciones sociales para atender al conjunto de las situaciones de necesidad generadas por el desempleo, o incluso para atender al riesgo de caer en él. Lo que otorga un mayor relieve a la política de prevención, por un lado, y de reinserción o recolocación en los mercados, así como a la formación, por otro.

Del mismo modo, frente al primado de las soluciones normalizadas, estándar, ha de darse una respuesta individualizada con un mayor y mejor ajuste de las protecciones sociales a la especificidad de los problemas y de las trayectorias profesionales, vitales y familiares de las personas, individualizando riesgos y, cómo no, también soluciones. En todo caso, lo que sí queda claro en esa llamada a la renovación reguladora del paradigma comunitario de la «flexiseguridad» es que las intervenciones o medidas han de atender tanto a la vida personal como a la profesional, de ahí la necesidad de que sean muchas y heterogéneas las políticas implicadas. Dado que en el curso de nuestras vidas tanto las situaciones personales y familiares como las profesionales cambian, hay que atender a esta individualidad, diversidad e inestabilidad, a través de la conformación de medidas que respondan a un paradigma o *modelo integrado del «ciclo vital»*, que ha de conocer diversas situaciones.

A tal fin, se debe perfeccionar *la gestión de las transiciones entre distintas formas de empleo* –temporal e indefinido; completo y parcial; asalariado y por cuenta propia–, así como entre empleo y desocupación –empleo y períodos de formación, empleo y desempleo, empleo y jubilación, parcial o no...–, y entre empleo y otras actividades socialmente útiles pero no retribuidas –trabajo de cuidar...–. Por eso, se ha de ir más allá de la protección vinculada al empleo por cuenta ajena para diseñar, y aplicar, técnicas dirigidas a la tutela de la persona en sí, a través de la garantía efectiva de su cualidad de ciudadanía social integral, esto es, de todas las facetas que le hacen partícipe de la vida social: el consumo en una economía de mercado –mantenimiento del poder adquisitivo o de una fuente de renta–, el derecho a una vivienda digna...

Desde este prisma, como resaltara la Comisión Europea en su Comunicación sobre la política de flexiseguridad, «los datos empíricos sugieren que los trabajadores se sienten mejor protegidos por unas prestaciones de desempleo adecuadas que por una estricta protección contra el despido», lo que lleva a entender que se prefiere la seguridad más que en el puesto de trabajo en los períodos que haya de transición de unas situaciones a otras, conforme al paradigma danés, que es el que siempre sale a relucir. Por tanto, se apuesta desde el impulso comunitario por políticas que integran mucho más armónicamente la «lógica laboral» –protección directa del empleo– con la «lógica de protección social» –la seguridad en la percepción de fuentes de renta y la continuidad del disfrute de derechos sociales– a la hora de hacer frente a los nuevos riesgos socioeconómicos, como son la frecuencia de las *situaciones de transición* sociolaboral y la inseguridad en el empleo, cualquiera que sea su forma,

a lo largo de la vida, así como a la variedad y cambio de las situaciones familiares. Entonces, si esto es así, o debería serlo, *¿qué hay de ello en los diferentes «paquetes de medida» contra la crisis de empleo que, en principio derivada de la crisis económico-financiera internacional, se ha cebado tan sangrantemente con la población activa española?*

Lo vamos a ver de inmediato, con algún detenimiento, a través del comentario ya específico de cada medida. Como anticipación, creo de justicia señalar que esta línea de renovación de los enfoques de protección sociolaboral frente al riesgo de caer en una situación de desempleo está presente en el Real Decreto 1975/2008, aunque de un modo parcial, disperso y claramente insuficiente, a veces incluso desorientado. Sin embargo, la lógica que preside las medidas más estrictamente orientadas al fomento del empleo son extremadamente conservadoras o tradicionalistas, ignorando el agotamiento que desde hace tiempo evidencian tales técnicas de incentivo a la contratación. Una óptica tradicionalista que se extrema, hasta incluso llegar a la involución, en la política que pretende «activar» el Real Decreto-Ley 9/2008 al servicio del empleo, instrumentando la política de contratación –compra– pública para la pretendida dinamización de la economía y de la recuperación del empleo, por cuanto que, como veremos, más que la «creación de empleo», social y económicamente sostenible, se dirige a «quitar» de modo expeditivo, pero nada racional, desempleados de las listas de los servicios de empleo, comprando su contratación a través de la creación, bajo la cobertura de un Fondo Estatal de Inversión y de Promoción y a través de las iniciativas locales o municipales, de una suerte de «empleo comunitario». Una vez más se acepta disparar el Gasto Público si con ello se sostiene o se impulsa la iniciativa privada, pero no en proyectos propios o demandados para atender a las nuevas demandas de desarrollo social y crecimiento económico, sino en cualquier actividad de «utilidad social» o pública que sea capaz de dar empleo, y cuanto más mejor, cualquiera que sea su valor real y su calidad.

### **3. UN MAPA DE LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS EN RIESGO DE DESOCUPACIÓN: ¿ENFOQUE DE «CICLO VITAL» O PURO «CAJÓN DE SASTRE»?**

Como reconoce y recuerda la EM del Real Decreto 1975/2008, el Gobierno español viene adoptando, aunque con éxito a corto plazo escaso y a medio incierto, un sinfín de medidas orientadas «a paliar las consecuencias de la negativa evolución de la situación económica para las familias y los ciudadanos, a apoyar a las empresas y a acelerar la puesta en marcha de reformas estructurales que contribuyan a impulsar la capacidad de recuperación y de crecimiento a largo plazo de la economía española». Dejando a un lado estas últimas, que realmente brillan por su ausencia, pues son las meramente coyunturales y extraordinarias, por tanto las más improvisadas sin duda, las que se han adoptado, las normas de referencia para nosotros son básicamente esta norma reglamentaria y el referido Real Decreto-Ley 9/2008. Centrado en exclusiva este en la aportación de una importante cantidad de recursos públicos para la contratación, mediante iniciativas municipales de promoción de obras no de adquisición o compra directa, de personal, en especial para recuperar una buena parte de los «excedentes de mano de obra» del sector de la construcción, el Real Decreto 1975/2008 contendría un «nuevo conjunto de medidas complementarias de carácter laboral, financiero y fiscal» cuyo fin u objetivo global sería, como también se indicó, el de proteger a las personas que, en la actual coyuntura de crisis, esté en riesgo de perder su empleo u ocupación, sea por cuenta ajena o por cuenta propia, y/o se encuentre en dificultades económicas a raíz de la pérdida de ingresos derivada de la crisis.

Como puede verse, la heterogeneidad de las medidas aparece de inmediato. En principio, este dato no debería causar perplejidad en la medida en que es conocida la radical «transversalidad» u horizontalidad de las políticas de empleo, de modo que el empleo aparece, o puede –incluso debe– aparecer, como objetivo o fin de todas o buena parte de las políticas públicas –y también de las propias de la Sociedad Civil–. Esta cualidad puede explicar la proliferación de medidas de protección claramente en el ámbito de las «políticas sociolaborales» –laborales, Seguridad Social, fomento del empleo–, y también su presencia en otras políticas, tanto económicas como sociales, y en especial en la política financiera, la fiscal, la de consumo, la de comercio, y cómo no, en la de contratación pública de obras y servicios... Pero también debe destacarse una relativa presencia del comentado enfoque integrador de la lógica ocupacional con la lógica social global, de modo que no solo atiende al *estatuto jurídico-ocupacional de la persona como sujeto activo*, sino también como *sujeto de necesidades* económicas que ni el empleo ni, en su caso, la prestación de desempleo cubre suficientemente.

Asimismo, el Real Decreto 1975/2008 responde a la lógica de la ampliación de tutelas fuera del ámbito del empleo asalariado, en la línea apuntada por la Ley 20/2007 del Estatuto del Trabajo Autónomo. Desde esta óptica, la regulación reglamentaria atiende más a un enfoque atenta al problema o cuestión social relevante, el impacto personal y profesional de la crisis económico-financiera en las personas más vulnerables, que al esquema contractual, o a la cualidad jurídica, que ostentan. De ahí, que contemple como sujetos beneficiarios o titulares de la práctica totalidad de sus medidas tanto al empleo asalariado como al empleo autónomo.

En definitiva, el conjunto o mapa de medidas contenidas en las normas aquí comentadas puede expresarse en el siguiente catálogo, en gran medida integradas en el moderno *Derecho Social del Empleo*:

- a) La instrumentación de *Fondos Públicos Estatales*, así como la política de contratación igualmente pública, en este caso municipal, para la «compra» de empleos en los sectores donde la pérdida de puestos de trabajo ha sido mayor, en especial en el sector de la construcción. A tal fin se promueve, de modo paradójico, más «construcción», a través del fomento de obras –aquello que se dijo de «apagar el fuego con gasolina»–, ahora públicas, reales o «inventadas», pero que en todo caso reduzca desempleados en este sector.
- b) La *política de fomento de empleo mediante las más tradicionales, y ya en parte obsoletas, medidas de Seguridad Social que incentiven el empleo*, tanto por cuenta ajena como por cuenta propia –política de fomento del autoempleo–. El Capítulo I del Real Decreto de referencia contiene dos medidas dirigidas al fomento del empleo bien mediante la bonificación de las cuotas sociales para la contratación de ciertos colectivos de desempleados –aquellos que tengan cargas familiares–, bien a través de la ampliación del porcentaje de capitalización de las prestaciones por desempleo para facilitar el trabajo autónomo. Una medida que, pese a su larga tradición, aparece recurrentemente, de modo que no solo se ha utilizado recientemente para otra «compra pública», la del «retorno de los desempleados inmigrantes extranjeros», sino que la actual LPGE/2009 ha mandado al Gobierno reformar para que aún cumpla nuevos y mayores servicios en aras del fomento de este tipo de empleo, del autoempleo, tanto individual –trabajo autónomo– como de tipo colectivo –trabajo asociado o en empresas de economía social–.

- c) La *política de protección financiera*, en este caso mediante la atribución de una facultad contractual de *aplazamiento temporal –mora– parcial de los préstamos* de tipo hipotecario, siempre que reúnan ciertas características, tanto objetivas del préstamo como subjetivas de los titulares –Capítulo II RD 1975/2008–.
- d) La *política de protección fiscal a través de la liberación de rentas*, acudiendo como instrumento principal a la *reducción de las retenciones fiscales* –o de los pagos a cuenta en el caso de trabajadores autónomos–, así como a la *ampliación del plazo para materializar la cuenta ahorro-vivienda* y la concesión de un plazo adicional de dos años para vender la vivienda habitual cuando previamente se hubiese adquirido otra. Estas tres medidas, y alguna otra reforma «al paso», están contenidas en el Capítulo III del Real Decreto 1975/2008.

#### 4. LA POLÍTICA DE «COMPRA PÚBLICA» DE EMPLEOS EN «OBRAS» DE UTILIDAD SOCIAL: ¿EL RETORNO AL «EMPLEO COMUNITARIO»?

##### 4.1. Al rescate de las «empresas de construcción» –y automoción–: «tarjeta oro» para la compra de activos financieros, «clásica» para los empleos.

Cuando más cerca parecía estar el objetivo del «pleno empleo» en España, tantas veces acariado por las declaraciones de sus dos últimos presidentes del Gobierno, «la suerte» –o nuestros errores– nos resulta esquiva y hoy se aleja, y de una forma galopante... Por cuanto la crisis económico-financiera amenaza un horizonte de paro del 18 por 100, tan solo 4 ó 5 puntos menos que la cifra existente hace más de una década, si bien es cierto que con un número de empleados muy superior al de entonces, dado que ha ido creciendo la tasa de actividad y también el número de ocupados... Aunque apelemos a cifras más reducidas, que sitúan el desempleo en el 14 por 100, el problema sería evidente, por cuanto de este modo volveríamos a duplicar la media europea...<sup>9</sup>

Como siempre, el problema no es ya solo la cifra –toda la vida compleja quiere hoy comprenderse encerrada en números–, sino la intensidad con que se pasa de unas situaciones a otras... Lo que sin duda ha de golpear y fuerte en las opiniones tanto pública como política, y también social... Entre otras cosas porque nubla la razón y lleva a tomar decisiones urgentes, muy por encima de las importantes, e incluso de las más racionales, o dicho de otro modo, presiona para priorizar la acción propia o típica de coyuntura, aunque esté agotada, respecto de la acción estructural, de modo que se produzcan reformas profundas y estructurales... Por eso, si la crisis financiera, que estaría en la base de la crisis de empleo, sobre todo en el sector inmobiliario y en el sector de la automoción, se ha atajado internacional y estatalmente a través de, en esta suerte de «mundo al revés», de la compra y avales públicos de activos ¿por qué no hacer algo «análogo» en el ámbito del empleo?

Así, al tiempo que se fraguaba la creación de diversos Fondos para la Compra y Aval de tales Activos Financieros –RDL 6 y 7, ambos de octubre de 2008, que devolviera confianza al sistema finan-

<sup>9</sup> La posición de especial deterioro en sus tasas de ocupación es resaltada por la OCDE. Perspectivas de Empleo 2008. Informes OCDE. Ministerio de Trabajo e Inmigración. 2008.

ciero, y en paralelo a la puesta en circulación de nuevos recursos públicos más para dar esa solvencia económica que las entidades financieras no dan a las PYMES –RDL 10/2008, de 12 de diciembre–, todo ello normado a través de los correspondientes reales decretos leyes, se diseñó la considerada mayor movilización de recursos públicos de nuestra historia para «excitar» o estimular el crecimiento de la economía y el empleo. Así lo reconoce, naturalmente con el típico exceso de auto-bombo, aunque en términos cuantitativos la cifra sea, en efecto, astronómica –otra cosa serán los resultados de la «inversión», porque el fiasco puede ser también monumental–, el Plan español del mismo nombre.

Este documento de planificación política, en parte ya articulado normativamente, se presenta como «el primer plan global... que presenta un gobierno europeo» tras las cumbres de la Unión Europea y el célebre G-20 –más España, y Chequia, y Holanda–. En última instancia, se trata de llevar a cabo lo que el nuevo presidente electo de los EE.UU., paladín sin parangón del liberalismo económico, ha prometido para los suyos: «un plan de rescate» que suponga la **inversión en la creación de puestos de trabajo** y alivie a la gente que ha visto reducida su nómina a raíz de esta crisis. Eso sí, mientras que los Fondos para la solvencia del sistema financiero queda abierta, de modo que puede llegar a situarse desde los 30.000 millones de euros iniciales hasta nada menos que los 250.000 millones de euros, y no tiene límite de caducidad, al menos inicialmente, para los Fondos de «Inversión» en Empleo las cantidades son más limitadas, 11.000 millones y, en principio, tienen un período concreto de «caducidad» –hasta finales del año 2009–. Una vez más, la acción del Estado da preferencia a la lógica económica y financiera del sistema respecto de la social, de modo que mientras a la primera le concede una suerte de «tarjeta oro», la otra tiene que conformarse, aunque no esté nada mal, con una «tarjeta clásica». Eso sí, de nuevo, ambas sobre las espaldas de la Deuda Pública.

El primer Fondo está destinado a promover la realización, a cargo de los ayuntamientos, de inversiones creadoras de empleo. El otro pretende llevar a cabo actuaciones orientadas a «mejorar la situación coyuntural de determinados sectores económicos estratégicos y acometer proyectos con alto impacto en la creación de empleo» –art. 1 RDL 9/2008–. El primero se denomina «Fondo Estatal de Inversión Local» y el segundo «Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo». La constitución de los mismos conlleva, en última instancia, la aprobación de créditos extraordinarios, a financiar con más Deuda Pública.

#### **4.2. La política de fomento de empleo como fuente de reparto de Fondos Públicos: «lluvia navideña» de millones para el «empleo comunitario».**

Sea como fuere, lo cierto es que la principal apuesta del Gobierno para recuperar el empleo perdido por centenares de miles de personas es acudir a la imagen típica de la política de empleo. Una visión que la reduce a un inmenso y abigarrado arsenal de normas que no tienen más objeto que distribuir fondos públicos a las empresas. Pero aún hay más.

La vía instrumental elegida por el Gobierno para distribuir el primer Fondo, el de Inversión Local y 8.000 millones de euros, ha sido la de acudir a la iniciativa promocional de los municipios, de modo que sea a través de la compra local de obras y servicios, en un amplio conjunto de actividades que en gran medida entroncan con el sector de la construcción, aunque lo desbordan, como se dinamice la iniciativa privada, por tanto, principalmente dentro del mismo sector en el que se ha pro-

ducido la crisis, el de la construcción, cuando se sabe que ese sector está claramente sobredimensionado y necesita una reestructuración muy profunda. Lo mismo sucede con el otro sector especialmente afectado, a través del segundo Fondo creado, dotado de 3.000 millones de euros. De este modo, es muy difícil sustraerse a otra imagen típica del pasado, y que creíamos ya superada, y es la de la promoción del llamado «empleo comunitario», cuyo origen está, como se sabe, en la legislación de la Segunda República –¿acaso la revitalización, justa jurídica y moralmente, de la tan traída y llevada «Memoria Histórica» debía pasar también por esta remembranza?–, y que se ha venido manteniendo en nuestros días, si bien de un modo residual.

Se dirá que no tiene nada que ver una cosa con la otra, en la medida en que estos Fondos promueven iniciativas municipales que se articulen sobre contrataciones por las empresas privadas, y no directamente por los propios municipios. Sin embargo, es evidente que, siendo esto cierto, no menos verdad es que el tipo de obras elegidas responden, por su naturaleza, por su reducida o limitada cuantía y por no exigir en modo alguno ningún elemento de «desarrollo local» en sentido estricto, a una estricta lógica de «compra de empleos» por parte de los municipios, a través de la financiación del Estado y, en las Comunidades Autónomas como Andalucía que han creado Fondos complementarios, también con este tipo de Fondos.

Asimismo, podrá argumentarse que siempre es preferible esta compra pública, que tiene una evidente repercusión social al reducir el número de desempleados y ofrecer un puesto de trabajo, que el acudir a políticas «pasivas» de protección por desempleo. Al contrario, se trataría de incentivar formas de protección activa, que den respuesta coherente a esa situación de inseguridad y transición permanente.

Desde esta perspectiva, tanto la Comisión Europea como la OCDE insisten en la «activación» de las políticas de mercado de trabajo, a través de estrategias que incentiven a quienes estén en paro a buscar un nuevo empleo en vez de preferir mantenerse en situación de perceptores «pasivos» de prestaciones por desempleo. Ahora bien, una clave de este enfoque deben ser las actuaciones de «servicios de empleo de calidad», midiéndose esta por el número de oportunidades efectivas de recaptación profesional y de reinserción en el mercado de trabajo que faciliten. Sin embargo, esta medida ha quedado aplazada, pendiente del Diálogo Social.

A mi juicio, a menudo en el fondo de esta estrategia para activar a los parados está la idea, sin duda discutible, según la cual hay que reducir en lo posible el riesgo de que las prestaciones de desempleo reduzcan los incentivos para trabajar, de modo que se establece una polémica, peligrosa y no acreditada empíricamente, relación entre la calidad de la protección provista e incentivos para trabajar. La realidad es que ni esta relación es automática ni parece que, en la práctica, el grado de recolocación dependa tanto de este factor como de otros factores –readaptación profesional, efectividad de los planes individualizados, profesionalidad de los técnicos de empleo, calidad de los servicios de empleo en general...–. La propia OCDE deja constancia del efecto positivo que puede haber entre protección por desempleo y crecimiento económico. Así, las prestaciones por desempleo producen un cierto efecto favorable independiente en la productividad, al facilitar ajustes de mayor calidad entre los parados y las vacantes, así como al facilitar la creación de empleo de mayor productividad, por tratarse y funcionar como un seguro contra la futura pérdida de empleo. Esto significa que la protección por desempleo anima a buscar empleos de alta productividad, aunque tengan más riesgo de ser despedidos en el futuro (OCDE, 2007, pág. 76).

Qué duda cabe que hay un cierto disfavor en las medidas adoptadas, pues prefiere garantizar un empleo, aunque sea de escaso valor añadido y temporal, a potenciar o mejorar la protección por desempleo como técnica fundamental sobre la que propiciar la intervención de tránsito hacia el nuevo empleo, cuando quizás debe primarse una mejora de la coordinación entre políticas activas y pasivas. La mayoría de los Estados miembros solo parecen garantizar la protección de los trabajadores por cuenta ajena en empleos particulares, dejando en un segundo plano la ayuda para que transiten de una a otra situación profesional. No obstante, este enfoque está en la regulación que se orienta a propiciar la coordinación entre las políticas activas y la protección por desempleo –art. 2 b) Ley 53/2006–. Aunque esta estrategia se revela complicada, tanto por la recurrente incapacidad para llevar a cabo la prometida modernización de los servicios de empleo cuanto por la atribución de estas tareas a Administraciones diferentes, la autonómica y la estatal, respectivamente.

Además, conviene recordar que todos estos Fondos no provienen del maná sino que deben financiarse a través de Deuda Pública. Por tanto, con el compromiso solidario y también con el riesgo de comprometer el desarrollo de las generaciones venideras, que son las que tendrán que pagar las consecuencias de las decisiones no adecuadas –por no decir erróneas– de los poderes públicos presentes.

#### **4.3. Los Fondos de Empleo como vía para el relanzamiento de la actividad económica: ¿crear empleo o eliminar desempleados de las listas?**

Como se sabe, un Fondo es un instrumento de naturaleza financiera consistente en la creación de un patrimonio integrado por la aportación de recursos económicos por parte del Estado, afecto a unos fines –la inversión en obra que genere de un modo intensivo e inmediato empleo– y gestionado por un sujeto –en nuestro caso el Ministerio de Administraciones Públicas–... Expresamente se descarta que tenga una personalidad jurídica propia, pero sí se garantiza que tenga la suficiente autonomía y transparencia como para evitar que puedan ser aplicados sus recursos a objetivos diferentes a los marcados para su creación...

En principio, el llamado «Fondo Estatal de Inversión Local» –FEIL– tiene por objeto incrementar sustancialmente la inversión –más bien el gasto– de carácter público en el ámbito local mediante la financiación de «obra nueva», esto es, de obras planificadas a partir de comienzos del 2009 y de ejecución inmediata, que sean competencia de las propias entidades locales. Conforme a los objetivos confesados de la norma de rango legal, el Gobierno trataría de favorecer las inversiones que contribuyan a dinamizar a corto plazo la actividad económica, incidiendo directamente en la creación de empleo, al tiempo que reforzar la capitalización de los municipios, mejorando sus dotaciones de infraestructuras, tanto productivas como de utilidad social. Pero el que se dirija a «actuaciones urgentes en el ámbito municipal en materia de inversiones especialmente generadoras de empleo» da cuenta de su auténtico objetivo.

La verdad es que resultará, en una buena parte de la misma, un intento a la desesperada de reducir las listas de los desempleados en el sector de la construcción, que se sabe está saturado desde hace años con relación al número de empleos que razonablemente puede y debe dar, sin que se haya garantizado ni un cambio de modelo productivo, o al menos intentarlo, ni fomentar en realidad un modelo de desarrollo local social y económicamente sostenible.

Respecto al «Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo», tiene por objeto financiar actuaciones de inmediata ejecución, en el ámbito de determinados sectores productivos estratégicos, para el desarrollo de proyectos con alto impacto en el mantenimiento y creación de empleo. En realidad, es un intento de fijar el «Plan de Rescate» pedido o solicitado para el sector de la automoción, si bien no se plantea solo como tal sino que se abre a otros ámbitos que se pretenden «estratégicos». Precisamente, incluye una partida de 400 millones de euros que se adicionan a los previstos para el desarrollo de la Ley de Dependencia, de modo que la cantidad prevista para 2009 se elevaría hasta 1.449 millones de euros, en torno a un 80 por 100 más que en 2008, a fin de reforzar y consolidar la red de servicios de atención, hoy otro fiasco no ya solo por la lentitud en su desarrollo sino, lo que es mucho peor, una vez más por su desenfoque, en la medida en que se apuesta por las prestaciones económicas de atención en el entorno familiar en vez de por el modelo legal, esto es, por la atención profesional. Una vez más, y siguiendo el «cuento de la lechera», el Gobierno prevé que el desarrollo de los 400 millones generarán en España unos 35.000 puestos de trabajo (*sic*). El Fondo se ha distribuido ya, conforme ratificó el Consejo Territorial de la Dependencia, según diferentes criterios. Así, en función de los criterios definidos en el marco de cooperación territorial (el número y la estimación de personas dependientes, la renta y las pensiones medias, la dispersión de la población, la superficie o la insularidad), y del número de beneficiarios con derecho a la prestación.

Los caracteres básicos de las *obras financiadas* son –art. 3–:

- No tiene un carácter exhaustivo y remite al artículo 6 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP), que reúnan ciertas cualidades.

En este sentido, los contratos deben tener por objeto obras de competencia municipal. En particular, se entienden incluidas las siguientes: adecuación, rehabilitación o mejora de entornos o espacios públicos urbanos, así como de promoción industrial; los equipamientos e infraestructuras de servicios básicos en las redes viarias, de saneamientos, alumbrado y telecomunicaciones; las de construcción, adecuación o mejora de edificios y equipamientos sociales, sanitarios, funerarios, educativos, culturales y deportivos; las dirigidas a la protección del medio ambiente y la prevención de la contaminación, las de gestión del residuos urbanos, así como las orientadas a impulsar el ahorro y la eficiencia energéticas; la supresión de barreras arquitectónicas, o la promoción del turismo, entre otras... Como puede comprobarse, el listado no es exhaustivo ni se pretende, ni tampoco exigen especial valor añadido.

- Las obras objeto de los contratos deben ser de nueva planificación y de ejecución inmediata.

Se entiende que son obras de nueva planificación aquellas cuya ejecución no esté prevista en el presupuesto de la entidad para el año 2009. Y de ejecución inmediata las que tengan una licitación que comience antes de que transcurra un mes desde la publicación en la web del Ministerio de Administraciones Públicas (MAP) de la resolución de autorización para su financiación por el Fondo. En el caso de que la tramitación aplicable sea la correspondiente a los contratos menores, la adjudicación debe producirse dentro de igual plazo. La finalización de la misma deberá acreditarse durante el primer trimestre de 2010, sin perjuicio de que la Dirección General de Cooperación Local, a solicitud razonada del ayuntamiento adjudicatario, pueda dar una prórroga que no podrá exceder de 6 meses cuando incidencias no imputables a la Administración contratante surgidas en la ejecución del contrato hayan retrasado esta –art. 7.1–.

- Los contratos deben tener un valor estimado, calculado según las reglas del artículo 76 de la LCSP, inferior a 5 millones de euros, no pudiendo fraccionarse su objeto con el fin de no superar esta cantidad.

La licitación de las obras se realizará por cualquiera de los procedimientos previstos en la LCSP, abierto, restringido o negociado, con o sin publicidad, o serán tramitadas como contrato menor. En todo caso, se prevé que, excepcionalmente, el MAP pueda autorizar la ejecución directa de las obras por parte del ayuntamiento afectado cuando este no supere la cifra de 200 habitantes<sup>10</sup>. Por lo que hace al importe financiable, el artículo 4 incluye el importe real de la ejecución de la obra, hasta el límite máximo derivado del presupuesto de licitación incrementado con el importe del IVA repercutible o impuesto asimilable según la disposición adicional 16.ª de la LCSP.

Los *sujetos beneficiarios* son las Entidades Locales –pueden hacerlo de modo individual o a través de agrupaciones (disp. adic. 3.ª RDL y Resolución de 9 de diciembre de 2008 de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial)–, dado que se ha apostado por la iniciativa local como principal fuente creadora de este tipo de empleo en los que la componente pública es determinante. En principio, serán los Ayuntamientos los que soliciten estas obras y resulten beneficiarios. La cantidad correspondiente ya ha sido publicada por el MAP en su web.

El criterio de reparto seleccionado ha sido únicamente el volumen de población –disp. adic. 1.ª–. Para ello se atiende a las cifras de población resultantes de la revisión del padrón municipal referidas al 1 de enero de 2007, y realizado conforme al Real Decreto 1683/2007, de 14 de diciembre. En todo caso, no era el único criterio y quizás no estrictamente el más relevante, en la medida en que se trata de un instrumento de política activa de empleo y eso significa atender de una manera principal a la tasa de desempleados. Precisamente eso es lo que han hecho ciertas Comunidades Autónomas en sus aportaciones complementarias –DL 2/2008, de 9 de diciembre, BOJA 10 de diciembre, núm. 244–, como es el caso de la Junta de Andalucía, que ha combinado ambos criterios: volumen de población y tasa o índice de desempleo para otorgar sus fondos complementarios –300 millones de euros–.

Lo más destacable del *procedimiento de solicitud* es que resulta perentorio, de modo que se debería presentar por vía electrónica a través de la web del MAP entre el 10 de diciembre de 2008 y el 24 de enero de 2009. Las solicitudes se dirigirán a las Subdelegaciones del Gobierno y, en el caso de las Comunidades Autónomas uniprovinciales, a las Delegaciones del Gobierno, adjuntado una documentación mínima entre la que aquí destaca, junto a los típicos datos relativos al Presupuesto, las Certificaciones correspondientes a la acreditación de los requisitos exigidos: *previsión de personas a ocupar en la ejecución del Proyecto* –art. 5–. Es importante porque es un criterio de la adjudicación.

Precisamente, la importancia de este aspecto se deriva de lo recurrente con que aparece en la normativa reguladora del procedimiento de tramitación y acceso a esta financiación. Así, el artículo 6 exige que se expida, por el ayuntamiento que haya sido adjudicatario de una obra de este tipo, un certificado –expedido por el secretario y con el visto bueno del alcalde– que deje constancia, además de los datos relativos a las empresas adjudicatarias e importes, «el número de personas a ocupar por las empresas adjudicatarias»...

<sup>10</sup> Las medidas autonómicas complementarias, que no propiamente «suplementarias», suelen prever una regla análoga, si bien aumentan por lo general la dimensión del municipio. Ejemplo Andalucía...

Un requisito importante que quizás no se exija con el rigor con que aparece en el texto de la norma legal es la exigencia de «acreditación de estar al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social» –art. 6.1–. Se insiste todavía más, de modo que la «emisión del certificado implica la asunción por parte del ayuntamiento del compromiso de efectuar el seguimiento de la creación de empleo que resulta de la adjudicación de la obra» –art. 6.2–.

Se establecen determinadas garantías de pago efectivo. Así, por un lado, de la percepción de los fondos, de modo que el 70 por 100 de los mismos se recibirán de modo inmediato, apenas se reciba en la Dirección General de Cooperación Local, que es la que gestiona el Fondo, el Certificado. El 30 por 100 restante a la justificación de la ejecución final de la obra... Por otro lado, se establecen también obligaciones de pronto pago de los ayuntamientos a los contratistas –tienen la obligación de abonar a los contratistas el precio de las obras dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha de expedición de las certificaciones de obra o de los correspondientes documentos que acrediten la realización parcial o total del contrato–. Los contratistas tienen la obligación de abonar el precio pactado con los subcontratistas en la fecha máxima de 30 días naturales desde la fecha en que es aprobada por el contratista principal la factura (art. 9).

Como es obvio, se establecen importantes instrumentos de control. Así, además de la verificación por la gestora del Fondo, la Dirección General de Cooperación Local, ubicada en el MAP, se atribuye la verificación de la correcta aplicación de los recursos del Fondo a los fines previstos para él a la Intervención General de la Administración del Estado –art. 8–. Los controles que se realicen tendrán por objeto, como es lógico, comprobar que los recursos se han destinado a la inversión comprometida, «con la correspondiente creación de puestos de trabajo», y que las cuentas justificativas presentadas reflejen «adecuadamente la gestión realizada», esto es, reflejen la imagen fiel propia de todo balance contable.

En este ámbito destacamos las *especialidades previstas* en la contratación a realizar por los Ayuntamientos –art. 9–. Además de prever que tienen el carácter de urgentes a los efectos del artículo 96 de la LCSP, se prevé un conjunto de reglas de procedimiento singulares –normas procedimentales–:

- Adjudicación provisional perentoria –plazo máximo de 20 días naturales a contar atendiendo al procedimiento seguido: desde que finalice el plazo de presentación de proposiciones si es para la adjudicación mediante procedimiento abierto, restringido o negociado con publicidad, y desde la solicitud de las ofertas si es negociado sin publicidad–. El plazo para elevar a definitiva la adjudicación será de 5 días hábiles.
- En los contratos que vayan a financiarse con cargo al Fondo deberá asegurarse, mediante la inclusión de una cláusula que establezca una «condición especial de ejecución» conforme al artículo 102 de la LCSP, que el nuevo personal que el contratista necesite emplear para la ejecución de las obras se encuentre en situación de desempleo –art. 9.2; disp. adic. 2.<sup>a</sup> RDL–.
- Para la adjudicación de los contratos financiados con cargo al Fondo, los ayuntamientos tomarán en consideración, como criterios de adjudicación para la valoración de las ofertas, indicadores relevantes de la medida en que el contrato de obra contribuirá al fomento del empleo –art. 9.3–.

Como puede verse, son todos elementos de carácter cuantitativo y no cualitativo, lo que evidencia la urgencia y la finalidad coyuntural de la medida. De modo que una vez más quedan en

segundo plano otros aspectos clave de las políticas de fomento de empleo: que favorezca a personas en especial situación de riesgo; la igualdad de oportunidades entre todos los colectivos...

- Obligaciones de pago inmediato, a fin de evitar incurrir en morosidad en los pagos. Recuérdese que era también una clave de la regulación del Estatuto del Trabajo Autónomo –art. 9.5–.

Por lo que hace al Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo –Título II–, ya se dijo que tenía como finalidad la de «mejorar la situación coyuntural de determinados sectores económicos estratégicos y acometer proyectos con alto impacto en la creación de empleo» –art. 11–. De modo particular se hace referencia a las siguientes actividades –las cantidades concretas aparecen en el referido Plan español para el estímulo de la economía y el empleo–:

- Actuaciones de I+D+i (500 millones de euros).
- Actuaciones en el **sector de automoción**, que es el gran referente dada la enorme, y sin duda a menudo abusiva, proliferación de ERE, incluso de empresas que han venido teniendo importantes beneficios en fechas muy recientes (800 millones de euros).
- Actuaciones medioambientales, especialmente en agua, costas, repoblación forestal, limpieza de montes, etc. (600 millones de euros).
- Construcción, adecuación, rehabilitación y mejora de edificios públicos, especialmente casas-cuartel, comisarías y centros penitenciarios (400 millones de euros).
- Rehabilitación de vivienda y rehabilitación de espacios urbanos (120 millones de euros).
- Actuaciones en pequeñas infraestructuras del transporte, tales como pasos a nivel, conservación de carreteras, etc.
- Actuaciones vinculadas con la prestación de servicios sociales: turismo social (30 millones de euros) y atención a la dependencia (400 millones de euros).

Comparte unas características de ejecución análogas a las obras analizadas en el marco del *Fondo Estatal de Inversión Local para la Creación de Empleo*, por lo que a los comentarios allí efectuados me remito. Se recoge en el artículo 13. Es de destacar, no obstante, tanto la excepcional ampliación del límite de las obras –5 millones– para el Ministerio del Interior, lo que se justifica por las consabidas –más bien presupuestas que conocidas– «razones de seguridad», y también la posibilidad de que se concedan, sin autorización del Consejo de Ministros por superar los límites del artículo 74.5 de la LGP, por los órganos ministeriales competentes las «encomiendas de gestión» a cualquiera de las Sociedades Estatales instrumentales existentes, a los efectos del artículo 24 de la LCSP.

No obstante, conviene expresar aquí que, a diferencia del Fondo de Inversión Local, sí se contemplan auténticas iniciativas de desarrollo e innovación, por tanto incorpora una óptica de progreso y de sostenibilidad de empleos, ausente en gran medida en el otro. El problema, en este caso, es que las cuantías son notablemente más reducidas, al tiempo que no se establecen adecuadas garantías de contrapartida social en términos de regulación y control público. En gran medida, en especial en el sector de la automoción, tal función habrá de desplegarse a través de la acción de los representantes de los trabajadores y, probablemente, en las Mesas de Diálogo Social.

No es oportuno seguir más allá en el análisis. Creo que lo expuesto pone bien de relieve cuál es la finalidad básica de esta medida. A mi juicio, la diferencia básica entre «quitar parados» y «crear empleo» está en su sostenibilidad social y económica a medio plazo... Lo primero tiene un corto alcance y lo segundo implica una vocación de continuidad... El lector juzgará en qué lugar coloca estos Fondos. Mi criterio, que el tiempo desmentirá o corroborará, ha quedado claro.

## 5. MÁS «TRADICIÓN» DE POLÍTICAS DE EMPLEO: LA INSTRUMENTACIÓN DE CUOTAS Y PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

Por su parte, el capítulo I del Real Decreto 1975/2008 no ha querido mostrarse tampoco especialmente innovador, por lo que contiene dos medidas dirigidas a fomentar el empleo que continúan plenamente la tradición en este ámbito. Por un lado, mediante el estímulo de la contratación de determinadas personas desempleadas –política de incentivo de la contratación asalariada–. Por otro, mediante la facilitación del autoempleo –política de fomento del autoempleo–.

En relación con la primera, y puesto que el desempleo afecta de forma especialmente grave a unos colectivos respecto de otros, se continúa con el carácter selectivo que vienen asumiendo en los últimos años las políticas de fomento de la contratación. En este caso <sup>11</sup>, han resultado «agraciados» –permítaseme el símil navideño– por la medida del Gobierno quienes tienen a su cargo responsabilidades familiares. A tal fin, se prevé una nueva bonificación en las cuotas empresariales de la Seguridad Social –es superior a las reconocidas a los demás colectivos, salvo para el caso de las personas con discapacidad– para empresarios que contraten de forma indefinida a trabajadores desempleados que tengan hijos a cargo. El fundamento de esta medida reglamentaria está en la habilitación concedida por disposición final 2.<sup>a</sup> de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo <sup>12</sup>.

En este marco se introducen dos modificaciones en dicha ley:

- a) Se modifica el artículo 3, que ahora tiene como contenido el que llama «Plan extraordinario para la contratación indefinida de trabajadores desempleados con responsabilidades familiares» <sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Para un colectivo especialmente vulnerable, como las mujeres víctimas de violencia de género, deben verse las nuevas medidas contenidas en el Real Decreto 1917/2008, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el programa de inserción sociolaboral para mujeres víctimas de violencia de género.

<sup>12</sup> El apartado 1 de la disposición final 2.<sup>a</sup> de esta Ley prevé que: «Con el fin de profundizar en la consecución de los objetivos a que responde esta Ley, se autoriza al Gobierno para que, en función de la evolución que experimente el empleo, especialmente de los trabajadores que tengan mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo o para el mantenimiento del empleo, pueda introducir, previa consulta a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, modificaciones en el Programa de Fomento del Empleo que se regula en el mismo, tanto en lo que se refiere a los colectivos beneficiarios, como a los incentivos aplicables y a las condiciones exigidas para su aplicación, y asimismo para que pueda establecer programas específicos para mejorar la formación y cualificación profesional y facilitar la estabilidad en el empleo y la reinserción laboral de los trabajadores que hubieran perdido su empleo como consecuencia de procesos de liberalización del comercio y de la globalización». Por su parte, el apartado 2 habilita al Gobierno para «modificar las disposiciones incorporadas al Real Decreto 1043/1985, de 19 de junio, por el artículo 16 de esta Ley en cuanto a la situación legal de desempleo por finalización de la relación societaria temporal de los socios trabajadores de cooperativas». Por su parte, la **disposición adicional 5.<sup>a</sup>, LPGE/2009** contempla la *Reducción de cuotas para el mantenimiento del empleo* de personas mayores de 59 años.

<sup>13</sup> El anterior artículo 3 era relativo al «plan extraordinario para la conversión de empleo temporal en fijo», que ya había agotado su mandato –800 euros durante 3 años para contratos convertidos antes del 1 de enero de 2007–.

Así, los empleadores que, desde la fecha de entrada en vigor de este precepto hasta el día 31 de diciembre de 2010, contraten indefinidamente a tiempo completo a trabajadores desempleados con responsabilidades familiares, tendrán derecho a una bonificación en la cuota empresarial a la Seguridad Social de 125 euros/mes (1.500 euros/año) o, en su caso, de su equivalente diario, por trabajador contratado, durante dos años. A efectos de lo establecido en este artículo, se considerará que el trabajador tiene responsabilidades familiares si tiene uno o más hijos a su cargo. Si la tenencia de cargas familiares no consta en la Oficina Pública de Empleo, podrá acreditarse en el momento de la contratación.

La bonificación se modula en el caso de que los contratos sean a tiempo parcial. En estos casos la bonificación se aplicará en los términos del apartado 7 del artículo 2 de la ley <sup>14</sup>. Como es también usual, los contratos realizados bajo esta bonificación se formalizarán en el modelo oficial que facilite el Servicio Público de Empleo Estatal.

b) Se añade un nuevo párrafo al apartado 1 del artículo 7 (relativo a la concurrencia, cuantía máxima e incompatibilidad de las bonificaciones).

Conforme a esta disposición, transcurrido el período de dos años a que se refiere el artículo 3.1 de esta ley, el empleador podrá, en su caso, acogerse a cualquier otra bonificación que pudiera corresponderle de entre las previstas en el artículo 2 de esta ley –ámbito de aplicación e incentivos–, exclusivamente por el tiempo que restara de la misma, descontados los dos años transcurridos a los que se ha hecho referencia.

Con relación a la segunda, se eleva el porcentaje de *capitalización de la prestación por desempleo hasta el 60 por 100*, con el fin de aumentar las posibilidades –oportunidades– de que los trabajadores desempleados puedan convertirse en trabajadores autónomos. En este caso se hace uso de la habilitación conferida al Gobierno en el apartado 2 de la disposición transitoria 4.<sup>a</sup>, relativa al «Programa de fomento de empleo en economía social y empleo autónomo», de la Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad. Como se sabe es una vía muy socorrida para fomentar este tiempo de empleo en un momento en el que sufren especiales envites de la crisis... El Estatuto de Trabajo Autónomo ya preveía una modificación general a fin de que sirviera de instrumento más eficaz... Por su parte, la disposición adicional 65.<sup>a</sup> de la LPGE/2009 manda al Gobierno, en el plazo de tres meses, adoptar las medidas oportunas para ampliar hasta el 60 por 100 el porcentaje de capitalización de la prestación por desempleo destinada a financiar la inversión de quienes quieran constituirse como trabajador autónomo, por lo que se convertirá en regla general <sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Según este apartado, cuando el contrato indefinido o temporal sea a tiempo parcial las bonificaciones previstas en cada caso se aplicarán siguiendo una escala descendente en estos términos: 100% cuando la jornada sea igual o superior a las  $\frac{3}{4}$  partes de la jornada habitual o a tiempo completo; 75% si la jornada es igual o superior a la mitad e inferior a las  $\frac{3}{4}$  partes de dicha jornada; 50% si es igual o superior a la  $\frac{1}{4}$  parte e inferior a  $\frac{1}{2}$  de dicha jornada y 25% cuando la jornada laboral sea inferior al 25% de la jornada habitual o a tiempo completo.

<sup>15</sup> En este sentido, debe recordarse también el cambio llevado a cabo con relación a los trabajadores extranjeros –RD 1800/2008–, si bien en este caso para fomentar el retorno «voluntario»... El fracaso ha sido evidente en esta «compra de su retorno», por cuanto que apenas un puñado de inmigrantes –no llegan a mil– se han acogido hasta el momento a este programa...

## 6. «MÁS ALLÁ DEL EMPLEO ASALARIADO»: LA PROTECCIÓN FINANCIERA Y FISCAL DE LAS «PERSONAS EN DIFICULTADES ECONÓMICAS»

### 6.1. Moratoria de las cuotas hipotecarias a desempleados y trabajadores autónomos con escasos recursos: un derecho más virtual que real.

El Capítulo II del Real Decreto 1975/2008 regula las condiciones para que las personas desempleadas, pero también los trabajadores autónomos, no solo que hayan cesado en su actividad, sino que hayan visto significativamente afectados sus ingresos como consecuencia de la crisis económico-financiera, puedan acceder a una moratoria –aplazamiento– temporal y parcial en el pago de sus préstamos hipotecarios. De este modo, se pretende facilitar que los destinatarios de la medida, tanto el colectivo de los trabajadores desempleados como el de los trabajadores autónomos, no se vean obligados a perder sus viviendas, así como a contener el creciente índice de morosidad. Esta medida destaca, pues, tanto por su contenido, por cuanto se trata de una medida de carácter financiero como, sobre todo, por su ámbito subjetivo.

En efecto, como ya se indicó al inicio de este estudio, ante la proliferación de situaciones de inseguridad jurídica en el empleo «atípico» –o flexible– se apuesta, entre otras cosas, por reducir las distancias de protección entre el trabajador por cuenta ajena y el trabajador por cuenta propia, por cuanto una radical diferenciación entre ambos «estatutos ocupacionales» no refleja ya bien la realidad socioeconómica del empleo. A este respecto, y al margen de la configuración, como sucede en nuestro país, o no, de categorías jurídicas intermedias entre unos y otros – p. ej.: *trabajadores jurídicamente autónomos pero económicamente dependientes (TRAUDES)*–, se potencia la aparición de «microsistemas» de protección sociolaboral para los trabajadores por cuenta propia –es el caso de la Ley 20/2007, del Estatuto del Trabajo Autónomo–, acorde tanto con la evolución expansiva de este tipo de empleo cuanto por la creciente concurrencia de *situaciones de necesidad tutelar* entre unas formas de empleo y otras.

En suma, la inseguridad en el empleo, así como en las condiciones de existencia social, también es un rasgo que caracteriza, en realidad hoy como ayer, a los trabajadores profesionales por cuenta propia. Lo que ocurre es que hoy se tiene el problema como «social», no ya solo individual, por la relevancia que, en el plano socioeconómico y político-institucional, asumen estas modalidades de empleo –acceso a una ocupación retribuida– y de trabajo –condiciones de prestación de los servicios profesionales en que se concreta su actividad contractual y socioeconómica–. Por eso, también estos colectivos se hacen acreedores de tutela.

Y no ya solo de la clásica exigencia de tutela de un *trabajo decente*, sino también de una *vida digna* o en condiciones también socialmente decentes, que exige, conforme al entendimiento de la OTI, la creación de *un entorno de seguridad económica* básica en las diferentes esferas de la vida social. Por eso, y al margen de cuál sea la evolución hacia un modelo más unitario o, cuando menos, de diversidad más limitada, es evidente que deben ser objetivo tanto de las políticas Activas de empleo, que han de orientarse hacia el fomento de las diferentes formas de empleo por cuenta propia y autónomo, como de políticas sociales de protección frente a situaciones difíciles. Ambas políticas públicas de construcción social de espacios de desarrollo del mercado de empleo autónomo encuentran hoy clara ubicación en el Título V de la Ley 20/2007, relativo precisamente al «Fomento y promoción del trabajo autónomo». El Derecho Social del Empleo tiene, pues, nuevos y fructíferos ámbitos

de renovación y expansión... Desde esta perspectiva, en el plano subjetivo es interesante que la medida atienda conjuntamente a las «situaciones de necesidad» o de «riesgo» de colectivos sociolaborales tan diferentes en su régimen jurídico, pero que tienen una situación socio-económica análoga...

Por lo que hace al objeto de protección, esta norma reglamentaria establece como medida de protección financiera –técnica de apoyo– la moratoria del 50 por 100 en la deuda contraída a través de la contratación de un préstamo hipotecario –se trata, pues, de una técnica de ayuda hipotecaria–. Los préstamos hipotecarios que pueden beneficiarse de esta medida son –art. 3 RD–:

- Los concertados con anterioridad al 1 de septiembre de 2008.

Este requisito temporal ha sido criticado por el **Consejo de Estado** en su Dictamen. A su parecer, con el que estoy plenamente de acuerdo, «no se ofrece **ninguna razón** que justifique esta **diferencia de trato** dispensada a unos y otros préstamos hipotecarios ni que explique por qué se ha elegido esa fecha y no otra». A este respecto, es evidente que carece de fundamento suficiente el localizar la razón de esa regulación excluyente en lo acertado de vincular el tiempo a partir del cual se aplica, o deja de aplicarse cierta norma, a la **fecha de su entrada en vigor**. Y lo es, primero, porque la finalidad de la norma es paliar las graves consecuencias de la crisis para los deudores hipotecarios, y es sabido que ese problema se ha producido antes de esa fecha. Y segundo, porque la propia norma tiene vigencias diferenciadas, reconociendo, para las medidas tributarias y por motivos obvios, vigencia para todo el período impositivo 2008, incluso anteriores no prescritos.

En definitiva, queda claro que se trata de una norma que tiene un efecto de contención de gasto y, por tanto, responde a una finalidad puramente económica, pero que pierde claramente en eficacia social para resolver el problema que se pretende afrontar, por lo que, en última instancia, pone en entredicho la efectividad de la regulación que introduce.

- Por importe inferior a 170.000 euros.
- Exclusivamente relativos a la adquisición de vivienda habitual.

De este modo, se permite aplazar hasta un 50 por 100 de la cuota del referido préstamo. Lo más relevante de esta medida es, a nuestros efectos, los requisitos subjetivos, en la medida en que no se trata de un beneficio financiero genérico o indiscriminado para cualquier deudor hipotecario sino tan solo para ciertos colectivos. En este sentido, las condiciones subjetivas requeridas son:

- *Trabajadores desocupados*: bien *trabajadores por cuenta ajena en situación legal de desempleo* al menos durante los tres meses inmediatamente anteriores a la solicitud y que tengan derecho a la protección por desempleo, contributiva o no contributiva, bien *trabajador por cuenta propia que se haya visto obligado a cesar* en su actividad económica, manteniéndose en esa situación de cese igualmente durante aquel período mínimo de tres meses.

La norma regula también el modo de acreditación de dicha situación –art. 6–. Así, en caso de situación legal de desempleo, mediante certificado expedido por el Servicio Público de Empleo Estatal –SPEE–, mientras que la situación paralela, que no jurídicamente, a día de hoy, análoga,

el «cese de actividad de los trabajadores por cuenta propia», será mediante certificado expedido por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria –AEAT– sobre la base de la declaración de cese de actividad declarada por el interesado. En caso de trabajadores por cuenta propia con ingresos inferiores al umbral de renta indicado se hará mediante Certificado de la Declaración responsable efectuada por el trabajador ante la AEAT. La condición de viudedad deberá ser acreditada, como es lógico, por la Entidad Gestora competente en el reconocimiento de dicha situación, por tanto, mediante Certificado del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS).

Como resulta igualmente coherente, en esta norma se prevé la sanción específica derivada de eventuales falsedades. Así, la falsedad de las declaraciones referidas determinará la pérdida de los derechos del deudor hipotecario que puedan derivarse de las medidas de ayuda financiera regulada en la norma –art. 6.2 RD–.

Es evidente que la falsificación de los documentos públicos en que consisten las Certificaciones de referencia –del SPEE, AEAT, INSS– generaría las responsabilidades, incluso penales, previstas para estos casos.

- b) Trabajadores *por cuenta propia de reducidas rentas*: aquellos que acrediten unos ingresos íntegros inferiores a tres veces el importe mensual del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples –IPREM– durante, al menos, tres meses <sup>16</sup>.
- c) Pensionistas de viudedad, siempre que lo fuesen por fallecimiento del causante ocurrido una vez concertado el préstamo hipotecario y, en todo caso, en fecha posterior al 1 de septiembre de 2008.

El problema aquí es que identifica el concepto de trabajador asalariado con una persona con capacidad de renta suficiente... Sin embargo, prescinde o ignora por completo el fenómeno de los «trabajadores pobres», lamentablemente cada vez más extendido en Europa, habiendo sido hasta el momento en gran medida privativo de EE.UU. ... Y así hoy proliferan los:

- «Mileuristas», que vendrían a situar su renta salarial en los 1.000 euros...
- Los «menosmileuristas». Lo precario de la situación, y lo preocupante, es que si aquel colectivo nació para evidenciar una situación de degradación laboral y situarlos como un referente a superar en el menor tiempo posible, ahora resulta que incluso llegan a ser «privilegiados», porque otros colectivos se sitúan aún más por debajo de ese umbral, de modo que apenas superan el salario mínimo profesional.
- Los «hora-euristas» que serían aquellos, según nos llega de Alemania, que ganan menos de un euro a la hora y que se ven obligados, tras las reformas de la protección por desempleo de hace un par de años, a aceptar trabajos ínfimos de este tipo. Aunque en España esta situación no es concebible por las normas de salario mínimo, es evidente que la proliferación de economía informal podría dar lugar a estos desaguisados.

El drama, en medio de la sociedad de la opulencia, está servido... de ahí, que el problema ahora mismo se llama «desempleo», pero de inmediato, en aquellos sectores que no están afectados tan

<sup>16</sup> Conforme a la disposición adicional 28.ª LPGE/2009, el IPREM anual está en 6.326,86 euros.

salvajemente por esta «crisis inventada» –la sociedad del «riesgo fabricado»– el problema será no ya mantener sino elevar los salarios.

El segundo requisito de carácter subjetivo es que se exige que estas personas no estén incursos en mora al tiempo de solicitarla –art. 5.2 RD–.

Por lo que hace al contenido –objeto– de esta medida de apoyo financiero hay que tener en cuenta que se trata de una medida de aplazamiento y que cubre solo una parte de la deuda. Así, conforme al artículo 4 del real decreto, cubrirá un máximo del 50 por 100 del importe de las cuotas mensuales que se devenguen por el préstamo hipotecario entre el 1 de enero de 2009 y el 31 de diciembre de 2010, con un límite máximo de 500 euros mensuales. En el supuesto de que existan varios deudores de un mismo préstamo hipotecario, tales límites cuantitativos –0% de la cuota hipotecaria con un límite de 500 euros mensuales– no podrán ser superados, aun cuando más de uno de ellos reuniera los requisitos necesarios para ser beneficiario de la medida. En definitiva, esta medida supone el **aplazamiento** de la obligación del pago de la mitad de la cuota mensual hipotecaria **durante 24 mensualidades**.

Como es lógico, puesto que se trata de un aplazamiento de deuda y no de una liberación o de una exoneración parcial de la misma, habrá que devolver las cantidades no pagadas a partir del año 2011. Lo que significa que a partir de ese año se incrementará la cuota a pagar, si bien se podrá prorratear a lo largo de un determinado período. De este modo, las cantidades objeto de estas medidas de ayuda financiera han de ser *compensadas* a partir de 1 de enero de 2011 mediante el referido prorrateo entre las mensualidades que resten para la satisfacción total del préstamo hipotecario con un límite máximo de 10 años.

Un presupuesto exigido para esta medida es la necesidad de que medie, «en todo caso», un Acuerdo previo entre la entidad prestamista y el titular de la hipoteca –art. 3, párrafo 2.º RD–. Mediante dicho acuerdo, que se hará en documento privado y que no podrá conllevar ni costes registrales ni notariales, los beneficiarios aceptarán los términos y efectos jurídicos de las medidas financieras derivadas del presente capítulo y, en particular, las obligaciones frente al Estado que puedan derivarse.

El modo de articular estas medidas lleva aparejado, pues, una importante tarea contractual. En primer lugar, de los interesados, esto es, las partes de la relación hipotecaria. Pero también de los poderes públicos con las entidades financieras. Así, se da un mandato al Ministro de Economía y Hacienda para que instruya al Instituto de Crédito Oficial –ICO– en orden a «concertar» con las entidades crediticias los necesarios Convenios sobre Moratoria, necesarios para llevar a buen fin estas medidas de apoyo financiero. El ICO, que en estos meses se ve abocado a tener mucha actividad por delante tras la «avalancha» de «paquetes anticrisis» adoptados desde que estalló la crisis económico-financiera y de empleo, de acuerdo con su normativa de actuación –lo que es evidente, pues no se ve otro modo de hacerlo–, gestionará las medidas que se prevean en tales *Convenios de Aplazamiento de Cuotas Hipotecarias*<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> El artículo 7.2 del real decreto regula un «contenido mínimo» de dichos Convenios –«En todo caso, los convenios entre el ICO y las entidades financieras deberán determinar los siguientes aspectos»–, y que se concreta en:

- a) *Los instrumentos de canalización del apoyo financiero* a los deudores hipotecarios.
- b) Las condiciones financieras de los instrumentos de apoyo financiero, tanto para las entidades de crédito como para los deudores hipotecarios.
- c) Las garantías que podrán vincularse a esos instrumentos, tanto por parte de los deudores hipotecarios como de las entidades financieras y del ICO.

No cabe duda de que esta es, en realidad, la parte fundamental de la medida. Sin este despliegue de la potestad convencional del ICO a favor de dar suficientes tutelas o garantías para estas moratorias la medida, en sí misma, carece de gran relieve, porque exige un acuerdo entre sujetos que no tienen la misma posición contractual, y sobre todo económica, y la norma no parece concederles un auténtico derecho subjetivo al aplazamiento sino una facultad para proponerla, dependiendo su concreción de que se llegue o no a un acuerdo... Un acuerdo que, como es obvio, dependerá de las garantías de cobertura del riesgo de morosidad que la Administración le dé a la Entidad, que por tanto no asumirán ningún coste por sumarse a la medida. El coste lo asumirá el ICO mediante la concesión de créditos a las entidades que de forma voluntaria se sumen a la medida. Las condiciones de los créditos concedidos a las entidades se negociarán en cada convenio, pero se intentará que el coste financiero sea el mínimo posible.

En definitiva, además de que es algo así como «pan para hoy y hambre para mañana», por cuanto pagar hay que pagar, si bien el aplazamiento puede ayudar, en una diferente coyuntura de reducción de los tipos referenciales –el hoy tan célebre, como hace años desconocido, «Euribor» fundamentalmente– para las hipotecas, queda claro que tampoco resulta obligatoria para las entidades. El fiasco puede ser colosal.

Y es que pese al apoyo que están recibiendo los bancos de toda la ciudadanía a través de Fondos que pretenden abrir la liquidez del sistema, mediante la disponibilidad de inmensas cantidades de dinero, ellos no están obligados a ser solidarios, por mucho que el Presidente del Gobierno diga que estarán alerta, con la ciudadanía «laboriosa» –con la rentista quizás–... Porque es posible que, dada la falta de obligatoriedad, no han de coincidir las «políticas económico-financieras» de las entidades crediticias con las decisiones públicas y, lo que es peor, con las necesidades de los ciudadanos, en especial de los de menor renta.

Una vez más, un «real decreto» puede que no sea ni tan «real» –porque da una medida ficticia, no practicable–, ni «decreto», porque no se impone como norma directa sino que promueve conductas, que requieren del «acuerdo», esto es, del consentimiento o compromiso contractual de los destinatarios, siendo uno de ellos más poderoso que el otro. Por tanto, si no hay suficientes garantías para la entidad de que en el futuro se pagará y no se agravará la situación por acumulación de deuda sin que haya provisión por mejora de recursos –si no hay mejores expectativas de ganancia, salarial o retributiva–... En definitiva, de nuevo una sonora medida en los medios públicos luego, en la realidad, queda, o puede quedar, en «agua de borrajas»... Esperemos que no y que se despliegue esa potestad convencional de apoyo financiero...

Comparto plenamente, pues, el parecer del Consejo de Estado, para el cual esta regulación «**se aleja del espíritu** y la finalidad del proyecto de ayudar a quienes más intensamente sufren las consecuencias de la crisis económica, que se encuentran en una situación extraordinaria e imprevista de disminución de ingresos que dificulta hacer frente a las cuotas hipotecarias», considera. Pero no es solo que sean **demasiado exigentes los requisitos** establecidos para que los parados puedan acogerse a esta medida de aplazamiento o moratoria, sino que puede resultar vana si no se lleva a cabo la

- d) Los mecanismos que el ICO pueda poner a disposición de las entidades financieras para cubrir los riesgos resultantes de la concertación de las medidas previstas en este capítulo.
- e) Los efectos derivados del incumplimiento de las obligaciones del deudor hipotecario, durante el período de 2009 a 2010 y durante el período de satisfacción de las obligaciones resultantes de los citados instrumentos.

referida política contractual... Entonces no sería criticable solo por insuficiente, lo que siempre es una cuestión de grado, sino por inútil, lo que lleva a una cuestión de pérdida de confianza sobre la seriedad de las normas y las políticas, y eso es mucho más grave.

## 6.2. Las medidas de protección fiscal: la liberación de renta mediante la reducción de retenciones y otras medidas de aplazamiento.

En el Capítulo III, se contienen diversas medidas en materia tributaria. En este caso, las reformas tienen tres diferentes razones de ser. En primer lugar, y más relevante, se atiende a la *necesidad de aumentar la renta de la que pueden disponer las familias con menores ingresos*. A tal fin:

- *Reduciendo las retenciones para los rendimientos del trabajo –asalariados– o los porcentajes de los pagos fraccionados –autónomos–*. Se modifican los artículos 86, 87, 88 y 108 del Reglamento de Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (RIRPF), relativo al régimen de retenciones, así como su artículo 110, relativo al importe del fraccionamiento. Serán de aplicación a partir de 1 de enero de 2009 [disp. final única, 2, letra b) RD].

Se trata de una medida de ayuda para soportar mejor el pago de la hipoteca con este adelanto de retenciones en cada nómina de los beneficios fiscales del préstamo de vivienda. Se aplica a los trabajadores por cuenta ajena que tengan ingresos por trabajo inferiores a 33.007,2 euros anuales y que se aplican la deducción por adquisición de vivienda habitual con financiación ajena. En el caso de los autónomos, con ingresos anuales inferiores a los 33.007,2 euros, se podrán reducir el 2 por 100 de sus rendimientos en los pagos fraccionados...

- *Fraccionamiento, sin interés o recargo alguno del importe resultante de la autoliquidación –art. 62.2 RIRPF–*, sin perjuicio de que se puedan solicitar los aplazamientos o fraccionamientos de pago previstos en la Ley General Tributaria y su normativa de desarrollo. No podrá fraccionarse, según el procedimiento establecido en el párrafo anterior, el ingreso de las autoliquidaciones complementarias.

En segundo lugar, se hace uso de la habilitación prevista en la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del IRPF, a fin de extender, eso sí «con carácter extraordinario y temporal», los beneficios fiscales de los que disfrutaban los titulares de cuentas de ahorro vivienda y los propietarios de viviendas que estén soportando créditos hipotecarios o que hayan decidido transmitirlos para adquirir una nueva de uso habitual. Estas medidas se explican en razón de las especiales dificultades que presenta en la actualidad el otro buque insignia del llamado «milagro económico español», el «sector inmobiliario», de ahí que:

- Se amplíe el período disponible para llevar a cabo la compra de la vivienda para la que se abrió la «cuenta ahorro vivienda» dos años más. En principio, se piensa que esta medida podrá beneficiar a 180.000 personas, en especial jóvenes, que son las que se encuentran en esta situación de adquisición de primera vivienda (disp. trans. 10.<sup>a</sup>).
- Se ampliará en dos años, hasta cuatro, el plazo a efectos fiscales que tienen quienes se hayan comprado una nueva vivienda habitual para que vendan la anterior. Las personas que hayan

adquirido una vivienda habitual en 2006, 2007 y 2008 y pensaran financiarla, en parte, con la venta de su vivienda habitual anterior, podrán acogerse a esta medida –nueva disp. trans. 9.<sup>a</sup>–.

En tercer lugar, se aprovecha la norma coyuntural para introducir una reforma del Reglamento del IRPF a fin de adaptarla a la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de julio de 2008, que había anulado, por considerarlo una extralimitación reglamentaria que perjudicaba el trato fiscal contenido en el inciso previsto en el artículo 10.3 del Real Decreto 214/1999 –ya derogado–, relativo a la materia de rendimientos del trabajo derivados del ejercicio de opciones de compra sobre acciones. A tal fin se modifica el artículo 11 del reglamento hoy vigente. Esta medida tiene vigencia no solo para el período impositivo de 2008 sino también para todos los «ejercicios anteriores no prescritos» –disp. final única, 2, letra a) RD 1975/2008–. Así, el artículo 11.3 del Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo, establece que:

«3. A efectos de la reducción prevista en el artículo 18.2 de la Ley del Impuesto, se considerará rendimiento del trabajo con período de generación superior a dos años y que no se obtiene de forma periódica o recurrente, el derivado de la concesión del derecho de opción de compra sobre acciones o participaciones a los trabajadores, *cuando se ejerciten transcurridos más de dos años desde su concesión, si, además, no se conceden anualmente*»<sup>18</sup>.

Queda claro que con ello se mejora la fiscalidad de una forma de retribución, permitiendo que se acojan más ampliamente a reducciones fiscales, pensada para los altos directivos en una época de dominio de la especulación financiera. En los últimos tiempos las empresas, con el objeto de aumentar la productividad y los beneficios, han querido vincular a los trabajadores con su empresa y su trabajo, dándoles la oportunidad de formar parte del accionariado de la misma, y les han otorgado la posibilidad de comprar acciones de la empresa en la que trabajan. La política de retribución relativamente común a directivos ha sido la concesión de opciones de compra sobre acciones. Pero esta fórmula representa una de las más paradigmáticas proyecciones de los excesos de ese modelo de capitalismo financiero reinante y que está en la base o núcleo duro de la actual crisis económico-financiera, que ha afectado tan radicalmente no solo a la estabilidad del sistema financiero sino a la confianza misma y credibilidad de todo el modelo económico y de su modo de ordenación por parte de los poderes públicos.

## 7. REFLEXIÓN FINAL: ¿PARA CUÁNDO LAS REFORMAS CON PROYECTO DE FUTURO QUE SE TOMEN EN SERIO LA CREACIÓN DE EMPLEO REAL?

La progresión hacia la llamada «sociedad del conocimiento» ha creado un nuevo contexto de riesgos socioeconómicos que constituye un auténtico desafío o reto para el Derecho sociolaboral, en especial para sus Sistemas de Política de Empleo y de Política de Seguridad Social. De ahí que se salude positivamente el que las normas aquí comentadas atiendan especialmente, y en un intento de equiparación en el plano no jurídico pero sí socioeconómico, a ambas formas prevalentes de empleo, por cuenta ajena y por cuenta propia. Así como que se amplíe el espacio típico de la acción a favor del estatuto de emplea-

<sup>18</sup> Vid. LASARTE ÁLVAREZ, J. *Régimen fiscal de los rendimientos de trabajo vinculados a las acciones*. Centro de Estudios Financieros. 2007.

do para abarcar otras medidas de protección social. Pero de nuevo se debe lamentar el que se haga a través de fórmulas en exceso tradicionales, en especial por lo que refiere al fomento del empleo.

No estamos solo ante una crisis coyuntural, sino que es la explosión de un agotado modelo productivo, y también de buena parte de las regulaciones y políticas adoptadas para su ordenación. De ahí la necesidad de una reflexión más estructural. Pero no se ha querido reflexionar sobre los cambios estructurales, solo sobre la dimensión cuantitativa, cierto preocupante, de los efectos de la crisis. Pero, además, sorprende que se vuelvan a conceptos tan antiguos como el «empleo comunitario», ignorando otros más modernos y relevantes, sostenibles en última instancia, como el «desarrollo local», si es que se quiere fiar, como se debe, en reforzar las iniciativas municipales o locales en general en la creación de empleo.

En tanto, seguimos esperando que se desarrolle la Ley de Empleo y se ponga orden al mercado de empleo, hoy especialmente caótico, con sujetos existentes y actuantes pero no reconocidos, como las empresas de recolocación, y otros reconocidos pero no actuantes, al menos como debería, y que son los Servicios Públicos de Empleo, años y años en busca de una reforma que realmente les dé la medida justa de sus funciones... Quizás la reciente aprobación y publicación de la Directiva Comunitaria sobre Empresas de Trabajo Temporal –Directiva 2008/104/CE– suministre una oportunidad, o la realización de los compromisos, hoy en la Mesa de Diálogo Social, contenidos en el referido Plan Español de Estímulo Económico y del Empleo... Así, quizás podamos ver ordenadas las «empresas de recolocación» y se modernicen de verdad las «políticas activas de empleo» que llevan más de 25 años estancadas...

Confío en que esta llamada de atención no sea solo una nueva prédica en el desierto... Se necesita la reinención de las medidas de política de empleo –como también de protección social–, partiendo de la aparición de nuevos derechos, en términos de «derechos de oportunidad» –por ejemplo el derecho a la recolocación– y la progresiva desaparición, al menos para un colectivo creciente de trabajadores, de los «derechos de seguridad».

Esta crisis nos la podríamos haber ahorrado, al menos en sus consecuencias tan dramáticas si quienes son los sujetos obligados a vigilar por el buen funcionamiento de todas las piezas hubieran hecho lo que debían, y desde luego si hubiese un mínimo de responsabilidad social de la inmensa mayoría de las empresas –eso de lo que hoy empieza tanto a «presumirse», y que, con razón popular, se sabe «dime de lo que presumes y te diré de lo que careces»–... Ahora falta que la aplicación de recetas absolutamente agotadas pero que quizás sirvan para paliar los efectos nos lleve a aprender, de una vez las lecciones...

En definitiva, parece ya claro, incluso en el discurso oficial, estatal y comunitario, que la estrategia de flexibilidad reguladora ha de atender al referido conjunto de las transiciones ocupacionales, adaptando las políticas y técnicas sociolaborales a tales cambios. Por supuesto las políticas de empleo, y las de Seguridad Social, y también las laborales. Pero no solo y sobre todo no en términos simples de «acomodación», sino de renovación, esto es, de impulso de nuevas formas de protección social.

No tengo esperanzas reales de que eso sea así en el futuro inmediato... Pero al menos, y en estas fechas –el trabajo se cerró el día de Navidad– es propicio, habrá que tener siempre esa esperanza... La ilusión, se insiste, por un «mundo decente», que no falte...