

# SOSTENIBILIDAD DEL ESTADO DE BIENESTAR EN ESPAÑA

---

José Luis Rey Pérez  
*(Director)*

Alberto Colino  
Dolores Carrillo Márquez  
Pilar Navau Martínez-Val  
Antonio Javier Ramos Llanos  
José Luis Rey Pérez  
Yannick Vanderborght



Sostenibilidad económica  
del Estado de Bienestar en España  
(DER2011-23543)

*Dykinson, S.L.*



# **SOSTENIBILIDAD DEL ESTADO DE BIENESTAR EN ESPAÑA**



**JOSÉ LUIS REY PÉREZ (Director)**

# **SOSTENIBILIDAD DEL ESTADO DE BIENESTAR EN ESPAÑA**



PROYECTO I+D+I DER 2011-23543  
"Sostenibilidad económica del Estado de Bienestar en España"

**DYKINSON**

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro, incluido el diseño de la cubierta, puede reproducirse o tramitarse por ningún procedimiento electrónico o mecánico. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra ([www.conlicencia.com](http://www.conlicencia.com); 91 702 19 70 / 93 272 04 47).

Este libro ha sido sometido a evaluación por parte de nuestro Consejo Editorial  
Para mayor información, véase [www.dykinson.com/quienes\\_somos](http://www.dykinson.com/quienes_somos)

© Copyright by  
Los Autores  
Madrid, 2015

Editorial DYKINSON, S.L. Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid  
Teléfono (+34) 91 544 28 46 - (+34) 91 544 28 69  
e-mail: [info@dykinson.com](mailto:info@dykinson.com)  
<http://www.dykinson.es>  
<http://www.dykinson.com>

ISBN: 978-84-9085-468-6

*Maquetación:*  
GERMÁN BALAGUER - [german.balaguer@gmail.com](mailto:german.balaguer@gmail.com)

# ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	11
JOSÉ LUIS REY PÉREZ	
<b>I. ¿UN NUEVO MODELO DE BIENESTAR? LOS CAMBIOS EN LA FILOSOFÍA DEL BIENESTAR</b> .....	15
JOSÉ LUIS REY PÉREZ	
1. INTRODUCCIÓN .....	15
2. LA FILOSOFÍA DE LAS REFORMAS DEL ESTADO DE BIENESTAR .....	18
2.1. ¿Universales o selectivos? La tendencia a la focalización en la garantía de los derechos sociales .....	22
2.1.1. Universalismo y selectivismo en el lado del ingreso .....	38
2.2. Condicionalidad o incondicionalidad. La condicionalidad en la nueva filosofía del Estado de bienestar.....	49
2.3. Individualismo y familiarismo. Las políticas de bienestar y la familia.....	53
3. ¿SE DEBE SEGUIR VINCULANDO EL BIENESTAR AL EMPLEO?.....	61
4. LAS BASES DE UN NUEVO MODELO DE CONSTRUCCIÓN DEL BIENESTAR.....	74
BIBLIOGRAFÍA.....	80

**LAS TENSIONES EN LA REFORMA DEL ESTADO DE BIENESTAR: QUÉ PODEMOS APRENDER DEL DEBATE SOBRE LA RENTA BÁSICA..... 87**

YANNICK VANDERBORGH

1. INTRODUCCIÓN .....	87
2. LA TENSIÓN ENTRE LA UNIVERSALIDAD Y LA FOCALIZACIÓN .....	89
A. Pobreza .....	91
B. Oferta de empleo y derecho al trabajo.....	93
C. Resistencia.....	94
3. LA TENSIÓN ENTRE LAS AYUDAS EN ESPECIE Y LAS AYUDAS EN METÁLICO .....	96
4. LA TENSIÓN ENTRE CONDICIONALIDAD E INCONDICIONALIDAD .....	102
5. CONCLUSIONES .....	104
BIBLIOGRAFÍA.....	105

**LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135: ¿LA VÍA JURÍDICA PARA EL FINAL DEL ESTADO DE BIENESTAR EN ESPAÑA? .....**

JOSÉ LUIS REY PÉREZ

1. EL CONTEXTO: EL MODELO CONSTITUCIONAL DE ESTADO DE DERECHO .....	109
2. LA DEMOCRACIA DUALISTA. EL MOMENTO CONSTITUCIONAL.....	116
3. LAS CARENCIAS DEMOCRÁTICAS DE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 Y SUS CONSECUENCIAS PARA EL MODELO SOCIAL DE ESTADO .....	120
BIBLIOGRAFÍA.....	130

**II. LA POBREZA EN ESPAÑA EN PERIODO DE CRISIS. SU RELACIÓN CON EL MERCADO LABORAL .....**

ALBERTO COLINO Y ANTONIO JAVIER RAMOS LLANOS

1. INTRODUCCIÓN .....	134
2. MERCADO DE TRABAJO: IMPORTANCIA ECONÓMICA Y SOCIAL.....	135

3. EL MERCADO LABORAL ESPAÑOL: PRINCIPALES RASGOS Y DESAJUSTES .....	137
3.1. Población activa .....	137
3.2. El empleo .....	140
3.3. El paro.....	143
4. LA POBREZA EN ESPAÑA .....	152
4.1. Concepto y medición de la pobreza .....	152
4.2. Principales características de la pobreza en España.....	154
5. MERCADO LABORAL Y POBREZA.....	168
5.1. Determinantes de la salida y entrada en la pobreza.....	168
5.2. El paro y la pobreza.....	170
5.3. El empleo y la pobreza.....	173
6. CONCLUSIONES .....	177
BIBLIOGRAFÍA.....	179

### **III. EL NECESARIO REFORZAMIENTO DEL NIVEL ASISTENCIAL DE NUESTRO SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL .....**

**DOLORES CARRILLO MÁRQUEZ** .....

1. EL SISTEMA PÚBLICO DE PROTECCIÓN SOCIAL: ESPECIAL ATENCIÓN A LAS PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS.....	182
1.1. Las prestaciones contributivas: su tasa de cobertura.....	186
1.2. Las prestaciones no contributivas .....	190
2. LOS SISTEMAS DE GARANTÍA DE INGRESOS MÍNIMOS: DESDE LOS COMPLEMENTOS POR MÍNIMOS HASTA LOS SISTEMAS DE RENTAS BÁSICAS. LOS NIVELES ASISTENCIALES DE PROTECCIÓN .....	194
2.1. Los complementos por mínimos .....	197
2.2. Las rentas activas de inserción.....	200
2.3. La asistencia social “externa al sistema”. Las rentas mínimas de las CCAA .....	205
2.4. La necesaria reconfiguración del sistema de protección .....	208
3. LA PRINCIPAL ASIGNATURA PENDIENTE: LA PROTECCIÓN DE LAS SITUACIONES DE NECESIDAD FAMILIARES: PRESTACIONES FAMILIARES Y PRESTACIONES POR MUERTE Y SUPERVIVENCIA.....	211
3.1. Las llamadas prestaciones familiares y sus disfunciones.....	211

3.2. La pendiente reformulación integral de las prestaciones de muerte o supervivencia.....	227
BIBLIOGRAFÍA .....	236

#### **IV. UNA REFORMA FISCAL PARA EL SOSTENIMIENTO DEL ESTADO DE BIENESTAR .....**

PILAR NAVAU MARTÍNEZ-VAL

1. INTRODUCCIÓN .....	241
2. REFORMAS TRIBUTARIAS Y CRISIS ECONÓMICA EN ESPAÑA .....	243
3. REFORMAS TRIBUTARIAS ESPAÑOLAS DEL PERÍODO 2010-2013.....	246
3.1. Recargos transitorios e incrementos impositivos .....	246
3.2. Reducción de beneficios fiscales y de economías de opción .....	251
3.3. Medidas dirigidas a aflorar rentas no declaradas .....	251
3.4. Restablecimiento transitorio del impuesto sobre el patrimonio .....	253
3.5. Balance: impacto sobre la progresividad del sistema.....	254
4. LA REFORMA FISCAL DE 2014: UNA OCASIÓN PERDIDA .....	256
4.1. La dualización del IRPF: la discriminación fiscal negativa de las rentas del trabajo .....	269
4.2. La necesidad de un nuevo enfoque a la imposición sobre el consumo.....	279
4.3. El abusivo empleo de la tasa como recurso tributario .....	282
4.4. Le necesaria revisión de la imposición patrimonial .....	283
5. CONCLUSIONES .....	286
BIBLIOGRAFÍA.....	289

#### **V. ¿QUÉ REFORMAS NECESITA EL ESTADO DE BIENESTAR ESPAÑOL? .....**

JOSÉ LUIS REY PÉREZ

1. EL PROBLEMA DEL EMPLEO EN ESPAÑA .....	292
2. EL MODELO DE BIENESTAR. LA NECESIDAD DE LAS PRESTACIONES UNIVERSALES.....	298
3. UNA POLÍTICA DE MANTENIMIENTO DE INGRESOS.....	303
4. LA NECESARIA REFORMA DEL SISTEMA FISCAL.....	307
5. A MODO DE CONCLUSIÓN .....	313
BIBLIOGRAFÍA.....	314

# PRESENTACIÓN

JOSÉ LUIS REY PÉREZ

El presente volumen recoge los resultados del proyecto de investigación “La sostenibilidad económica del Estado de bienestar en España: nuevas estrategias de financiación de las políticas sociales” (DER2011-23543), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad de España y realizado por un grupo de profesores de la Universidad Pontificia Comillas (ICADE) de disciplinas diversas como Derecho del trabajo, Derecho financiero y tributario, economía o filosofía política. También contamos con la colaboración de Yannick Vanderborght, profesor de Ciencia Política en las Facultades universitarias Saint Louis de Bruselas y miembro de la Chaire Hoover de Ética Económica y Social de la Universidad Católica de Lovaina.

Cuando presentamos este proyecto a la convocatoria competitiva de Proyectos de I+D+I del Ministerio de Economía y Competitividad (entonces Ministerio de Ciencia e Innovación) los efectos de la crisis económica llevaban ya mucho tiempo notándose en el alarmante incremento del desempleo y en el recorte de las prestaciones de nuestro precario Estado de bienestar. En ese contexto, nos parecía pertinente estudiar, desde un enfoque multidisciplinar aunque preminentemente jurídico, las reformas que teníamos que realizar en España para conservar una serie de instituciones imprescindibles para mantener la cohesión social y para asegurar un mínimo de dignidad a todos los ciudadanos. La investigación nos ha ocupado tres años y medio (2012, 2013, 2014 y primera mitad del 2015) y en muchas ocasiones nos hemos tenido que apartar del camino original por las reformas que en estos años se han producido en nuestro mercado de trabajo, las prestaciones, los sistemas de salud y el sistema financiero

y tributario. Ello ha dificultado nuestro trabajo que ha tenido que desarrollarse en un entorno muy dinámico y cambiante. Esto quizá explique que no hayamos conseguido alcanzar los ambiciosos objetivos que nos propusimos al comienzo de la investigación.

La imprescindible ayuda económica del Ministerio ha hecho posible este estudio, permitiéndonos acudir a diversos congresos y conferencias donde se han podido discutir partes de este trabajo. Asimismo, algunos integrantes del equipo de investigación pudieron disfrutar de estancias en centros extranjeros: Javier Alonso Madrigal estuvo en la Universidad de Oxford tres semanas en junio de 2013 y José Luis Rey Pérez en la Universidad de Estocolmo dos semanas en mayo de 2013, estancias que sin duda han permitido conocer cómo otros países europeos están afrontando la reforma de sus sistemas de bienestar.

El volumen se divide en cinco apartados. En el primero, en tres capítulos diferentes, se analizan los cambios que se están viviendo en la filosofía que inspiran los Estados de bienestar y se hacen una serie de propuestas que van a la contra de la mayoría de las reformas realizadas. Como podrá comprobar el lector, sus autores defienden la universalidad de las prestaciones frente a las reformas que apuestan por una mayor focalización. El segundo apartado estudia la evolución de la economía española en los años de la crisis económica con especial atención a las cifras de desempleo y de pobreza y desigualdad que se han incrementado considerablemente. Un país desarrollado no puede permitirse tasas tan elevadas como las que ahora mismo presenta España. El tercer apartado estudia con gran detalle y profundidad el complejo sistema de garantía de ingresos con el que contamos en España, fuertemente parcelado y fragmentado y en muchas ocasiones desigual, lo que provoca su ineficiencia. El cuarto se centra en la financiación, analizando las reformas fiscales llevadas a cabo en los últimos años y apostando por otras que resulten más equitativas y que den cumplimiento a los principios de progresividad y capacidad económica que reconoce nuestro texto constitucional. Por último, el quinto apartado, es un capítulo de conclusiones que resume algunas de las propuestas de reforma a las que nos ha llevado esta investigación y que el lector encontrará a lo largo de las páginas de este libro.

Los autores agradecemos las aportaciones de todos los que en diferentes foros han escuchado conclusiones parciales del proyecto en curso, de todos

los participantes en el Seminario “Las concepciones de la igualdad en la filosofía política contemporánea” organizado por la Universidad Pontificia Comillas en el marco de este proyecto y la inestimable e imprescindible ayuda del Ministerio de Economía y Competitividad.

Madrid, marzo de 2015.



# **I. ¿UN NUEVO MODELO DE BIENESTAR?**

## **LOS CAMBIOS EN LA FILOSOFÍA DEL BIENESTAR**

JOSÉ LUIS REY PÉREZ

### **1. INTRODUCCIÓN**

La crisis económica y financiera que ha afectado las economías europeas y norteamericanas ha supuesto el cuestionamiento de las estructuras de bienestar que teníamos en Europa. Es cierto que el tema de la crisis del Estado de bienestar es algo recurrente en la literatura académica desde los años 70. Pero también lo es que las sucesivas reformas de los sistemas de bienestar que se han producido en las tres últimas décadas del siglo XX y los primeros años del siglo XXI no supusieron el final del bienestar. Parecía que, pese a la globalización, las sociedades de bienestar se resistían a su desaparición. Durante esos años las economías europeas vivieron sucesivas crisis de empleo, épocas de bonanza y de recesión económica, ajustes en programas que pudieron hacer más selectivas las garantías a determinados derechos, pero con todo y con eso, un núcleo bastante importante de derechos sociales y laborales seguía estando a salvo.

La crisis financiera de 2008 ha supuesto un hito importante en la historia de los Estados de bienestar europeos porque sí ha significado el recorte de muchos de los programas que habían logrado sobrevivir a las tendencias liberalizadoras. Estas reformas que suponen más bien el desmantelamiento de las estructuras de bienestar se han centrado, fundamentalmente, en los siguientes aspectos que tratarán de ser analizados en este capítulo: en primer lugar, se puede decir que a nivel general en muchos países hemos pasado del reconocimiento universal de derechos a uno selectivo, profundizándose en la condicionalidad o focalización de muchos de los programas

existentes hasta ahora. La familia se ha vuelto a convertir en el principal suministrador de bienestar, quedando el Estado y las instituciones públicas en muchos casos reducidas a un mero papel subsidiario. En segundo lugar, esta nueva filosofía que parece inspirar la nueva política de bienestar, basada en la idea de reciprocidad y en el discurso de los deberes más que en el de los derechos, se ha concretado en reformas en el ámbito del acceso a la sanidad, la educación y, sobre todo, en reformas en el mundo del trabajo y de los programas orientados a prevenir la exclusión social, reforzándose el papel del vínculo laboral como elemento principal de la cohesión de las sociedades, aun cuando en todas las economías europeas las tasas de desempleo se han incrementado llegando a niveles alarmantes en algunos países del sur de Europa como pueden ser Portugal, Grecia o España. El objetivo del presente capítulo es analizar los principios e ideas en torno a las cuales se articula esta nueva forma de entender el bienestar. Para ello, la exposición y la discusión no se realizará únicamente desde el plano filosófico normativo sino que se intentará ejemplificarlo con casos prácticos en los ámbitos antes enumerados y, aunque no solo, fundamentalmente en nuestro país. Finalmente, se propondrá una línea de reforma distinta a la que se está desarrollando con el objetivo de asegurar la pervivencia de los derechos sociales y los objetivos que se deducen de su reconocimiento.

Se parte de la idea desarrollada en otros trabajos<sup>1</sup> de que el Estado de bienestar no es más que un sistema de garantías al Estado social, si entendemos este como aquel que reconoce los derechos sociales, económicos y culturales. Se parte de una concepción dualista de los derechos que los entiende como pretensiones morales justificadas que recogen los valores de dignidad, autonomía, libertad, igualdad y solidaridad y que, desde un punto de vista jurídico para poder hablar propiamente de derechos, deben haber sido incorporados en normas de Derecho positivo<sup>2</sup>. Por su parte, las garantías son el conjunto de instituciones que tratan de hacer efectivo el contenido de los derechos y que, en consecuencia, son mucho más variables porque

---

<sup>1</sup> Vid., por todos, REY PÉREZ, J. L., *El derecho al trabajo y el ingreso básico. ¿Cómo garantizar el derecho al trabajo?*, Dykinson, Madrid, 2007.

<sup>2</sup> Asumo aquí el concepto dualista de derechos humanos que exige para hablar de un derecho en sentido jurídico no sólo su dimensión moral sino también su recepción en un texto normativo, vid. PECES-BARBA, G., *Curso de derechos fundamentales. Teoría general*, con la colab. de R. de Asís, C. Fdez. Liesa y Á. Llamas, BOE-Universidad Carlos III, Madrid, 1995, y ASÍS ROIG, R. de, *Sobre el concepto y el fundamento de los derechos: una aproximación dualista*, Dykinson, Madrid, 2001.

deben adaptarse a las cambiantes circunstancias económicas, sociales y políticas. Mientras los derechos tienen una vocación de permanencia y de estabilidad una vez que han sido recogidos<sup>3</sup>, las garantías forman parte de la discusión política que se da entre las diversas ideologías y opciones políticas y por ello tienen que ser más fácilmente modificables. Las sucesivas reformas que desde los años 70 se han producido en los Estados de bienestar europeos han supuesto un cambio en el sistema de garantías a los derechos sociales. Esto no significa, o debiera significar, que cualquier sistema de garantías es posible. El reconocimiento de derechos marca opciones que no son posibles así como otras que sí lo son. Alterar vía garantías el contenido esencial de los derechos sociales puede suponer una vulneración del texto constitucional y del contenido esencial de tales derechos.

En consecuencia, en este capítulo se van a estudiar las recientes reformas en los sistemas de garantías desde un análisis crítico que parte de la importancia radical de los derechos sociales. En la teoría contemporánea de los derechos humanos se ha superado ya la visión generacional que defendía que únicamente los civiles y políticos, vinculados más estrechamente con el valor de la libertad, son auténticamente derechos o los derechos más importantes, mientras que los sociales no lo serían o constituirían derechos de segunda categoría. Frente a esta visión deudora de la teoría liberal y iusprivatista, se parte de la igual importancia moral de uno y otro grupo de derechos porque todos los derechos humanos forman un todo indivisible que tratar de materializar la idea moral de la dignidad humana. No hay nada en la estructura de los derechos, ni en los valores que encierran, que convierta a los sociales necesariamente en derechos de segunda categoría. Es más, incluso desde una perspectiva lógica, se puede decir que los sociales son prioritarios respecto de los de libertad porque si no se tienen las necesidades básicas cubiertas, difícilmente se está en condiciones de ejercer las libertades que formalmente proclaman los derechos civiles y políticos<sup>4</sup>. El objetivo por tanto de los derechos sociales no es otro que detraer del mercado, de un criterio exclusivamente mercantil, la satisfacción de las necesidades

---

<sup>3</sup> En particular, en los Estados constitucionales de Derecho a nivel constitucional formando parte del contenido que manifiesta una dificultad en su reforma bien porque esta se excluye bien porque para reformar el capítulo de los derechos es necesario llevar un procedimiento agravado.

<sup>4</sup> REY PÉREZ, J. L., “La naturaleza de los derechos sociales”, *Derechos y Libertades*, n. 16, 2007, pp. 137-156.

básicas. Su reconocimiento implica, por tanto, que habrá ámbitos donde el mercado no podrá intervenir o lo tendrá que hacer fuertemente intervenido por el Estado.

Si esto es así, las sociedades del siglo XXI tenemos por delante un gran reto que es poner las bases para que la garantía de los derechos sociales siga pudiendo existir en el siglo XXI. Los Estados de bienestar son más necesarios que nunca y hay que intentar encontrar formas de asegurar su viabilidad en unas economías cada vez más liberales, donde los intereses privados han ocupado todo el protagonismo. El fenómeno de la globalización, los avances en las tecnologías y la informática, los cambios en el modelo productivo y el paso de un capitalismo eminentemente productivo a uno de tipo financiero ponen de manifiesto que el escenario actual poco o nada tiene que ver con el de después de la II Guerra Mundial cuando surgieron los conocidos como Estados de bienestar. Lo que se pone ahora por delante es la necesidad de diseñar un nuevo modelo de provisión de bienestar que cumpla con el objetivo de los derechos sociales y esté adaptado a las nuevas circunstancias de crisis ecológica, crisis financiera y crisis laboral. A este desafío, difícilmente se puede responder sin soluciones globales. Pero ello no quita que cada región, cada país, tenga sus particularidades y dificultades y por ello se vea en la obligación de encontrar la mejor forma de adaptar las aspiraciones contenidas en los derechos sociales a tales circunstancias.

## **2. LA FILOSOFÍA DE LAS REFORMAS DEL ESTADO DE BIENESTAR**

Las reformas de muchas instituciones de bienestar que se han seguido en diversos países europeos en general y en España en particular, han seguido los criterios que desde hace años ha marcado la filosofía económica y política del liberalismo. Estos principios parten de la idea de extender la acción del mercado, como eficiente mecanismo de asignación de recursos, y reducir la del Estado para minimizar su volumen y hacer así viable la reducción de impuestos y el equilibrio presupuestario. En la provisión de bienestar el Estado debe jugar un papel subsidiario del que juegan los agentes privados, intervenir solo en última instancia y siempre que el ciudadano que precisa la ayuda haya demostrado cumplir con el principio de reciprocidad, con su

principal deber ciudadano que no es otro que el de trabajar, el de encontrar y desempeñar un empleo.

Sin embargo, la forma de extender la acción del mercado o, quizá dicho con mayor propiedad, de los agentes privados en detrimento del Estado no ha asumido una sola forma. Se han ensayado distintos esquemas en función de cómo se asigne el bienestar y de quién tenga el control de las políticas. Esto significa que hay que ampliar el campo de la discusión y no simplemente plantear el mercado como solución o como problema<sup>5</sup>, sino concretar de qué tipo de mercado estamos hablando. Jane R. Gingrich<sup>6</sup> explica que las reformas de los sistemas de bienestar dando entrada al mercado pueden adoptar seis formas: los *managed markets*, que son aquellos que buscan sobre todo la eficiencia en el gasto público asignando el bienestar de una manera colectiva; los *consumer controlled markets*, que son aquellos que persiguen un incremento de la calidad percibida por los usuarios de los servicios públicos que se asignan también de forma colectiva; los *park barrel markets* que son aquellos que buscan el mayor beneficio de los productores, esto es, de los agentes privados que entran en el mercado ofreciendo este servicio público y que se asignan también de manera colectiva; los *austerity markets* que son aquellos que buscan un criterio de eficiencia en el desembolso que hace el Estado pero que asignan el servicio de forma individualizada; los *two-tiered markets* que buscan la calidad del servicio en los usuarios asignándolo de manera individualizada; y, por último, los *private power markets* que son aquellos que buscan el mayor beneficio de los proveedores de servicios y asignan éstos de forma individualizada. Vemos, por tanto, que en función de cómo se regule el mercado tenderá a beneficiar o bien al Estado, o bien a los beneficiarios o bien a las compañías privadas. Porque es obvio que estos tres agentes no comparten los mismos

---

<sup>5</sup> Así, dentro de los autores que plantean los mercados como solución podemos encontrar a OSBORNE D. y GAEBLER, T., *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley Publ. Co., Boston, 1992; o LUNDSGAARD, J., "Competition and Efficiency in Publicly Funded Services", *OECD Economics Department Working Papers*, n. 331, 2002, pp. 1-68. En la opinión contraria tenemos a LEYS, C., *Market-driven politic: neoliberal democracy and the public interest*, Verso, Londres, 2001, o POLLOCK, T.G., "The benefits and costs of underwriters' social capital in the U.S. initial public offerings market", *Strategic Organization*, vol. 2, n. 4, 2004, pp. 357-388.

<sup>6</sup> GINGRICH, J. R., *Making Markets in the Welfare State: the Politics of Varying Market Reforms*, Cambridge University Press, Nueva York, 2011, pp. 12 y ss.

objetivos<sup>7</sup>. Por ejemplo, como explica Gingrich, “las reformas más tempranas del mercado en el sistema de salud sueco extendieron la posibilidad de elegir a los pacientes y los hospitales de pago atendiendo a los flujos de pacientes. Estas reformas otorgaron poder a los usuarios y redujeron las listas de espera, pero también redujeron el control del Estado sobre los gastos. Por el contrario, las reformas en el sector del cuidado a los ancianos en Suecia expandieron los contratos con el sector privado sin aumentar las opciones de los usuarios. Lejos de hacer girar el sistema alrededor de los usuarios de más edad, estos mercados los hicieron invisibles al público y otorgaron gran poder a los gobiernos locales en el control de los costes. Las reformas más recientes en el sistema de salud sueco han caminado en una tercera dirección. Se han centrado en crear un sector y una economía de salud privada otorgando a los nuevos proveedores privados una autonomía sobre cuándo y dónde entrar en el mercado, cuándo tratar o no a los pacientes y cómo operar”<sup>8</sup>.

Obviamente, estos modelos explicados por Gingrich no dejan de ser tipos ideales que, en la práctica, pueden darse combinados. Cuando se habla de hacer ciertas reformas en el sistema de salud público español, por ejemplo, para dar entrada al sector privado la forma en que se haga esto no es indiferente. Puede hacerse simplemente sacando a concurso la gestión de los hospitales, donde probablemente la empresa que presente un presupuesto más reducido se hará con la licencia, favoreciendo así el ahorro a las arcas públicas, o puede combinarse esto con la libre elección de centro sanitario por parte del ciudadano lo que introduce un elemento de competitividad en el sistema de forma que aquellos que atiendan más pacientes recibirán más y, al mismo tiempo, se instrumentaliza un cierto control mediato por parte del paciente de la calidad del servicio que se le está prestando. Siendo ambas formas de introducir al sector privado en la garantía de un derecho social básico como el derecho a la salud, no tienen iguales consecuencias.

Las dimensiones que Gingrich pone de manifiesto en su trabajo no dejan de ser alternativas que contienen cierta tensión. Cuando se habla de garantía de los derechos sociales, en particular en un contexto de escasez de ingresos creciente como el que vivimos, debemos tener en cuenta un aprovechamiento eficiente de los fondos públicos. La simple externalización y asignación

---

<sup>7</sup> Ídem, p. 10.

<sup>8</sup> Ídem, p. 2.

a una empresa privada de la gestión de ese servicio público no garantiza ni asegura un ahorro de recursos. Puede ocurrir que los costes finales para el Estado sean mayores sobre todo si se les otorga a las compañías privadas una cierta autonomía que puede disparar la factura. El ejemplo típico que suele citarse aquí es el caso de la asistencia sanitaria en Estados Unidos, donde el Estado se gasta una cantidad mucho mayor que la que nos gastamos en España siendo nuestro sistema, hasta ahora, mayoritariamente público. Por ello, externalización no siempre y no necesariamente supone ahorro. Por otra parte, puede ocurrir también que la forma que tengamos de introducir al mercado suponga establecer algún tipo de privilegio en favor de aquellos que tienen más recursos. No está claro que reformar el sistema de salud permitiendo a la ciudadanía optar por un sistema de salud público o uno privado suponga en términos absolutos un ahorro al Estado (ya que tendrá que seguir financiando el sistema público de salud cuyos costes no se reducen de forma proporcional al número de usuarios, pensemos en determinadas máquinas cuyo coste es fijo se atienda a pocos o muchos pacientes y además se contarán con menos ingresos ya que se tendrá que establecer algún tipo de deducción o exención fiscal a aquel que opta por el sistema privado) pero desde luego lo que sí genera es un fenómeno de dualización social donde finalmente el sistema de salud pública acabará siendo el de aquéllos que carecen de recursos para afrontar el pago de uno privado, un sistema residual y de poca calidad que tendrá consecuencias estigmatizadoras y que, en el medio plazo, puede hacer que el derecho al acceso a la salud, en su contenido esencial, pueda considerarse vulnerado.

Puede concluirse, por tanto, que el argumento de que el mercado supone un aprovechamiento más eficiente de los recursos públicos no es indiscutiblemente cierto. Habrá que ver qué tipo de mercado estamos estableciendo. Y también a la hora de optar por un sistema u otro necesariamente se deberán tener en cuenta otras cosas que no sean simplemente el monto del coste: habrá que considerar la calidad del servicio que se da a la ciudadanía y la intensidad con que el derecho está garantizado.

Porque cuando se habla de que la manera de garantizar un derecho social puede adquirir diversas formas, no se puede olvidar que lo prioritario es que ese derecho social se esté cumpliendo. Es decir, los derechos marcan qué garantías son posibles y cuáles no lo son, excluyen algunas, y esto es algo que no debe olvidarse cuando se quiere privatizar la forma de garantizar

los derechos sociales. Por eso, todas aquellas formas que impliquen, por ejemplo, otorgar la gestión de un servicio público atendiendo únicamente al criterio de los ahorros de costes, aun cuando se haga de forma colectiva, esto es, sin establecer dualidades entre los beneficiarios, puede traducirse en una atención deficiente que incumpla el estándar mínimo exigido en el contenido esencial de ese derecho social.

Las reformas que se están llevando a cabo en todos los países europeos han ido haciendo cada vez más selectivos y condicionales sus sistemas de protección social. Se habla así del paso del *welfare* al *workfare* porque todos estos esquemas de condicionalidad vienen acentuar la necesidad de que el beneficiario de los programas se oriente al mercado laboral o incluso acepte cualquier oferta que reciba de éste, sea cual sea su naturaleza<sup>9</sup>. El debate, no obstante, no es nuevo porque aun cuando en los países nórdicos se disfrutaba de esquemas de bienestar mayoritariamente universales, éstos ya eran cuestionados atendiendo a su eficiencia o al presunto incumplimiento de un deber de reciprocidad que debiera acompañar a toda provisión del Estado. Más aún, en un contexto como el actual, donde el presupuesto público se reduce por la contracción de la economía, las provisiones universales se sacan de la agenda por considerar que son un despilfarro y entenderse que ahorrar en esas partidas no resulta ni tan difícil ni tan complicado. No obstante, no está claro que la condicionalidad o la selectividad, por un lado, aseguren el principio de igualdad, ni que nos lleven a aumentar la calidad de los servicios ni, en último lugar, que sirvan para aprovechar más eficientemente el escaso presupuesto público.

## 2.1. ¿Universales o selectivos? La tendencia a la focalización en la garantía de los derechos sociales

El debate acerca de la conveniencia o no de asignar garantías universales a los derechos sociales no es nuevo. En el ámbito de la academia y, en particular, de disciplinas como la economía, el trabajo social, la sociología o la ciencia política, es una discusión que lleva desarrollándose durante muchos años, casi desde la puesta en marcha de los Estados de bienestar.

---

<sup>9</sup> Hay un libro con un título muy significativo de LØDEMEL, I. y TRICKEY, H. (eds.), 'An offer you can't refuse'. *Workfare in international perspective*, The Policy Press, Bristol, 2001.

Es obvio que cualquier sistema de provisión de bienestar de los conocidos hasta ahora en Europa ha combinado instituciones universales con selectivas y probablemente esto no pueda hacerse de otro modo. Pero también lo es, que las reformas que se han venido haciendo desde el comienzo de la crisis han ido apostando por la focalización de los programas y abandonando la inspiración universalizadora en la garantía de los derechos sociales que normalmente se suele defender desde el discurso de los derechos.

Tradicionalmente y siguiendo la ya clásica tipología de Estados de bienestar que en su momento describió Esping-Andersen, se han solido oponer el universalismo de muchas de las instituciones del modelo de bienestar nórdico al selectivismo propio del modelo liberal. La tipología del propio Esping-Andersen no deja de ser también una generalización a partir de determinados elementos, pero lo cierto es que las reformas que se han producido en esos países durante los años 80, 90 y 2000 han acercado bastante los dos modelos. Ahora parece que la tendencia es acentuar todavía más la focalización de los programas.

La selectividad o focalización consiste, en definitiva, en el diseño de políticas e instituciones centradas en un colectivo que tiene problemas con el propósito de resolverlos. Para ello normalmente, sobre todo cuando se trata de políticas que implican transferencias monetarias, pero no solo, se suelen acompañar de una serie de controles con el fin de comprobar que efectivamente el beneficiario reúne tal condición. Para ello, se suele establecer un test de acceso que normalmente suele ser de ingresos, con la exigencia de demostrar que efectivamente no se llega al umbral mínimo establecido en la condiciones; la virtud de este tipo de controles es que tienen una dimensión objetiva y cuantitativa que elimina toda posible arbitrariedad o subjetividad por parte del funcionario encargado de atribuir la ayuda. No obstante, como el fenómeno de la exclusión social, aun teniendo mucho que ver con la carencia de recursos no siempre está relacionado con ésta, para otro tipo de programas como por ejemplo desintoxicación de determinadas sustancias, el test de acceso no irá ligado a la cuestión de los recursos y podría tener que ver con aspectos cualitativos. En todo caso, lo que se trata es de identificar que el individuo pertenece al colectivo al que se dirige la política social y, por tanto, que tiene derecho a la misma.

Esto, como es lógico, requiere una serie de controles por parte de los funcionarios responsables a lo largo de la duración del programa para

comprobar que efectivamente se siguen reuniendo las condiciones que les hacen acreedores del programa, ya que si estos requisitos desaparecen por definición la persona dejaría de tener ese derecho. La dificultad de este tipo de controles es algo que depende del diseño concreto que se haya hecho de la institución. Recientemente en España se ha impuesto un copago de los medicamentos cuya proporción varía en función del nivel de ingresos del usuario del Sistema Nacional de Salud<sup>10</sup>; la manera de controlar el nivel de ingresos en este caso es la declaración del impuesto sobre el IRPF, pero ya sabemos que en ocasiones, aquellos que tienen rentas más elevadas no tributan por rendimientos del trabajo sino a través de empresas logrando así una cierta opacidad a los controles del Ministerio de Hacienda. Esto puede convertir un diseño que sobre la letra de la ley parece más o menos justo o progresivo en algo injusto donde colectivos que no necesariamente disponen de las rentas más elevadas soportan el coste del funcionamiento de un determinado servicio. Por otra parte, se ha señalado también que cuando los test de acceso son muy rígidos los sistemas selectivos pueden originar lo que en sociología se denomina trampa de la pobreza o del desempleo: en ocasiones hay personas que rechazarán una oferta de trabajo ya que, especialmente en contextos generalizados de escasez de empleos y de precariedad como el actual, la seguridad y estabilidad en los ingresos que ofrece un programa público no lo ofrece un empleo privado con lo que determinados colectivos quedan atrapados en estos programas sin lograr una reinserción laboral.

Estos problemas se pusieron de manifiesto en las sucesivas crisis de los sistemas de bienestar que se vivieron en los años 70, 80 y 90 y el selectivismo se ha ido extendiendo en muchas sociedades del bienestar a programas

---

<sup>10</sup> La nueva regulación establece que los ciudadanos activos con una renta inferior a 18000 euros anuales tendrán que abonar el 40% del coste de los medicamentos; los que tengan rentas entre los 18000 y los 100000 euros el 50% del coste y aquellos con rentas superiores a los 100000 euros el 60%. Para los jubilados se estableció que aquellos con una pensión contributiva inferior a los 18000 euros tendrían que pagar el 10% del coste de los medicamentos con un tope de 8 euros al mes. Los que cobrasen una pensión contributiva entre 18000 y 100000 euros también un 10% aunque el tope se incrementa hasta 18 euros al mes y, por último, los que cobrasen pensiones contributivas superiores a los 100000 euros anuales tendrían que pagar el 60% del coste de los medicamentos con un límite de 60 euros al mes. Quedan excluidos los jubilados que cobren pensiones no contributivas y los parados que no perciban el subsidio de desempleo (vid. Real Decreto Ley 16/2012 de 20 de abril de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud, publicado en el BOE el 24 de abril de 2012).

que hasta ese momento habían sido universales. La lógica de esta opción reside en un argumento económico: en particular, en contextos de escasez, parece más adecuado centrarse en aquellos colectivos que tienen necesidades, supone un aprovechamiento más eficiente de los programas y una forma de dar una respuesta específica al problema. Frente a eso, los programas universales serían perjudiciales para aquellos que más necesidad tienen y supondrían un derroche y un mal uso de los recursos<sup>11</sup>. En la reforma del Estado de bienestar de los años 80, en relación al Reino Unido, Le Grand escribió que “el gasto social en servicios sociales no ha logrado la igualdad en ninguna de sus interpretaciones. El gasto público en salud, educación, vivienda, y transporte sistemáticamente beneficia a aquéllos que tienen una mejor posición contribuyendo a una desigualdad en la distribución final de los ingresos”<sup>12</sup>.

Un trabajo clásico sobre este tema es el de Korpi y Palme que publicaron en 1998<sup>13</sup>. En su análisis ellos distinguen tres criterios que les sirven para analizar los modelos de bienestar: en primer lugar, la amplitud de la selectividad: si hay un test de recursos, si se requieren contribuciones, si se exige pertenecer a un grupo determinado o si está basado en la ciudadanía y/o residencia<sup>14</sup>; en segundo lugar, lo que denominan el principio del nivel del programa que va desde los mínimos ligados a un test de recursos hasta los que se dan a todo el mundo por igual pasando por aquellos que están ligados a las ganancias o aportaciones previas; por último, analizan si existe y hasta qué punto, cooperación entre los trabajadores y empresarios en el gobierno de los programas<sup>15</sup>. Así, ellos distinguen cinco modelos de bienestar:

---

<sup>11</sup> Vid. por ejemplo, GOODIN, R. E. y LEGRAND, J., *Not Only the Poor*, Allen&Unwin, Londres, 1987, o CASTLES, F. G. y MITCHEL, D., “Identifying Welfare States. The Links between Politics, Instruments, and Outcomes”, *Governance*, n. 5, 1992, pp. 1-26. En el mismo sentido argumenta KENWORTHY, L., *Progress for the Poor*, Oxford University Press, Oxford, 2011, pp. 53-62, quien concluye que aunque pueda ser cierto el efecto estigmatizador de las políticas selectivas y su menor apoyo social, “focalizar las políticas sociales es menos caro. Dadas las presiones que existen sobre los gobiernos para contener los presupuestos, deberían adoptarse políticas selectivas. Ellas no tienen por qué ser algo malo” ( p.62).

<sup>12</sup> LE GRAND, J., *The Strategy of Equality. Redistribution and the Social Services*, George Allen and Unwin, Londres, 1982, p. 137.

<sup>13</sup> KORPI, W. y PALME, J., “The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries”, *American Sociological Review*, vol. 63, n. 5, 1998, p. 661-687.

<sup>14</sup> Ídem, p. 666.

<sup>15</sup> Ídem, p. 666-667.

selectivo (*targeted*), voluntario subsidiado por el Estado (*voluntary state-sub-sidized*), de seguridad básica (*basic security*), corporativo (*corporatist*) e incluyente (*en-compassing*). Los selectivos se basan en establecer unos criterios de acceso que suelen venir determinados por un test de recursos; la elegibilidad para participar en estos programas puede variar en función de la mayor o menor generosidad del programa, pero lo característico es que se centran en unos grupos de personas que se interpreta que tienen necesidades; usualmente la forma de identificar esto es determinar un umbral de pobreza. Los sistemas voluntarios se basan en la libertad del sujeto para decidir contribuir o no con una prestación al programa de forma que si lo hace posteriormente se podrá beneficiar del mismo. El problema es que deja fuera a aquellas personas que más necesidad de ayuda tienen, ya que la exclusión social permanente en el tiempo dificulta el simple hecho de que se puedan plantear la mera posibilidad de participar en estos programas. Quizá por eso muchos sistemas voluntarios que siguen una lógica aseguradora evolucionaron a aquellos corporativistas donde la aportación no es voluntaria sino obligatoria y que intentan fomentar una cierta colaboración y cooperación entre los empresarios y los trabajadores. El problema es que estos programas normalmente están dirigidos únicamente a la población trabajadora por lo que importantes sectores de la población quedarían fuera de la misma, en particular, todos aquellos que no están insertos en la sociedad laboral, y que no existe uniformidad entre los programas ya que, al ser acordados entre los representantes de los trabajadores y empleados en cada sector de la economía, las condiciones y modelos pueden variar de un sector a otro. El modelo de seguridad básica, en cambio, tiene un alcance más universal y está basado en la lógica *beveridgiana* (a diferencia del anterior basado en una *bismarckiana*): aquí se dan dos modelos, uno es el universal que atiende por ejemplo a la residencia para hacer titular del beneficio a una persona; el otro es el de la contribución, que exige una aportación por parte del potencial beneficiario reduciéndose así su universalidad. Pero aunque adopte esta última forma, y a diferencia del corporativo, todos los contribuyentes gozan del mismo nivel de protección. Por último, el modelo incluyente combina las lógicas *beveridgiana* y *bismarckiana*: programas universales que cubren a toda la población se combinan con otros programas ligados al nivel de ingresos y dirigidos a la población laboralmente activa<sup>16</sup>. Korpi y Palme señalan que las políticas selectivas crean una separación y

---

<sup>16</sup> Ídem, pp. 667-668.

choque de intereses entre los beneficiarios de los programas y el resto de la población “no dando al grupo mejor situado un argumento racional para apoyar las políticas inclusivas y dejando a los pobres a merced del altruismo de los más afortunados”<sup>17</sup>. Para ellos, la redistribución final de un modelo de bienestar depende de dos variables: el grado de selectividad que se exija a los grupos con ingresos más bajos y el tamaño del presupuesto redistributivo, de forma que cuanto mayor sea la selectividad del modelo menor será el presupuesto a distribuir, de ahí que cuanto más universales sean las políticas, mayor será el apoyo popular que éstas tengan y mayor también será el presupuesto disponible para los programas redistributivos<sup>18</sup>. Esto hace que estos autores para contraargumentar los argumentos tradicionales que se suelen hacer en favor de las políticas selectivas destaquen lo que denominan *la paradoja de la redistribución*: cuanto más selectivos hagamos los programas que van dirigidos a la gente sin recursos más improbable es que logren reducir la pobreza y la desigualdad<sup>19</sup>. Los programas universales tienen mayor aceptación entre la ciudadanía que los selectivos como se ha puesto de manifiesto en diversos estudios ya que los ciudadanos tienen la sensación de recibir algo a cambio de los impuestos que pagan, cosa que no perciben si los programas están centrados en colectivos muy concretos<sup>20</sup>.

No obstante, la teoría tradicional liberal que viene inspirando las reformas selectivas de las instituciones de bienestar desde los años 80, suelen alertar del peligro del desajuste presupuestario que contienen las políticas universales, de su ineficiencia y de incluso las revueltas fiscales que ellas podrían originar. De hecho, el modelo económico liberal suele asumir que impuestos elevados crean distorsiones en los mercados reduciendo los incentivos para el trabajo y, en consecuencia, frenan el crecimiento y resultan ineficientes. Sin embargo, en Suecia se demostró cuando muchos de los programas con los que constaba su sistema de bienestar eran universales, que eso no implicaba ni desincentivar el trabajo ni un freno al desarrollo

---

<sup>17</sup> Ídem, p. 672.

<sup>18</sup> Íbid.

<sup>19</sup> Ídem, p. 682.

<sup>20</sup> FORMA, P., *The Politics of Interest Mediation. The Case of Universalistic Social Policy in Finland*, University de Turku, Turku, 1996; KANGAS, O., “Attitudes to Means-Tested Social Benefits in Finland”, *Acta Sociologica*, n. 38, 1995, pp. 299-310; KANGAS, O. y PALME, J., “Eroding Statism? Labour Market Benefits and the Challenges to the Scandinavian Welfare States” en HANSEN, E. J.; RINGEN, S.; UUSITALO, H. y ERIKSON, R. (eds.), *Welfare Trends in Scandinavian Countries*, Armonk, New Jersey, 1993, pp. 3-24.

económico<sup>21</sup>: “si el pago de impuestos se percibe como facilitador de beneficios individuales y el problema del *free-rider* se puede sortear, los efectos negativos de la carga fiscal tienden a disminuir [...] Puede demostrarse la capacidad superior de un sistema de bienestar incluyente para reducir la desigualdad y la pobreza”<sup>22</sup>.

El acento en la focalización responde a la intención de modificar la configuración del modelo de bienestar orientándose “a una menor intensidad en sus coberturas y a una menor extensión en el volumen de ciudadanos bajo su amparo”<sup>23</sup>. Todo eso provoca que el fin de estas nuevas estructuras de bienestar debilitadas y anémicas no sea ya lograr la integración y la cohesión sociales, la reducción de la desigualdad y el incremento del bienestar de la población en términos agregados, sino una última red de apoyo que cubra lo imprescindible pero sin capacidad para transformar la distribución de la renta. Por eso, “la desigualdad está siendo el signo del nuevo modelo social que se está fraguando a través de las medidas que se adoptan para la recuperación económica”<sup>24</sup>, con el pretexto de la citada recuperación. Un nuevo modelo de bienestar, donde la calidad queda al alcance de unos pocos, aquellos que pueden costárselo y para el resto solo queda la asistencia. Supone el cambio de la lógica de la ciudadanía, basada en el reconocimiento de los derechos a todos los miembros de la comunidad política, a la lógica del seguro, donde solo los asegurados van a poder hacer frente a los riesgos. En términos normativos, aunque todavía no se han tocado los textos constitucionales donde se recogen los derechos sociales, por la puerta de atrás se hacen reformas que, incrementando la focalización, hacen que en términos reales no todos seamos titulares de derechos. Que solo el empleado con seguridad en su trabajo y posibilidad de cotizar sea aquel que puede ejercer los derechos sociales. Decíamos antes que los derechos marcan un conjunto de opciones que son posibles pero también de opciones que no son disponibles. Lo que ocurre es que ahora modificando las garantías

---

<sup>21</sup> Vid. KORPI, W., “Eurosclerosis and the Sclerosis of Objectivity: On the Role of Values among Economic Policy Experts”, *The Economic Journal*, vol. 106, n. 439, 1996, pp. 1727-1746, y DOWRICK, S., “Swedish Economic Performance and Swedish Economic Debate: A View from Outside”, *The Economic Journal*, vol. 106, n. 439, 1996, pp. 1772-1800.

<sup>22</sup> W. KORPI, W y PALME, J., “The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality”, cit., 682-683.

<sup>23</sup> VV. AA., *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, Fundación FOESSA, Madrid, 2014, p. 45.

<sup>24</sup> Ídem, p. 48.

para convertir las en cada vez más focalizadas lo que se hace es adelgazar al derecho hasta hacerlo irreconocible. Un derecho es irreconocible, cuando, entre otras cosas, su titularidad no se predica de la generalidad. Y eso es lo que está ocurriendo simplemente con la modificación de las garantías. Lo que queda de ese proceso de recorte, la asistencia, tiene el efecto de la estigmatización, un efecto que busca por un lado el rechazo de la mayoría que no tiene necesidad de recurrir a ese programa y por otro el rechazo de la propia minoría que sigue siendo titular del derecho pero que para evitar el estigma en muchas ocasiones no recurre a él. “Esto crea escenarios sociales en los que se están generando «espacios duales» de socialización, pues la pérdida de recursos de las personas, familias y grupos y de las propias redes familiares se combina con la pérdida de servicios públicos, de condiciones educativas y laborales. Y esto acaba fragilizando la propia red social, las redes asociativas y comunitarias, configurando una situación agresiva que predefine una convivencia conflictiva”<sup>25</sup>.

En España esta lógica de la focalización no ha hecho más que empezar. Por un lado, tenemos instituciones antiguas que siempre han seguido esta inspiración, como los programas de garantía de ingresos que han desarrollado las distintas Comunidades Autónomas con diversidad de denominaciones que van desde Rentas Mínimas de Inserción (RMI), Ingreso Familiar Garantizado o Renta Básica<sup>26</sup>. Estas rentas de inserción se pusieron en marcha en los años noventa como una última red de apoyo que trataba de dar respuesta al problema de la exclusión social. Partían de la idea de que las causas de ésta son variadas, desde la adicción a determinadas sustancias al desempleo prolongado, pero casi siempre la exclusión viene acompañada de la falta de ingresos ya que supone en muchas ocasiones la pérdida del empleo en caso de que éste se tuviera. Por eso, como última red de apoyo, las Comunidades Autónomas ofrecían un ingreso a aquellas personas que estuvieran fuera de los otros programas de garantía de ingresos del Estado. Con el objetivo de que se lograra la inserción social de los beneficiarios la percepción de

---

<sup>25</sup> Ídem, p. 55

<sup>26</sup> Esta denominación genera gran confusión porque tradicionalmente solemos entender por Renta Básica un ingreso incondicionado y universal ofrecido por el Estado a todos los miembros de la comunidad política. Precisamente, los autores que han defendido tradicionalmente la Renta Básica lo han hecho señalando sus virtudes como institución universal e incondicionada frente a los tradicionales sistemas de garantía de ingresos focalizados. Vid. el capítulo siguiente de este volumen.

la cuantía económica se supeditaba a la firma de un convenio de inserción preparado por el trabajador social que atendía la situación particular del beneficiario y en donde éste se comprometía a llevar a cabo determinadas actividades (como planes de desintoxicación o de formación) a cambio de la ayuda económica. En España debido a la descentralización autonómica han convivido diversos sistemas de ingresos de inserción, desde los más desarrollados del País Vasco y Navarra, donde la extensión y generosidad de la ayuda era muy grande, hasta otros puramente simbólicos y escasamente conocidos como el de la Comunidad de Madrid. A nivel legislativo, se dio también una modificación que tendía a suavizar la focalización. Por ello, puede hablarse de cuatro etapas en la configuración jurídica de los ingresos de inserción. En una primera desarrollada a partir de 1989 cuando el País Vasco crea la institución en España y hasta mediados de los 90, los ingresos de inserción se regulan en decretos de los diversos gobiernos autonómicos. Eso les daba poca seguridad porque podría ocurrir que un cambio de signo político en el gobierno modificara los sistemas de garantía de ingresos. Por ello, a mediados de los 90 empiezan a reconocerse en normas con rango de ley, hablando incluso en alguna de ellas de “derecho”. Aunque su configuración como derecho subjetivo tiene lugar en un proceso abortado por la irrupción de la crisis económica donde algunos Estatutos de Autonomía, como el catalán o el andaluz, incluyen la garantía de ingresos en el catálogo de derechos. Así, el Estatuto de Autonomía catalán recoge en su artículo 16 que “todas las personas tienen derecho, de acuerdo con los requisitos establecidos por la ley, a recibir prestaciones sociales y ayudas públicas para atender las cargas familiares” y en el artículo 24 dice expresamente que “las personas o las familias que se encuentran en situación de pobreza tienen derecho a acceder a una renta garantizada de ciudadanía que les asegure los mínimos de una vida digna, de acuerdo con las condiciones que legalmente se establezcan”. Algo semejante hizo el Estatuto de Andalucía cuando en su artículo 23.2 reconoce que “todos tienen derecho a una renta básica que garantice unas condiciones de vida digna y a recibirla, en caso de necesidad de los poderes públicos con arreglo a lo dispuesto en la Ley”. Esta tercera fase, que implicaba la configuración de un derecho subjetivo a un ingreso cuando sus titulares no percibieran otro de otras fuentes o estuvieran a una situación de pobreza, sin embargo, se ha visto frenada como consecuencia de la crisis. No es que se hayan reformado los textos legales para hacer desaparecer ese incipiente derecho que se estaba reconociendo, es que se han

hecho reformas en los decretos de desarrollo de los ingresos garantizados, o directamente en la forma de implantarlos sin necesidad de ninguna revisión legal, con dos objetivos: reducir el número de beneficiarios y dificultar el acceso al ingreso para así frenar la dotación presupuestaria destinada a los mismos con el objetivo de la contención fiscal: “Los diversos gobiernos autonómicos, desde el comienzo de la crisis, han ido tomando una serie de decisiones en relación a los requisitos de acceso a las RMI. En un inicio, parecía que la fuerza con que en las mismas se iban estableciendo normativamente el ser un derecho subjetivo, iba a ayudar a culminar su proceso de consolidación. Sin embargo, de forma paulatina, se han producido diversos cambios, bien en nuevos desarrollos reglamentarios, bien en leyes de acompañamiento a los presupuestos, bien con retrasos en la aplicación o en los procesos normativos... que han ido provocando un endurecimiento del sistema”<sup>27</sup>. Así, en un contexto donde el número de desempleados aumentaba y donde, en consecuencia, el número de beneficiarios debería aumentar de forma proporcional, lo que se produjo fue precisamente lo contrario: una pérdida de extensión y de intensidad gracias al endurecimiento de los requisitos de acceso, logró frenar el aumento del gasto en rentas mínimas de inserción.

Esto ha provocado que las rentas mínimas de inserción no estén sirviendo para el fin para el que fueron diseñadas: “bajo la hipótesis de que los hogares sin ingresos son susceptibles de ser perceptores de rentas mínimas, en el año 2008 el porcentaje de los mismos que percibirían dicha prestación sería del 25,85%, en el 2009 el 33,99%, en el 2010 el 39,64% y por último en el 2011 el 38,72%. La tendencia del porcentaje de hogares beneficiarios, en relación a los potenciales perceptores (hogares sin ingresos), señala que el sistema de prestaciones pierde extensión en el año 2011”<sup>28</sup>. Todo esto ha provocado que el sistema de rentas de inserción, como ejemplo de política altamente focalizada, no haya tenido apenas resultados y no logre cumplir los objetivos para los que en su momento fue diseñado. De hecho, su cobertura es muy reducida y no llega a la población que se encuentra en riesgo

---

<sup>27</sup> VV.AA., *La fragilidad de las Rentas Mínimas de Inserción. Su debilidad aumenta con la crisis. Informe sobre la evolución de las Rentas Mínimas de Inserción desde el comienzo de la crisis (2008-2011)*, Caritas Española, Madrid, Febrero 2013, disponible en [http://www.caritas.es/publicaciones\\_download.aspx?Id=4610&Diocesis=1&Idioma=1](http://www.caritas.es/publicaciones_download.aspx?Id=4610&Diocesis=1&Idioma=1) (última consulta 2/2/2015), pp. 8-9.

<sup>28</sup> Ídem, pp. 4-5.

de pobreza. Con todo y pese a esto que se indica, en los años de la crisis se ha producido un crecimiento del número de perceptores de las rentas de inserción, si bien, dadas las cifras de hogares sin ninguna fuente de ingresos, esa extensión no ha alcanzado a dar respuesta al problema existente. Si en el año 2008, al comienzo de la crisis, 68000 era el número total de perceptores en España, en 2013 ese número alcanzó los 240000<sup>29</sup>. No obstante, en 2013 3 millones de desempleados no recibían ningún tipo de prestación.

Al margen de la precariedad de nuestro sistema de ingresos de inserción para dar respuesta a la ausencia de recursos, su carácter fuertemente selectivo y focalizado es también uno de sus aspectos más cuestionados. Como se ha señalado anteriormente, la reducción de la extensión de los programas se ha hecho de forma encubierta endureciendo los requisitos de acceso sin necesidad de modificar los textos legales donde se han articulado las rentas de inserción, sino en muchas ocasiones modificando los reglamentos de desarrollo o directamente en legislación que acompaña las leyes de presupuestos. Incluso cuando la situación no era de crisis, muchos sociólogos y trabajadores sociales han señalado el efecto estigmatizador de este tipo de rentas que, quizá con la excepción del País Vasco y Navarra, no han alcanzado los objetivos que tenían. Está presente la filosofía asistencialista que delata “la función latente de control-censura social llevada a cabo a través de los ingresos mínimos”<sup>30</sup> donde “con la vista puesta en fines de defensa social, los ingresos mínimos de inserción presentan un planteamiento de utilización de los mecanismos de control y dominación social. Se revisten, ciertamente, de la forma tradicional de una prestación económica en una línea que podíamos considerar dentro de un proceso de profundización del Estado de bienestar y que lleva a desarrollar un derecho con fines distributivos y de garantía de un mínimo vital. Sin embargo, no es cierto que la existencia de estos acuerdos, que algunas regulaciones no dudan en denominar contraprestación, traslucen que las políticas de inserción en que se enmarcan estos ingresos consisten en algo más que el aparente deseo por contribuir al acceso de todas las personas a una condición de ciudadanía social plena”<sup>31</sup>. Más que suponer una respuesta a la cuestión de la exclusión social realmente la intencionalidad que existe es tenerla bajo control.

---

<sup>29</sup> Datos sacados de VV.AA., *VII Informe FOESSA*, cit., 2014, p. 225.

<sup>30</sup> SUSÍN, R., *La regulación de la pobreza*, Universidad de La Rioja, Logroño, 2000, p. 345.

<sup>31</sup> Ídem, p. 341.

Y se puede decir que esta es la filosofía que subyace, en términos generales, a la focalización. Gran parte de los programas selectivos más que estar orientados a la respuesta a un problema, lo que persiguen es su control. De ahí que tengan un efecto estigmatizador que dificulta su percepción positiva por parte de los sectores de población que están fuera del programa y que son los que contribuyen a su mantenimiento económico. La extensión de reformas selectivas en nuestros sistemas de bienestar lo que persigue no es, como se suele argumentar, incrementar la eficiencia en el aprovechamiento de recursos que son cada vez más escasos, sino debilitar las estructuras de bienestar provocando que las clases medias miren con mayores reticencias y reservas los programas focalizados interpretando que los beneficiarios se aprovechan del sistema sin aportar nada a cambio. El objetivo es pasar de un Estado de bienestar entendido con un enfoque de derechos, como una exigencia derivada del reconocimiento de los derechos sociales, a un Estado de bienestar asistencialista, donde la provisión que se hace es la de la pura caridad y donde el discurso de los derechos queda expulsado de la justificación de las instituciones.

Este proceso parece haber alcanzado también a un derecho garantizado de forma universal como era el derecho a la protección de salud. Como es conocido el derecho a la protección de salud viene reconocido constitucionalmente entre los Principios rectores de la política social y económica. Ello no ha sido obstáculo para que progresivamente, a lo largo de los años de vida de nuestra democracia, se haya ido articulando un sistema de garantía universal del derecho a la protección y al acceso a la salud si bien fragmentado en una diversidad de sistemas sanitarios. Aunque nuestro modelo sanitario se ha considerado modélico en muchos de sus aspectos, no hay que dejar de señalar que el gasto por habitante en salud en España siempre se ha situado por debajo de la media de los países de la UE15. Las reformas que se han hecho se articulan en torno a los siguientes puntos.

1) *Introducción del copago sanitario*. Aunque tradicionalmente existía el copago para la población no pensionista, el polémico Real Decreto Ley 16/2012 de 20 de abril de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud extendía y aumentaba este copago a la población jubilada y servicios y prestaciones relacionadas como el transporte sanitario o las prótesis así como a aquellos medicamentos que se dispensaban únicamente en hospitales. La lógica que subyacía parecía

movida con dos fines: por un lado, contribuir a reducir la asfixia financiera de nuestro sistema de salud transferido en gran medida a las Comunidades Autónomas, aumentando además la racionalidad en el gasto farmacéutico y al mismo tiempo articular un sistema de contribución que buscara una cierta equidad. Quizá por ello la nueva regulación establecía que los ciudadanos activos con una renta inferior a 18000 euros anuales tendrían que abonar el 40% del coste de los medicamentos; los que tengan rentas entre los 18000 y los 100000 euros el 50% del coste y aquellos con rentas superiores a los 100000 euros el 60%. Para los jubilados se estableció que aquellos con una pensión contributiva inferior a los 18000 euros tendrían que pagar el 10% del coste de los medicamentos con un tope de 8 euros al mes. Los que cobrasen una pensión contributiva entre 18000 y 100000 euros también un 10% aunque el tope se incrementa hasta 18 euros al mes y, por último, los que cobrasen pensiones contributivas superiores a los 100000 euros anuales tendrían que pagar el 60% del coste de los medicamentos con un límite de 60 euros al mes. Quedaban excluidos los jubilados que cobrasen pensiones no contributivas y los parados que no percibiesen el subsidio de desempleo.

Sin embargo, estas medidas han sido criticadas por perjudicar a colectivos de población que no son los que tienen una mejor posición, en particular, aquellos que habitan zonas rurales, los enfermos crónicos, los mayores de 65 años y los discapacitados<sup>32</sup> estableciéndose por tanto una carga asimétrica en la manera de distribuir los costes del sistema sanitario.

2) *Sustitución de la lógica universalista por la aseguradora*. La garantía universal del derecho al acceso a la salud que inspiraba la Ley General de Sanidad y la Ley General de Salud Pública se lograba con un sistema fragmentado que, no obstante, lograba la cobertura de toda la población, incluso de aquella que estaba en situación irregular a la que solo se exigía el empadronamiento para acceder al sistema de salud público. El sistema era fragmentado porque, por un lado, al ser una competencia cedida a las Comunidades Autónomas en ocasiones se daban ciertas diferencias y asimetrías en relación a los tratamientos disponibles en función del lugar de residencia y, por otro, porque determinados colectivos como el personal del ejército, los jueces o los funcionarios disponían de su propio sistema de salud. El Real Decreto da la vuelta a esta lógica con el siguiente artí-

---

<sup>32</sup> SÁNCHEZ BAYLE, M., “La contrarreforma sanitaria”, *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, n. 123, 2013, p. 64.

culo: “1. La asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud, se garantizará a aquellas personas que ostenten la *condición de asegurado*. 2. A estos efectos, tendrán la condición de asegurado aquellas personas que se encuentren en alguno de los siguientes supuestos: a) Ser trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia, afiliado a la Seguridad Social y en situación de alta o asimilada a la de alta. b) Ostentar la condición de pensionista del sistema de la Seguridad Social. c) Ser perceptor de cualquier otra prestación periódica de la Seguridad Social, incluidas la prestación y el subsidio por desempleo. d) Haber agotado la prestación o el subsidio por desempleo y figurar inscrito en la oficina correspondiente como demandante de empleo, no acreditando la condición de asegurado por cualquier otro título. 3. En aquellos casos en que no se cumpla ninguno de los supuestos anteriormente establecidos, las personas de nacionalidad española o de algún Estado miembro de la Unión Europea, del Espacio Económico Europeo o de Suiza que residan en España y los extranjeros titulares de una autorización para residir en territorio español, podrán ostentar la condición de asegurado siempre que acrediten que no superan el límite de ingresos determinado reglamentariamente. 4. A los efectos de lo establecido en el presente artículo, tendrán la condición de beneficiarios de un asegurado, siempre que residan en España, el cónyuge o persona con análoga relación de afectividad, que deberá acreditar la inscripción oficial correspondiente, el ex cónyuge a cargo del asegurado, así como los descendientes a cargo del mismo que sean menores de 26 años o que tengan una discapacidad en grado igual o superior al 65%. 5. Aquellas personas que no tengan la condición de asegurado o de beneficiario del mismo podrán obtener la prestación de asistencia sanitaria mediante el pago de la correspondiente contraprestación o cuota derivada de la suscripción de un convenio especial. 6. Lo dispuesto en los apartados anteriores de este artículo no modifica el régimen de asistencia sanitaria de las personas titulares o beneficiarias de los regímenes especiales de la Seguridad Social gestionados por la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado, la Mutualidad General Judicial y el Instituto Social de las Fuerzas Armadas, que mantendrán su régimen jurídico específico. A este respecto, las personas encuadradas en dichas mutualidades que hayan optado por recibir asistencia sanitaria a través de las entidades de seguro deberán ser atendidas en los centros sanitarios concertados por estas entidades. En caso de recibir asistencia en centros sanitarios públicos, el gasto

correspondiente a la asistencia prestada será reclamado al tercero obligado, de acuerdo con la normativa vigente”. Hay que señalar que este artículo, que cambia el modelo hacia la lógica del seguro, es contradictorio con la forma que tenemos de financiar la sanidad pública. El sistema de seguro lo que exige es que haya una contribución por parte del asegurado que paga unas primas para enfrentar un riesgo que desconoce y que cubrirá su coste en el caso de que finalmente se materialice. Pero la sanidad pública no se financia con cargo a las prestaciones sino con cargo a los impuestos suponiendo, de hecho, gran parte del presupuesto que tienen que administrar las Comunidades Autónomas. Por tanto, la lógica aseguradora quiere extender la idea de que solo pueden estar cubiertos aquellos que contribuyen, algo que choca con el hecho de que todo el mundo contribuye de una u otra forma, porque todo el mundo paga impuestos, aunque solo sean los impuestos que gravan el consumo, como el IVA.

Esta nueva lógica excluye de la atención sanitaria a los extranjeros en situación irregular así como a aquellas personas que estén excluidas del mercado laboral o nunca hayan accedido al mismo como era el caso de los mayores de 26 años. La alarma que esto suscitó, teniendo en cuenta las elevadas cifras de desempleo juvenil que tenemos en España, hizo que se incluyera en la cobertura a las personas con ingresos inferiores a los 100000 euros, aunque por una vía que puede ser fácilmente modificable. Por otra parte, se garantizaba la atención universal en caso de urgencias, parto y postparto.

El objetivo final en la introducción del selectivismo en la asistencia sanitaria no es otro que minar el apoyo de la clase media al sistema público donde restando recursos se le quiere empujar al aseguramiento privado para así generar una dualidad donde el sistema público quede como algo asistencial, con coberturas muy limitadas y tan solo para las personas con pocos recursos: “en todo caso, se pretende fomentar el aseguramiento privado, para lo que es condición indispensable el deteriorar el sistema público (ya lo vienen haciendo con mucha dedicación especialmente en CCAA como Madrid o Valencia) y conseguir que la clase media alta abandone la utilización de los servicios sanitarios públicos para acabar de hacer cierta la frase de Olof Palme «un servicio para pobres será siempre un pobre servicio»<sup>33</sup>. De esta forma se ha truncado el camino hacia la garantía universal de un

---

<sup>33</sup> Ídem, p. 70.

derecho social, la posibilidad de “culminar satisfactoriamente la evolución iniciada hace más de una década hacia la implantación real y efectiva de un sistema sanitario universal, desgajado por completo del Sistema de S.S.”<sup>34</sup>.

Sin duda, el cambio de lógica que ha supuesto esta modificación en la garantía del derecho a la salud está dentro de la filosofía del nuevo modelo de bienestar que se quiere construir vinculando la titularidad de derechos a la laboralidad y no a la ciudadanía. Esto puede tener graves consecuencias ya que “la expulsión del sistema de cobertura de gran número de inmigrantes (a los que, para trabajar en España coadyuvando a la economía de esta en los prósperos años precedentes, nuestro país no puso impedimentos realmente efectivos), apartado este muy discutido por sus lógicas consecuencias: la desatención de un colectivo como ese, de suyo con un alto grado de vulnerabilidad social, y el riesgo de que con ello el mismo pueda contraer enfermedades más graves o contagiarlas (al ser la atención primaria el medio principal para su detección), el deterioro económico, social y humano de esas personas y sus familiares que supone dicha exclusión, y su incidencia en la salud pública y la cohesión social. Todo ello en eventual contradicción con lo establecido por el art. 43 CE sobre el derecho a la protección de la salud y el deber de los poderes públicos de organizar y tutelar la salud pública”<sup>35</sup>. Por otra parte, habrá que ver como se pronuncia el Tribunal Constitucional al respecto en los recursos de inconstitucionalidad que se han presentado por parte de los parlamentos y gobiernos de diversas Comunidades Autónomas. En este sentido, resulta esparanzadora la argumentación que el Tribunal Constitucional ha desarrollado para no suspender la extensión en la cobertura de la asistencia sanitaria del Gobierno vasco, donde en el Auto de 13 de diciembre de 2012 el Tribunal entiende que la protección a salud es un derecho especialmente relevante y ligado con el derecho a la integridad física que no puede ceder ante un argumento de ahorro económico que además no ha sido justificado ni cuantificado. El Tribunal justifica entonces que las Comunidades Autónomas pueden ser más generosas que la regulación básica establecida por el Estado aunque no

---

<sup>34</sup> LOMAS HERNÁNDEZ, V., “De ciudadano a asegurado o el tránsito inacabado hacia la universalización de la asistencia sanitaria”, *Revista CESCO de Derecho del consumo*, n. 8, 2013, p. 61.

<sup>35</sup> SOUVIRÓN MORENILLA, J. M., “Reformas en la asistencia sanitaria pública, ¿racionalización del servicio o cambio de modelo?”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, n. 85, 2013, p. 33.

entra en si esa extensión vulnera o no el contenido de tal legislación básica, algo que previsiblemente argumentará cuando dicte la correspondiente sentencia. Pero hasta entonces, la argumentación en el Auto que realiza el Tribunal parece apuntar hacia algo que debería ser claro: los derechos y, en particular, cuando está en juego la protección de la salud y en consecuencia, la propia vida, no pueden ceder ante un argumento de ahorro económico pues la protección de la vida es siempre un interés y un bien jurídico superior: “la esencia de la prestación sanitaria no está en su contenido económico sino en la realización efectiva del derecho a la protección de la salud”<sup>36</sup>. Esto, como señala Souvirón<sup>37</sup>, no deja de presentar problemas porque si se les da a las Comunidades Autónomas margen de maniobra se pueden dar asimetrías dentro del territorio nacional en la garantía de derechos tan relevantes, lo que no parecería justificado. Quizá la argumentación del Tribunal Constitucional tendría que ir por la importancia de los derechos que están en juego para así lograr la protección universal del derecho a la integridad física y a la salud, como derechos universales y no del ciudadano, tal y como recogen las declaraciones de derechos humanos internacionales que España ha suscrito y no tanto por la discusión competencial que podría dar como resultado una ineficaz protección de los derechos.

### *2.1.1. Universalismo y selectivismo en el lado del ingreso*

En cualquier caso no tiene sentido analizar el efecto redistributivo de las políticas sociales únicamente desde el lado del gasto. Es preciso detenerse también en el lado del ingreso, pues sólo la adecuada combinación de un sistema de impuestos con un sistema de gastos sociales es lo que puede traducirse en reducción de la pobreza. De hecho, muchas veces las políticas sociales se articulan a partir del sistema impositivo y no directamente a través de transferencias. Como han señalado Murphy y Nagel, la fiscalidad cumple dos funciones principales “(1) Determina qué parte de los recursos de una sociedad estará bajo el control del gobierno para gastarlos de acuerdo con un procedimiento de toma de decisiones colectivo y qué parte se deja al control de los particulares como su propiedad. A esto

<sup>36</sup> ÁLVAREZ GONZÁLEZ, E. M., *Régimen jurídico de la asistencia sanitaria pública*, Comares, Granada, 2007, p. 158.

<sup>37</sup> SOUVIRÓN MORENILLA, J. M., “Reformas en la asistencia sanitaria pública, ¿racionalización del servicio o cambio de modelo?”, cit., pp. 44 y 45.

se denomina división entre lo público y privado. (2) Sirve para determinar como el producto social se comparte entre los individuos tanto en la forma de propiedad privada como en la forma de beneficios suministrados públicamente. A esto se le denomina redistribución<sup>38</sup>. Las dos cosas no están directamente relacionadas, ya que uno puede defender que exista provisión pública de muchos bienes como la salud, la educación, el control social, la seguridad y en cambio estar en contra de la redistribución. De hecho, una de las críticas que se han hecho a algunos de los sistemas de bienestar existentes es que apenas poseen efectos redistributivos aunque el Estado tenga bajo su control algunos sectores.

Tradicionalmente, la filosofía política liberal igualitaria se ha venido preocupando por la distribución de los recursos y, en particular, de las rentas. Diversos autores desde Rawls han venido abordando la cuestión de la igualdad desde la perspectiva de la redistribución de los recursos y se suele identificar la principal labor de los Estados de bienestar con la cuestión redistributiva para lograr una mayor igualdad después de la acción de sus programas que en ausencia de ellos. No obstante, centrarse exclusivamente en este aspecto es hacer un análisis incompleto. Cuando examinamos el funcionamiento de los sistemas de bienestar es necesario ver no solo la evolución y funcionamiento de los diversos mecanismos de distribución de bienestar (universales o selectivos) sino también la forma que tienen de obtener y financiar los recursos que se distribuyen. Solo haciendo un examen conjunto estamos en condiciones de poder valorar la justicia o injusticia de determinadas políticas. La justicia financiera y fiscal y el análisis de las reformas fiscales que se han hecho en España desde el comienzo de la crisis será objeto de un capítulo posterior. Aquí tan solo se quiere dejar constancia de este aspecto a la hora de analizar la filosofía que inspiran estas reformas y como el enfoque neoliberal que las preside sí tiene claro esta correspondencia entre el lado del ingreso y del gasto que tradicionalmente ha sido obviada por gran parte de los autores.

Así, cuando los defensores del selectivismo critican las políticas universales no tienen en cuenta que la adecuada combinación de servicios universales con impuestos altamente progresivos pueden tener un importante efecto redistribuidor solucionando los problemas de pobreza o de escasez

---

<sup>38</sup> MURPHY, L. y NAGEL, T., *The Myth of Ownership. Taxes and Justice*, Oxford University Press, Oxford, 2002, p. 76.

allí donde éstos se encuentran. De hecho, lo que caracterizó a los sistemas de bienestar nórdicos en los años posteriores a la II Guerra Mundial fue la apuesta por prestaciones universales que no se financiaban con cargo a contribuciones sino con cargo a impuestos diseñados de acuerdo con los principios de capacidad económica y progresividad. Las políticas universales de provisión de bienestar parten de la idea de que muchas necesidades deben ofertarse en la forma de bien público. Bienes públicos son aquellos de los que no puede hacerse una distribución individualizada, sino una general. Los autores liberales están de acuerdo con la concepción de la seguridad como un bien público porque el mantenimiento de la misma beneficia a todas las personas, de ahí que parezca justificado que la seguridad se pague vía impuestos y su distribución adopte una forma universal. Frente a eso, cuestiones como la salud, la seguridad social o la educación deberían financiarse según el esquema del seguro, es decir, solo distribuir los bienes entre aquellos que previamente hayan cotizado. No obstante, el bienestar en términos generales, puede ser considerado también como un bien público ya que presenta externalidades positivas: por ejemplo, la protección de la salud de forma universal previene la expansión de pandemias o contagios; la garantía de la educación supone un enriquecimiento de toda la comunidad política o asegurar la cobertura de las necesidades básicas tiene también efectos positivos sobre la seguridad y la prevención del crimen.

Frente a ese modelo, las políticas selectivas siempre han ido de la mano de una financiación contributiva que de alguna manera estigmatiza a los beneficiarios de los programas y deja fuera a potenciales beneficiarios que necesitan insertarse en el programa. Goedemé, cuando analiza los esquemas de protección de ingresos para las personas mayores, señala que dependen de dos factores: si el acceso al sistema de protección está en función de contribuciones pasadas y del tipo de test de recursos que se establece, esto es, de la manera de controlar la condicionalidad. Así, él diferencia dentro de los sistemas de protección contributivos las pensiones *flat-rate*, las pensiones mínimas y las pensiones suplementarias mientras que aquellas que no requieren contribuciones previas son las pensiones básicas, las condicionales y las sociales<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> GOEDEMÉ, T., “Minimum Income Protection for Europe’s Elderly: What and How Much has been Guaranteed during the 2000s?” en MARX, I. y NELSON, K. (eds.), *Minimum Income Protection in Flux*, Palgrave-MacMillan, Nueva York, 2013, p. 110.

¿Qué sería entonces un sistema fiscal universal? Porque obviamente todos los ciudadanos estamos sujetos a las obligaciones tributarias y en ese sentido, teniendo en cuenta las exenciones y desgravaciones que procedan en cada uno de los tributos, se podría afirmar que la sujeción a los impuestos tiene un carácter universal<sup>40</sup>. Sin embargo, en mi opinión, cuando estamos tratando este tema en el marco del debate entre políticas sociales universalistas o selectivas, lo que hay que entender es que cuando se habla de universalidad a lo que se hace referencia es a un impuesto que no tenga en cuenta la capacidad económica del contribuyente como ocurre, por poner un ejemplo, en la mayor parte de los impuestos indirectos que gravan el consumo. El IVA, aun teniendo distintos tramos que en teoría responden a la necesidad del bien objeto de consumo o a otras consideraciones de bienes de interés colectivo que merecen protección, se paga igual independientemente de la renta de que disponga el pagador. Podríamos decir que no es un impuesto selectivo, ya que no atiende a esa capacidad para establecer el tipo de gravamen. En cambio, el IRPF sí tendría este carácter puesto que cuanto mayor es la renta del contribuyente paga una cantidad proporcionalmente mayor. Resulta posible por tanto identificar en este contexto selectividad con progresividad<sup>41</sup>. Aunque se suele decir que los impuestos indirectos son regresivos, como han señalado Murphy y Nagel es preciso diferenciar la progresividad o regresividad de un determinado sistema financiero de su opción por los impuestos directos o indirectos<sup>42</sup>, ya que también en un impuesto sobre el consumo podrían incluirse estructuras de progresividad: “un impuesto sobre el consumo puede alcanzar la progresividad de un impuesto sobre los ingresos siempre que sus tipos estén lo suficientemente

---

<sup>40</sup> Moore diferencia los sistemas impositivos previos a la modernidad como coercitivos donde no había ninguna participación de los pagadores de impuestos en las decisiones de políticas fiscales y los sistemas modernos impositivos como contractuales, donde los ciudadanos a través de sus representantes políticos pueden participar en el diseño de los sistemas impositivos y donde se espera que el pago de estos impuestos suponga unos beneficios para los ciudadanos, normalmente una serie de servicios públicos, vid. MOORE, M., “Between Coercion and Contract: Competing Narratives on Taxation and Governance”, en Bräutigam, D.; Fjeldstad, O. y Moore, M. (eds.), *Taxation and State-Building in Developing Countries*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, p. 36.

<sup>41</sup> Aunque no puedan considerarse términos automáticamente equivalentes. Podríamos imaginar un impuesto con distintos tramos (selectivo) que sin embargo fuera regresivo, esto es, que gravara más a aquellos que menos recursos tienen.

<sup>42</sup> Vid. MURPHY, L. y NAGEL, T., *The Myth of Ownership*, cit.

graduados para hacer frente a las diferentes bases impositivas<sup>43</sup>. De acuerdo con los objetivos de justicia social que están presentes en los Estados sociales, debe ser el conjunto de los impuestos lo que sea progresivo de manera que aquellos que disponen de una renta más elevada han de pagar proporcionalmente más, pero esto debe examinarse desde el conjunto de los impuestos y no de manera aislada cada tributo en particular.

Tradicionalmente, los dos principales impuestos que han servido para financiar las estructuras de bienestar han sido el IRPF que grava fundamentalmente las rentas del trabajo y el IVA que lo que hace es gravar el consumo. Mientras que el primero sí presenta una escalación progresiva (aunque la progresividad en las últimas décadas se ha reducido), el segundo no. Uno de los problemas a los que se enfrenta hoy en día nuestro Estado de bienestar es que con tasas de desempleo muy elevadas nos encontramos con que la recaudación disminuye y no contamos con los ingresos suficientes para mantener el coste de las instituciones de provisión social. Además, el hecho de que el coste de las estructuras de bienestar dependa fundamentalmente de las rentas de los trabajadores y no de la imposición sobre otras fuentes de riqueza, genera un malestar en las clases medias que se sienten sobrecargadas en comparación con los beneficios que reciben de esas instituciones de bienestar.

Parece por tanto indiscutible, si creemos que uno de los objetivos del Estado de bienestar es redistribuir la riqueza entre los más y los menos afortunados, que el sistema financiero necesariamente ha de ser progresivo o, tal y como lo hemos definido en estas páginas, debe ser selectivo. De hecho, una adecuada combinación de políticas fiscales altamente progresivas y políticas sociales universales puede tener el mismo o mayor efecto redistributivo que instituciones con un enfoque claramente selectivo.

Uno de los retos que tiene por delante el sistema de bienestar en España es la definición y reforma de todo el sistema fiscal para, por un lado, atajar el elevado fraude que existe<sup>44</sup> y, por otro, reformular y reestructurar el sistema

---

<sup>43</sup> SHAVIRO, D. N., "Replacing the Income Tax with a Progressive Consumption Tax", *Tax Notes*, n. 5, 2004, p. 97.

<sup>44</sup> Según la Organización Profesional de Inspectores de Hacienda del Estado el volumen de lo defraudado en España se sitúa en torno al 20-25% del PIB, el doble que en otros países de la Unión Europea. Vid. VV. AA., *Lucha contra el fraude fiscal en España. Deficiencias y medidas necesarias*, documento entregado a los grupos parlamentarios del Congreso de los

de impuestos para alcanzar una mayor progresividad ya que las sucesivas reformas que se han venido realizando han ido reduciendo la progresividad del sistema, aumentando los tipos impositivos del IVA o reduciendo los tramos de tipos de gravamen del IRPF.

Uno de los principios que según la Constitución española deben organizar el sistema financiero es el de capacidad económica. Por él, el propio Tribunal Constitucional ha entendido la “exigencia lógica que obliga a buscar la riqueza donde ésta se encuentra”<sup>45</sup>; además este principio fuerza a diseñar los impuestos buscando y gravando aquellos aspectos que revelan capacidad económica: si se estableciera un impuesto sobre una circunstancia que no la manifestara sería inconstitucional. Y esta idea de capacidad económica es también una orientación para el gasto que debe estar destinado a lograr una cierta redistribución de la riqueza, una cierta igualdad material. Ciertamente, una de las reformas que los sistemas de bienestar tienen que afrontar es la de la reforma fiscal, para dar cumplimiento a este mandato constitucional.

La globalización financiera que se ha expandido desde los años 90 ha ido transformando las economías mundiales de productivas a financieras. Esto no significa, obviamente, que la economía real no sea lo fundamental de la riqueza de una determinada nación. Sin economía real, productiva, todo lo demás es un castillo de naipes de endeble equilibrio. Pero al mismo tiempo se ha venido produciendo una *financiarización* de la economía, ya que hoy hay un volumen cada vez más importante de riqueza que se crea en operaciones especulativas que muchas veces son opacas al fisco y que resulta difícil controlar por parte de los Estados. Los sistemas tributarios no pueden seguir descansando en gravar los rendimientos del trabajo, cuando éstos son cada vez más débiles y más escasos y no demuestran capacidad económica o, al menos, no demuestran la mayor capacidad económica. Es necesario realizar reformas que sean selectivas en el sentido de que se centren allí donde hoy se encuentra la riqueza y graven todos esos movimientos especulativos de capitales, de donde podría obtenerse mucho dinero para el sostenimiento de los sistemas de bienestar. Combinando capacidad económica y progresividad, o lo que es lo mismo, aplicando la selectividad en

---

diputados, diciembre 2012, disponible en [http://www.inspectoresdehacienda.org/images/stories/pdf/documentacion/documentosemitidos/diciembre2012\\_grparlamentarios\\_def.pdf](http://www.inspectoresdehacienda.org/images/stories/pdf/documentacion/documentosemitidos/diciembre2012_grparlamentarios_def.pdf).

<sup>45</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 27/1981 de 20 de julio.

el lado del ingreso, el efecto redistributivo de políticas de gasto universalistas puede ser mayor que el de las políticas selectivas, teniendo en cuenta además el ahorro en costes burocráticos y de administración, coste que de centrarse en algún lugar, debería hacerlo en el control del cumplimiento de las obligaciones tributarias de compañías y personas. Esto, no obstante, parece que se debe combinar con una cierta simplicidad en el sistema tributario: se hace, pues, necesario combinar dos aspectos que no siempre resultan sencillos: por un lado la selectividad que grave la riqueza allí donde ésta se encuentra lo que exige controles y un desarrollo administrativo bastante considerable y, por otro, una cierta simplicidad que no convierta el sistema impositivo en un monstruo difícil de administrar. Encontrar un punto de equilibrio entre estos dos extremos no siempre resulta sencillo<sup>46</sup>.

Quizá sería interesante plantear una reforma completa de la forma que tenemos de obtener los ingresos que financian las estructuras de bienestar para hacerlos compatibles con el nuevo contexto económico y con los principios de justicia presentes en los derechos sociales. Seguir considerando el impuesto de la renta como uno de los principales de nuestro sistema tributario no supone haber adaptado los impuestos a la nueva realidad social en la que la mayoría de los trabajadores no tienen una vida laboral continua, sino a intervalos con frecuentes y constantes entradas y salidas del mercado laboral, en la que muchas veces el salario que se plasma jurídicamente no es el real porque hay una parte que se cobra en dinero B, donde las horas que se trabajan exceden las 8 reglamentarias, donde la protección por desempleo se ha reducido considerablemente y en algunos casos es inexistente como en los contratos por obra, etc. El impuesto sobre la renta tenía un cierto sentido cuando había una relación laboral standard de calidad; ahora ésta se ha diversificado y se ha fragmentado y lo que la caracteriza es que la calidad está ya únicamente al alcance de unos pocos. Por tanto, seguir considerando que el impuesto sobre la renta lo único que tiene que gravar

---

<sup>46</sup> Como dicen FJELDTAD, O. H. y MOORE, M., “en la práctica, simplificar significa reducir muchas cosas: la discreción de los administradores para decidir desgravaciones para empresas concretas, proyectos de inversiones o importaciones; el número de impuestos diferentes; el número de tipos de gravamen y de bases impositivas para cada tipo de impuesto; exenciones; la extensión de la progresividad de los tipos impositivos; las tasas marginales elevadas; y el número de procedimientos requeridos para recaudar impuestos y solucionar los potenciales conflictos” en “Tax Reform and State-building in a Globalised World” en Bräutigam, D.; Fjeldstad, O. y Moore, M. (eds.), *Taxation and State-Building in Developing Countries*, cit., p. 237.

es el rendimiento económico del empleo no parece que atienda al principio de capacidad económica. Manteniendo el impuesto sobre los rendimientos del trabajo, hay que poner el acento en otras fuentes de riqueza que hoy manifiestan una mayor capacidad económica. Carece de sentido que las principales compañías del IBEX 35 tengan un tipo efectivo real del 7% mientras que los rendimientos del trabajo están en muchos casos sujetos a tipos de más del 30%.

Las reformas sufridas por muchos países desde el comienzo de la crisis han puesto el foco de atención en impuestos indirectos, como el IVA, que gravan el consumo. Sin embargo, este impuesto tiene un carácter regresivo porque aunque las personas con rentas más elevadas que consuman más pagarán más cantidad, lo cierto es que no hay progresividad. Ello no quita para que en impuestos de este tipo se puedan introducir reformas que los hagan un poco más progresivos, ya que los productos que se consumen, su tipología, muchas veces está en función del nivel de rentas de que se disponga. Por eso parecería justificado que todos aquellos productos destinados a cubrir las necesidades de subsistencia estuviesen exentos, mientras que los productos de lujo tuvieran un recargo. Pero para hacer esto sería necesario jerarquizar en diversos niveles todos los bienes objeto de consumo, lo que no deja de ser complicado y no deja de contener un cierto perfeccionismo moral. Vendría a ser algo así como determinar qué bienes ha de comprar alguien por tener una renta elevada. Sin embargo, la objeción del perfeccionismo se puede sortear sin mucha dificultad: bastaría con hacer un estudio sociológico y económico en el que se pusiera de manifiesto cuáles son los bienes que se consumen distribuidos en función del nivel de renta. Habría que atender también a que los bienes satisfagan o no las necesidades básicas que constituyen el soporte antropológico de los derechos sociales, necesidades como la alimentación, vestido, vivienda, etc. Incluso dentro de la gama de productos que vienen a colmar estas necesidades se podrían introducir distintos tipos impositivos. La única pega que tendría un sistema de estas características sería su complejidad por lo que habría que buscar una división de productos y tipos impositivos que alcanzara un equilibrio entre el fin perseguido (que los que disponen de más renta paguen más) y la eficiencia del propio sistema. Por otra parte esto respondería a un cierta idea de la justicia que está presente en Rawls según la cual deben pagar más

aquellos que se llevan más del acervo común de bienes<sup>47</sup>, no sólo pagarían más los que se llevan más del acervo común de bienes en una dimensión puramente cuantitativa, sino que también lo harían quienes se llevan de ese lote común bienes de una mayor calidad. Sin embargo este principio no es del todo claro y también ha recibido críticas ya que parte de la idea de que hay una cantidad fija de bienes que el consumidor detraería y eso no es así. El consumo estimula la producción y con la producción aumenta el número de bienes que están disponibles<sup>48</sup>. Esta idea, por tanto, puede ser adecuada para justificar un impuesto que grave el uso de recursos naturales que sí son limitados, pero no los bienes de consumo que dependen del nivel de producción que a su vez depende de la demanda existente. La razón para gravar el consumo, en consecuencia, no puede recaer en esta justificación sino en que el nivel de consumo muestra la capacidad económica de una persona, de ahí que sea necesario también introducir esquemas de progresividad en este tipo de impuestos.

Otro problema que presenta dar un mayor protagonismo a los impuestos sobre el consumo como fuente para obtener ingresos es que, si no se combina con un adecuado impuesto sobre la riqueza o el patrimonio, dejaría a salvo el patrimonio ahorrado. Esto se ha puesto de manifiesto en los debates que han tratado de oponer el impuesto sobre la renta al que grava el consumo. Mientras que en el primero los recursos tributan desde un primer momento, *ab initio*, en el segundo se gravan únicamente cuando se utilizan para adquirir bienes. Ante esto se podría señalar que realmente la riqueza tiene utilidad y sentido únicamente cuando se adquieren bienes que de alguna forma convierten ese dinero en oportunidades de disfrute; sin embargo, esto no es del todo así. Alguien que tiene un importante patrimonio ahorrado, aunque sea un consumidor mínimo, disfruta de una posición ventajosa pues ese patrimonio viene a significar una posición de seguridad,

---

<sup>47</sup> “Un impuesto proporcional sobre el gasto puede ser una parte del mejor esquema impositivo. Por una parte, es preferible a un impuesto sobre la renta (de cualquier clase) a nivel de los preceptos de sentido común de justicia, ya que impone una carga de acuerdo con la cantidad de bienes que una persona saca del acervo común y no de acuerdo con la cantidad que aporta (suponiendo que la renta haya sido justamente obtenida). Asimismo, un impuesto proporcional al consumo total (anual) puede contener las exenciones normales para dependientes, etc. Además, trata a todo el mundo de modo uniforme”, RAWLS, J., *Teoría de la justicia*, trad. M. D. González, Fondo de Cultura Económica, 2ª ed., México, 1997, pp. 260-261.

<sup>48</sup> MURPHY, L. y NAGEL, T., *The Myth of Ownership*, cit., pp. 109-110.

prestigio social y oportunidades. R. S. Avi-Yonah resume las ventajas de la riqueza señalando que “confiere poder más allá de su valor de consumo. Este poder es económico, social y político. El poder económico de los ricos deriva de su capacidad para usar su riqueza para invertir en empresas que emplean a miles de personas y con ello pueden dominar grandes sectores de la economía. El elemento social deriva del conocimiento que las otras personas tienen de la potencial capacidad de los ricos para adquirir bienes y contribuir [...] Finalmente, el poder político se deriva de la influencia que con su riqueza pueden hacer en los partidos políticos”<sup>49</sup>. Una serie de ventajas que si nos limitamos a gravar el consumo quedarían exentas y cuestionarían la justicia de todo el sistema ya que los que tienen más no sólo gozarían de esos bienes sino que además tales beneficios quedarían exentos de la tributación. Algo que iría en contra de la propia idea de democracia ya que supone conferir un poder de forma no igualitaria sin ni siquiera hacer pagar por ese poder en forma de impuestos.

Por ello, parece lógico que un impuesto sobre el consumo se complementa con un impuesto sobre el patrimonio. El primero gravaría la riqueza utilizada para adquirir bienes, el segundo la ahorrada. Aunque aquí el problema que se plantea es si esto no sería en último término un caso de doble tributación si en un momento determinado la riqueza ahorrada se decide gastarla consumiendo algún bien. Este es el argumento que se utiliza para defender la eliminación del impuesto sobre el patrimonio: si gravamos la renta y luego la renta ahorrada, estamos sometiendo a imposición dos o más veces la misma riqueza. En mi opinión esto se puede sortear con la progresividad del impuesto sobre el consumo. Si aplicamos tarifas impositivas más elevadas a los bienes con un mayor valor tanto cuantitativo como cualitativo, eso significa que sólo las rentas más elevadas podrían consumirlos. Con lo que sería una manera de gravar la riqueza ahorrada sólo que en vez de hacerlo en el momento del ahorro, se haría en un momento cronológicamente posterior, en el del consumo. No obstante, la riqueza, disponer de un buen patrimonio no solo sirve para comprar, supone una fuente independiente de bienestar, aparte del hecho de que parte de ello pueda ser consumido más tarde como la seguridad, el poder político, el nivel social y, en último término, una mayor libertad. Todo ello supone, en definitiva, una

---

<sup>49</sup> AVI-YONAH, R. S., “Why Tax the Rich? Efficiency, Equity and Progressive Taxation”, *The Yale Law Journal*, vol. 111, 2002, p. 1406.

cierta capacidad económica si entendemos esta en un sentido amplio y no exclusivamente material. Por eso, para equilibrar la posición de los ciudadanos y dar así cumplimiento al ideal igualitario presente en la democracia, parece oportuno también introducir un impuesto sobre el patrimonio que, por las razones antes apuntadas, debería ser también progresivo.

Otro impuesto que se ha venido reduciendo es el de sucesiones. Si bien es cierto que en relación a este tributo, en España se da una enorme disparidad ya que las diversas Comunidades Autónomas, han optado por darle un tratamiento diferente, lo cierto es que cabe plantearse hasta qué punto no conviene volverlo a situar en el debate sobre todo cuando hablamos de lograr una cierta igualdad de oportunidades. Hay que decir que la igualdad de oportunidades, que ha estado siempre presente en la filosofía política liberal, no deja de ser eso, un ideal, ya que el conjunto de oportunidades que tiene una persona es algo difícil de calibrar. El nivel de conocimientos y aptitudes que se den en un hogar, no solo la riqueza entendida en términos monetarios, tiene efectos sobre la igualdad de oportunidades, así como la carga genética que cada persona posee. Lograr una sociedad con una absoluta igualdad de oportunidades, donde luego cada persona sea responsable de las elecciones que haga, forma parte de un imaginario liberal difícilmente realizable. Por eso precisamente se justifican las instituciones de bienestar porque lo que tratan más que lograr una igualdad de oportunidades en el inicio, es lograr la satisfacción de necesidades básicas para que todas las personas tengan un mínimo cubierto exigida por la propia idea de dignidad de la persona, una cierta igualdad de resultados sostenida en el tiempo. Esto no aparta, obviamente, la cuestión de que las disparidades en la herencia y en la riqueza heredada son una fuente importante de desigualdades. Si un sistema tributario cuenta con un impuesto sobre el patrimonio progresivo en gran medida el impuesto sobre las sucesiones puede dejar de estar justificado, ya que independientemente de cuando se produjera el momento del fallecimiento estaríamos gravando de manera continuada en el tiempo esa riqueza que, como se ha señalado, otorga ventajas adicionales a aquellos que la disfrutan. Por tanto, un adecuado impuesto sobre el patrimonio puede hacer innecesario un impuesto sobre sucesiones. Sin embargo, la idea que puede justificar los impuestos sobre las sucesiones está en el principio de reciprocidad. Aunque esa riqueza se grave luego en forma de patrimonio, en el momento de recibirla el heredero paga por recibir un regalo por el que parece no haber hecho nada a cambio. Para el sostenimiento de las insti-

tuciones de bienestar, sería necesario hacer una revisión de los impuestos sobre la sucesiones teniendo en cuenta la posibilidad de dejar exento un cierto nivel y que en cambio aumentara considerablemente cuando la cuantía heredada es muy significativa. Aquí, la filosofía de contribuir en función del volumen de recursos que se cogen del lote social está justificada, ya que aquel que hereda más se apropia de una parte mayor de los recursos sociales.

## **2.2. Condicionalidad o incondicionalidad. La condicionalidad en la nueva filosofía del Estado de bienestar**

Otro aspecto muy ligado a la selectividad o universalidad de los programas es la condicionalidad de los mismos. Sin duda puede decirse que casi todas las políticas sociales contienen alguna forma de condicionalidad. Esta puede hacer referencia a la ciudadanía o a la residencia porque para ser beneficiario de una política social uno tiene que acreditar que reúne una serie de condiciones por muy vagas y generales que éstas sean. No hay por tanto medidas absolutamente incondicionales porque cualquier política social puesta en marcha por algún gobierno va a exigir por lo menos los requisitos de nacionalidad y/o residencia.

Por tanto, cuando se plantea esta cuestión lo que se aborda es el grado de condicionalidad de las políticas sociales. Normalmente los programas selectivos van acompañados de una serie de condiciones difíciles de cumplir, mientras que en los programas universales la condicionalidad es mucho más suave. En esta cuestión hay también implícito un problema de costes, ya que el control del cumplimiento de las condiciones suele conllevar unos gastos administrativos y de gestión que pueden convertirlas en ineficientes desde un punto de vista económico.

Besley apunta a que los esquemas condicionados (o altamente condicionados) suponen unos esfuerzos para los beneficiarios que nunca se les abonan y no se tienen en cuenta. Costes que pueden no tener una naturaleza estrictamente pecuniaria y que hacen referencia al tiempo empleado en rellenar formularios y hacer colas así como el efecto estigmatizador que esto puede tener u otros que sí presentan un carácter más medible en términos económicos como el pago de una tasa para entrar a formar parte de un pro-

grama o el pago de determinados formularios, gastos que normalmente no se abonan al beneficiario una vez que se le ha concedido la ayuda<sup>50</sup>.

Además, los programas condicionados pueden generar las antes referidas trampas de la pobreza o del desempleo. Si los requisitos que se establecen en una determinada política pasan por no disponer de una serie de rentas o de ingresos, puede ocurrir que haya beneficiarios que rechacen ofertas de trabajo precisamente para seguir dentro del esquema de ayudas condicionadas ya que les otorga una mayor seguridad y estabilidad. No obstante, las características del colectivo condicionan en gran medida que se pueda ver atrapado en alguna de estas trampas. Carter y Barret explican que una familia que haya sufrido una disminución de sus ingresos que la haya puesto por debajo del umbral de la pobreza pero que no haya devaluado su base de riqueza o de recursos, esto es, que se encuentra en una posición de pobreza transitoria tiene menos posibilidades de verse atrapada por esta trampa. En cambio, si una familia pierde sus recursos (por ejemplo, su vivienda) es más probable que si se le concede algún programa condicionado se vea atrapada en la trampa de la pobreza. Esto manifiesta que las situaciones más prologadas y estructurales de pobreza son aquellas en las que existe una mayor probabilidad de verse atrapado por las ayudas condicionales<sup>51</sup>.

Políticas excesivamente condicionadas resultan ineficientes, ya que el nivel de test de recursos que hay que desarrollar, al final acaban disparando el coste de la implementación de esa política a la par que crean una cierta estigmatización en sus beneficiarios. Las rentas mínimas de inserción (RMI) ya citadas constituyen el ejemplo prototípico de una política social con alto grado de condicionalidad: no sólo para su acceso es necesario pasar un test de recursos sino que además de forma periódica los trabajadores sociales de los ayuntamientos controlan que efectivamente el beneficiario sigue reuniendo los requisitos para serlo, que cumple con las condiciones que le

---

<sup>50</sup> BESLEY, T., "Means Testing versus Universal Provision in Poverty Alleviation Programs", *Economica*, vol. 57, n. 225, 1990, p. 120. Besley en este trabajo subraya la eficacia de los programas condicionados a la hora de aliviar la pobreza aunque señala que los programas universales o incondicionados pueden tener otras ventajas que escapan al modelo matemático que él propone para evaluar la eficacia de los programas condicionados a la hora de luchar contra la pobreza.

<sup>51</sup> CARTER, M. R. y BARRETT, C. B., "The economics of poverty traps and persistent poverty: An asset-based approach", *The Journal of Development Studies*, vol. 4, n. 2, 2006, pp. 178-199.

han impuesto en el convenio de inserción y que carece de otras fuentes de ingresos.

Siendo así las cosas, y aun asumiendo que en toda política social van a existir condiciones, se puede establecer una gradación en las mismas. Aquellas prestaciones con condicionalidad dura son las que además del test de recursos suelen venir acompañadas de otra serie de requisitos para su acceso, algunos de ellos de carácter cualitativo, como la disposición del potencial beneficiario a la inserción laboral, realizar cursos de formación, realizar tareas en beneficio de la comunidad, etc. Cuanto mayor sea la condicionalidad más difícil será entrar en el programa y eso puede funcionar disuadiendo a las personas que tienen el derecho a solicitarlo. Por ello, en ocasiones, detrás de un diseño excesivamente condicional de un determinado programa social puede esconderse la intención de las autoridades de reducir el volumen de los beneficiarios de esa ayuda como una forma indirecta de lograrlo. Podemos señalar una condicionalidad moderada, cuando las condiciones de acceso a la ayuda o a un determinado programa se limitan a un mero test de recursos; éste sería el caso, por ejemplo, de las becas de estudios que exigen que el nivel de renta familiar no supere unos determinados umbrales. Por último, la condicionalidad suave se da cuando los requisitos se señalan de manera muy vaga y general, esto es, cuando hablamos de la residencia o nacionalidad o, por ejemplo, tener una determinada edad. Dado que, como se ha dicho antes, no hay políticas absolutamente incondicionales, se podrían identificar estas políticas con las que algunos autores denominan incondicionadas. Un caso de este tipo podría ser la renta básica para cuya percepción únicamente se exige la nacionalidad o la residencia y se suele definir precisamente como un ingreso “incondicionado”<sup>52</sup>.

De forma paralela al proceso de acentuación de la focalización de los programas sociales, la nueva filosofía que inspira las reformas que se están efectuando en los Estados de bienestar, tiende a acentuar y a incrementar la

---

<sup>52</sup> Existe una amplia y creciente bibliografía sobre la propuesta de la renta básica. Vid, por todos, RAVENTÓS, D., *Las condiciones materiales de la libertad*, El Viejo Topo, Barcelona, 2007; REY PÉREZ, J. L., *El derecho al trabajo y el ingreso básico*, cit.; CASASSAS, D. y RAVENTÓS, D. (eds.), *La Renta Básica en la era de las grandes desigualdades*, Montesinos, Barcelona, 2011; y RODRÍGUEZ PALOP, M. E., CAMPOY CERVERA, I. y REY PÉREZ, J. L. (eds.), *Desafíos actuales a los derechos humanos: La renta básica y el futuro del Estado social*, Dykinson, Madrid, 2012.

condicionalidad en muchos de los programas ya existentes. Si la idea, como parece, es crear un sistema de bienestar subsidiario y de beneficiencia, lo que se pretende es ir acotando cada vez más el grupo de las personas que tienen derecho a estas ayudas, y la manera de lograr esto es introduciendo condiciones más duras y exigentes para ser beneficiario de los programas sociales lo que afecta a la forma que tenemos de entender lo que son los derechos: “las recientes reformas han establecido requisitos de conducta como condición para ser elegible y esas condiciones han cambiado la forma que tenemos de concebir los derechos y deberes en la provisión de bienestar por parte del Estado”<sup>53</sup>. Se puede decir que detrás del incremento de la condicionalidad hay tres ideas que se pueden resumir en estos tres conceptos: “control”, “capacidad” y “contribución”<sup>54</sup>. La nueva filosofía pretende extender la idea de que el bienestar no es algo que el Estado deba a dar a cambio de nada: los beneficiarios deben cumplir, de acuerdo con su situación y su capacidad, con un deber recíproco de contribución. Quien no cumpla con ese deber pierde el derecho a ser beneficiario. Para poder articular esto, con un esquema de mayor condicionalidad, los controles deben incrementarse y ser efectivos.

En resumen, detrás de reformas que acentúan la condicionalidad, más que la idea de la contribución o del merecimiento, lo que encontramos es la voluntad política de recortar el número de personas beneficiarias de las instituciones de bienestar. Los sistemas condicionales muchas veces implican unos controles tan duros que afectan la autoestima y la dignidad de los beneficiarios funcionando en la práctica como instrumentos que desincentivan a los potenciales peticionarios aunque cumplan con todos los requisitos para acceder al programa, lo que a la larga no solo prolonga y no soluciona el problema sino que puede traducirse en un incremento de la desigualdad. De hecho, en muchas ocasiones, las personas que recurren a las instituciones de bienestar tienen particulares problemas que los sistemas condicionados no hacen sino aumentar.

Aunque, como se ha dicho previamente, la condicionalidad de una u otra forma es algo siempre presente, el discurso de los derechos se basa más en

---

<sup>53</sup> PAZ FUCHS, A., *Welfare to Work. Conditional Rights in Social Policy*, Oxford University Press, Oxford, 2008, p. 49.

<sup>54</sup> HARRIS, N., “Conditional Rights, Benefit Reform and Drug Users: Reducing Dependency?”, *Journal of Law and Society*, vol. 37, n. 2, 2010, p. 238.

la tendencia hacia la incondicionalidad, esto es, al reconocimiento de ese derecho simplemente por el hecho de ser ciudadano o residente. Esto no supone obviar los deberes que conlleva siempre todo derecho, pero el reconocimiento de estos derechos y deberes no se puede condicionar a cumplir con una serie de conductas o de comportamientos porque en ese caso ya no estamos hablando de derechos sino de caridad con condiciones. La condicionalidad y la reciprocidad realmente están creando barreras que afectan negativamente la participación social y el estatus de los beneficiarios<sup>55</sup>.

### **2.3. Individualismo y familiarismo. Las políticas de bienestar y la familia**

Otro de los factores a tener en cuenta cuando se diseñan las políticas de bienestar es su relación con la familia y hasta qué punto promueven o no la vida y la conciliación familiar. En esto, como en tantas otras cosas, la tipología de los Estados de bienestar ha sido diversa. Korpi diferencia tres modelos atendiendo a si las políticas públicas promueven el trabajo masculino fuera de casa y el trabajo femenino en el hogar o si promueven la participación de la mujer en el mercado de trabajo incentivando así que los hogares cuenten con dos fuentes de ingresos. Siguiendo esto diferencia tres tipologías: a) el modelo de familia tradicional, que incentiva a través de la política fiscal el trabajo femenino en casa y donde la integración de la mujer en el mercado laboral es reducida; este sería el caso de Alemania; b) el modelo basado en el mercado, que se centra en eliminar las barreras de acceso de la mujer al mercado de trabajo pero sin desarrollar ninguna política social activa para el cuidado de los hijos, caracterizándose por una menor presión fiscal, como sería el Reino Unido y, en tercer lugar, c) el modelo de ingresos y cuidado que intenta favorecer la integración de la mujer en el mercado de trabajo a la par que una distribución más justa del trabajo doméstico, mediante una fiscalidad individualizada, que sería el modelo que ha venido desarrollando Suecia y que viene acompañado de un desarrollo de políticas sociales que tratan de facilitar estos objetivos<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> Ídem, p. 263.

<sup>56</sup> KORPI, W., "Faces of inequality: Gender, class, and patterns of inequalities in different types of welfare states", *Social Politics*, vol. 7, n. 2, 2000, pp. 127–191. Ferrarini y Duvander parten de esta tipología para hacer su propio análisis, vid. FERRARINI, T. y DUVANDER, A. Z., "Earner-Career Model at the Crossroads: Reforms and Outcomes of Sweden's Family

No obstante, la claridad de esta tipología se está abandonando con recientes reformas legislativas que convierten los modelos en mixtos incluyendo en algunos de ellos elementos contradictorios: Ferrari y Duvander señalan que la legislación alemana reciente parece combinar elementos del modelo sueco sin abandonar muchos de los elementos de las políticas tradicionales<sup>57</sup>.

En mi opinión, partiendo del valor de la igualdad que consagran los textos constitucionales y la Declaración de derechos humanos, así como de la protección de la familia como uno de los objetivos de todo Estado, un Estado de bienestar robusto y desarrollado debe caracterizarse por lograr la protección de la institución familiar. En este sentido se observa una cierta contradicción entre lo que son los discursos oficiales y las políticas reales que se llevan a cabo: en los países del sur la institución familiar ha sido siempre muy importante en parte porque pertenecen a la tradición católica; sin embargo, las políticas que se han desarrollado no han promocionado la institución familiar porque la han hecho responsable de la provisión del bienestar dificultando su desarrollo. La ausencia de un servicio público de guarderías y la carencia de provisión pública de servicios de dependencia hacen que el Estado cumpla un papel muy subsidiario en la provisión del bienestar y de alguna forma dificulta el acceso de la mujer al mercado de trabajo, quedando la mujer recluida en casa al cuidado de sus descendientes y ascendientes. La retórica de defensa de la familia se ve así puesta en evidencia por políticas que dificultan su desarrollo e impiden a las mujeres tener hijos. En cambio, en los países nórdicos de los cuales quizá el ejemplo más significativo es Suecia, mientras que la importancia de la familia parece menor, las políticas públicas ayudan y promueven la formación de las familias y la natalidad. Es interesante centrarse un poco en el caso sueco si tenemos en cuenta que tiene una de las tasas de natalidad más elevadas de la Unión Europea a la vez que una alta inserción laboral de las mujeres.

Básicamente el modelo sueco se ha basado en tres pilares: en primer lugar, la existencia de un servicio público de cuidado a los menores, en se-

---

Policy in Comparative Perspective”, *International Journal of Health Services*, vol. 40, n. 3, 2010, pp. 373-398. Una obra completa que analiza los diversos modelos de políticas familiares en los Estados de bienestar es FERRARINI, T., *Families, States, and Labour Markets: Institutions, Causes, and Consequences of Family Policy in Post-War Welfare States*, Edwar Elgar, Cheltenham, 2006.

<sup>57</sup> FERRARINI, T. y DUVANDER, A., “Earner-Career Model at the Crossroads”, cit., pp. 376-377.

gundo lugar, una baja por maternidad (y paternidad) prolongada que ha ido extendiéndose y aumentando con el paso de los años y en último lugar, pero no menos importante, en un sistema impositivo individual y no familiar. Todo ello presidido por la idea de igualdad entre los géneros y que no solo tiene que ser la mujer la que se haga cargo del *care work*. En 1974 Suecia fue la primera democracia europea que introdujo una baja por paternidad y maternidad que era compartida por ambos cónyuges, una baja que era pagada por el Estado durante seis meses y que los padres podían dividirse como ellos prefirieran. En los años 80 se fue prolongando hasta alcanzar el año, añadiéndose un período adicional de tres meses con una proporción menor de ingresos. En 1994 se introdujo la reserva como mínimo de un mes para cada uno de los progenitores lo que significa que uno solo de ellos no podía aprovechar todo el período salvo que solo uno tuviera la custodia del niño o se tratara de madres solteras. En 2002 el tiempo reservado para cada progenitor se extendió a los dos meses. Desde entonces el período de baja es de 16 meses de los cuales 13 los padres reciben el 80% de su salario, dinero que se paga por el Estado pero que en muchas ocasiones es complementado por las empresas gracias a los convenios colectivos. Una vez finalizado este período los niños suelen ingresar en el servicio público de guarderías, de forma que en la actualidad el 77% de todos los niños entre uno y tres años son sus usuarios y el 97% de los niños entre cuatro y cinco años. El coste para las familias de estos servicios de guardería es muy reducido, siendo un máximo del 3% de los ingresos netos del hogar para el primer hijo, un 2% para el segundo y un 1% para el tercero. Además los trabajadores de estos servicios públicos tienen un elevado nivel de formación<sup>58</sup>.

La fiscalidad individual en Suecia no se alcanzó plenamente hasta los años 90, porque con anterioridad existía una deducción fiscal si había una esposa dependiente económicamente, aunque era escasamente significativa. La completa individualización de la fiscalidad combinada con una progresividad muy marcada “favorece la existencia de hogares con las dos personas trabajando y aportando ingresos medianos o bajos frente a hogares con un solo trabajador que aporta ingresos más elevados”<sup>59</sup>. Este modelo, tan distinto del que conocemos en países como España, ha resultado en la práctica protector de la institución familiar. Algo que se ve reflejado en las

---

<sup>58</sup> Ídem, pp. 377-379.

<sup>59</sup> Ídem, p. 379.

tasas de pobreza infantil: aquellos países que siguen un modelo como el sueco presentan las tasas más bajas de pobreza infantil, mientras que los modelos con una orientación mercantil presentan las más elevadas, siendo los sistemas más tradicionales los que presentan unas tasas medias tendiendo a elevadas en comparación con el resto de países occidentales<sup>60</sup>. Incluso hay estudios que correlacionan las bajas por maternidad y paternidad más extensas con menor mortalidad infantil<sup>61</sup>.

Es cierto que este tipo de políticas también han sido criticadas desde el punto de vista de la integración laboral de la mujer señalándose que, en muchos casos, al disfrutar de períodos tan extensos de baja maternal, las mujeres pierden sus capacidades y acaban sufriendo un freno en su carrera profesional. Si bien esto puede ser cierto, también es de justicia resaltar el carácter voluntario que tienen estas bajas que permiten sin duda conciliar la vida familiar con la laboral, elementos estos que siempre pueden estar en tensión y que debe ser cada individuo el que decida qué equilibrio desea mantener entre ellos. Lo que deben hacer las instituciones es favorecer la protección de la familia (que es un deber constitucional) y, a la vista de las evidencias y de los estudios, modelos con sistemas de provisión de cuidados infantiles públicos, con bajas por paternidad generosas ayudan a que una persona no tenga que verse obligada a renunciar a tener hijos si ese es su deseo.

En España, las políticas de protección a la familia nunca han estado desarrolladas. Sobre los hombros de la familia recae gran parte de la provisión del bienestar. La llamada Ley de Dependencia era un tímido intento de aliviar o ayudar en el cuidado de las personas dependientes, pero los recortes como consecuencia de la crisis parecen que se la han llevado por delante. Además la implantación de esta Ley nunca se hizo de acuerdo con la exposición de motivos y la filosofía que la inspiró. El propósito de la Ley era desarrollar unos servicios sociales que pudieran atender a la persona dependiente bien en casa o bien en centros especializados. Se consideraba que había un sector, el del trabajo social, que comparándolo con el desarrollo que tiene en otros países de nuestro entorno, tenía un amplio margen de crecimiento. Así la Exposición de Motivos señalaba “se trata ahora de

---

<sup>60</sup> FERRARINI, T., *Families, States, and Labour Markets*, cit., p. 114.

<sup>61</sup> TANAKA, S., “Parental leave and child health across OECD countries”, *Economic Journal*, n. 115, 2005, pp. 7–28.

configurar un nuevo desarrollo de los servicios sociales del país que amplíe y complemente la acción protectora de este sistema, potenciando el avance del modelo de Estado social que consagra la Constitución Española, potenciando el compromiso de todos los poderes públicos en promover y dotar los recursos necesarios para hacer efectivo un sistema de servicios sociales de calidad, garantistas y plenamente universales<sup>62</sup>. Las ayudas a las familias aparecían como una vía subsidiaria y sustitutoria de la prestación de la ayuda por personal especializado que tendría que tener un carácter excepcional y extraordinario. Además las prestaciones contempladas en la Ley se configuraban como auténticos derechos subjetivos y no como prestaciones gratuitas de las administraciones. Sin embargo, desde los primeros momentos de la puesta en marcha de la Ley, que en cierto modo coincidieron con las primeras señales que alertaban del comienzo de la crisis, las Comunidades Autónomas optaron más por la vía de la ayuda en metálico sin preocuparse del desarrollo de esta red de servicios sociales que a priori les parecía más difícil y costosa: “esta desviación se concreta en la continuidad de la realización de las tareas de cuidado por parte de las mujeres de las familias, que ya tradicionalmente eran las encargadas de las mismas, pero que ahora reciben una ayuda económica y son incluidas en la Seguridad Social”<sup>63</sup>. Eso ha ayudado también a que cuando el color del gobierno cambió, el recorte de las ayudas a la dependencia fuera relativamente sencillo<sup>64</sup>. Hoy se puede decir que el sistema de ayuda a la dependencia en

---

<sup>62</sup> Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

<sup>63</sup> BARBADILLO GRIÑÁN, P. y GÓMEZ GARCÍA, M. V., “El cuidado como responsabilidad. Consecuencias no deseadas en la aplicación de la Ley de Dependencia”, *Astrolabio*, n. 11, 2010, p. 50.

<sup>64</sup> Además de una asimetría a la hora de poner en marcha la Ley que muchas veces respondía al color del Gobierno autonómico: “Llama la atención el distinto tiempo con el que la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia se ha venido aplicando en las distintas autonomías. Así, es la Comunidad Autónoma de Andalucía la que viene conociendo el mayor número de solicitudes y de personas atendidas por el SAAD, sólo superada en términos porcentuales por Cantabria y La Rioja. Del total de solicitudes presentadas a 1 de marzo de 2011 –que superaban la cifra del millón y medio– el 26% correspondieron a esta Comunidad, seguida de lejos por Cataluña (15,5%): El número de personas que reciben una prestación en Andalucía ascendía en aquel momento a 186.131, lo que representaba un 2,2% de su población. En el otro extremo habría que situar a la Comunidad Valenciana y Madrid al tratarse de los dos territorios donde el SAAD se ha venido implantando con mayor lentitud”, PÉREZ YÁÑEZ, R. M., “El proceso de implantación e implementación del sistema de atención a la dependencia”, *Temas Laborales*, n. 112, 2011, p. 333.

España es una obra incompleta e inacabada y no ha logrado alcanzar ninguno de los objetivos que tenía. Las familias son las que siguen haciéndose cargo de la provisión de bienestar cuando hay una persona dependiente con el consecuente efecto negativo que ello tiene sobre las mujeres ya que son estas las que se encargan de atender a los familiares en ocasiones viéndose obligadas, si lo tenían, a renunciar a su empleo. En una situación de desempleo creciente y de ausencia de recursos económicos en muchas familias, provoca que estas prefieran la ayuda económica a la asistencia, aunque el problema es que puede que ese dinero no se esté destinando a cubrir las necesidades de la persona dependiente sino al mantenimiento de las necesidades de subsistencia del hogar. No se ha externalizado la provisión de bienestar sino que, en el mejor de los casos, se cuenta con una ayuda económica que puede servir para paliar parcialmente las necesidades específicas que puede tener una persona dependiente<sup>65</sup>. Pero tampoco hay un seguimiento para evaluar si esa familia que recibe la prestación económica está efectivamente colmando las necesidades de la persona dependiente: “si se tiene en cuenta que apenas se está llevando a cabo un seguimiento de la situación de las personas que reciben cuidados no profesionales en su entorno familiar, resulta muy preocupante que las Administraciones no puedan garantizar si están o no adecuadamente atendidas más de 300.000 personas especialmente vulnerables por su situación de dependencia”<sup>66</sup>. Según el último informe publicado por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad con datos a diciembre de 2013, el número de personas dependientes a las que se les había concedido la prestación ascendía a 753.842 mientras que había 190.503 que estaban esperando a que su expediente se resolviera. Por lo tanto, en los tres últimos años, 2011, 2012 y 2013 se ha producido un estancamiento en el reconocimiento del derecho

---

<sup>65</sup> “La ley ha producido un cambio del familiarismo por defecto a un familiarismo soportado en la mayoría de las Comunidades donde la ratio de prestaciones económicas supera el 70% y abre la posibilidad de evolucionar hacia un familiarismo opcional en aquellas Comunidades que muestran una ratio de prestaciones económicas más moderadas combinado con buenas ratios de beneficiarios”, KRÜGER, K. y JIMÉNEZ, E., “La Ley de Dependencia, ¿un cambio en el régimen de bienestar español? Familiarización versus profesionalización”, *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XVII, n. 436, 2013 (disponible en <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-436.htm>).

<sup>66</sup> RAMÍREZ NAVARRO, J. M., “Impacto de la Ley de Dependencia en los Servicios Sociales Generales”, *TS Nova. Trabajo Social y Servicios Sociales*, n.3, 2011, p. 28.

a las personas afectadas por la dependencia<sup>67</sup>. Este estancamiento se debe a los obstáculos administrativos que han puesto algunas Comunidades Autónomas para frenar el incremento del número de personas que podían estar en situación de solicitar la ayuda. Por otra parte, hay un reparto casi al 50 % entre las prestaciones en especie y las económicas ya que el 56% son servicios y el 44% son ayudas económicas en diciembre de 2013.

Por otro lado, en España la baja por maternidad sigue siendo escasa, la baja por paternidad es una cosa simplemente testimonial a la que muchos padres renuncian y el servicio público de guarderías es casi inexistente. Todo esto, en un contexto como el presente, con altas tasas de desempleo y de empleo precario e incierto, provoca que la decisión de tener hijos tenga que ser pospuesta una y otra vez por aquellos padres que estarían en la edad más adecuada de tenerlos. Y cuando se tienen, la pobreza infantil alcanza cotas alarmantes sobre todo si comparamos las cifras de España con las del resto de países de la UE15. Según el Informe *El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de riesgo de pobreza y exclusión social en España 2009-2013*<sup>68</sup> presentado en enero de 2015 por EAPN España, la tasa de pobreza infantil en 2013 llegó a un 26,7%; esto supone que 1 de cada cuatro niños menores de 16 años se ve afectado por el riesgo de la pobreza o exclusión, sufriendo privaciones relativas a la alimentación, el vestido, el agua caliente o la calefacción. Este es un dato muy alarmante, ya que pone de manifiesto como las consecuencias de la crisis y la ausencia de empleo y de recursos económicos de los padres se ha cebado sobre todo con la población más vulnerable, como son los niños. Y pone de manifiesto cómo en España no hay políticas efectivas de protección a la familia ni de protección a la infancia, como este es uno de los aspectos del sistema de bienestar español que nunca ha sido suficientemente desarrollado: “no hay niños ricos en familias pobres, por lo que sería suficiente con proveer

---

<sup>67</sup> En diciembre de 2011 el número de personas que tenían reconocida su pertenencia al sistema ascendía a 738.587; un año después, en diciembre de 2012 a 751.551 y en diciembre de 2013 a 753.842. Vid. *Resumen evaluación 2013. Sistema para la autonomía y la atención a la dependencia*, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Madrid, 2014 (disponible en [http://www.dependencia.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/res\\_evalsaad2013.pdf](http://www.dependencia.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/res_evalsaad2013.pdf))

<sup>68</sup> LLANO ORTIZ, J. C., *El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de riesgo de pobreza y exclusión social en España 2009-2013*, EAPN España, 2015 (disponible en [http://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/recursos/1/1423562245\\_20150208\\_el\\_estado\\_de\\_la\\_pobreza\\_seguimiento\\_del\\_arope\\_2013\\_listo.pdf](http://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/recursos/1/1423562245_20150208_el_estado_de_la_pobreza_seguimiento_del_arope_2013_listo.pdf)).

datos para evaluar la pobreza de las familias, sin embargo, los datos sobre menores deben destacarse específicamente porque la pobreza y privación les afecta de manera especial y, por tanto, requieren medidas específicas de apoyo”<sup>69</sup>. Esta incidencia es mayor en los hogares monoparentales, que son los que tienen más dificultades a la hora de satisfacer las necesidades de los menores de edad.

Las ayudas a la infancia y la población infantil pueden adoptar, como el resto de políticas, un enfoque universalista o selectivo, condicional o incondicional. Como se recordará una de las medidas más discutidas del gobierno presidido por José Luis Rodríguez Zapatero fue una ayuda universal a las madres con ocasión del nacimiento de un hijo de 2500 euros que fue aprobada en julio de 2007 y que posteriormente fue eliminada en 2010. Tenían derecho a esta prestación todas las madres que hubiesen tenido o adoptado un hijo. Se trataba de una ayuda con una condicionalidad muy suave ya que el único requisito exigido para solicitar la ayuda era ser español o haber residido en España de forma continuada durante al menos dos años antes del nacimiento del hijo o la adopción. En el caso de las madres solteras, familias numerosas o con hijos con discapacidad, la ayuda subía 1.000 euros más. La ayuda recibió numerosas críticas tanto desde el lado de la derecha y de la izquierda precisamente por su carácter universal y porque no atendía al nivel de ingresos del hogar donde se producía el nacimiento. Y quizá el problema no residía en su universalidad e incondicionalidad, sino más bien en que no dejaba de ser una medida con un cierto componente electoralista, que no venía a colmar el déficit de la política de protección a las familias que tradicionalmente ha existido en España. Así, pese a las críticas de despilfarro que se escuchaban, realmente elevaba una décima el porcentaje del PIB destinado a la familia<sup>70</sup> y, al ser una aportación en el momento del nacimiento, no tenía en cuenta los elevados costes de alimentación, higiene, educación y cuidado que tienen los niños en sus primeros años de vida. Pero en España nunca hemos tenido una política de sostenimiento de ingresos a la infancia, lo que se pone de manifiesto con las cotas tan elevadas de pobreza infantil existentes. La incondicionalidad y la universalidad en la política de mantenimiento de ingresos a los menores de edad, creo que es difícil de discutir. Y lo es porque la pobreza de los niños se debe a la pobreza de sus

<sup>69</sup> Ídem, p. 16.

<sup>70</sup> HERRANZ, D., “Mucho bebé para tan poco cheque”, *Escritura pública*, n. 49, 2008, p. 43.

progenitores. Aun si admitiéramos que los pobres son responsables de su suerte (cosa bastante discutible), desde luego un niño no es responsable de haber nacido en un hogar con recursos o en un hogar sin ellos. Los derechos de los niños demandan que todos se desarrollen en igualdad de condiciones para que puedan educarse, alimentarse y crecer de manera adecuada. Este es un derecho absoluto y que admite poca discusión, que debe articularse, como derecho universal que es, con las correspondientes garantías universales ya que eso hace que su articulación sea más eficiente. Una vez más, el selectivismo debe quedar reducido al lado del ingreso.

Falta en España desarrollar un pilar de los sistemas de bienestar que resulta ineludible: el de la promoción de la familia. Y quizá para hacerlo los pasos que habría que seguir son los del modelo sueco si realmente se quiere que la mujer pueda conciliar lo laboral con lo personal e ir dando pasos para aumentar la baja por maternidad y paternidad, incrementar el servicio público de guarderías e iniciar una reforma fiscal que siguiendo el mandato constitucional incremente la progresividad y vaya caminando hacia la individualización del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Junto a esto, tiene que desarrollarse una política de mantenimiento de ingresos de los menores porque la pobreza infantil probablemente es el problema más relevante y más urgente que hoy tiene encima de la mesa el Estado de bienestar español. Esas políticas de ingresos se deberían articular en la forma de un ingreso universal para todos los menores de edad entre 0 y 16 años que recibirían las madres y que supondrían una manera de evitar, cualquiera que fuera la posición del hogar en el mercado laboral, que los menores de edad vieran sin cubrir sus necesidades más fundamentales de alimentación, abrigo y educación.

### **3. ¿SE DEBE SEGUIR VINCULANDO EL BIENESTAR AL EMPLEO?**

Los diversos modelos de Estados de bienestar, tras la II Guerra Mundial, se construyeron alrededor del mercado de trabajo, de un mercado de trabajo con unas características muy diferentes al que ahora tenemos. En primer lugar, porque en una Europa que había sido destruida, su reconstrucción precisaba de mucho empleo: había un gran margen para el crecimiento de las economías y eso se traducía en una situación de bajos niveles de des-

empleo y en una vida laboral de la ciudadanía más o menos segura, estable y sin riesgos. En segundo lugar, la economía todavía no operaba a escala global como hoy lo hace, con lo que el margen de control que el Estado tenía sobre ella era superior al que existe en la actualidad. Dominelli define la globalización como un nuevo modelo de organización social creado por los capitalistas con el objetivo de conducir las relaciones sociales dentro de la economía mundial, lo que ha llevado a la aparición de un mercado global y la internacionalización de los tradicionales Estados nación. En el campo que nos ocupa, que es el del bienestar, la globalización habría supuesto la entrada de la disciplina y los criterios mercantiles en la provisión del bienestar<sup>71</sup>.

A todo ello se une el incremento del desempleo que viven las economías occidentales; un incremento que, pese a que conoce épocas de mayor o menor alcance, tiene un cierto componente estructural y que implica un esfuerzo en el gasto de los sistemas de bienestar. Por ello, desde los años 90 y a la vista de la sucesión de fases de crisis que desde entonces se han sucedido en la economía, muchos de los sistemas de bienestar han intentado reformar el mercado del trabajo y la vinculación existente entre bienestar y empleo. Por un lado, casi todos los sistemas de bienestar han hecho reformas en su regulación laboral recortando el conjunto de derechos laborales que ofrecían una cierta estabilidad a los trabajadores; esto ha deteriorado la relación laboral hasta el punto que la precariedad, que en ciertos momentos fue una excepción, hoy en algunas economías como la española, es la relación laboral estándar: “hoy en día”, explica Kalleberg, “el empleo precario se ha extendido a todos los sectores de la economía y ha llegado a ser mucho más extendido y generalizado: los empleos profesionales y de gestión y dirección son también precarios en estos días”<sup>72</sup>. Esa precariedad es evidente al observar como se acorta la vida que un trabajador pasa en una empresa, como crece el desempleo de larga duración, como se incrementan el número de contratos temporales, cómo el trabajador percibe que su vida laboral vive amenazada. Todo ello responde a un intento de trasladar los riesgos que antes asumía el empresario a las espaldas del trabajador. Las

---

<sup>71</sup> DOMINELLI, L., “Neo-liberalism, Social Exclusion and Welfare Clients in a Global Economy”, *International Journal of Social Welfare*, n. 8, 1999, p. 14.

<sup>72</sup> KALLEBERG, A. L., “Precarious Work, Insecure Workers: Employment Relations in Transition”, *American Sociological Review*, vol. 74, n. 1, 2009, p. 6. STANDING, G. habla del precariado como una nueva clase social, vid. *The Precariat. The New Dangerous Class*, Bloomsbury, Londres, 2011.

consecuencias de esta precariedad se traducen en un incremento de las desigualdades y un daño moral y desequilibrio psicológico en las familias<sup>73</sup>. En la narrativa neoliberal cuya hegemonía invade la interpretación de la causa de la crisis y las soluciones que se pueden buscar, la causa del desempleo es la rigidez de la protección laboral. Por eso es necesario introducir medidas flexibilizadores que resten la protección causante de que no se alcance ese punto de equilibrio mítico que se tiene que dar en los mercados perfectos.

Flexibilidad aparece como el concepto clave con el objetivo de adaptar la oferta de trabajo a la demanda del mismo que hacen las empresas. Lo que se busca, por tanto, es, por un lado, la flexibilidad externa, esto es, facilitar los despidos y las nuevas contrataciones, por otro la interna, que no existan obstáculos para que el empresario pueda modificar la organización y los tiempos de trabajo en función de las necesidades de la compañía y por último, salarial, mediante la congelación salarial, la introducción de salarios variables en función del logro de objetivos, etc. En este contexto, surge un nuevo concepto que forma parte del núcleo de la nueva filosofía del bienestar que parecen perseguir los viejos Estados de bienestar: la flexiseguridad, cuya finalidad sería “manejar la creciente flexibilidad de las relaciones laborales con una seguridad laboral inferior y una decreciente elegibilidad (oferta) a los subsidios sociales”<sup>74</sup>. Es decir, se trata de aumentar la flexibilidad reduciendo los derechos laborales que protegían la posición del trabajador y, al mismo tiempo, ofrecerle la seguridad de que fácilmente puede encontrar un nuevo empleo. Este concepto de flexiseguridad se acuñó en Dinamarca a finales de los años 90. Y, sin duda, el caso danés es un caso de éxito puesto que ha logrado cierta facilidad para despedir y contratar, al mismo tiempo que planes de formación continua a lo largo de toda la vida de los trabajadores y un sistema generoso de ayudas que ofrecen protección en caso de desempleo. El modelo de flexiseguridad abandona los medios tradicionales de negociación colectiva para individualizar la relación laboral haciendo responsable al trabajador de mantener su empleo o encontrar uno si lo pierde, pero ofreciéndole los medios necesarios para que lo consiga a través de planes de formación que estén adaptados a las necesidades del mercado en cada momento: “Dinamarca se tiene como ejemplo de combinación exitosa de flexibilidad y seguridad a través del llamado *triángulo*

<sup>73</sup> KALLEBERG, A. L., “Precarious Work, Insecure Workers”, cit., pp. 6-10.

<sup>74</sup> QUINTANA HERNÁNDEZ, J. M., “¿Flexibilidad laboral, flexiseguridad o flepotación?”, *Lan Harremanak*, n. 26, 2012, p. 142.

*de oro*: baja protección en el puesto de trabajo, generosas prestaciones de desempleo y eficaces políticas activas de empleo, particularmente, la formación<sup>75</sup>.

La cuestión es si este modelo que, sin duda parece estar funcionando en Dinamarca, puede funcionar en otros países cuyo mercado laboral es distinto como en España. Y es que el desempleo en Dinamarca nunca ha sido muy elevado. De acuerdo con los datos de Eurostat, antes del comienzo de la crisis, el desempleo en Dinamarca era de un 3,8%, pasando en 2009 a un 6%, y alcanzando su máximo un 7,6% en 2011, el peor año de la crisis. Los últimos datos disponibles en Eurostat nos indican que en 2013 el desempleo había comenzado a reducirse y estaba en un 7%. Los peores datos de Dinamarca en el momento más duro de la crisis son inferiores a cuando en España la economía iba bien, ya que en 2007 nuestra tasa era de un 8,2% llegando a un 21,4% en 2011 y un 26,1% en 2013. Todo esto hace pensar que la fórmula seguida por Dinamarca, con otro mercado de trabajo, otro tamaño de la población y otra actividad económica, difícilmente se puede exportar a nuestro país. Entre otras cosas porque la ayuda generosa que se ofrece a los desempleados, así como los atractivos planes de formación que forman parte del elemento de la seguridad, solo son viables si la población desempleada es muy reducida. Ante un desempleo masivo como el que se da en los países del sur de Europa que tiene un importante elemento estructural y de ausencia de desarrollo de nuestra economía, la solución debe ser distinta.

Uno de los argumentos que se utilizan para defender la flexibilización de las relaciones laborales es poner fin a la dualidad existente en muchos de nuestros mercados de trabajo y, en particular, en el nuestro, entre aquellos que están dentro del mercado y los que no lo están, y entre aquellos que gozan de un empleo estable con todas las garantías y los que se mueven en los márgenes de la precariedad con contratos intermitentes, temporales, pasando tiempo empleados y tiempo desempleados. A esta dualidad se le suele culpar de la rigidez en la relación laboral, ya que los *insiders* están en condiciones de negociar sus salarios por encima de lo que sería el punto de equilibrio, esto es, al margen de la realidad de desempleo existente. Esto a su vez provoca que los *outsiders*, los que han quedado fuera del mercado laboral, los que están instalados en la precariedad, no se sientan represen-

---

<sup>75</sup> Ídem, p. 152.

tados por los sindicatos que normalmente reivindicarían los intereses de los *insiders*. Lo que genera debilidad en la representación de los trabajadores que facilita por parte del gobierno el recorte de los derechos laborales, recorte que es desigual porque afecta en mayor medida precisamente a los *outsiders*.

Probablemente lo que ya no existe, lo que quizá nunca terminó de existir es la norma del empleo estable. No tiene sentido, por tanto, seguir basando nuestro modelo de bienestar en el empleo, haciendo los derechos condicionales a que los ciudadanos cumplan con su deber de estar empleados. Y es que “la norma del trabajo asalariado regular es una norma más conceptual que estadística, sobre todo si calculáramos qué porcentaje de los ingresos de los grupos domésticos dependen del trabajo asalariado”<sup>76</sup>. Porque mantener la identidad de la inserción social, del reconocimiento de la ciudadanía, con la inserción en el mercado de trabajo lo que manifiesta es que no hay suficientes lugares para todas las personas.

Las reformas que se están llevando a cabo en toda la Unión Europea y que en España se han efectuado a lo largo de los años de la crisis tanto por el gobierno presidido por José Luis Rodríguez Zapatero, en primer lugar, como por Mariano Rajoy, en segundo, han ido acentuando por un lado, la desprotección y el recorte de derechos de los trabajadores (introducción de medidas flexibilizadoras en el tiempo de trabajo, ampliación de la capacidad del empresario para modificar las condiciones de trabajo, ampliación de la posibilidad de despido por causas objetivas, disminución de la cuantía de la indemnización por despido...) y por otro, la individualización en la relación laboral mediante, por ejemplo en la reforma de 2012, la desestructuración del modelo clásico de negociación colectiva. Esta visión de la flexibilidad se aleja bastante del modelo danés antes mencionado. Porque lo que se ha acentuado de ese tándem es la flexibilidad pero no la seguridad. Más bien lo que se ha hecho es eliminar la seguridad para individualizar al trabajador, dificultando su organización y el peso que esta pudiera tener en la toma de decisiones. Ni siquiera se han puesto en marcha planes de formación que doten de capacidades a las personas que han sido expulsadas del mercado laboral. Se puede decir, por tanto, que las reformas que se han hecho en España en estos años suponen flexibilidad *sin* seguridad. Y, como señala

---

<sup>76</sup> YBARRA, J. A., HURTADO, J. y SAN MIGUEL, B., “La economía sumergida en España: un viaje sin retorno”, *Sistema*, n. 168-169, 2002, p. 280.

Esping-Andersen, “cuando los trabajadores dependen por completo del mercado, es difícil que se movilizan para acciones solidarias. Puesto que sus recursos reflejan las desigualdades del mercado, aparecen las divisiones de los que están dentro y los que están fuera, haciendo difícil la formación de movimientos obreros. La desmercantilización refuerza al obrero y debilita la autoridad absoluta de los empresarios”<sup>77</sup>. De hecho el objetivo de todos los derechos sociales, también los labores, es desmercantilizar, sacar del mercado, una serie de relaciones humanas y sociales.

Frente a las reformas acometidas en los países nórdicos, donde la seguridad ha jugado un papel importante que de alguna forma ha venido a paliar los efectos devastadores de la flexibilidad, en los países del sur de Europa se está imponiendo la precarización de las condiciones de todos los trabajadores, una precarización que ha afectado tanto a los *insiders* como, particularmente, a los *outsiders*, ya que también los primeros han venido sufriendo una devaluación de sus salarios. El problema es que el objetivo de la ideología neoliberal que inspira nuestra legislación es ir acabando poco a poco con las condiciones de trabajo de ese grupo de *insiders* hasta que aquello no sea más que un recuerdo y la precariedad sea el modelo laboral estándar en lo que ya hace años Ulrich Beck denunció como “la brasileñización de occidente”<sup>78</sup>. Quizá en los últimos años ha sido Guy Standing quien mejor ha explicado este nuevo grupo social afectado por la precariedad que él denomina “el precariado”. Standing lo define como un “conglomerado heterogéneo de varios grupos sociales, fundamentalmente jóvenes con formación (aunque no sólo), cuya situación laboral es incierta y que se encuentran a medio camino entre la exclusión y la integración social”<sup>79</sup>. Precarización para este autor supone la pérdida de control sobre la propia vida ya que estas personas no se encuentran en condiciones de poder hacer perspectivas y planes de futuro, no es una clase, ni la capa inferior de la clase obrera, es un conjunto de personas que comparte una existencia de baja calidad, que invierten recursos ingentes de tiempo y económicos en la búsqueda de empleo, en una búsqueda que es continua porque el contrato conseguido es siempre temporal. Esos contratos muchas veces vienen

---

<sup>77</sup> ESPING-ANDERSEN, G., *Los tres mundos del Estado del bienestar*, Edicions Alfons el Magnànim- IVEI, Valencia, 1993 p. 42.

<sup>78</sup> Vid. BECK, U., *Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización*, trad. B. Moreno, Paidós, Barcelona, 2000.

<sup>79</sup> STANDING, G., *El Precariado*, cit.

privados de los derechos que solían acompañar los contratos clásicos, por eso Standing subraya que “es la primera clase social de masas en la historia que ha ido perdiendo sistemáticamente los derechos conquistados por los ciudadanos”<sup>80</sup>. De hecho muchas veces reciben los ingresos fuera de la relación salarial y los beneficios que ésta implica, lo que vemos en el creciente número de contratos por obra que se firman en vez de contratos laborales.

Además, a medio plazo, los que hoy son trabajadores precarios con frecuentes entradas y salidas en el mercado de trabajo, no habrán cotizado lo suficiente como para tener una pensión significativa (ya que los requisitos para ello también se están endureciendo) y ello se traducirá en un problema de pobreza en la tercera edad que los gobiernos actuales parecen no tener en cuenta. La cuestión no es que nuestro sistema de pensiones basado en la idea del reparto y no del seguro, no sea sostenible, es que los trabajadores precarios de hoy van a tener derecho a una pensión tan escasa el día de mañana que la pobreza en la tercera edad va a ser alarmante. En cierto modo se puede decir que la generación de pensionistas de hoy es la última que ha gozado de una cierta estabilidad laboral, ya que disfrutaron de vidas laborales estables, cotizaron lo suficiente y eso ha hecho que nunca se vieran afectadas de forma desmedida por la carencia de recursos. Si observamos las tasas de pobreza en los mayores de 64 años nos encontramos con que las tasas de pobreza se mantuvieron más o menos constantes durante los años de democracia hasta el comienzo de la crisis de 2008, donde se han reducido notablemente. Así, la tasa de pobreza los varones mayores de 65 años era en 1980 de 1,67%, en 1990 de 1,56%, en 2000 de 1,4% y en 2012 de 0,81% mientras que la de las mujeres mayores de 65 años se situaba en 1980 en un 2,08%, en 1990 en un 2,11%, en 2000 en un 1,38% y en 2012 en un 0,92%. La disminución de la pobreza a partir de la crisis se debe a que ésta es una medida relativa y las pensiones, aun congeladas, se han mantenido constantes, con lo que la posición relativa del grupo de los pensionistas ha mejorado comparándolo con la pérdida de renta generalizada que se ha producido en la población en edad de trabajar: “cabe recordar la necesidad de tener en cuenta el componente contracíclico implícito de las tasas de pobreza para una correcta interpretación de los datos. En las fases expansivas es difícil que las rentas de las personas mayores, muy depen-

---

<sup>80</sup> STANDING, G., “Por qué el precariado no es un concepto *espurio*”, *Sociología del Trabajo*, n. 82, 2014, p. 9.

dientes de las pensiones de la Seguridad Social, que se actualizaban según la variación de los precios, puedan seguir el crecimiento de las rentas medias. En las fases recesivas, por el contrario, la caída de las rentas de los hogares hace que los umbrales de pobreza también descendan. Un efecto natural es que los individuos u hogares con rentas más o menos estables en niveles justo por debajo del umbral, «salten» por encima de este cuando caen las rentas del resto de la población, lo que sucede en un porcentaje importante de personas mayores de 65 años<sup>81</sup>. Esto en España se conjuga con que las pensiones están sirviendo como amortiguador de la crisis económica ya que hay muchas familias que viven únicamente de la pensión de sus mayores, lo que supone que éstos, aunque estadísticamente se encuentren en una posición relativa mejor, vean de forma material reducido su bienestar y su disponibilidad de renta al no disponer de su pensión solo para sus gastos sino para sostener a sus descendientes: “el número de hogares en España sustentados por un mayor de 65 años, con todos sus miembros en paro se cifra en torno al 18%, lo que significa que más de 300000 familias en las que no trabaja ningún miembro conviven con un jubilado. Los efectos negativos son dobles, pues junto a la escasez de repartir una pensión entre la familia, las personas jubiladas que vivían en centros residenciales están abandonándolos para ir a vivir con la familia, como principal sustentador”<sup>82</sup>.

Nuestro sistema de pensiones sigue anclado en el empleocentrismo que ha configurado los sistemas de bienestar en Europa. De hecho, gran parte del deterioro de las instituciones de bienestar no solo se debe al desempleo estructural existente en nuestras economías sino también, y principalmente, al deterioro en la calidad del empleo. Esta situación se ha visto causada en

---

<sup>81</sup> VV. AA., *VII Informe FOESSA*, cit., 2014, p. 80.

<sup>82</sup> MORATA GARCÍA DE LA PUERTA, B. y DÍAZ AZNARTE, M. T., “Reforma laboral en España: precariedad, desigualdad social y funcionamiento del mercado de trabajo”, *Revista Estudios Socio-jurídicos*, vol. 15, n. 2, 2013, p. 66. “Los vacíos de protección que deja el Estado son suplidos por un entramado de redes de apoyo, básicamente familiares y del tercer sector, que complementan un bajo gasto público y una protección de baja intensidad. En términos de resultados hemos construido un sistema que favorece a las personas mayores, en términos de jubilación, y a los trabajadores con largas trayectorias de empleo. Estos han tenido tradicionalmente mayor peso a la hora de ser considerada su posición en términos de «cuantos recursos se les dedica». Por el contrario, colectivos como los jóvenes, los niños y las familias carecen del mismo tratamiento en términos comparativos. Solo a título de ejemplo, en el caso de España, se reduce mas la pobreza infantil por el efecto de las pensiones que por el de los fondos destinados a los programas específicos dirigidos a la infancia”, VV. AA., *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, cit., p. 43.

parte por las políticas de *workfare* que se han venido asumiendo en casi todos los sistemas de bienestar y que con la crisis de 2008 se han acentuado. Existen muchas definiciones acerca del *workfare*, muchas de las cuales parten de una posición ideológica determinada. Quizá porque es preciso señalar que el *workfare*, como conjunto de políticas, no resulta ideológicamente neutral, sino que supone la puesta en práctica de la ideología neoliberal en las relaciones laborales. Algunos autores han definido esta política de una forma general como la subordinación de la política social a las demandas de flexibilidad y de competitividad en el mercado de trabajo<sup>83</sup>. Esta definición quiere ofrecerse de manera neutral como una consecuencia de las necesidades de los nuevos tiempos cuyo objetivo sería motivar a las personas a ocupar puestos de trabajo, adaptando la oferta a las necesidades de la demanda y logrando así contener cuando no reducir el gasto público. Es la conocida flexibilidad que en su ámbito externo se consigue facilitando la contratación y abaratando el despido. De alguna forma la reforma laboral efectuada en el año 2012 lo que perseguía era este objetivo con una cuantiosa reducción de la indemnización por despido y facilitando las condiciones en las cuales una empresa podía prescindir de un empleado. Sin embargo, la filosofía del *workfare* no es tan neutral en términos morales. Se basa en la idea de que el principal deber ciudadano es el de reciprocidad, si alguien exige algo al Estado o a la comunidad a cambio debe contribuir y la única forma de hacerlo es trabajando. A esto se añade que el objetivo es lograr la máxima participación en el mercado de trabajo independientemente de en qué condiciones se dé esa participación y todo ello se debe lograr gracias a una reducción en la protección de los ingresos, bien reduciendo la extensión o la cuantía de la protección por desempleo, bien reduciendo el salario mínimo allí donde éste exista. Surgen así las políticas de activación que pretenden que quien reciba alguna ayuda no lo haga a cambio de nada, sino realizando alguna actividad como contraprestación<sup>84</sup>.

---

<sup>83</sup> Vid. en este sentido, TORFING, J., "Workfare with Welfare: recent Reforms of the Danish Welfare State", *Journal of European Social Policy*, vol. 9, n. 1, 1999, pp. 5-28 o JESSOP, B., "The Changing Governance of Welfare: Recent Trends in its Primary Functions, Scale and Modes of Coordination", *Social Policy and Administration*, vol. 33, n. 4, 1999, pp. 348-359.

<sup>84</sup> Como ya se ha indicado previamente una de las instituciones que inspiran esta filosofía son las RMI que desde los años 90 en España han venido implantando las Comunidades Autónomas y que incluyen entre sus condiciones, para recibir la ayuda monetaria, firmar un convenio de inserción que obliga al beneficiario a llevar a cabo diversas actividades que le ayuden a salir de la situación de exclusión social en la que se encuentra. Estas actividades

La filosofía del *workfare*, que inspira muchas de las reformas que se están haciendo en los sistemas de bienestar, parte de una concepción estrecha del trabajo que identifica exclusivamente con el empleo. En otros sitios he defendido un concepto reproductivo de trabajo que lo entiende como cualquier actividad donde se utilizan las capacidades intelectuales y físicas y que sirve mediata o inmediatamente para interaccionar con los demás<sup>85</sup>. Así habría mucho más trabajo que empleo, que se quedaría simplemente como aquello que el mercado considera como tal. Desde esta perspectiva ampliada del trabajo lo que se trataría sería de desmercantilizar parte de esas actividades que aportan mucho a la sociedad donde se realizan aunque el mercado no lo valore así. La crisis estructural que vivimos en Europa en cuanto a nuestros niveles de desempleo, que es particularmente grave en países como España, no se soluciona con las políticas de activación porque éstas parten de la idea de que el desempleado lo es de forma voluntaria cuando eso se da de bruces con la cruda de realidad de millones de personas que buscan un empleo casi en cualquier condición. Más bien, lo que esta política pretende, es abaratar el empleo y precarizarlo para aumentar el margen de beneficio de los dueños del capital. Y al hacerlo se generan dualidades y discriminaciones que desde un punto de vista moral son difícilmente aceptables.

Así, Stuart White ha denunciado las debilidades morales del *workfare*<sup>86</sup>: en primer lugar, puede ser criticado por considerar que cuando el Estado obliga a trabajar o a realizar determinadas actividades está incurriendo en una concepción perfeccionista moral que viola el principio de neutralidad propio del Estado liberal. El Estado asumiría una ética del trabajo que impondría a sus ciudadanos. La posición de los autores que defienden las políticas de activación se basan en el ideal de reciprocidad que el propio Rawls

---

suelen ser formativas o de programas de desintoxicación cuando la situación se debe a una adicción. Sin embargo, un paso más allá en las políticas de activación supone la obligación de realizar determinados trabajos en los ayuntamientos para recibir la prestación por desempleo, actividades que se realizan sin la protección que otorga un contrato laboral. Sobre las RMI, sus problemas y sus escasos resultados, vid. REY PÉREZ, J. L., “La presencia de las rentas mínimas de inserción en los nuevos Estatutos de Autonomía, ¿el camino adecuado para lograr la integración social?”, *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 16, 2007, pp. 219-240.

<sup>85</sup> REY PÉREZ, J. L., *El derecho al trabajo y el ingreso básico*, cit.

<sup>86</sup> WHITE, S., “What’s Wrong with Workfare?”, *Journal of Applied Philosophy*, vol. 21, n. 3, 2004, pp. 271-284.

defendió, esto es, que quienes reciben un mínimo de la sociedad deben a cambio contribuir con su trabajo<sup>87</sup>. El problema es que los partidarios del *workfare* parten de un concepto muy restringido de trabajo que sólo tiene en consideración el empleo pero no otro tipo de actividades que también son contributivas y que se realizan por cauces alternativos a los del mercado. A esto se añade que la filosofía del *workfare* crea una discriminación ya que las políticas de activación finalmente se acaban dirigiendo a aquellas personas que tienen una posición económica más débil o menor formación. Así, existen dos grupos de personas, aquellas que tienen un empleo que les aporta algo y resulta significativo y aquellos otros para los que el trabajo es algo a lo que únicamente se puede forzar con sanciones de tipo negativo. La filosofía y los métodos del *workfare* entonces acentuarían esta división incrementando la desigualdad y no contribuyendo a una sociedad más igualitaria: “la filosofía del *workfare* perpetúa la división entre aquellos que tienen empleos decentes, prestigiosos, creativos y aquellos que ocupan los empleos que no son deseados. Preserva, por tanto, los privilegios de aquellos mejor situados y mantiene la condena al trabajo barato que permita la producción de bienes y servicios de precios reducidos para aquellos que pueden adquirirlos. Entronca con un fetichismo por la producción a costa de dañar el propio proceso productivo. En cambio, frente a esta filosofía, el bienestar incondicional está basado en la idea de que producir más no es lo único que importa, sino que las condiciones en las que producimos son al menos de igual importancia”<sup>88</sup>.

En segundo lugar, White critica las políticas de activación por vulnerar la autoestima de sus destinatarios<sup>89</sup>. De hecho, se ha venido denunciando por parte de los trabajadores sociales que muchos programas con serias condicionalidades tienen un efecto estigmatizador que incluso puede hacer que una persona abandone el programa aun no teniendo otros medios de subsistencia, como por ejemplo, ha ocurrido con las rentas mínimas de inserción<sup>90</sup>. Existe una asimetría creada por la filosofía del *workfare* pues el deber de trabajar y de contribuir no se exige a aquellos, que aun sin con-

---

<sup>87</sup> RAWLS, J., *La justicia como equidad. Una reformulación*, ed. E. Kelly, trad. A. de Francisco, Paidós, Barcelona, 2002, pp. 236-237.

<sup>88</sup> ATTAS, D. y DE-SHALIT, A., “Workfare: the Subjection of Labor”, *Journal of Applied Philosophy*, vol. 21, n. 3, 2004, 319.

<sup>89</sup> Ídem, 273-275.

<sup>90</sup> Vid. a este respecto, SUSÍN BELTRÁN, R., *La regulación de la pobreza*, cit.

tar con un empleo, poseen elevadas riquezas y no necesitan los ingresos salariales para sobrevivir. Parece que, si en efecto estamos hablando de un deber ciudadano correlativo de una serie de derechos, este deber debería ser general. Sin embargo únicamente obliga a aquellos sectores o personas más desaventajadas produciéndose nuevamente una vulneración del principio de igualdad.

En mi opinión, además de todos estos motivos señalados, la razón para rechazar el *workfare* reside también en su ausencia de capacidad de adaptación a la economía en la que vivimos. Es cierto que uno de los objetivos de esta política es lograr salarios más bajos y con ello precios más competitivos. Pero también lo es que si algo caracteriza al capitalismo del siglo XXI es que éste es cada vez menos productivo y más financiero y especulativo. Cada vez en mayor medida el volumen de la riqueza creada en el mundo no depende de actividades económicas “reales”, sino más bien de operaciones de especulación sin tener por detrás el soporte de la producción de unos determinados bienes o la prestación de unos servicios. Si a eso le añadimos que el avance de la tecnología ha hecho innecesarios muchos empleos, nos encontramos con el fin del empleo tal y como lo habíamos considerado a lo largo del siglo XX. Y esto nos tiene que llevar al convencimiento de que el pleno empleo, que nunca fue tan pleno porque en las sociedades del bienestar gran parte de las mujeres estaban al margen de la relación laboral, no va a ser posible y que es necesario reconstruir el bienestar de nuestras sociedades no basándolo en el empleo.

Hacer depender la provisión de bienestar del mercado de empleo resulta insostenible no solo porque estemos ahora inmersos en una crisis, sino sobre todo porque es un modelo que no está adaptado a una realidad social y económica que ha conocido un cambio muy drástico en las últimas décadas. En el capitalismo del bienestar que se desarrolló en la Europa de la posguerra, tener un empleo era la mejor forma de asegurarse contra todo tipo de riesgos y era la manera de lograr la inserción y el reconocimiento social y evitar la pobreza. Hoy el empleo ya no cumple ninguna de estas funciones, genera estructuras de dualización en nuestras sociedades y su creciente precariedad no otorga ninguna seguridad frente a eventuales riesgos. Ya ni siquiera ocupar un empleo soluciona el problema de la pobreza porque tenemos el fenómeno de los trabajadores pobres (*working poors*): “aquellos que se encuentran empleados pero cuyos ingresos disponibles les sitúan en riesgo

de pobreza. Se considera empleado todo aquel que haya estado trabajando por lo menos la mitad del año y el riesgo de pobreza se define como aquella situación en la que los ingresos no alcanzan el 60% de la media nacional de ingresos”<sup>91</sup>. En España la crisis también ha disparado la existencia de trabajadores pobres estimándose que en el año 2013 un 11,7% de los trabajadores eran pobres<sup>92</sup>. Esto genera lo que Aragón ha denominado la “paradoja de la perplejidad”, esto es la paradoja de que sean las condiciones laborales las que hagan crecer el número de trabajadores pobres<sup>93</sup>.

Este fenómeno no quiere decir que el empleo no reduzca el riesgo de encontrarse en situación de pobreza. Obviamente, los desempleados y, sobre todo, el desempleo prolongado en el tiempo, es la puerta de entrada a la pobreza y a la exclusión social. Pero sí discute que tan solo con empleo, independientemente de cuál sea su calidad, se logre el objetivo de eliminar la pobreza e incrementar el bienestar de la población. Por ejemplo, en España en la década de crecimiento económico y de tasas de empleo elevadas (de 1996 a 2007) la pobreza no se redujo y las desigualdades sociales se mantuvieron o incrementaron<sup>94</sup>. Si no se acompaña la creación de empleo de medidas que protejan e incrementen su calidad, éste por sí solo no logra nada. Desafortunadamente las políticas seguidas en Europa en los últimos cuatro años van en la dirección contraria, pues lo que se ha venido haciendo es recortar los derechos laborales y disminuir la calidad del empleo que sigue siendo temporal y de poca calidad pese a que discursivamente se sostenga que las reformas están orientadas a lo contrario. Por otra parte esta situación viene acentuada por una serie de características o de condiciones personales. Las mujeres tienen más posibilidades de ser trabajadores pobres dada la diferencia salarial que aun hoy sigue existiendo entre varones y mujeres; algo parecido ocurre con la edad: cuando los trabajadores alcanzan una determinada edad y no han conseguido un puesto de trabajo estable o habiéndolo tenido lo pierden, se ven en una situación en la que ocuparán

---

<sup>91</sup> VV. AA., *Working Poor in Europe*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublín, 2010. Disponible en <http://www.eurofound.eu/pubdocs/2010/25/en1/EF1025En.pdf>, p. 1.

<sup>92</sup> LLANO ORTIZ, J. C., *El estado de la pobreza*, cit.

<sup>93</sup> ARAGÓN, J. et al., *Trabajadores Pobres y Empobrecimiento en España*, Fundación 1º de Mayo, Madrid, disponible en [http://www.1mayo.ccoo.es/nova/NPcd/GestorPublicacionesVis?cod\\_primaria=1442&cod\\_publicacion=2250](http://www.1mayo.ccoo.es/nova/NPcd/GestorPublicacionesVis?cod_primaria=1442&cod_publicacion=2250).

<sup>94</sup> Vid. VV.AA., *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008*, Fundación FOESSA, Madrid, 2008.

empleos por los que recibirán escasa remuneración y en ocasiones sin estar adaptados a las condiciones y requisitos de esos empleos. Por otro lado, también la formación tiene su incidencia en este riesgo: cuanto menor sea el nivel educativo alcanzado más posibilidades se tienen de tener un empleo cuyos ingresos no permitan alcanzar el umbral de la pobreza. Asimismo, la composición del hogar tiene una incidencia directa: mujeres solas o con personas mayores o discapacitadas a su cargo tienen muchas más posibilidades de convertirse en trabajadores pobres.

Estos empleos se concentran asimismo en determinados sectores: es más probable que estemos en presencia de trabajadores pobres cuando nos encontramos con personas que tienen su propio pequeño negocio o trabajan en un negocio familiar frente a aquellos que tienen un contrato indefinido. Sin duda, tal y como se viene señalando por parte de los representantes de los trabajadores, un instrumento que evitaría el fenómeno de los trabajadores pobres sería contar con un salario mínimo regulado por ley. Sin embargo, los autores liberales siempre se han opuesto al establecimiento del salario mínimo argumentando que incrementa las tasas de desempleo. Independientemente de que esto no es necesariamente cierto, tampoco lo es que únicamente el establecimiento del salario mínimo previene el fenómeno de los empleados pobres. Todo dependerá del nivel del salario mínimo (esto es, que este salario se sitúe por lo menos en el umbral de la pobreza o, preferentemente por encima de él) y del grado de empleo a tiempo parcial o discontinuo que exista. Ya que aunque el nivel del salario mínimo se sitúe en el umbral de la pobreza, si existe una alta temporalidad o parcialidad en el tiempo de trabajo, es posible que persista la situación de pobreza.

La construcción y la reforma de los Estados de bienestar deben apartarse del empleo como eje sobre el que construir ese bienestar y buscar otra forma alternativa que subraye el vínculo social pero lo haga al margen de formas mercantiles.

#### **4. LAS BASES DE UN NUEVO MODELO DE CONSTRUCCIÓN DEL BIENESTAR**

Las reformas que se han dado en los países europeos en general y en España en particular tras la crisis han acentuado la tendencia iniciada a mediados de los 80 para convertir los Estados de bienestar, *Welfare States*, en *Workfare*

*States* partiendo de una especie de fundamentalismo mercantil según el cual el Estado tiene que dejar de asignarse la distribución del bienestar porque el mercado lo hace de forma mucho más eficiente y justa. Esta ideología del mercado, que se creía definitivamente fallecida tras la crisis de los años 30 y con la construcción de los Estados de bienestar tras la II Guerra Mundial, ha sobrevivido y se ha expandido desde finales de los 70 en lo que se conoce como neoliberalismo cuyo desarrollo se ha facilitado con el contexto de la globalización. Sin duda su expansión se debe a una multitud de factores y de causas. Por un lado, la aparición de los mercados globales y de una regulación diseñada para favorecer los movimientos de capital y de empresas en el mundo que ha puesto contra las cuerdas el poder de regulación de cada una de las naciones<sup>95</sup>. Por otro, ha habido también un esfuerzo en extender estas ideas logrado gracias a la subvención de estudios, proyectos de investigación y trabajos académicos<sup>96</sup>. Esta ideología del mercado parte no solo de la idea de que este es el mejor medio de distribución de todos los bienes, servicios, beneficios y hasta derechos sino que también intenta subrayar la responsabilidad que cada individuo tiene sobre su propia vida, de forma que si alguien ha quedado excluido del mercado de trabajo o del sistema de asignación de recursos, la responsabilidad no es colectiva sino individual. Parte de lo que Hirschmann denominó “retórica de la perversidad” que dice que cualquier sistema de provisión pública de bienestar tiene efectos negativos al crear efectos perversos incentivando el parasitismo, la dependencia, la pasividad y la explotación<sup>97</sup>. La lógica que está detrás es que la provisión de bienestar por parte del Estado lo que hace es causar daño a los pobres, por lo tanto, por su propio beneficio es necesario eliminar esa ayuda. Hay una amplia literatura desde comienzos de los 80, especialmente en Estados Unidos y en el Reino Unido, que lo que trata de demostrar es que las estrategias públicas de lucha contra la pobreza suponen muchos recursos y no tienen efecto o sus logros son muy escasos<sup>98</sup>. No obstante, para que esta retórica tenga éxito es necesario

---

<sup>95</sup> CALLINICOS, A., *Against the Third Way*, Polity, Cambridge, 2001.

<sup>96</sup> GEORGE, S., “How to Win the War of Ideas: Lessons from the Gramscian Right”, *Dissent*, n. 44, 1997, pp. 47-53.

<sup>97</sup> HIRSCHMAN, A. O., *The Rhetoric of Reaction: Perversity, Futility, Jeopardy*, Harvard University Press, Cambridge, 1991.

<sup>98</sup> “Hemos intentado ofrecer ayuda a los pobres y lo que hemos conseguido es que haya más pobres”, MURRAY, C., *Losing Ground: American Social Policy 1950-1980*, Basic, Nueva York, 1984, pp. 8-9.

que se dé un contexto de crisis y que la opción del mercado aparezca como la única posible<sup>99</sup>.

Frente a eso, la construcción del Estado de bienestar del siglo XXI debería basarse no en la destrucción de las bases del mismo, sino en la construcción de programas de bienestar adaptados a la nueva realidad social y económica de los tiempos que vivimos:

1) *Reafirmar el discurso de los derechos: universalidad e incondicionalidad*. Las prestaciones propias de los Estados de bienestar no deben ser interpretadas como concesiones graciosas que hacen los Estados, sino como derechos, como una forma de garantizar, de hacer efectivo, el contenido de los derechos sociales que han sido reconocidos en la Declaración Universal de derechos de 1948 y en nuestro propio texto constitucional. Eso supone que los derechos no son negociables, que los derechos son universales e incondicionales, esto es, que se reconocen a todas las personas que formamos la comunidad política por el mero hecho de ser personas. Evidentemente las prestaciones de bienestar, la garantía de los derechos, supone unos costes para el Estado como supone también la garantía de los derechos de libertad. El discurso de los derechos impone que la lógica de la universalidad e incondicionalidad se extienda de los derechos a las garantías que los materializan, a las instituciones que tratan de hacer efectivo el contenido de los derechos. Tradicionalmente, las garantías universales únicamente han estado presentes en los derechos civiles y políticos, aunque eso también ha sido una conquista que en algunos aspectos es muy reciente (recordemos que el sufragio universal solo se ha alcanzado bien entrado el siglo XX). Por el contrario, los derechos sociales se han venido garantizando de forma no homogénea aunque como consecuencia de las crisis de las últimas décadas se ha vivido un proceso que ha intentado dar pasos atrás en la garantía universal de los derechos sociales señalando que la focalización es una forma más adecuada y eficiente de dar respuesta a los problemas. Como se ha argumentado en las páginas precedentes, parece conveniente plantear un modelo alternativo a las reformas en los sistemas de bienestar que se están realizando en Europa basado en la necesidad de garantías universales para lograr la adhesión de toda la ciudadanía a las políticas sociales, en particular, de la clase media sobre cuyos hombros

---

<sup>99</sup> SOMERS, M. y BLOCK, F., "From Poverty to Perversity: Ideas, Markets, and Institutions over 200 Years of Welfare Debate", *American Sociological Review*, vol. 70, n. 2, 2005, p. 266.

recae gran parte del esfuerzo a la hora de sostener las políticas de bienestar, y evitar así los procesos de dualización, los sobrecostes administrativos y los efectos perversos que se han venido detectando en los sistemas de bienestar fuertemente focalizados. En definitiva, la nueva filosofía de bienestar que se está imponiendo en Europa no quiere perpetuar la garantía de los derechos sociales, más bien la quiere reducir al mínimo para luego, una vez reducida a un sistema puramente asistencial y casi de beneficencia, sin el apoyo de la mayoría social, darle la última estocada y hacerla desaparecer. Lo que se presenta como una manera de hacer más eficiente la garantía de los derechos sociales no es más que la intención de acabar con ellos desde la idea de que no son auténticos derechos sino prestaciones graciosas del Estado que no son necesarias ni viables. Recuperar la importancia moral de los derechos sociales, desde la filosofía de los derechos humanos, supone profundizar en un Estado de bienestar que sea cada vez más universal, pues la lógica de los derechos es la de la universalidad y la incondicionalidad.

Como se ha apuntado antes, un sistema de bienestar generoso solo cumple su función de contribuir y construir la justicia social si paralelamente obtiene sus ingresos de forma diferenciada, gravando a aquellos que más tienen de forma proporcionalmente mayor. La redistribución solo puede darse si se logra una adecuada combinación de políticas de obtención de ingresos, aquí sí, focalizadas y selectivas, y una adecuada política de gasto. En vez de duplicar los controles administrativos en el lado del ingreso y del gasto lo que se propone es incrementar la simplicidad de nuestros sistemas de bienestar focalizando los controles en el lado del ingreso para que así se grave la riqueza de forma más eficiente y más justa y se disponga de los recursos necesarios para la garantía de los derechos. Los Estados de bienestar no pueden estar sobrecargados de controles y trabas burocráticas y administrativas. Esos controles no pueden suponer una parte importante de los ingresos. Hay que simplificarlos al máximo desde el objetivo de la mayor universalidad e incondicionalidad posibles. Obviamente, no se puede prescindir de determinadas instituciones selectivas que tratan de dar respuesta a problemas muy concretos y que se han venido justificando tradicionalmente. Pero hay otros muchos aspectos que sí pueden universalizarse.

2) *Abandonar el empleo como forma de inserción social.* Los Estados de bienestar se basaron en el pasado en el empleo como la forma de establecer el vínculo social y tener acceso a los derechos y sus garantías. Esto tenía

sentido en un contexto de actividades productivas en una Europa destruida por la guerra donde era necesario mucho trabajo para su reconstrucción y donde el productivismo y el consumismo parecían la forma adecuada de crear bienestar ya que no se tenía conciencia de los riesgos ambientales que ello implicaba. A comienzos del siglo XXI, observamos que la realidad ha cambiado radicalmente. Por un lado, el modelo de producción capitalista basado en la producción-consumo-destrucción de productos no resulta ecológica y medioambientalmente sostenible. Además la riqueza del capital ya no proviene tanto de estas labores productivas y de servicios, como de actividades especulativas con las monedas y el capital que la globalización ha facilitado. La globalización también ha supuesto presión para que los Estados vayan reduciendo el conjunto de los derechos laborales debido a la deslocalización del factor trabajo que provoca que muchas empresas se trasladen a aquellas zonas donde no existe protección de los derechos laborales o esta es mucho menor. Esto crea, en particular en los países del sur de Europa, un desempleo estructural que se mantiene constante tanto en periodos de crecimiento como de crisis económica. La inserción social no puede estar vinculada a tener un empleo porque estamos observando que el empleo ya no cumple las funciones que cumplió en las décadas doradas del Estado de bienestar: el empleo ya no sirve para evitar la pobreza y no cohesiona las sociedades, sino que las dualiza. Siendo así las cosas, los países del sur de Europa, y en concreto España, con unas tasas de desempleo cercanas al 25%, tiene que construir su sistema de protección social desvinculado del empleo. Para ello, debería existir un mecanismo de garantía de ingresos al margen de la situación laboral de las personas. La conciencia de que el mercado laboral ya no cumple esta función provoca que en España exista una diversidad de tipos de garantías de ingresos que son fragmentados, desiguales y que muchas veces no cubren a toda la población que tiene necesidad. Un nuevo Estado de bienestar debería considerar la garantía universal de los ingresos, de un mínimo de ingresos para todas las personas, al margen de cuál sea la posición de esa persona en el mercado de trabajo.

La demanda de flexibilidad que ha llevado a hacer profundas reformas en nuestro modelo de relación laboral, no ha venido acompañada de mecanismos que incrementen la seguridad de los ciudadanos. En España, frente a la retórica que dice que hay que adoptar modelos de flexiseguridad, se ha apostado por la flexibilidad sin seguridad. Las reformas del mercado laboral no se han orientado a lograr aumentar la calidad de la demanda de

trabajo adaptándola a nichos de mercado donde España podría ser un país competitivo, sino que se ha limitado al recorte de generalizado de derechos y a debilitar los mecanismos de defensa colectivos de los que disponían los trabajadores. Es preciso incrementar la seguridad de las personas principalmente a través de un sistema de garantía de ingresos incondicional que les proteja de las fluctuaciones de un mercado inestable. Por otra parte, contando con ese sistema de garantía de ingresos, habría que plantearse la viabilidad del reparto del empleo existente dado el nivel tan alto de desempleo estructural que existe en nuestra economía. Hay que considerar que el empleo es solo una parte del trabajo que existe y se realiza, aquella que los mercados valoran como tal. Pero hay que tomar conciencia que existe mucho trabajo, que quizá el mercado no valora, y que aporta valor añadido a las sociedades donde éste se desarrolla. Ese trabajo, igual que el empleo, está desigualmente distribuido. Recae sobre los hombros de la mujer más que sobre los del hombre, sobre la clase media-baja que sobre las clases más altas. Un nuevo modelo de bienestar debería plantearse la distribución igualitaria entre todos los miembros de la comunidad política de todo el trabajo que es necesario realizar, y esto incluye tanto el empleo como lo que no es empleo. Una distribución igualitaria de ese volumen total del trabajo, con un sistema de garantía de ingresos, haría que el trabajo –pero ya no el empleo– volviera a ser un mecanismo de inserción social, porque al final cuando se proclama el derecho al trabajo realmente lo que se está defendiendo es el derecho a la inserción y al reconocimiento social.

Paralelamente, para resolver el problema de desempleo tan acuciante que tenemos en España, sería necesario diseñar políticas a medio plazo centradas en la educación. La solución al problema del empleo necesariamente tiene que ser multidimensional. Debemos analizar qué nichos de mercado va a haber en las economías a medio plazo, qué demanda de productos y servicios innovadores va a existir para adelantarse a ello y formar y capacitar a personas que puedan encontrar empleo en esos nichos. Ese empleo, especializado y específico, será de mayor calidad que el empleo que se va a crear si logramos salir parcialmente de la crisis. Para ello es necesario también lograr la formación continua a lo largo de toda la vida laboral que podrá hacerse si se cuenta con un mecanismo suficiente de garantía de ingresos que permita a las personas ausentarse durante un tiempo de la vida laboral para incrementar o mejorar su formación.

3) *Protección de la familia desde la protección del individuo*. Como el resto de países del sur de Europa, la provisión de bienestar en España ha recaído sobre todo en los hombros de la familia. Esto ha llegado a su máximo con la crisis que estamos viviendo y que se inició en 2008. Si en gran parte no se ha producido una fractura social, ha sido porque la familia ha amortiguado los efectos de la crisis y ha funcionado como sistema de garantía de ingresos gracias a la pensión de jubilación de los mayores. Pero un modelo de bienestar moderno no puede seguir construyéndose sobre el familiarismo. Los Estados de bienestar tienen el deber de proteger a la familia y no someterla a asfixia. Eso solo puede hacerse desde la protección del individuo, desde la asunción por parte del Estado de bienestar de toda la labor de cuidado, desde un sistema de guarderías universal y público, desde la protección a las personas con discapacidad. En aquellos países donde esto se ha conseguido, la presión sobre las familias es menor y aunque no justifiquen su discurso político con la retórica de la protección de las familias, observamos que efectivamente se ha logrado una protección mayor que se pone de manifiesto en las altas tasas de natalidad.

Uno de los problemas más urgentes y alarmantes que tiene España ahora mismo es la pobreza infantil. Un país desarrollado no puede permitirse la desprotección de sus ciudadanos más pequeños e indefensos. Por eso sería necesario elaborar un plan integral de protección a la infancia, garantizando la cobertura universal de las necesidades básicas de los niños que incluya un ingreso para que las madres puedan hacer frente a los gastos que siempre implica la maternidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ GONZÁLEZ, E. M.: *Régimen jurídico de la asistencia sanitaria pública*, Comares, Granada, 2007.
- ARAGÓN, J. et al.: *Trabajadores Pobres y Empobrecimiento en España*, Fundación 1º de Mayo, Madrid, 2012, Disponible en [http://www.1mayo.ccoo.es/nova/NPcd/GestorPublicacionesVis?cod\\_primaria=1442&cod\\_publicacion=2250](http://www.1mayo.ccoo.es/nova/NPcd/GestorPublicacionesVis?cod_primaria=1442&cod_publicacion=2250).
- ASÍS ROIG, R. de: *Sobre el concepto y el fundamento de los derechos: una aproximación dualista*, Dykinson, Madrid, 2001.
- ATTAS, D. y DE-SHALIT, A., “Workfare: the Subjection of Labour”, *Journal of Applied Philosophy*, vol. 21, n. 3, 2004, pp. 309-320.

- AVI-YONAH, R. S.: "Why Tax the Rich? Efficiency, Equity and Progressive Taxation", *The Yale Law Journal*, vol. 111, 2002, pp. 1391-1416.
- BARBADILLO GRIÑÁN, P. y GÓMEZ GARCÍA, M. V.: "El cuidado como responsabilidad. Consecuencias no deseadas en la aplicación de la Ley de Dependencia", *Astrolabio*, n. 11, 2010, pp. 45-54.
- BECK, U.: *Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización*, trad. B. Moreno, Paidós, Barcelona, 2000.
- BESLEY, T.: "Means Testing versus Universal Provision in Poverty Alleviation Programs", *Economica*, vol. 57, n. 225, 1990, pp. 119-129.
- CALLINICOS, A.: *Against the Third Way*, Polity, Cambridge, 2001.
- CARTER, M. R. y BARRETT, C. B.: "The economics of poverty traps and persistent poverty: An asset-based approach", *The Journal of Development Studies*, vol. 4, n. 2, 2006, pp. 178-199.
- CASASSAS, D. y RAVENTÓS, D. (eds.): *La Renta Básica en la era de las grandes desigualdades*, Montesinos, Barcelona, 2011.
- CASTLES, F. G. y MITCHEL, D.: "Identifying Welfare States. The Links between Politics, Instruments, and Outcomes", *Governance*, n. 5, 1992, pp. 1-26.
- DOMINELLI, L.: "Neo-liberalism, Social Exclusion and Welfare Clients in a Global Economy", *International Journal of Social Welfare*, n. 8, 1999, pp. 14-22.
- DOWRICK, S.: "Swedish Economic Performance and Swedish Economic Debate: A View from Outside", *The Economic Journal*, vol. 106, n. 439, 1996, pp. 1772-1800.
- ESPING-ANDERSEN, G.: *Los tres mundos del Estado del bienestar*, Edicions Alfons el Magnànim- IVEI, Valencia, 1993.
- FERRARINI, T.: *Families, States, and Labour Markets: Institutions, Causes, and Consequences of Family Policy in Post-War Welfare States*, Edwar Elgar, Cheltenham, 2006.
- FERRARINI, T. y DUVANDER, A. Z.: "Earner-Career Model at the Crossroads: Reforms and Outcomes of Sweden's Family Policy in Comparative Perspective", *International Journal of Health Services*, vol. 40, n. 3, 2010, pp. 373-398.
- FJELDTAD, O. H. y MOORE, M.: "Tax Reform and State-building in a Globalised World" en Bräutigam, D.; Fjeldstad, O. y Moore, M. (eds.), *Taxation and State-Building in Developing Countries*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, pp. 235-260.
- FORMA, P.: *The Politics of Interest Me-diation. The Case of Universalistic Social Policy in Finland*, University de Turku, Turku, 1996.
- GEORGE, S.: "How to Win the War of Ideas: Lessons from the Gramscian Right", *Dissent*, n. 44, 1997, pp. 47-53.
- GINGRICH, J. R.: *Making Markets in the Welfare State: the Politics of Varying Market Reforms*, Cambridge University Press, Nueva York, 2011.

- GOEDEMÉ, T.: "Minimum Income Protection for Europe's Elderly: What and How Much has been Guaranteed during the 2000s?" en Marx, I. y Nelson, K. (eds.), *Minimum Income Protection in Flux*, Palgrave-MacMillan, Nueva York, 2013, pp. 108-136.
- GOODIN, R. E. y LEGRAND, J.: *Not Only the Poor*, Allen&Unwin, Londres, 1987.
- HARRIS, N.: "Conditional Rights, Benefit Reform and Drug Users: Reducing Dependency?", *Journal of Law and Society*, vol. 37, n. 2, 2010, pp. 233-263.
- HERRANZ, D.: "Mucho bebé para tan poco cheque", *Escritura pública*, n. 49, 2008 pp. 42-44.
- HIRSCHMAN, A. O.: *The Rhetoric of Reaction: Perversity, Futility, Jeopardy*, Harvard University Press, Cambridge, 1991.
- JESSOP, B.: "The Changing Governance of Welfare: Recent Trends in its Primary Functions, Scale and Modes of Coordination", *Social Policy and Administration*, vol. 33, n. 4, 1999, pp. 348-359.
- KALLEBERG, A. L.: "Precarious Work, Insecure Workers: Employment Relations in Transition", *American Sociological Review*, vol. 74, n. 1, 2009, pp. 1-22.
- KANGAS, O.: "Attitudes to Means-Tested Social Benefits in Finland", *Acta Sociologica*, n. 38, 1995, pp. 299-310.
- KANGAS, O. y PALME, J.: "Eroding Statism? Labour Market Benefits and the Challenges to the Scandinavian Welfare States" en Hansen, E. J.; Ringen, S.; Uusitalo, H. y Erikson, R. (eds.), *Welfare Trends in Scandinavian Countries*, Armonk, New Jersey, 1993, pp. 3-24.
- KENWORTHY, L.: *Progress for the Poor*, Oxford University Press, Oxford, 2011.
- KORPI, W.: "Eurosclerosis and the Sclerosis of Objectivity: On the Role of Values among Economic Policy Experts", *The Economic Journal*, vol. 106, n. 439, 1996, pp. 1727-1746.
- "Faces of inequality: Gender, class, and patterns of inequalities in different types of welfare states", *Social Politics*, vol. 7, n. 2, 2000, pp. 127-191.
- KORPI, W. y PALME, J.: "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries", *American Sociological Review*, vol. 63, n. 5, 1998, p. 661-687.
- KRÜGER, K. y JIMÉNEZ, E.: "La Ley de Dependencia, ¿un cambio en el régimen de bienestar español? Familiarización versus profesionalización", *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XVII, n. 436, 2013 (disponible en <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-436.htm>).
- LE GRAND, J.: *The Strategy of Equality. Redistribution and the Social Services*, George Allen and Unwin, Londres, 1982.
- LEYS, C.: *Market-driven politic: neoliberal democracy and the public interest*, Verso, Londres, 2001.
- LLANO ORTIZ, J. C.: *El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de riesgo de pobreza y exclusión social en España 2009-2013*, EAPN

- España, 2015, disponible en [http://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/recursos/1/1423562245\\_20150208\\_el\\_estado\\_de\\_la\\_pobreza\\_seguimiento\\_del\\_arope\\_2013\\_listo.pdf](http://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/recursos/1/1423562245_20150208_el_estado_de_la_pobreza_seguimiento_del_arope_2013_listo.pdf).
- LØDEMEL, I. y TRICKEY, H. (eds.): *'An offer you can't refuse'. Workfare in international perspective*, The Policy Press, Bristol, 2001.
- LOMAS HERNÁNDEZ, V.: “De ciudadano a asegurado o el tránsito inacabado hacia la universalización de la asistencia sanitaria”, *Revista CESCO de Derecho del consumo*, n. 8, 2013, pp. 42-62.
- LUNDSGAARD, J.: “Competition and Efficiency in Publicly Funded Services”, *OECD Economics Department Working Papers*, n. 331, 2002, pp. 1-68.
- MOORE, M.: “Between Coercion and Contract: Competing Narratives on Taxation and Governance”, en Bräutigam, D.; Fjeldstad, O. y Moore, M. (eds.), *Taxation and State-Building in Developing Countries*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, pp. 34-63.
- MORATA GARCÍA DE LA PUERTA, B. y DÍAZ AZNARTE, M. T., “Reforma laboral en España: precariedad, desigualdad social y funcionamiento del mercado de trabajo”, *Revista Estudios Socio-jurídicos*, vol. 15, n. 2, 2013, pp. 41-71.
- MURPHY, L. y NAGEL, T.: *The Myth of Ownership. Taxes and Justice*, Oxford University Press, Oxford, 2002.
- MURRAY, C.: *Losing Ground: American Social Policy 1950-1980*, Basic, Nueva York, 1984.
- OSBORNE D. y GAEBLER, T.: *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley Publ. Co., Boston, 1992.
- PAZ FUCHS, A.: *Welfare to Work. Conditional Rights in Social Policy*, Oxford University Press, Oxford, 2008.
- PECES-BARBA, G.: *Curso de derechos fundamentales. Teoría general*, con la colab. de R. de Asís, C. Fdez. Liesa y Á. Llamas, BOE-Universidad Carlos III, Madrid, 1995.
- PÉREZ YÁÑEZ, R. M.: “El proceso de implantación e implementación del sistema de atención a la dependencia”, *Temas Laborales*, n. 112, 2011, pp. 299-335.
- POLLOCK, T.G.: “The benefits and costs of underwriters’ social capital in the U.S. initial public offerings market”, *Strategic Organization*, vol. 2, n. 4, 2004, pp. 357-388.
- QUINTANA HERNÁNDEZ, J. M.: “¿Flexibilidad laboral, flexiseguridad o flepotación?”, *Lan Harremanak*, n. 26, 2012, pp. 131-159.
- RAMÍREZ NAVARRO, J. M.: “Impacto de la Ley de Dependencia en los Servicios Sociales Generales”, *TS Nova. Trabajo Social y Servicios Sociales*, n.3, 2011, pp. 21-38.
- RAVENTÓS, D.: *Las condiciones materiales de la libertad*, El Viejo Topo, Barcelona, 2007.

- RAWLS, J.: *Teoría de la justicia*, trad. M. D. González, Fondo de Cultura Económica, 2ª ed., México, 1997.
- *La justicia como equidad. Una reformulación*, ed. E. Kelly, trad. A. de Francisco, Paidós, Barcelona, 2002.
- REY PÉREZ, J. L.: *El derecho al trabajo y el ingreso básico. ¿Cómo garantizar el derecho al trabajo?*, Dykinson, Madrid, 2007.
- “La naturaleza de los derechos sociales”, *Derechos y Libertades*, n. 16, 2007, pp. 137-156.
- “La presencia de las rentas mínimas de inserción en los nuevos Estatutos de Autonomía, ¿el camino adecuado para lograr la integración social?”, *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 16, 2007, pp. 219-240.
- RODRÍGUEZ PALOP, M. E., CAMPOY CERVERA, I. y REY PÉREZ, J. L. (eds.): *Desafíos actuales a los derechos humanos: La renta básica y el futuro del Estado social*, Dykinson, Madrid, 2012.
- SÁNCHEZ BAYLE, M.: “La contrarreforma sanitaria”, *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, n. 123, 2013, pp. 63-72.
- SHAVIRO, D. N.: “Replacing the Income Tax with a Progressive Consumption Tax”, *Tax Notes*, n. 5, 2004, pp. 91-113.
- SOUVIRÓN MORENILLA, J. M.: “Reformas en la asistencia sanitaria pública, ¿racionalización del servicio o cambio de modelo?”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, n. 85, 2013, pp. 13-74.
- STANDING, G.: *The Precariat. The New Dangerous Class*, Bloomsbury, Londres, 2011.
- “Por qué el precariado no es un concepto *espurio*”, *Sociología del Trabajo*, n. 82, 2014, pp.7-15.
- SOMERS, M. y BLOCK, F.: “From Poverty to Perversity: Ideas, Markets, and Institutions over 200 Years of Welfare Debate”, *American Sociological Review*, vol. 70, n. 2, 2005, pp. 260-287.
- SUSÍN, R.: *La regulación de la pobreza*, Universidad de La Rioja, Logroño, 2000.
- TANAKA, S.: “Parental leave and child health across OECD countries”, *Economic Journal*, n. 115, 2005, pp. 7-28.
- TORFING, J.: “Workfare with Welfare: recent Reforms of the Danish Welfare State”, *Journal of European Social Policy*, vol. 9, n. 1, 1999, pp. 5-28.
- VV. AA.: *Working Poor in Europe*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublín, 2010, disponible en <http://www.eurofound.eu/pubdocs/2010/25/en1/EF1025En.pdf>
- VV. AA.: *Lucha contra el fraude fiscal en España. Deficiencias y medidas necesarias*, documento entregado a los grupos parlamentarios del Congreso de los diputados, diciembre 2012, disponible en [http://www.inspectoresdefinanciencia.org/images/stories/pdf/documentacion/documentosemitidos/diciembre2012\\_grparlamentarios\\_def.pdf](http://www.inspectoresdefinanciencia.org/images/stories/pdf/documentacion/documentosemitidos/diciembre2012_grparlamentarios_def.pdf).

- VV. AA.: *La fragilidad de las Rentas Mínimas de Inserción. Su debilidad aumenta con la crisis. Informe sobre la evolución de las Rentas Mínimas de Inserción desde el comienzo de la crisis (2008-2011)*, Caritas Española, Madrid, Febrero 2013, disponible en [http://www.caritas.es/publicaciones\\_download.aspx?Id=4610&Diocesis=1&Idioma=1](http://www.caritas.es/publicaciones_download.aspx?Id=4610&Diocesis=1&Idioma=1)
- VV. AA.: *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008*, Fundación FOESSA, Madrid, 2008.
- VV. AA.: *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, Fundación FOESSA, Madrid, 2014.
- VV. AA.: *Resumen evaluación 2013. Sistema para la autonomía y la atención a la dependencia*, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Madrid, 2014, disponible en [http://www.dependencia.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/res\\_evalsaad2013.pdf](http://www.dependencia.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/res_evalsaad2013.pdf).
- WHITE, S.: "What's Wrong with Workfare?", *Journal of Applied Philosophy*, vol. 21, n. 3, 2004, pp. 271-284.
- YBARRA, J. A., HURTADO, J. y SAN MIGUEL, B.: "La economía sumergida en España: un viaje sin retorno", *Sistema*, n. 168-169, 2002, pp. 247-282.



# LAS TENSIONES EN LA REFORMA DEL ESTADO DE BIENESTAR: QUÉ PODEMOS APRENDER DEL DEBATE SOBRE LA RENTA BÁSICA

YANNICK VANDERBORGHT\*

## 1. INTRODUCCIÓN

La idea de garantizar a cada individuo una renta básica universal e incondicionada (RBU) ha atraído la atención en toda Europa desde el comienzo de la crisis en 2008<sup>1</sup>. Debido al recorte en los presupuestos destinados a la provisión de bienestar, la seguridad en los ingresos se encuentra amenazada en varios países, especialmente en los del sur del continente. En este contexto, los defensores de la RBU reclaman que su propuesta se tenga en consideración ya que podría ayudar a transformar y simplificar algunos de los viejos programas de bienestar respetando, al mismo tiempo, los principios más relevantes de la seguridad social.

En este capítulo, dejando de lado consideraciones sobre la viabilidad política y financiera<sup>2</sup>, se argumentará que esta discusión ofrece argumentos clave

---

\* Una versión preliminar de este capítulo fue presentada en la conferencia “Activation or basic income? Towards a sustainable social framework”, organizada por el Prof. Taro Miyamoto en Tokyo el 26 de febrero de 2010, que además fue publicada en Dermine, E. and Dumont, D. (eds.), *Activation Policies for the Unemployed, the Right to Work and the Duty to Work*, P.I.E.-Peter Lang, Bruselas, 2014. La versión original de este trabajo es en inglés habiendo sido traducida al castellano por José Luis Rey Pérez.

<sup>1</sup> Entre los recientes ejemplos que muestran el creciente interés por la renta básica se puede citar la Iniciativa Ciudadana Europea por una renta básica que se inició en enero de 2013, la campaña por un referendun por la renta básica en Suiza en abril de 2012 o el interés de los medios de comunicación por un libro publicado en holandés por el historiador Rutger Bregman en 2014 titulado *Dinero para todos*.

<sup>2</sup> Existe una abundante literatura sobre estos aspectos en la discusión sobre la RBU. Vid., por todos, WIDERQUIST K., NOGUERA J.A., VANDERBORGHT Y. y DE

para aquellos que defienden una nueva filosofía del bienestar. Por ejemplo, los defensores de la RBU nos obligan a pensar acerca de la importancia de la *universalidad* en la reforma del bienestar, un tema clave en una época donde muchos gobiernos europeos crean programas dirigidos a *focalizar* o seleccionar mejor a los beneficiarios del bienestar. La discusión sobre la RBU resulta también de utilidad en un contexto donde el énfasis sobre la activación —o incluso el *workfare*— está presente en todos los Estados de bienestar europeos.

Como es conocido, la idea de una RBU no es nueva, sino todo lo contrario. Desde finales del siglo XVIII, varios pensadores en Europa y América del Norte defendieron el derecho a un ingreso como una manera de compensar la apropiación privada de los recursos naturales. En 1848 el fourista belga Joseph Charlier, publicó *Solution du problème social*, donde afirmaba que todo el mundo debería tener derecho a una transferencia de efectivo modesta que denominaba “dividendo territorial”<sup>3</sup>. Propuestas similares pueden encontrarse en los escritos de otros socialistas utópicos del siglo XIX<sup>4</sup>. Resulta interesante que mucho más tarde, la misma idea de compensar el desigual acceso a los recursos, fue central en el *Alaska Permanent Fund Dividend* (PFD), puesto en marcha a principios de los años 80 en los Estados Unidos. El PFD es hoy el único esquema existente de RBU y se financia de los ingresos del petróleo bajo la justificación de que el petróleo es un bien común de todos los residentes del Estado de Alaska<sup>5</sup>.

En el siglo XX y especialmente después de los años 60, la propuesta de la RBU ha ido penetrando en la discusión sobre la reforma del Estado de bienestar. Desde entonces, ha ido traspasando los círculos marginales en la que estaba confinada en un primer momento, y ha sido defendida por varios economistas prominentes, especialmente en los EE.UU., como John Kenneth Galbraith, James Tobin, Milton Friedman, y Herbert Simon. Ha sido ampliamente discutida en la literatura académica<sup>6</sup> y se ha incluido en

---

WISPELAERE J. (eds.), *Basic Income: An Anthology of Contemporary Research*, Wiley-Blackwell, Nueva York, 2013.

<sup>3</sup> CUNLIFFE, J. y ERREYGERS, G., “The Enigmatic Legacy of Charles Fourier: Joseph Charlier and Basic Income”, *History of Political Economy*, n. 33, 2001, pp. 459-484.

<sup>4</sup> CUNLIFFE J. y ERREYGERS G., *The Origins of Universal Grant. An Anthology of Historical Writings on Basic Capital and Basic Income*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2005.

<sup>5</sup> WIDERQUIST, K. y HOWARD, M. (eds.), *Alaska's Permanent Fund Dividend: Examining its Suitability as a Model*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2012.

<sup>6</sup> Vid. WIDERQUIST, K., NOGUERA, J.A., VANDERBORGHT, Y. y DE WISPELAERE, J. (eds.), *Basic Income: An Anthology of Contemporary Research*, cit.

el programa de importantes partidos políticos en todo el mundo. Además algunos experimentos se han puesto en marcha en algunos países<sup>7</sup>.

No obstante, no forma parte del propósito de este capítulo ofrecer una relación detallada de estos desarrollos históricos llenos de historias estimulantes y cifras fascinantes. El propósito es, como antes se ha esbozado resumidamente, mostrar que ha habido, y todavía hay, muy buenas razones para prestar atención a la discusión sobre la RBU cuando tratamos la cuestión de la reforma del Estado de bienestar en los países desarrollados. Más en concreto, en este capítulo mostraré cómo esta discusión puede ser leída como una invitación a pensar sobre tres tensiones clave en la reforma del Estado de bienestar: la tensión entre el universalismo y el selectivismo, entre los programas en especie y en metálico y entre la condicionalidad y la incondicionalidad.

En este capítulo se utilizará la definición más extendida de RBU: un ingreso pagado por la comunidad política a todos sus miembros, de forma individual, sin requisitos de ausencia de recursos ni exigencia de trabajar. Como se deduce de esta definición, la RBU difiere de los esquemas de ingresos mínimos o de asistencia social en tres aspectos cruciales. Los esquemas convencionales de ingresos mínimos están restringidos a la población más pobre (esto es, requieren un test de ingresos), tienen en cuenta la situación familiar del beneficiario y exigen la disposición a trabajar. Por el contrario, una renta básica se garantiza a todo el mundo sea rico o pobre (universal), sin ninguna exigencia de trabajar (incondicional), y de forma individual. En principio, la RBU se pagaría a todos los residentes adultos, por lo que una pensión básica universal o una prestación universal por hijo pueden ser consideradas dentro del mismo tipo de propuestas.

## **2. LA TENSION ENTRE LA UNIVERSALIDAD Y LA FOCALIZACIÓN**

La discusión sobre la propuesta de la renta básica ofrece una buena oportunidad de examinar con cierto detalle una tensión nuclear en las políticas sociales, la tensión entre el universalismo y la focalización o selectivismo. ¿Debe el Estado de bienestar ofrecer las mismas prestaciones y servicios a

---

<sup>7</sup> Vid., por ejemplo, FORGET, E., "The Town with no Poverty: The Health Effects of a Canadian Guaranteed Annual Income Field Experiment", *Canadian Public Policy*, vol. 37, n. 3, 2011, pp. 283-305.

todos los residentes legales según la lógica de la universalidad o más bien debe centrar sus políticas en la cobertura de una serie de necesidades específicas que tienen determinados colectivos?

Desde comienzos de los años 90, se han escuchado muchos argumentos en favor de incrementar la selectividad en los programas de bienestar, en particular desde la izquierda del espectro político. El caso de las prestaciones por hijo es muy ilustrativo. Mientras Canadá había completado la universalización de su Asignación Familiar Federal en 1989, otros países comenzaron a discutir reformas similares en la década de los 90. En Francia, por ejemplo, el Primer Ministro Lionel Jospin intentó convertir la asignación universal por hijo en un sistema selectivo a finales de los 90, como se verá después. Después de la elección del presidente socialista François Hollande en 2012, el gobierno francés ha vuelto a considerar el final del universalismo en las políticas de apoyo a la infancia. El caso francés sirve de ejemplo de lo ocurrido en otros muchos países.

Los principales argumentos para justificar el aumento del selectivismo en las políticas sociales suelen referirse a las restricciones presupuestarias (se suele señalar que los programas universales son muy costosos), pero también a la idea de la equidad: los programas universales resultan injustos porque los hogares o individuos ricos no los necesitan. En noviembre de 2012, en el contexto de una intensa discusión acerca de la reforma de las ayudas a la infancia un columnista belga lo expresó de la siguiente manera: “¿Por qué alguien que gana tanto como Kris Peeters [el entonces Primer Ministro del gobierno regional de Flandes] recibe la misma ayuda por hijo que una madre soltera?”<sup>8</sup>

Hasta cierto punto, resulta evidente: ¿por qué un Estado de bienestar debería optar por el universalismo cuando muchos de sus beneficiarios, en particular aquellos situados en la clase media o en la clase alta, no necesitan esas ayudas? En otras palabras, un programa universal como la RBU parece malgastar los recursos fiscales mediante la distribución igualitaria de un ingreso que algunos no necesitan lo más mínimo. Esta es una objeción muy conocida a la propuesta de la RBU: ¿por qué hay que pagar a Bill Gates?<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> EECKOUT, B., “Hervorm de kinderbijslag”, *De Morgen*, 13 de noviembre de 2012.

<sup>9</sup> BLOCK, F., “Why Pay Bill Gates?”, en Van Parijs, P. & al. (eds.), *What's Wrong with a Free Lunch ?*, Beacon Press, Boston, 2001, pp. 85-89.

Obviamente, no se puede decir que la selectividad o la focalización no sean adecuadas en muchos casos, especialmente cuando los programas han de atender necesidades específicas como aquellas que tienen las personas con discapacidad. Pero al contrario de lo que puede resultar intuitivo, el universalismo tiene una gran importancia cuando pensamos en reformar nuestros sistemas de bienestar de acuerdo con el principio de progresividad. No solo porque el universalismo “expresa nuestra común pertenencia a una sociedad”, sino también y quizá más crucialmente, porque puede ser una forma eficiente de luchar contra la pobreza (A), puede resultar una vía más eficaz para garantizar el acceso al mercado de trabajo (B) y puede ser una forma más efectiva de luchar contra la reducción del Estado de bienestar (C).

## **A. Pobreza**

El universalismo es, un tanto paradójicamente, importante si queremos que los programas de asistencia social sean eficientes en la lucha contra la pobreza. Por supuesto, el impacto distributivo concreto de un programa universal siempre dependerá de cómo se financie. Supongamos que una RBU se financiara mediante impuestos progresivos, como ocurre con la mayor parte de los programas universales existentes en Europa (y no a través de cotizaciones). Si esto fuera así, el hecho de que tanto los ricos como los pobres recibieran una RBU no supondría que esto hiciera más ricos a los ricos. Los más ricos tendrían que financiar tanto su propia renta básica como una parte considerable de la renta básica de los más pobres. Es más, las políticas universales son una importante medida de lucha contra la pobreza por los tres motivos siguientes.

En primer lugar, la focalización presenta serios problemas administrativos. Los programas selectivos descansan habitualmente en la existencia de una serie de test de recursos para tener una imagen más o menos adecuada de quién debe ser considerado como pobre y por tanto merecedor de la ayuda: los trabajadores sociales se encargan de controlar el ingreso real de los posibles beneficiarios, así como de sus otros activos tales como las rentas de otros miembros de la familia, propiedades y ahorros. En algunas ocasiones, los potenciales beneficiarios se ven obligados a demostrar que no pueden contar con los recursos de su familia más lejana. Estos controles

complejos llevan tiempo. Como consecuencia, los potenciales beneficiarios usualmente reciben la ayuda con retraso o no la consiguen porque no son capaces de superar los test. En otras palabras, los esquemas selectivos operan *ex post*, sobre la base de una compleja evaluación previa de los medios de los beneficiarios, mientras que los programas universales operan *ex ante*, ofreciendo una base más estable de seguridad en los ingresos.

La segunda razón es muy cercana a la primera. Debido a la complejidad de los procedimientos antes mencionados, en muchas ocasiones los potenciales beneficiarios son incapaces de superar los test de recursos y los exámenes porque ignoran a qué tienen derecho. En otras palabras, “las políticas selectivas tienden a excluir a la población más necesitada porque estas personas son aquellas que más dificultades tienen a la hora de cumplir con las reglas de los programas”<sup>10</sup>.

En tercer lugar, los programas focalizados tienden también a crear estigmatización entre sus beneficiarios, algo que ha sido bien documentado por los sociólogos y trabajadores sociales. Por esta razón, una parte significativa de los potenciales beneficiarios simplemente no solicitan la ayuda, especialmente en aquellos países donde las normas culturales provocan que los individuos que piden ayuda sientan vergüenza. Esto no solo supone un grave problema en términos de eficacia en la lucha contra la pobreza sino también, y quizá de manera más relevante, es un problema en términos de justicia si asumimos que la propia estima es uno de los bienes primarios en el sentido en que lo consideraba John Rawls<sup>11</sup>.

Junto con la complejidad administrativa, el estigma asociado a las ayudas focalizadas explica la relativamente baja tasa de cobertura de todos los programas de asistencia social: dicho con pocas palabras, a menudo los programas selectivos no alcanzan su objetivo. Estudios realizados en Francia después de la reforma del programa de ingresos mínimos realizada en 2009 han mostrado que casi un 50% de los potenciales beneficiarios de esta ayuda simplemente no la solicitaban. Irónicamente, esto supone también un importante ahorro para las arcas públicas del gobierno francés<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> CURRIE, J. y GAHVARI, F., “Transfers in Cash and In-Kind: Theory Meets the Data”, *Journal of Economic Literature*, vol. 46, n.2, 2008, p. 348.

<sup>11</sup> RAWLS, J., *A Theory of Justice*, Oxford University Press, Oxford, 1971.

<sup>12</sup> Los estudios fueron dirigidos por Philippe Warin. En inglés vid. por ejemplo, WARIN, P., “Non-Demand for Social Rights: A New Challenge for Social Action in France”, *Journal*

## **B. Oferta de empleo y derecho al trabajo**

Una prestación universal no solo es más eficiente en la lucha contra la pobreza, también lo es a la hora de garantizar el acceso al mercado de trabajo, uno de los objetivos clave de las políticas de activación que están extendidas en toda Europa. De una forma algo paradójica, una RBU puede ser perfectamente discutida en el marco de la reflexión sobre el “Estado de bienestar activo” y el “derecho al trabajo”.

Los programas focalizados suelen generar todo tipo de trampas. Los programas de ingresos mínimos selectivos y sujetos a test de recursos, por ejemplo, generan una profunda trampa de la pobreza ya que penalizan a aquellos que tienen éxito en la búsqueda de un empleo pagado ya que lo obtenido con ese empleo supone la reducción o la pérdida de la ayuda. En algunos casos, cuando diferentes políticas sujetas a test de recursos se combinan incluyendo, por ejemplo, subsidios para cubrir el coste de la vivienda o el acceso gratuito al transporte público, el acceso al empleo se convierte en algo no rentable económicamente puesto que los tipos impositivos marginales pueden acercarse (o incluso superar) el 100%.

Obviamente, los políticos de toda Europa son conscientes de este problema. Algunos argumentan que sería conveniente reducir la cuantía de las ayudas para así incentivar que se acepten empleos poco remunerados. Sin embargo, puesto que en todos los países europeos los ingresos mínimos están por debajo del umbral de riesgo de pobreza, esta solución no resulta muy prometedora. La idea de incrementar el salario mínimo parece más atractiva y ha sido defendida por la mayor parte de las organizaciones de trabajadores. En la mayor parte de los países, por el contrario, no hay mucho espacio para una reforma de este tipo ya que el mercado de trabajo se encuentra bajo presión en el extremo inferior de la distribución del ingreso.

En este contexto, los defensores de la RBU defienden que se debería comenzar a transformar los programas de ayudas de ingresos condicionados en universales. Un ingreso universal, como los que existen para los niños en gran parte de los países de la UE, se conservaría cuando se accede a un

---

*of Poverty and Social Justice*, vol. 20, n. 1, 2012, pp. 41-55. Véase también la entrevista en francés con P. Warin: “La moitié des personnes qui ont droit au RSA ne le demandent pas”, *Le Monde*, 17 de enero de 2013.

empleo con un salario bajo<sup>13</sup>. Esto supone que una RBU, al contrario de lo que ocurre con las ayudas selectivas, genera incentivos para la búsqueda de empleo porque mejora el ingreso neto del trabajador si lo comparamos con lo que recibe cuando permanece inactivo. Sin tener en cuenta los mecanismos para su posterior recuperación por medio de impuestos, la renta básica se mantiene en su totalidad por el destinatario sean cuales sean las circunstancias. Puede compararse con un subsidio de empleo estable y permanente, disponible para todos y al margen de cualquier requisito de haber tenido un trabajo con anterioridad. Contrariamente a los complejos esquemas de subsidios de empleo que se aplican sobre una base anual ordinaria por los gobiernos de toda Europa, evita la creación de las desigualdades de ingresos en la parte inferior de la estructura salarial, a la vez que es mucho más transparente en las condiciones de acceso.

A veces, la RBU se presenta como la alternativa ideal al pleno empleo. Algunos lo critican por esta misma razón, ya que temen que pagar una renta básica sería incentivar la ociosidad cuando el objetivo debería ser garantizar el derecho a un trabajo, quizá mediante un esquema de empleo garantizado<sup>14</sup>. Sin embargo, la discusión sobre las diferencias entre los programas universales y selectivos muestra que para hacer efectivo el derecho al trabajo resulta esencial garantizar el derecho a un ingreso. Centrándose únicamente en los inactivos, los programas condicionales tradicionales ayudar a reducir la pobreza pero al mismo tiempo generan una serie de efectos perversos al penalizar a aquellos que encuentran un empleo. La introducción de una RBU combinada con un empleo escasamente pagado mejoraría los ingresos netos de estas personas comparándolo con la situación de que permaneciesen desempleados.

### C. Resistencia

La última razón que explica por qué los programas universales funcionan mejor que los selectivos tiene que ver con las políticas de mante-

---

<sup>13</sup> Sobre el impacto de las asignaciones por niños, vid. el ilustrativo caso belga en CANTILLON, B. y GOEDEME, T., “Les allocations familiales dans le régime des travailleurs salariés: rétrospective axée sur l’avenir”, *Revue belge de sécurité sociale*, vol. 48, n. 1, 2006, p. 9.

<sup>14</sup> Vid, por ejemplo, DERMINE, E. y DUMONT, D. (eds.), *Activation Policies for the Unemployed, the Right to Work and the Duty to Work*, P.I.E.-Peter Lang, Bruselas, 2014.

nimiento de los ingresos. Por decirlo con brevedad, los datos demuestran que “cuanto mayor sea el grado de focalización, menor será el presupuesto redistributivo”<sup>15</sup>. La distribución de poder es clave para entender este mecanismo, y se puede resumir de la siguiente manera: la probabilidad de que los programas universales sean defendidos frente a un posible recorte es mucho mayor que en el caso de que los programas sean selectivos, simplemente porque los primeros son más incluyentes que los últimos<sup>16</sup>. Los programas selectivos establecen una clara división entre los que contribuyen y los que reciben, con lo que las clases medias están menos dispuestas a apoyarlos.

La asignación universal por hijo francesa ofrece un ejemplo perfecto de esto que se comenta: en las dos últimas décadas, distintos gobiernos han intentado transformarla en un programa selectivo. Como ya se ha mencionado antes, el Primer Ministro socialista Lionel Jospin intentó reformar el programa a finales de los años 90. En 1998, introdujo un test de recursos pero se tuvo que enfrentar a la oposición de la mayor parte de las fuerzas políticas y sociales con lo que en 1999 se volvió a la universalidad<sup>17</sup>. Por el contrario, el ejemplo de Estados Unidos es paradigmático en relación a los perversos efectos de la selectividad: la focalización tiende a asignar alguna identidad social a los destinatarios, sobre todo porque una proporción significativa de los más desfavorecidos son negros o hispanos. No sorprende, por tanto, comprobar el poco apoyo que tienen las políticas de bienestar entre la clase media.

“No solo los pobres”:<sup>18</sup> este es un elemento crucial de la reforma del bienestar, al menos si seguimos creyendo, como yo lo hago, que contar con programas sostenibles y resistentes es algo de suma importancia.

---

<sup>15</sup> KORPI, W. y PALME, J., “The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries”, *American Sociological Review*, vol. 63, n. 5, 1998, p. 672.

<sup>16</sup> Vid. la discusión en KORPI, W. y PALME, J., “The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality”, cit., para más detalles y referencias adicionales.

<sup>17</sup> Sin embargo en octubre de 2014 el Parlamento francés adoptó una reforma importante de la asignación por hijo que básicamente consistió en pagar menores cuantías a los grupos con ingresos más elevados.

<sup>18</sup> Siguiendo el título de un famoso libro, vid. GOODIN, R.E. y LE GRAND, J., *Not Only the Poor: the Middle Classes and the Welfare State*, Allen & Unwin, Londres, 1987.

### 3. LA TENSIÓN ENTRE LAS AYUDAS EN ESPECIE Y LAS AYUDAS EN METÁLICO

Supongamos que estamos de acuerdo, por las razones antes mencionadas, con que los programas universales son mejores que los focalizados, la siguiente pregunta que deberíamos hacernos es si hay que optar por programas universales en especie o por ayudas en metálico<sup>19</sup>. Esta cuestión, que ya se planteó en los primeras fases del desarrollo de los Estados de bienestar, es también central en la discusión entre los defensores de la RBU y aquellos que defienden las políticas de activación o el trabajo garantizado.

De acuerdo con los autores que defienden las ayudas y programas en especie, es necesario un cierto paternalismo para proteger a las personas de sus propias decisiones o para defender a sus familiares dependientes, especialmente a los menores. Al dirigir sus opciones de consumo, los beneficios en especie ayudan a evitar el gasto subóptimo en algunos bienes y servicios específicos. Por ejemplo, ofreciendo educación universal y gratuita, las autoridades evitan el (potencial) gasto subóptimo en la educación de los niños. De igual manera, como se suele señalar cuando se compara Europa con Estados Unidos, un sistema de salud público gratuito es más eficiente que uno privado porque ayuda a evitar un gasto subóptimo de los ciudadanos en los servicios de salud preventivos. En casi todos los países de la OECD, la asistencia sanitaria y la educación básica son dos programas universales en especie que representan una parte considerable de todo el gasto público. Se debe señalar que algunos programas no universales como programas de vivienda pública o el *Supplemental Nutrition Assistance Program* estadounidense, también encuentran su justificación en esta visión paternalista presente en los programas en especie.

Otro argumento a favor de las ayudas en especie se centra en la cuestión más compleja de la legitimidad de las transferencias públicas. Incluso cuando las desigualdades de ingresos se perciben como justificadas, por ejemplo porque se consideran el resultado del mérito y esfuerzo individual, mucha gente se adhiere a un tipo de “igualitarismo específico”: todo el mundo, independientemente de sus elecciones pasadas, debería tener garantizado el acceso a la cobertura de una serie de necesidades básicas. La expresión

---

<sup>19</sup> Un excelente repaso a esta discusión puede verse en CURRIE, J. y GAHVARI, F., “Transfers in Cash and In-Kind: Theory Meets the Data”, cit., pp. 333-383.

“igualitarismo específico” fue acuñada por el economista norteamericano y defensor de la RBU James Tobin y se refiere a la extendida visión de que “las mercancías escasas deberían ser distribuidas de forma menos desigualitaria que la capacidad para pagar por ellas”. De acuerdo con Tobin, “este tipo de cosas serían las necesidades básicas para la vida, la salud y la ciudadanía”<sup>20</sup>. Dicho con otras palabras, la mayor parte de nosotros estaría de acuerdo con que el acceso a la cobertura de esas necesidades básicas estuviera garantizado para todos, según el principio de universalidad.

De alguna forma, ambos argumentos sirven para justificar la propuesta de “empleo garantizado”, una propuesta de reforma de los sistemas de bienestar que entre otros ha defendido Philip Harvey<sup>21</sup>. El empleo garantizado –que consiste en que las autoridades públicas garantizan el acceso a un empleo decente– contiene de alguna forma consideraciones paternalistas ya que sus defensores quieren asegurarse de que la gente va a trabajar; y contiene también algo de igualitarismo específico desde el momento que asume que todo el mundo debería tener acceso al mercado de trabajo, aunque solo sea porque este garantiza el acceso a otros “bienes primarios” como el ingreso y la propia autoestima.

Por el contrario, una RBU pagada en efectivo no presenta restricciones en relación al destino que se dé a ese dinero o al momento en que se consume, como ocurre con los esquemas condicionales de garantía de ingresos que ya existen. El argumento que está aquí detrás es el de la libertad individual ya que este tipo de ayuda deja libertad a cada uno para decidir en qué gastar el dinero. En este orden de ideas, los filósofos de la escuela liberal igualitaria insisten en la importancia de combinar transferencias igualitarias con un alto grado de libertad. La ayuda en metálico está justificada con argumentos de justicia; es por ello que Philippe Van Parijs, uno de los defensores de la RBU más relevantes, habla de “libertad real para todos”<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> TOBIN, J., “On Limiting the Domain of Inequality”, *Journal of Law and Economics*, vol. 13, n. 2, 1970, p. 264. El argumento de Tobin es discutido por CURRIE, J. y GAHVARI, F., “Transfers in Cash and In-Kind: Theory Meets the Data”, cit., p. 340.

<sup>21</sup> Vid. HARVEY, P., “Securing the right to work and income security”, en Dermine, E. and Dumont, D. (eds.), *Activation Policies for the Unemployed, the Right to Work and the Duty to Work*, cit., pp.223-254. Vid. también HARVEY, P., “More for Less: the Job Guarantee Strategy”, *Basic Income Studies*, vol. 7, n. 2, 2013, pp. 3-18.

<sup>22</sup> VAN PARIJS, P., *Real Freedom for All. What (if anything) Can Justify Capitalism?*, Oxford University Press, Oxford, 1995.

Para ser realmente libres y poder realizar la idea que cada cual tenga de lo que es una buena vida, es necesario algún tipo de seguridad en los ingresos.

Además, las ayudas en metálico pueden ser también defendidas con argumentos de eficiencia en relación a lo que los economistas denominan la “soberanía del consumidor”: “en la raíz de la relación amorosa de los economistas con las transferencias en efectivo está la doctrina de la soberanía absoluta del consumidor”<sup>23</sup>. Este argumento está mejor justificado cuando se apela a la información imperfecta de la que disponen las autoridades públicas: las transferencias en metálico son mejores que las transferencias en especie porque el gobierno dispone de información limitada acerca de las preferencias individuales y las opciones de consumo. Dicho con otras palabras, lo que se deduce de este argumento es que los individuos se supone que son “los jueces más cualificados para ser qué es lo que mejor maximiza su propia utilidad”<sup>24</sup>.

Estos argumentos acerca de la justicia y conveniencia de las transferencias en metálico deberían ser examinados con detalle y cuidado porque no son del todo decisivas; de hecho, las transferencias en especie presentan también aspectos obviamente positivos. Lo que lleva a la conclusión de que, al final, los Estados de bienestar disponen de buenas razones para combinar ambos tipos de programas, los que son especie y los que son en metálico. Me centraré en los dos últimos argumentos apuntados.

En primer lugar, en el marco de la discusión acerca de las políticas de activación y el derecho al trabajo, se debería prestar atención al posible impacto sobre la oferta de empleo. Dejando a un lado la cuestión normativa de la ética del trabajo (la idea de que el trabajo es intrínsecamente importante y valioso), si la finalidad de las transferencias es reducir la tasa de pobreza, ofrecer a las personas pobres una ayuda en metálico puede que no sea suficiente incluso aunque tuviera un impacto positivo sobre la trampa de la inactividad explicada anteriormente. La diferencia entre las ayudas a la infancia en especie y una asignación universal por hijo en metálico son muy ilustrativas a este respecto. De acuerdo con los argumentos antes expuestos, por razones de justicia y eficiencia obviamente uno debe optar

<sup>23</sup> THUROW, L., “Cash Versus In-Kind Transfers”, *American Economic Review*, vol. 64, n. 2, 1977, p. 193.

<sup>24</sup> THUROW L., “Government Expenditures: Cash or In-Kind Aid?”, en Dworkin, G. (ed.), *Markets and Morals*, Wiley, Nueva York, 1974, p. 96.

por el más alto nivel de subsidio familiar en dinero en efectivo. Pero si lo que se pretende es promover el empleo, en el marco de las políticas de activación, servicios universales en especie como las guarderías deberían ser considerados ya que pueden tener un efecto positivo sobre la oferta de trabajo de las madres.

Sin embargo, este es un asunto engañoso ya que no hay una evidencia clara de que los servicios en especie tengan realmente mejores efectos sobre la oferta de empleo, al menos a *corto plazo*. La mayor parte de los estudios americanos que se han hecho al respecto encontraron efectos escasos: “hay pocas evidencias de que los programas en especie tengan a corto plazo un efecto positivo sobre la oferta de trabajo” de las madres<sup>25</sup>. En una detallada investigación hecha en la Unión Europea (UE27), Wim Van Lancker ofrece una imagen más equilibrada de esta relación, al examinar la desigualdad en el uso de las guarderías<sup>26</sup>. Las evidencias muestran que la expansión en los servicios de guardería no se traduce necesariamente en un incremento de la tasa de empleo de las mujeres en todos los grupos sociales. De hecho, estos servicios son ampliamente utilizados por los grupos con niveles de renta más elevados, pero mucho menos utilizados por aquellos con niveles de renta más bajos. En consecuencia, el impacto de estos servicios en el empleo de las madres de los niños desaventajados es mucho menor en el corto plazo.

Sin embargo, si se toma en consideración el largo plazo, se observa que las madres peor situadas van progresivamente accediendo al mercado de trabajo, lo que nos daría buenas razones para apoyar los programas en especie tales como guarderías públicas. Hasta cierto punto, “la relación entre el uso de los servicios de guardería y el empleo materno es presumiblemente recíproca: la disponibilidad de servicios de guardería da a las madres de niños pequeños la oportunidad de ejercer una actividad remunerada, que a su vez induce a una mayor demanda de plazas de guardería”<sup>27</sup>. Estos servicios también poseen un efecto positivo en el capital humano de los niños pequeños, brindándoles mejores oportunidades para acceder al mercado de

---

<sup>25</sup> CURRIE, J. y GAHVARI, F., “Transfers in Cash and In-Kind: Theory Meets the Data”, cit., p. 365.

<sup>26</sup> VAN LANCKER, W., “Putting the Child-Centred Investment Strategy to the Test: Evidence for the EU27”, *European Journal of Social Security*, vol. 15, n. 1, 2013, pp. 5-27.

<sup>27</sup> Ídem, p.15

trabajo cuando se convierten en adultos jóvenes<sup>28</sup>. Además estos servicios pueden tener efectos positivos en la socialización de las madres, que a su vez –por el impacto positivo de las redes y capital social– podrían mejorar sus posibilidades de encontrar un trabajo.

En segundo lugar, hemos visto que de acuerdo con la visión clásica de la economía, los individuos se consideran los mejores jueces a la hora de ver qué es lo que satisface sus preferencias y maximiza su propia utilidad. Este es un argumento poderoso en favor de las ayudas en metálico al no existir restricciones en relación a la naturaleza o al momento del consumo. No obstante, como acertadamente apuntó Thurow, “las políticas públicas reales deberían modificar esta visión simplista – hay personas que son incompetentes para tomar sus propias decisiones”<sup>29</sup>. Si esto es así, especialmente entre la gente joven, algún tipo de paternalismo parece necesitarse. Justificaría, por ejemplo, que existiera algún tipo de servicio que orientara en la toma de decisiones cuando estamos en presencia de programas de ayuda en metálico<sup>30</sup>.

Este argumento conlleva al menos una consecuencia importante: los pagos de las transferencias en metálico deben adoptar la forma de pequeñas cantidades y no, por ejemplo, el pago anual de una cantidad. De hecho, aunque a menudo los defensores de la RBU sostienen argumentos en contra de cualquier forma de paternalismo, casi todos ellos abogan por un pago mensual de la renta básica. Esto es, incluso aunque los defensores de la RBU insisten en la idea de la libertad individual, son conscientes del hecho de que los individuos deben ser protegidos de sus propias decisiones. Por esta razón, y en contra de lo que a primera vista se pudiera pensar, un paternalismo moderado no está ausente en el diseño de su propuesta.

En principio, una RBU podría pagarse como una paga única como han defendido Ackerman y Alstott para el contexto de los Estados Unidos. Su idea de cambiar la filosofía de bienestar consistía en dar a cada americano un capital de 80.000\$ cuando cumplieran los 18 años<sup>31</sup>. La totalidad de esa

---

<sup>28</sup> CURRIE J. y GAHVARI F., “Transfers in Cash and In-Kind: Theory Meets the Data”, cit., p.367.

<sup>29</sup> THUROW, L., “Cash Versus In-Kind Transfers”, cit., p. 193.

<sup>30</sup> Vid. THUROW, L., “Government Expenditures: Cash or In-Kind Aid?”, cit., p. 98.

<sup>31</sup> ACKERMAN, B. y ALSTOTT, A., *The Stakeholder Society*, Yale University Press, New Haven, 1999.

suma podría ser gastada en lujos o en cosas innecesarias en vez de hacerlo en estudios, formación o adquirir una vivienda. Por ello, la mayor parte de los defensores de la propuesta de la renta básica han sido muy críticos con esta idea argumentando que ese diseño de paga única no alcanza los efectos de igualdad de oportunidades pretendidos por la propuesta estándar de RBU. Philippe Van Parijs, por ejemplo, ha sostenido que la gente joven ya favorecida en otras dimensiones, como el talento, la atención de sus padres o la calidad de su educación serían “los que harían un mejor uso de su capital” mientras que los otros probablemente tomarían decisiones equivocadas<sup>32</sup>.

Parece que al final la tensión entre los programas en metálico y los programas en especie queda sin resolver, quizá debido a los objetivos en ocasiones conflictivos que tenemos en la mente cuando hablamos de reformar las estructuras de bienestar. Ciertamente, como ya manifiesto Thurow, los sistemas de transferencias necesitan un continuo “que va desde dinero en efectivo, pasando por dinero en efectivo con asesoramiento, vales, en especie, hasta la compulsión”<sup>33</sup>. En cualquier caso, una de las cosas que los oponentes de la RBU no tienen en cuenta es que la introducción de un ingreso universal en metálico es plenamente compatible con el mantenimiento e incluso el reforzamiento de los programas universales en especie como la educación básica gratuita, la asistencia sanitaria gratuita y el acceso gratuito a los servicios públicos en general<sup>34</sup>. Algunas políticas universales ya existentes en algunos países realizan esa combinación como aquellos lugares donde existe una asignación universal por hijo además de un servicio de guarderías.

---

<sup>32</sup> VAN PARIJS, P., “Basic Income Versus Stakeholder Grants: Some Afterthoughts on how Best to Redesign Distribution,” en Ackerman, B., Alstott, A. y Van Parijs, P. (eds.), *Redesigning Distribution. Basic Income and Stakeholder Grants as Cornerstones for an Egalitarian Capitalism*, Verso, Londres, 2006, pp. 199-208.

<sup>33</sup> THUROW, L., “Government Expenditures: Cash or In-Kind Aid?”, cit., p. 98.

<sup>34</sup> Dado el hecho de que los recursos de los que dispone el gobierno son limitados, algunos críticos de la renta básica de izquierdas concluyen “dado que el Estado tiene una larga lista de servicios caros que ofrecer estos tienen prioridad sobre los pagos en especie”, BERGMANN, B., “A Swedish Welfare State or Basic Income: Which Should Have Priority?”, en Ackerman, B., Alstott, A. y Van Parijs, P. (eds.), *Redesigning Distribution*, cit., p. 130.

#### 4. LATENSIÓN ENTRE CONDICIONALIDADE INCONDICIONALIDAD

Por último, me ocuparé brevemente de la tercera tensión, la que existe entre condicionalidad e incondicionalidad. Si la idea de pagar a todo el mundo una renta básica suena radical probablemente no se debe a su universalidad o a que se trate de una prestación en metálico. La característica más controvertida de la RBU reside en el hecho de que, en contraste con todos los esquemas y políticas de activación, la ayuda se da sin ningún requisito laboral, sin exigir que se haya trabajado o se esté en disposición de hacerlo. Dicho de otra forma, incluso aunque la mayoría de nosotros estuviésemos de acuerdo con que el “derecho al trabajo” merece una mayor atención, habría un consenso bastante generalizado en torno a la idea de que existe un “deber de trabajar”, al menos para aquellos que son plenamente capaces. Nótese, sin embargo, que en los Estados de bienestar más desarrollados ya existen muchos programas universales en metálico sin estar sujetos al requisito del trabajo, tales como las asignaciones por hijo o las pensiones básicas, y también existen muchas prestaciones universales en especie como la educación o la salud.

¿Cómo se puede justificar la incondicionalidad de la RBU especialmente en un contexto como el actual marcado por las políticas de activación? Una de las formas más obvias de responder a esta pregunta consiste en referirse, una vez más, al marco de la justificación liberal igualitaria antes mencionada. Desde esta perspectiva, ofrecer a cada persona una cantidad en metálico de forma incondicionada de igual valor es una buena forma – incluso, la mejor forma – de conseguir la justicia social entendida como la mayor “libertad real” para todos. Pero alguien podría objetar que la justicia social tiene que ver con la idea de la reciprocidad o con la idea del mérito: algo así como el acceso a las prestaciones debe merecerse puesto que no hay derechos sin los correlativos deberes. En otras palabras, ¿por qué deberíamos pagar a los perezosos o a los vagos? ¿No estamos obligados a cumplir con una cierta reciprocidad con nuestra sociedad a través de alguna forma de participación en el mercado de trabajo? Para responder a esta extendida “objeción de la reciprocidad”, los defensores de la RBU han utilizado tres respuestas diferentes<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Dejando a un lado las numerosas respuestas que se han ofrecido desde la teoría política. Vid, por todas, la Parte III de WIDERQUIST, K., NOGUERA, J.A., VANDERBORGHT, Y.

La primera señala que forzar a los individuos a entrar en el mercado de trabajo, bien mediante las políticas de *workfare*, bien mediante programas de empleo garantizado, podría resultar contraproducente. Muchos empresarios son reacios a apoyar los programas de activación ya que no quieren empleados improductivos que no están motivados para realizar su trabajo. En general, por razones obvias, la productividad media del trabajo forzado es bastante baja. Por el contrario, el coste de los programas de *workfare* y trabajo garantizado es bastante elevado, quizá más que el coste neto de una RBU. Los defensores de las políticas de activación podrían contra argumentar señalando que en los países de la OCDE la mayor parte de estos programas tienen un carácter flexible ya que se centran en la capacitación para profesiones elegidas libremente por los beneficiarios, en tareas de consejo y ayuda o en incentivos positivos destinados a que “el trabajo sea rentable”. Un creciente número de defensores de la RBU, como veremos más abajo, no se opondrían a este tipo de razonamientos ya que abogan por una estrategia progresiva de activación donde una renta garantizada es el componente principal.

En segundo lugar, los que proponen la RBU señalan que no hay que temer ese “escenario pesimista” donde todo el mundo dejaría de trabajar para vivir de la renta básica. Paradójicamente, este argumento que se suele escuchar contra la RBU puede ser utilizado en su defensa. Los escépticos acostumbran a decir que una renta básica no tiene sentido porque las personas no persiguen el ingreso como tal sino el reconocimiento social y la propia autoestima que genera una ocupación valiosa. Si esto es así, si los beneficios no monetarios del trabajo son tan importantes, ¿por qué habría de temerse la implantación de una renta básica modesta?

Tercero, y quizá más importante, es preciso subrayar que la RBU es un componente esencial de una estrategia de activación. Como ha quedado claro en la discusión anterior acerca de la tensión entre el universalismo y el selectivismo, las políticas focalizadas aunque ayudan a reducir la pobreza también crean trampas, al penalizar aquellos que efectivamente encuentran un empleo. Como la introducción de una RBU supone un ingreso al margen de lo que se trabaje, aquellas personas con empleos con bajos salarios dispondrían de un mayor ingreso neto por lo que la RBU puede

considerarse como un subsidio al empleo. Algunos críticos de la RBU, especialmente aquellos que provienen del movimiento sindical, critican que esta institución funcionaría como una especie de subsidio a los empleos de baja calidad, esto es, a los empleos degradantes. Pero precisamente por su naturaleza incondicional, con una renta básica los trabajadores dispondrían del derecho y del poder de rechazar empleos que consideraran degradantes. El hecho de que no se exija trabajar para percibirla ofrece a los más vulnerables un poder de negociación, pudiendo rechazar ofertas de empleo que según su punto de vista no tuvieran futuro. Con otras palabras, por su naturaleza universal, la renta básica funciona como un subsidio al trabajo menos productivo, pero por su carácter incondicional no funciona como un subsidio de empleos degradantes. La renta básica favorece el empleo, pero no en cualquier condición. Hace posible ofrecer y aceptar empleos escasamente pagados pero que sean lo suficientemente agradables, estimulantes y formativos, u ofrezcan oportunidades reales de progreso profesional, pero no si son repulsivos, degradantes y no llevan a ningún sitio. Y hace que sean mucho más fáciles los períodos de transición, como la formación y el aprendizaje, siempre que se correspondan con las aspiraciones individuales, y no con la voluntad de un funcionario público.

## 5. CONCLUSIONES

La idea rectora que está detrás de la propuesta de una renta básica incondicional es, fundamentalmente, mejorar la situación de los que se encuentran peor en al menos tres dimensiones clave: la seguridad de los ingresos, la libertad y la autoestima. Aunque las políticas sociales convencionales a menudo comparten estos objetivos, un examen cuidadoso de las tensiones en el centro de las reformas en las políticas de bienestar muestra que la RBU los alcanza mucho mejor, incluso teniendo en cuenta las estrategias de activación progresiva. Los defensores de la RBU de hecho no niegan que deba existir algún tipo de “derecho al trabajo” o, al menos, el derecho a acceder a una actividad significativa. Lo que ellos discuten es que la mejor forma de realizar ese derecho consista en implementar un “deber de trabajar” que es la justificación utilizada para defender las políticas de *workfare* y de activación. En su lugar, su argumentación nos obliga a pensar que debe existir una conexión entre el derecho al trabajo y el *derecho a un ingreso* incondicional y universal.

En este capítulo no me he ocupado de analizar la viabilidad financiera y política de la renta básica, aunque soy consciente de que estos son elementos fundamentales a tener en cuenta cuando discutimos la reforma de los sistemas de bienestar<sup>36</sup>. Con todo, sean cuales sean los resultados de esos estudios, creo firmemente que a largo plazo la RBU señala la dirección en la que deberían desarrollarse los sistemas de bienestar. Pero en el corto plazo, esta propuesta puede –y debe– inspirar otras reformas más modestas que quizá sean más realistas en tiempos de crisis económica; algunas de las potenciales ventajas de la RBU pueden incorporarse a políticas menos radicales que incluyan los hoy tan extendidos esquemas de activación. Puede, por ejemplo, inspirar reformas cuyo fin sea facilitar el paso de la escuela al mercado de trabajo si se implementa como un subsidio directo para los estudiantes y personas con becas de formación.

En particular, se debe prestar atención a los posibles inconvenientes del movimiento hacia una mayor selectividad, que está a la orden del día en la mayoría de países europeos. Este movimiento puede ser perjudicial para los intereses de los peor situados. Por el contrario, como esta breve discusión sobre el potencial de la RBU demuestra, el universalismo resulta imprescindible para lograr una reforma del Estado de bienestar que aúne los objetivos de justicia con los de eficiencia y sostenibilidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, B. y ALSTOTT, A.: *The Stakeholder Society*, Yale University Press, New Haven, 1999.
- BERGMANN, B., “A Swedish Welfare State or Basic Income: Which Should Have Priority?,” en Ackerman, B., Alstott, A. y Van Parijs, P. (eds.), *Redesigning Distribution. Basic Income and Stakeholder Grants as Cornerstones for an Egalitarian Capitalism*, Verso, Londres, 2006, pp. 130-142.
- BLOCK, F.: “Why Pay Bill Gates?,” en Van Parijs, P. & al. (eds.), *What’s Wrong with a Free Lunch ?*, Beacon Press, Boston, 2001, pp. 85-89.
- CANTILLON, B. y GOEDEME, T. : “Les allocations familiales dans le régime des travailleurs salariés: rétrospective axée sur l’avenir”, *Revue belge de sécurité sociale*, vol. 48, n. 1, 2006, pp. 7-36.

---

<sup>36</sup> Sobre el potencial de la renta básica en un Estado de bienestar en cambio, vid. VANDERBORGHT, Y. y YAMAMORI, T. (eds.), *Basic income in Japan. Prospects for a radical idea in a transforming welfare state*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2014.

- CUNLIFFE, J. y ERREYERS, G.: "The Enigmatic Legacy of Charles Fourier: Joseph Charlier and Basic Income", *History of Political Economy*, n. 33, 2001, pp. 459-484.
- *The Origins of Universal Grant. An Anthology of Historical Writings on Basic Capital and Basic Income*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2005.
- CURRIE, J. y GAHVARI, F.: "Transfers in Cash and In-Kind: Theory Meets the Data", *Journal of Economic Literature*, vol. 46, n.2, 2008, p. 348.
- DERMINE, E. y DUMONT, D. (eds.): *Activation Policies for the Unemployed, the Right to Work and the Duty to Work*, P.I.E.-Peter Lang, Bruselas, 2014.
- EECKOUT, B., "Hervorm de kinderbijslag", *De Morgen*, 13 de noviembre de 2012.
- FORGET, E.: "The Town with no Poverty: The Health Effects of a Canadian Guaranteed Annual Income Field Experiment", *Canadian Public Policy*, vol. 37, n. 3, 2011, pp. 283-305.
- GOODIN, R.E. y LE GRAND, J.: *Not Only the Poor: the Middle Classes and the Welfare State*, Allen & Unwin, Londres, 1987.
- HARVEY, P.: 'More for Less: the Job Guarantee Strategy', *Basic Income Studies*, vol. 7, n. 2, 2013, pp. 3-18.
- 'Securing the right to work and income security', en Dermine, E. and Dumont, D. (eds.), *Activation Policies for the Unemployed, the Right to Work and the Duty to Work*, P.I.E.-Peter Lang, Bruselas, 2014, pp.223-254.
- KORPI, W. y PALME, J.: "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries", *American Sociological Review*, vol. 63, n. 5, 1998, pp. 661-687.
- RAWLS, J.: *A Theory of Justice*, Oxford University Press, Oxford, 1971.
- THUROW, L.: "Government Expenditures: Cash or In-Kind Aid?", en Dworkin, G. (ed.), *Markets and Morals*, Wiley, Nueva York, 1974, pp. 85-106.
- "Cash Versus In-Kind Transfers", *American Economic Review*, vol. 64, n. 2, 1977, pp. 195-230.
- TOBIN, J.: "On Limiting the Domain of Inequality", *Journal of Law and Economics*, vol. 13, n. 2, 1970, pp. 263-277.
- VANDERBORGHT, Y. y YAMAMORI, T. (eds.): *Basic income in Japan. Prospects for a radical idea in a transforming welfare state*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2014.
- VAN LANCKER, W.: "Putting the Child-Centred Investment Strategy to the Test: Evidence for the EU27", *European Journal of Social Security*, vol. 15, n. 1, 2013, pp. 5-27.
- VAN PARIJS, P.: *Real Freedom for All. What (if anything) Can Justify Capitalism?*, Oxford University Press, Oxford, 1995.
- "Basic Income Versus Stakeholder Grants: Some Afterthoughts on how Best to Redesign Distribution," en Ackerman, B., Alstott, A. y Van Parijs, P. (eds.),

*Redesigning Distribution. Basic Income and Stakeholder Grants as Cornerstones for an Egalitarian Capitalism*, Verso, Londres, 2006, pp. 199-208.

WARIN, P.: "Non-Demand for Social Rights: A New Challenge for Social Action in France", *Journal of Poverty and Social Justice*, vol. 20, n. 1, 2012, pp. 41-55.

WIDERQUIST K. y HOWARD M. (eds.): *Alaska's Permanent Fund Dividend: Examining its Suitability as a Model*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2012.

WIDERQUIST, K., NOGUERA, J.A., VANDERBORGHT, Y. y DE WISPELAERE, J. (eds.): *Basic Income: An Anthology of Contemporary Research*, Wiley-Blackwell, Nueva York, 2013.



# **LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135: ¿LA VÍA JURÍDICA PARA EL FINAL DEL ESTADO DE BIENESTAR EN ESPAÑA?**

JOSÉ LUIS REY PÉREZ

## **1. EL CONTEXTO: EL MODELO CONSTITUCIONAL DE ESTADO DE DERECHO**

Una de los efectos de la crisis económica iniciada en 2008 ha sido la reforma constitucional del artículo 135 llevada a cabo en el verano de 2011 en muy pocas semanas y además con unas elecciones generales ya convocadas. El hecho de que en España contemos con un sistema de bienestar, en algunos aspectos escaso, viene jurídicamente justificado por la definición del Estado como social que proclama el artículo 1 del texto de 1978. Pero para entender plenamente el modelo jurídico sobre el que se ha construido nuestro sistema de bienestar, hay que precisar que el texto de 1978 responde a una forma constitucional de Estado y, en concreto, lo define como un Estado social y democrático de Derecho. El Estado legislativo se caracterizaba por la supremacía de la ley que se consideraba como la manifestación y la expresión de la voluntad general, de la voluntad democrática. No es que en el Estado legislativo hubiera ausencia de textos constitucionales, pero éstos se configuraban como normas jurídicas de fácil modificación, ya que las simples y sucesivas mayorías políticas podían alterar el texto constitucional. En los orígenes del sistema político contemporáneo se apreciaba ya una tensión entre Constitución y pueblo soberano: “quien sostenía la necesidad de refundar las instituciones políticas sobre la base de la voluntad popular terminaba inevitablemente, como en el caso de Bentham, por considerar la constitución como algo embarazoso, o quizás como una

ficción construida para mantener vivos unos poderes, como los del rey y las aristocracias parlamentarias inglesas, irresponsables en esencia frente al pueblo. La constitución temía a la soberanía popular, y el pueblo soberano temía a la constitución”<sup>1</sup>. En el Estado constitucional, la Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico y en los Estados de Derecho contemporáneos, no es meramente una norma procedimental, sino que recoge una serie de contenidos materiales, o dicho con otras palabras, una serie de contenidos de moralidad que positiviza en forma de derechos fundamentales<sup>2</sup> y que no van a poder ser modificados por mayorías simples.

La Constitución se supone que es así, por un lado, la muestra más clara de la voluntad general, puesto que surge de un consenso especialmente cualificado que se pone de manifiesto en el momento constitucional, y es, al mismo tiempo, un consenso sobre determinados contenidos de moralidad que quedarían sustraídos al poder de decisión de la mayoría en el normal procedimiento legislativo. La Constitución posee, por tanto, un carácter paradójico: por un lado, es fruto de la decisión democrática de una amplia mayoría pero, por otro, parece limitar las decisiones de las generaciones venideras al sustraer la posibilidad de revisar, limitar o decidir sobre determinados contenidos, en concreto, sobre los derechos fundamentales. La Constitución aparece entonces como una norma que limita el poder de la democracia con la aparente justificación de proteger la misma democracia. Garzón Valdés ha utilizado en este punto una afortunada expresión: los derechos fundamentales constituyen el *coto vedado* a la decisión de la mayoría democrática<sup>3</sup> o, como señala Zagrebelsky, “la Constitución es aquello sobre lo que no se vota; o mejor, en referencia a las constituciones democráticas, es aquello sobre lo ya no se vota, porque ya ha sido votado de una vez por todas, en su origen”<sup>4</sup>. Siendo así las cosas, al poder judicial se le atribuye la función de ser el garante de ese coto vedado produciéndose la tensión entre constitucionalismo y democracia porque, por un lado, no está del todo claro el alcance de los derechos incluidos en la Constitución y,

<sup>1</sup> FIORAVANTI, M., *Constitución. De la antigüedad a nuestros días*, trad. M. Martínez Neira, Trotta, Madrid, 2001, p. 103.

<sup>2</sup> Vid, entre otros, ALEXY, R., “La institucionalización de los derechos humanos en el Estado Constitucional democrático”, *Derechos y Libertades*, n. 8, 2000, pp. 21-42.

<sup>3</sup> GARZÓN VALDÉS, E., “Representación y democracia” en *Derecho, ética y política*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, pp. 631-650.

<sup>4</sup> ZAGREBELSKY, G., *Principios y votos. El Tribunal Constitucional y la política*, trad. M. Mtnez. Neira, Trotta, Madrid, 2008, p. 27.

por otro, esa tarea de garantía del poder judicial puede ser tachada de contra mayoritaria, puede ser vista como una sustracción al poder democrático; sin embargo tiene su justificación porque “el control de constitucionalidad es esencial e indispensable no sólo como instrumento de protección de los derechos de los individuos y de las minorías en relación con los posibles actos arbitrarios de los legisladores y de las mayorías políticas, sino también y sobre todo, con el fin de impedir que uno de los poderes, el más fuerte, que siempre es el poder legislativo, pueda aspirar a cubrir y representar todo el espacio de la constitución, identificándose con su fundamento primero, con el mismo pueblo”<sup>5</sup>.

Por tanto, el paso de un Estado legislativo a uno Constitucional de Derecho viene dado por el papel que en este último juega la Constitución no sólo como una norma que establece cómo deben ser tomadas las decisiones, sino también sobre lo que hay que decidir, como ha puesto de relieve Ferrajoli<sup>6</sup>. Este cambio procede, sobre todo, de la incorporación de los derechos fundamentales al texto constitucional, lo que ha supuesto que los sistemas normativos ya no sean dinámicos, sino que se convierten en sistemas mixtos<sup>7</sup> en los que el examen de la validez no es únicamente formal sino que pasa a ser también sustantivo o de contenido. Al haberse incorporado aspectos materiales a la regla de reconocimiento, hay que analizar que las normas del sistema no vulneran ese contenido material presente en la citada regla. Y eso provoca, obviamente, que la interpretación juegue un papel relevante, porque ese contenido material que, necesariamente, se presenta de forma vaga y ambigua por las propias características del lenguaje natural y de los conceptos a la vez morales y jurídicos a los que se refiere, recogidos en los valores, principios y derechos fundamentales hacen del razonamiento –y, por tanto, de la argumentación– una exigencia constitucional y provocan

---

<sup>5</sup> FIORAVANTI, M., *Constitución*, cit., p. 109.

<sup>6</sup> Vid. FERRAJOLI, L., *Derechos y garantías. La ley del más débil*, trad. P. A. Ibáñez y A. Greppi, Trotta, Madrid, 1999, y *Garantismo. Una discusión sobre Derecho y democracia*, trad. A. Greppi, Trotta, Madrid, 2006.

<sup>7</sup> “La creciente presencia de principios puede entenderse como un cierto acercamiento del sistema dinámico al estático, como un intento de que toda norma o decisión jurídica resulte congruente con el conjunto de un ordenamiento que se considera dotado de sentido gracias precisamente a los principios”, PRIETO SANCHÍS, L., *Sobre principios y normas. Problemas del razonamiento jurídico*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992, p. 24. Vid. CUENCA GÓMEZ, P., *El sistema jurídico como sistema normativo mixto. La importancia de los contenidos materiales en la validez jurídica*, Dykinson, Madrid, 2008.

que la visión mecanicista de la interpretación como simple operación de subsunción esté superada<sup>8</sup>. Y es aquí precisamente donde el poder judicial adquiere relevancia, porque será él quien deba medir el alcance del contenido de la Constitución a partir de su tarea interpretativa. Como ha señalado Prieto, “la Constitución ha significado un estímulo para el derecho judicial [...] el problema que debe afrontar el juez ya no se limita a inferir si la norma es idónea para resolver un supuesto de hecho, sino que, con carácter previo, ha de preguntarse acerca de la propia legitimidad constitucional de la norma y de la solución más adecuada a la luz de esa misma preceptiva constitucional”<sup>9</sup>.

En cualquier caso, la definición que se está haciendo del Estado constitucional puede resultar un tanto inexacta porque, como todos los conceptos complejos, admite también variadas interpretaciones. Iglesias, por ejemplo, señala que es posible diferenciar entre un constitucionalismo político y uno humanista. El primero defiende que en el texto constitucional se recogen una serie de valores y principios en forma de derechos que surgen de concepciones éticas compartidas en la sociedad y cuyo alcance no va más allá de lo pactado por la comunidad política. Esto llevaría, de acuerdo con esta autora, a realizar interpretaciones literales y originalistas de los contenidos recogidos en la Constitución. En cambio, el constitucionalismo humanista considera que la Constitución es un mecanismo para hacer valer a nivel institucional una serie de valores de justicia que se consideran objetivos y universales y eso lleva “a que la distinción entre derechos de los ciudadanos y derechos humanos sea cada vez más fina [...] de otro lado, tiende a una lógica expansiva tanto en la interpretación de las cláusulas constitucionales como en la identificación de principios implícitos”<sup>10</sup>. En mi opinión, sin embargo, aunque partamos de un constitucionalismo político eso no significa que no se pueda hacer una interpretación del contenido de la Constitución,

---

<sup>8</sup> PRIETO SANCHÍS, L., “El constitucionalismo de principios ¿entre el positivismo y el iusnaturalismo. A propósito de *El Derecho dúctil* de Gustavo Zagrebelsky”, *Anuario de Filosofía del Derecho*, v. XIII, 1996, p. 138. Sobre la interpretación y aplicación del Derecho, vid. HERNÁNDEZ MARÍN, R. L., *Interpretación, subsunción y aplicación del Derecho*, Marcial Pons, Madrid, 1999.

<sup>9</sup> PRIETO SANCHÍS, L., *Ideología e interpretación jurídica*, Tecnos, Madrid, 1993, p. 122.

<sup>10</sup> IGLESIAS VILA, M., “El positivismo en el Estado constitucional” en Carbonell Sánchez, M. y Salazar Ugarte, P. (eds.), *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, Trotta-IIJ-UNAM, Madrid, 2005, p. 95.

y en particular, de los derechos, de acuerdo con un criterio sociológico. Y es que el contenido de los derechos es muchas veces tan ambiguo que precisa una interpretación acorde con los tiempos para así cumplir con la finalidad del constituyente cuando los reconoció jurídicamente, una finalidad que también atiende al momento presente<sup>11</sup>, siempre que se mantenga fiel a los valores morales que subyacen a esos derechos.

En relación con la democracia, el problema es que en el momento constitucional se atan las manos de las generaciones posteriores para decidir sobre esos contenidos que se han incluido en el texto constitucional y eso limita y amenaza el margen de lo que se puede decidir democráticamente. Ésta es la tesis que ha sostenido el ya citado Garzón Valdés. Para él, la inclusión de los derechos en la Constitución supone levantar un coto vedado a la decisión de las mayorías. Los derechos funcionarían así como una especie de defensa o de blindaje de las minorías frente a una posible decisión mayoritaria que supusiese una restricción de sus derechos. Y precisamente en esta visión de los derechos como coto vedado es donde se pone más en evidencia la tensión entre constitucionalismo y democracia, entre derechos y democracia. La mayoría no puede decidirlo todo: “los derechos fundamentales, precisamente porque están igualmente garantizados para todos y sustraídos a la disponibilidad del mercado y de la política, forman la esfera de lo *indecidible que* y de lo *indecidible que no*; y actúan como factores no sólo de legitimación sino también y, sobre todo, como factores de deslegitimación de las decisiones y de las no-decisiones”<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> De hecho, la rigidez constitucional no está reñida con una interpretación del texto constitucional adaptada a los tiempos “esta adaptación puede producirse tanto en un sentido *expansivo* de los derechos (como ha ocurrido con respecto a la igualdad y la privacidad, por ejemplo), como un sentido *restrictivo* (así con respecto a la propiedad privada)”, FERRERES COMELLA, V., “Una defensa de la rigidez constitucional”, *Doxa*, n. 23, 2000, p. 34. Vid. del mismo autor, *Justicia constitucional y democracia*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997. Personalmente considero que en términos de derechos hay que abogar siempre por interpretaciones extensivas y no restrictivas, como si la cláusula de no regresividad que algunos textos constitucionales reconocen para los derechos sociales estuviera siempre presente cuando hablamos de derechos. Lo que ocurre respecto a la propiedad es que debido a que su contenido no es generalizable, al ponderarla con otros derechos de mayor importancia debe ceder, entre otras cosas, porque la Constitución no configura la propiedad como un derecho absoluto, sino que reconoce su función social (art. 33.2).

<sup>12</sup> FERRAJOLI, L., *Derechos y garantías*, cit., p. 24.

¿Cuáles serían entonces los rasgos que caracterizan el Estado constitucional? En primer lugar, la posición suprema que ocupa la Constitución en el ordenamiento, no sólo como norma superior que establece y define las instituciones, funciones y límites de los poderes del Estado y los procedimientos que éstos han de seguir, sino también como una norma que, al hacer esto, determina la esencia de ese Estado y, por ello, una norma que no puede ser fácilmente modificable pues es la que establece las reglas del juego. Un cambio de Constitución viene a ser un cambio de modelo político, más aun cuando ese cambio afecta a contenidos que se protegen especialmente. En segundo lugar, esa norma no sólo incluye aspectos procedimentales, sino que reconoce también derechos, esto es, juridifica determinados valores morales como el respeto a la dignidad, la autonomía y libertad, la igualdad, la seguridad y la solidaridad en forma de derechos. En mi opinión, éste es el rasgo esencial y *sine qua non* para que exista un Estado constitucional: que en la norma suprema del sistema se incluyan derechos, se reconozcan valores morales juridificados. En consecuencia, el modelo constitucional no supone abrir la entrada de la moral en el Derecho de forma plena, como si se firmara un cheque en blanco. La moral penetra en el Derecho de forma muy medida, únicamente si así se ha decidido por el poder constituyente y en el grado en el que éste haya determinado. Por eso mismo se puede mantener la separación entre la moral crítica y la moral positivizada, porque no necesariamente tienen por qué coincidir. Podemos criticar Estados constitucionales porque la forma de plasmar esos valores no sea la adecuada o haya resultado insuficiente, porque se haya dado mucha importancia a la libertad y poca a la igualdad (por ejemplo, reconociendo únicamente derechos de libertad, civiles y políticos, y no derechos de igualdad, derechos sociales) o porque no se hayan reconocido los derechos de nueva generación<sup>13</sup> (que realmente sólo aparecen en los textos constitucionales más recientes). Se da, por tanto, una separación entre la moral crítica y el Derecho. Y, en tercer lugar y como consecuencia de este segundo rasgo, como los contenidos morales poseen una cierta ambigüedad e indeterminación, especialmente cuando los derechos se enfrentan con circunstancias variadas en los casos concretos, el poder judicial cobra un protagonismo que no tenía en el Estado legislativo donde simplemente era la boca muda por la que hablaba

---

<sup>13</sup> Vid. sobre este particular, RODRÍGUEZ PALOP, M. E., *La nueva generación de derechos humanos. Origen y justificación*, Dykinson, Madrid, 2002. Hay una 2ª edición revisada, corregida y ampliada: Dykinson, Madrid, 2010.

la ley. Ahora la judicatura cobra mayor protagonismo al tener que tomar decisiones a la hora de delimitar el alcance de los derechos, ponderarlos, examinar su significado. Y esto lo hace a través de la argumentación, de una argumentación que no va a ser únicamente jurídica sino que va a tener también contenidos de moralidad. De ahí la importancia que está cobrando la teoría de la argumentación y la hermenéutica jurídica<sup>14</sup>. Y de ahí también el protagonismo del poder judicial que se percibe como una amenaza a la democracia, como un poder contra mayoritario.

La Constitución de 1978 responde a este modelo constitucional. Es una norma que no sólo establece las formas de producción normativa y la distribución de competencias entre los diversos poderes del Estado, sino que además incluye unos contenidos de moralidad que aparecen desde el Título Preliminar y que responden a ese modelo de Estado social y democrático que reconoce derechos civiles, políticos y sociales. Por ello mismo, es necesario que el texto constitucional tenga una cierta estabilidad y no sea fácilmente modificable, porque hay que asegurar una permanencia en el modelo de Estado que nos dimos por consenso hace más de treinta años, que tendrá sus problemas y sus carencias, pero que ha logrado mantener el período democrático más estable de la historia de España. La Constitución de 1978 ha presentado siempre mucha resistencia a su modificación porque viene de un proceso tutelado por la dictadura franquista que no supuso, como sabemos, una ruptura con el régimen anterior. Y ello ha consagrado “una democracia de representantes de baja intensidad, controlada por unos pocos partidos con fuerte protagonismo, con un ejecutivo difícilmente careable y reacia a la participación directa de la ciudadanía”<sup>15</sup>. Esto no ha excluido que, precisamente para conseguir la permanencia de la Constitu-

---

<sup>14</sup> “El texto jurídico de la norma es expuesto a interpretación para facilitar la búsqueda y alcance de un sentido en cuanto sentido de justicia, que resulta colmado hermenéuticamente cuando es objeto de argumentación jurisprudencial enlazando lo fáctico y lo normativo para alcanzar una nueva dimensión jurídica: la resolución judicial con discurso argumentativo que soluciona, persuade y se hace realidad en la vida convivencial; la argumentación jurisprudencial deviene en experiencial. Cuando esta argumentación jurisprudencial apunta a un sentido de justicia jurídico desde la conciencia juzgadora a la conciencia de la comunidad el Derecho goza de alcance ético, y el mismo en cuanto resolución de determinación precisa adquiere justificación”, GRANDE YÁÑEZ, M., “Hermenéutica jurídica y justicia”, *Revista Icade*, n. 82, 2011, p. 289.

<sup>15</sup> PISARELLO, G., *Procesos constituyente. Caminos para la ruptura democrática*, Trotta, Madrid, 2014, p. 149.

ción sin modificaciones, una Constitución muchas veces ambigua, se haya hecho una lectura interpretativa que ha modificado lo que había sido la voluntad del constituyente de 1978<sup>16</sup>.

## 2. LA DEMOCRACIA DUALISTA. EL MOMENTO CONSTITUCIONAL

Además, el modelo de Estado constitucional parte de una concepción de la democracia que podríamos denominar con Ackerman, dualista, puesto que diferencia las decisiones tomadas en el momento constitucional y aquellas otras adoptadas en las decisiones políticas de todos los días. Las primeras aparecen revestidas de una importancia que no tendrían las segundas y de ahí que las mayorías políticas, que cambian cada pocos años, no puedan entrar a reformar esos acuerdos adoptados en el momento constitucional. Este modelo dualista de democracia ha sido defendido por muchos autores y es donde encuentra justificación el hecho de que muchas Constituciones presenten cierta rigidez a la hora de ser alteradas, rigidez que se manifiesta en la exigencia de una mayoría especialmente cualificada o en la necesidad de respaldar la modificación con un referéndum, como es el caso del artículo 168 de la Constitución española, que para la reforma del Título Preliminar, el Capítulo II de la Sección I del Título I y el Título II requiere que la reforma se apruebe por mayoría de dos tercios en las dos Cámaras (Congreso y Senado), la disolución de estas Cortes, la realización de unas elecciones generales, que las nuevas Cámaras ratifiquen la reforma nuevamente por mayoría de dos tercios, y que posteriormente se convoque un referéndum para ratificar la reforma<sup>17</sup>. Hay incluso algunos

---

<sup>16</sup> Señala LÓPEZ AGUILAR, J. F., que “la alternativa práctica ha consistido en inyectar renovados contenidos y novedosas interpretaciones a un buen número de artículos de la Constitución. De este modo, en términos operativos, una significativa porción de los preceptos constitucionales merece hoy, 35 años después del ciclo constituyente y casi 34 de su entrada en vigor, una lectura aplicativa muy distinta a la que recibió, hace dos décadas, en los primeros compendios doctrinales y tratados sistemáticos sobre la Ley Fundamental”, “De la Constitución irreformable a la reforma constitucional *exprés*”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 29, 2012, p. 205.

<sup>17</sup> LÓPEZ AGUILAR destaca que en esto la Constitución de 1978 es excepcional ya que de todos los países de la UE solo Irlanda, además de España en determinados casos, exige referéndum: “en todas estas experiencias de democracia sólida, por tanto, se ha procedido a numerosas reformas constitucionales sin que ninguna de ellas se ratificara por referéndum”, *ídem*, p. 214.

textos constitucionales que excluyen de la posibilidad de reforma algunas de sus partes. Por ejemplo, el artículo 79 de la Ley Fundamental alemana rechaza cualquier cambio que afecte a sus primeros veinte artículos, que es donde se recogen los derechos humanos, o el artículo 60 de la Constitución brasileña establece que los derechos en ella recogidos son intangibles y es imposible su revisión. Parece, pues, que el modelo de Estado constitucional extendido en la mayoría de los países de nuestro entorno, al menos de la tradición continental<sup>18</sup>, contemplan restricciones a la posibilidad de realizar reformas y eso se debe precisamente a distinguir en las democracias dos tipos de decisiones.

En este sentido resulta muy interesante la tesis dualista de Ackerman para quien los representantes políticos no tienen autoridad para revocar las decisiones contenidas en la Constitución. Ello es debido a que, por un lado, en el texto constitucional se recogen los procedimientos a través de los cuales se resolverán los conflictos existentes en una sociedad y, por otro y como consecuencia, los que requieren un especial consenso. En los momentos constitucionales se da un debate muy intenso, con el interés de llegar a acuerdos y donde hay una conciencia colectiva de la importancia del momento y de las decisiones que se están adoptando. Algo que no se da en las decisiones políticas que cada día adoptan los diversos parlamentos<sup>19</sup>. Esta tesis no estaría negando la democracia, simplemente diferencia dos tipos de decisiones democráticas, aquellas que se adoptan en el momento constitucional y el resto; las primeras quedan protegidas por unos procedimientos y mayorías que buscan un acuerdo social amplio, las segundas, que pueden además implicar una mayor urgencia, se toman por la votación mayoritaria habitual establecida en el propio texto constitucional (por ejemplo, mayoría simple o absoluta dependiendo, en el caso español, si se trata de una ley ordinaria o una ley orgánica).

No obstante, no se puede decir que todo momento constitucional sea efectivamente democrático. Cabe diferenciar, como hace Pisarello, entre

---

<sup>18</sup> No ocurre así en otros países como el Reino Unido (donde como es conocido no existe una Constitución escrita), Israel o Nueva Zelanda, donde las mayorías parlamentarias podrían modificar el texto constitucional. En consecuencia, quizá estos países no entrarían dentro del modelo constitucional de Estado, sino más bien estarían dentro del modelo de Estado legislativo al que antes se aludió.

<sup>19</sup> Vid. la tesis en ACKERMAN, B., *We The People: Foundations*, Harvard University Press, Cambridge, 1991.

procesos constituyentes democratizadores y desdemocratizadores. Mientras que “los primeros serían aquellos que asumen una perspectiva *ex parte populi*, desde abajo, y tienden a una distribución más o menos igualitaria del poder, tanto político como económico. Los segundos, en cambio, serían los que suelen asumir un punto de vista *ex parte principii*, desde arriba, y tienden a su concentración despótica o en pocas manos”<sup>20</sup>.

Pero aun asumiendo un proceso constituyente plenamente democrático, el modelo dualista de democracia deja ver una cierta desconfianza en el principio de representatividad de acuerdo con el cual funcionan nuestros sistemas democráticos, algo que estaba presente en autores como Hamilton y el juez Marshall que subrayaban el carácter popular de la Constitución frente al de las leyes aprobadas por los representantes políticos<sup>21</sup>. Si efectivamente la Constitución es aprobada por el pueblo mediante votación, y no solo eso, si efectivamente la ciudadanía tiene la posibilidad de participar en la discusión y redacción del texto constitucional, parecería que su calidad democrática ofrece menos dudas que las de las leyes aprobadas por los representantes políticos que en cada momento cuentan con mayoría.

Sin embargo, esta idea no gusta a todos los autores que no creen que, desde los fundamentos mismos de la democracia, se puedan diferenciar decisiones cualitativas y extraordinarias –las constitucionales– y las de menor rango –las del legislador–. Así, por ejemplo, Greppi sostiene que “las mayorías tienen legitimidad para pronunciarse sobre materias triviales, pero también sobre las materias más importantes. De este modo, no podemos decir que los derechos sean barreras *absolutamente* infranqueables. No podemos hacerlo, a menos que estemos dispuestos a renunciar también al conjunto de principios por el cual decimos que, en democracia, la última palabra corresponde a la comunidad política”<sup>22</sup>. En mi opinión, esta crítica es fácilmente discutible. El modelo dualista no niega la democracia, ni que la comunidad tenga la última palabra en relación al destino colectivo, más bien lo que hace es intentar salvar las reglas del juego que

<sup>20</sup> PISARELLO, G., *Procesos constituyentes*, cit., p. 11.

<sup>21</sup> Vid. HAMILTON, A., MADISON, J. y JAY, J., *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México DF, 1994.

<sup>22</sup> GREPPI, A., “Democracia como valor, como ideal y como método” en Carbonell Sánchez, M. y Salazar Ugarte, P. (eds.), *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, cit., p. 356.

nos hemos dado y, en caso de que se quieran modificar, obligar a abrir un nuevo momento constitucional en el que el pueblo tome conciencia de la importancia de lo que está haciendo. Por ello es por lo que los textos constitucionales, en los elementos que se consideran esenciales para el modelo político dado, incluyen esquemas de rigidez, básicamente todo lo que afecta a los derechos y quizá, como en el caso español, al modelo de Estado (Título Preliminar y Título II de la Constitución). Modificar esto supone cambiar de modelo y parece lógico que sólo se pueda hacer por mayorías cualificadas, que una mayoría política (necesariamente cambiante) no pueda alterar las bases del sistema. Esto, como digo, no se contradice con la democracia porque precisamente en los momentos constitucionales se requiere normalmente la voz del pueblo y no sólo de los representantes, que han de votar el nuevo texto constitucional. El modelo dual de democracia es, pues, profundamente democrático si el proceso constituyente efectivamente lo fue.

Con todo, no siempre está claro qué es lo que se puede entender por momento constitucional. Es evidente que si aceptamos reformar, por poner un caso, el Título II de nuestra Constitución siguiendo el procedimiento agravado del artículo 168, probablemente nadie dudaría de que estuviésemos ante un nuevo momento constitucional. El problema puede surgir en relación a otro tipo de decisiones que pueden ser vividas por el pueblo, o una parte de él, como momentos constitucionales y no así por el órgano encargado de salvaguardar las decisiones del momento constitucional. De hecho, pienso que uno de los grandes problemas que tiene nuestro texto constitucional es que hubo carencias democráticas en el momento constituyente, que no hubo una participación real y plena de la ciudadanía sino que fue más bien un proceso guiado donde los grandes objetivos a conseguir se encontraban determinados antes de que se produjera un debate y una discusión sobre los mismos. Para agravar todavía más ese déficit democrático la reforma del artículo 135 de la Constitución de 1978 hecha en 2011 supone abrir el momento constitucional, aun cuando formalmente no entre dentro de las materias del artículo 168 y de nuevo, por la forma en que se ha hecho, secuestrar la participación ciudadana. Intentaré justificar este argumento en lo que sigue.

### **3. LAS CARENCIAS DEMOCRÁTICAS DE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 Y SUS CONSECUENCIAS PARA EL MODELO SOCIAL DE ESTADO**

La reforma del artículo 135 que en las Cortes se ha llevado a cabo ha estado rodeada de polémica en cuanto a la forma y en cuanto al fondo. En relación a la primera, ha llamado la atención el acuerdo adoptado con velocidad de vértigo entre los dos grupos mayoritarios para modificar el citado artículo cuando en los años que llevamos de democracia el contenido del texto constitucional se ha presentado como intocable, aun cuando muchas partes de su contenido han quedado obsoletas e inadaptadas a la realidad de España en el siglo XXI. Además, al no estar el 135 entre los artículos que suponen un procedimiento agravado de reforma de acuerdo con el 168, la decisión de la modificación no tiene por qué ratificarse en un referéndum bastando, como así ha sido, con la voluntad de los representantes políticos. Pese a que en los medios de comunicación muchos políticos, activistas y pensadores reclamaron la ratificación de la reforma en referéndum, al no solicitarlo los 35 diputados o los 26 senadores de acuerdo con el 167.3 CE, esta posibilidad devino imposible, según los partidos mayoritarios, por la urgencia de llevar a cabo la reforma.

Llama la atención que esta forma de plantear las cosas se hiciera tan sólo unos meses después de que las calles de toda España se llenaran de protestas de ciudadanos que reclamaban una mayor participación en el proceso político y denunciaban que la democracia tenía que ser algo más que firmar un cheque en blanco cada cuatro años cuando se votan partidos políticos en listas cerradas (en el Senado abiertas, pero su funcionamiento real no está muy lejos de las listas cerradas).

La reforma del texto constitucional parece forzada desde fuera; esto es, su origen no está en la decisión de los representantes políticos o en el convencimiento de la ciudadanía de la necesidad de consagrar constitucionalmente el principio de equilibrio presupuestario. Me voy a detener en tres aspectos formales relevantes: el origen externo, el procedimiento seguido y la ausencia de consenso.

Alemania ya había reformado en 2009 la Ley Fundamental de Bonn introduciendo en los artículos 109 y 115 el límite al endeudamiento tanto de los Länder como de la Federación, limitando al 0,35% del PIB el déficit

del Gobierno central en 2015 y prohibiendo el déficit en las regiones a partir de 2019. Esta reforma entronca con la visión neoliberal del Gobierno alemán que ha apostado por la austeridad desde el comienzo de la crisis y que ha impulsado el pacto europeo de estabilidad. Sin embargo, las formas de la reforma alemana no fueron como las de la española, ya que fue “fruto de un proceso reflexivo, que contó con amplia participación de representantes de los órganos constitucionales, de los Länder y de las agrupaciones locales, así como de expertos en la materia”<sup>23</sup>. En el contexto de una de las fases más agudas de la crisis, con una situación asfíxica de algunos de los países miembros del euro como Portugal, Grecia o España, en una reunión celebrada en el Elíseo el 16 de agosto de 2011, los presidentes Sarkozy y Merkel acordaron una serie de medidas para hacer frente a la crisis entre las que se encontraban la introducción en las Constituciones de una regla de equilibrio presupuestario para así frenar el endeudamiento de los países que en algunos casos estaba alcanzando unos límites alarmantes. Hay que señalar que, sin duda, esta decisión presenta un claro déficit democrático ya que, por una parte, no es adoptada con consenso por todos los Estados miembros, y por otra, porque olvida que los textos constitucionales son la norma democrática de mayor importancia en cuya modificación los ciudadanos deben jugar un papel. Aunque el equilibrio presupuestario ya existía en la legislación comunitaria, esta reforma de los textos constitucionales posee un fuerte carácter simbólico ya que manifiesta un cierto secuestro de la soberanía por parte de la Unión Europea o, más en concreto, por parte de los gobernantes de unos países que son los que toman las decisiones por su posición de fuerza. Por tanto, “sí que puede afirmarse que nuestro texto constitucional tan solo se ha reformado como respuesta a exigencias externas, concretamente, las europeas”<sup>24</sup>.

Pero, aun cuando la modificación venga de una imposición de fuera, lo que no deja de ser grave, lo es más el procedimiento seguido que ha sido profundamente antidemocrático y escasamente participativo, acordado por las dos grandes fuerzas mayoritarias (PP y PSOE) en un procedimiento de lectura única, donde no se admiten enmiendas a los diversos artículos sino solo al texto en su conjunto y donde el debate y la posibilidad de participa-

---

<sup>23</sup> RIDAURA MARTÍNEZ, M. J., “La reforma del artículo 135 de la Constitución española: ¿pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 28, 2011, p. 239.

<sup>24</sup> Ídem, p. 240.

ción y discusión de las distintas fuerzas políticas es muy limitada. En este sentido, aunque no hay una previsión legal al respecto, Blanco Valdés ha señalado que el procedimiento de lectura única no estaba diseñado en la mente del constituyente para afrontar reformas de la norma fundamental: “muy probablemente, no estaba en el espíritu de quienes redactaron esa norma el que pudiera servir para tramitar una reforma constitucional de notable impacto y trascendencia a través de procedimientos legislativos que tenían obvia finalidad hacer frente a eventuales necesidades de otro tipo”<sup>25</sup>.

Por último, la reforma, pese a ser pactada por los dos grandes partidos, se ha hecho sin el consenso suficiente, sin escuchar a las Comunidades Autónomas y a los Ayuntamientos que teniendo como tienen cedidas las competencias de políticas sociales, educación y sanidad, son los que más se van a ver afectados por el consagrado principio de equilibrio presupuestario. Como se ha intentado justificar antes, lo que hace cualitativamente diferentes los acuerdos constitucionales es que buscan un amplio consenso porque constituyen las bases y las reglas de juego tanto en sentido procedimental como material a partir de las cuales, entonces sí, las mayorías pueden hacer valer su voluntad. Reformas constitucionales, da igual que sigan la vía del 167 como la del 168, deben perseguir la búsqueda del consenso y la participación de la ciudadanía y de todos aquellos que pueden verse afectados por la reforma. Si nuestro texto constitucional presenta serias carencias democráticas por la forma en como se elaboró en 1978, la reforma del artículo 135 ha perpetuado esas prácticas.

Esta forma de realizar la modificación, parece que urgidos los políticos por el deseo de aplacar la voracidad de los mercados, es ya una razón para rechazarla porque se ha hecho con una falta absoluta de transparencia democrática, que es precisamente lo que resta legitimidad a nuestro texto constitucional y a todo el sistema político que tenemos en nuestro país. Por tanto, desde mi punto de vista, las meras formas son ya un motivo más que suficiente para rechazar la reforma.

Pero lo es más si atendemos al fondo. Desde los partidos mayoritarios, y en particular, desde el Partido Socialista y desde el Gobierno, la reforma se ha justificado como si fuera un simple cambio cosmético que no suponía alterar el modelo acordado en el momento constitucional de 1978, sobre

---

<sup>25</sup> BLANCO VALDÉS, R., “La reforma de 2011: de las musas al teatro”, *Claves de razón práctica*, n. 216, 2011, p. 11.

todo si tenemos en cuenta que el compromiso de limitar el endeudamiento del Estado o reducir el déficit es algo que se encuentra en Tratados que vinculan a España por su pertenencia a la Unión Europea. Sin embargo, si se hace un análisis hermenéutico sosegado de la reforma y se interpreta ésta en el contexto sistemático del texto constitucional, podemos concluir que los cambios no han sido meramente superficiales sino que suponen introducir una línea ideológica que mina, o cuanto menos, contradice la definición de España como Estado social.

El artículo 135 en su redacción de 1978 decía lo siguiente: “1. El Gobierno habrá de estar autorizado por ley para emitir Deuda Pública o contraer crédito. 2. Los créditos para satisfacer el pago de intereses y capital de la Deuda Pública del Estado se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de los presupuestos y no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión”. La nueva redacción ha quedado como sigue: “1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria. 2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros. Una Ley Orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario. 3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito. Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión. El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. 4. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados. 5. Una Ley Orgánica desarrollará

los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará: a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse. b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural. c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. 6. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias”.

Como se puede advertir, en la vieja redacción se permitía al Estado emitir deuda pública y contraer crédito, siempre sometido a los requisitos establecidos en la legislación de desarrollo, esto es, siempre sometidos al imperio de la ley. En la nueva redacción, esta posibilidad se limita ya que de la formulación como permiso positivo se pasa a la formulación de prohibición de incurrir en un déficit mayor de un tanto por ciento del PIB que se establecerá en la correspondiente legislación de desarrollo. Se pasa, en consecuencia, de una posibilidad, de la que el Gobierno podía hacer uso en el desarrollo de su tarea de gestión de los asuntos públicos, a una prohibición de hacerlo más allá de un límite, lo que viene a configurar el recurso a la deuda pública como una excepción al principio general de prohibición de endeudamiento.

Sin duda, todo el mundo está de acuerdo con que la estabilidad presupuestaria debiera ser un objetivo de todo buen gobernante. Lo que ocurre es que esta reforma no es simplemente una fórmula retórica que pone en negro sobre blanco ese objetivo; como no va acompañada de ninguna otra previsión, supone legitimar constitucionalmente la destrucción de los sistemas de bienestar de los que estamos siendo testigos en los últimos años. Desde mi punto de vista, la reforma del artículo 135 limitando la posibilidad del Estado de incurrir en déficit pero no estableciendo la obligación de garantizar un mínimo de gasto para satisfacer los derechos sociales, supone romper el consenso constitucional y de forma fraudulenta alterar el carácter social de nuestro Estado de Derecho asumiendo tesis neoliberales. Porque

además no es solo que se consagre la imposibilidad de endeudarse es que se establece la prioridad absoluta del pago de los intereses de la deuda por encima de cualquier otra necesidad o demanda social, lo que es algo inusitado en el Derecho comparado y tiene importantes consecuencias: “la priorización en términos absolutos –ni siquiera relativos– del pago de los créditos contraídos para el pago de la deuda pública ignora la posibilidad de que estos puedan ser usurarios, ilegítimos, o simplemente que puedan renegociarse. En rigor se trata de una previsión que prima la satisfacción de ciertas deudas externas sobre otras internas”<sup>26</sup>.

En el mundo de la globalización financiera en el que nos movemos, la capacidad del Estado para regular e intervenir en la economía se ha reducido de manera drástica. El modelo de Estado de bienestar que se desarrolló tras la II Guerra Mundial era el fruto de un acuerdo entre las fuerzas del capital y del trabajo, donde las primeras seguían ocupando una posición de dominio pero eran conscientes de que para mantener su margen de beneficio tenían que asegurar un cierto bienestar a la mayoría trabajadora que le permitiera consumir los productos de la economía productiva. Desde los años 90 estamos viviendo una transformación del capitalismo porque está pasando de ser productivo a ser financiero. Hoy la mayor parte de la riqueza se produce en movimientos especulativos del capital: “el modo normal de funcionamiento de la globalización neoliberal ha sido la creación y recreación de burbujas sucesivas que agravaban la crisis y donde la anterior creaba y alimentaba las condiciones de la posterior”<sup>27</sup>. Como consecuencia, el pacto de la sociedad del bienestar entre capital y trabajo se ha venido abajo porque el capital ya no depende de la misma manera del trabajo y se siente libre para atacar los derechos laborales y el resto de derechos sociales y de esa forma ir minando, en un ataque constante y sin descanso, las estructuras de bienestar. La fase última de este ataque está siendo la crisis que se vive desde 2008 y sus efectos, de la que la reforma constitucional es únicamente un paso más, quizá no el más importante, pero desde luego con profunda significación simbólica.

---

<sup>26</sup> PISARELLO, G., “Reforma constitucional y crisis”, *Jueces para la democracia*, n. 72, 2011, p. 3.

<sup>27</sup> MONEREO, M., “Política de las crisis y crisis de la política (emancipatoria)”, *El Viejo Topo*, n. 260, p. 36.

La reforma constitucional, imponiendo a los Estados el deber de no endeudarse sin distinguir si el tipo de deuda es en bienes de inversión productiva o en gasto corriente y sin paralelamente determinar un nivel de gasto mínimo dedicado a asegurar la garantía de los derechos sociales básicos, como son la educación o la salud, ni establecer una reforma fiscal que diera los recursos necesarios al Estado para conseguir precisamente la estabilidad presupuestaria, estableciendo la prioridad en el pago de los intereses de la deuda, se corresponde con la ideología del neoliberalismo, con el papel que éste atribuye al Estado y su negación de los derechos sociales. Y haciendo esto no sólo se altera la cláusula social del Estado, sino que se convierte la Constitución en un texto contradictorio, antinómico, pues el nuevo 135 resulta, cuanto menos, algo incompatible con la cláusula social del artículo 1.1, donde España se define como “un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”. Esa cláusula social donde la igualdad aparece como uno de los valores superiores no es una fórmula vacía, sino que significa que la igualdad no sólo debe quedarse en lo formal, sino alcanzar a lo sustantivo garantizando a todas las personas un mínimo vital y una distribución de la renta de forma equitativa como señala el artículo 40: “Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica”. Renunciando a la posibilidad de incurrir en déficit y de endeudarse y, lo que es más grave, priorizando el pago de la deuda sobre cualquier otra necesidad social, el Estado está atándose las manos con una importante medida de política económica para poder hacer realidad el fin incluido en el artículo 40 y poder financiar aspectos fundamentales de los derechos sociales, por ejemplo en todo lo que se refiere a la educación, la protección social y la sanidad. Si esta reforma, que persigue la estabilidad presupuestaria, algo indiscutiblemente necesario, no se acompaña de una reforma que establezca un mínimo del PIB que el Estado está obligado a gastar en los derechos sociales básicos que exigiría la cláusula social, entonces lo que se está anulando por la vía de hecho es la protección social y el bienestar, se está utilizando una vía fraudulenta para reformar el Título Preliminar sin seguir la vía del 168 alterándose así los acuerdos del momento constitucional sin abrir un nuevo momento de esta naturaleza y violándose los fundamentos del procedimiento democrático.

Como se ha indicado antes, lo que se decide en el momento constitucional no es únicamente la forma y estructura del Estado, los procedimientos a seguir a la hora de aprobar las normas de diverso rango, las competencias y funciones atribuidas a cada poder, sino que también se acuerdan una serie de derechos sobre los que se excluye la futura discusión y que conforman eso que con Garzón Valdés se ha denominado coto vedado<sup>28</sup>. Los momentos constitucionales suelen venir marcados por ser de crisis y de inestabilidad (pensemos, por ejemplo, en el paso de una dictadura a una democracia) y eso hace que las fuerzas constituyentes tengan una especial disposición a intentar llegar a acuerdos y a consensos. Eso provoca también que en muchas ocasiones el texto constitucional sea lo suficientemente ambiguo como para que luego se pueda concretar de diversas maneras. Las condiciones en las que se alcanza ese acuerdo constitucional no son reproducibles pasado tal momento y, precisamente porque la intención que lo dirige es alcanzar un consenso de mínimos, unos mínimos que tienen que ver con la organización política y administrativa del Estado y con el reconocimiento de una serie de derechos, la reforma del artículo 135 ataca la sostenibilidad y garantía de los derechos sociales. Lo estamos viendo en las noticias que aparecen en los medios cada día: se recortan gastos en educación, sanidad, se recortan las rentas mínimas de inserción, se priva de recursos la ley de la dependencia... Y todo ello se hace con el objetivo de reducir el déficit del Estado, las Comunidades Autónomas y los Municipios sin tener en cuenta que los derechos sociales tienen más importancia que la estabilidad presupuestaria o el pago de los intereses, que la exigencia y el contenido moral de estos derechos supone que el Estado ha de buscar la manera de financiarlos no pudiendo quedar desprotegidos por no querer buscar la riqueza allí donde ésta se encuentra, es decir, por no querer dar cumplimiento a otro mandato constitucional, el de crear un sistema fiscal de acuerdo con los principios de progresividad y capacidad económica tal y como señala el artículo 31.

Además, el otro aspecto polémico del acuerdo constitucional es que supone atar las manos de las generaciones venideras; la Constitución queda

---

<sup>28</sup> GARZÓN VALDÉS, E., "Representación y democracia" cit., pp. 631-650. Vid., del mismo autor, "El consenso democrático: fundamento y límites del papel de las minorías", *Isonomía*, n. 12, 2000, pp. 7-34. Stephen Holmes habla de reglas mordaza, en el momento constitucional la sociedad se comprometería a no hablar o decidir sobre determinadas cuestiones, vid. HOLMES, S., "Gag Rules or the Politics of Omission" en Elster, J. y Slagstad, R. (eds.), *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988, pp. 19-58.

fijada de una vez por todas y ya no se vuelve a discutir sobre ella salvo que se abra un nuevo momento constitucional<sup>29</sup>. Esto es lo que se conoce como la paradoja de la democracia, porque “cada generación desea ser libre de atar a su sucesora, sin estar atada por sus predecesoras” y esto es algo que sólo es posible para esa primera generación, pero no para las posteriores, todas las generaciones “no pueden alcanzar simultáneamente ese objetivo”<sup>30</sup>. Esto plantea particulares problemas sobre todo en textos constitucionales no relativamente recientes, como es el español, sino muy antiguos, como es el caso del norteamericano. ¿Por qué no va a abrir cada generación su particular momento constitucional? ¿Cuánto duran los acuerdos tomados en ese momento? ¿No se toman democráticamente en el momento constitucional decisiones que son profundamente antidemocráticas o que limitan sustancialmente la democracia<sup>31</sup>? ¿Cómo salir de este bucle, de esta paradoja que hace de la Constitución la decisión democrática por excelencia que recorta la democracia? Creo que este problema no deja de ser más conceptual que real si se dan dos condiciones: primera, que el acuerdo en el momento y proceso constituyente haya sido efectivamente democrático con la participación de la ciudadanía y de los diversos grupos sociales, ciudadanos y políticos mayoritarios y minoritarios, y segunda, que en el texto constitucional se recojan procedimientos de reforma que sean igualmente democráticos y que aseguren la misma exigencia de participación. En el fondo el concepto mismo de generación no está claro (las generaciones no son compartimentos estancos porque nuevos ciudadanos nacen cada día), pero aunque lo estuviera no habría otra forma de hacer las cosas: cuando se legisla se hace siempre de cara al futuro y resulta imposible establecer un procedimiento asambleario permanente para decidir si se está o no de acuerdo con una determinada norma. El Derecho como sistema normativo imperativo y coactivo funciona así; como expresamente señala Bayón “las cosas no pueden ser de otro modo: legislar es un *acto institucional* y, como tal, conceptualmente imposible en ausencia de normas constitutivas previas que al definir qué cuenta como “decisión válida” *inevitablemente* limitan y

<sup>29</sup> ZAGREBELSKY, G., *Principios y votos*, cit., p. 27.

<sup>30</sup> ELSTER, J., *Ulises y las sirenas. Estudios sobre racionalidad e irracionalidad*, Fondo de Cultura Económica, México DF, 2000, p. 159.

<sup>31</sup> Ronald Dworkin defiende que los acuerdos constituyentes se aprueben por referéndum, esto es, por mayoría, vid. DWORKIN, R., “Constitutionalism and Democracy”, *European Journal of Philosophy*, vol. 3, n. 1, 1995, pp. 2-11.

condicionan qué puede decidirse válidamente<sup>32</sup>. Obviamente hay muchas formas de participación que se podrían utilizar y que incluso están previstas en el texto de 1978 que no se utilizan en nuestra democracia porque esta sigue considerando a la ciudadanía en una minoría de edad que requiere la tutela de los políticos. Pero donde esa participación es un requisito inexcusable es en el momento constitucional.

Por otra parte es verdad que, en ocasiones, las reformas constitucionales son tan costosas que es difícil imaginar en qué circunstancias se pueden llevar a cabo, pero también lo es que cuando afectan al núcleo duro de los derechos no es extraño pensar que tales derechos protegen y alcanzan también a las generaciones venideras y por ello no necesitan ser revisados (en todo caso, la revisión iría por la línea de su expansión y no de su recorte), de ahí que algunos textos constitucionales excluyan de toda posible reforma precisamente los derechos. Los derechos se configuran como precondiciones de la propia democracia. En cualquier caso, como los momentos constitucionales se caracterizan por la búsqueda de un consenso más o menos generalizado en la sociedad, esta posibilidad queda muy limitada en la práctica.

Pues bien. Es comprensible que la mayor crisis económica que está viviendo el mundo desde 1929 pueda obligar a hacer un nuevo diseño de nuestro modelo político y económico. Probablemente es urgente que lo hagamos, y nadie niega que no se pueda hacer. Pero para ello es necesario que abramos un nuevo momento constitucional donde los representantes y la ciudadanía debatamos sobre las alternativas posibles y busquemos un acuerdo amplio que se base en un consenso que evite futuras tensiones y conflictos. La reciente reforma del artículo 135 del texto constitucional español ha supuesto una alteración de los acuerdos del momento constitucional de 1978 sin abrir un nuevo momento constitucional, ya que como se ha argumentado, supone minimizar la capacidad del Estado para cumplir con las obligaciones derivadas de la cláusula social tal y como se venía haciendo hasta el momento sin ofrecer una vía alternativa (la que incide en los ingresos). Como se está viendo ya, la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas únicamente pueden materializar esto

---

<sup>32</sup> BAYÓN, J. C., “Problemas de fundamentación del constitucionalismo” en Carbonell Sánchez, M. y García Jaramillo, L. (eds.), *El canon neoconstitucional*, Trotta-IIIJ-UNAM, Madrid, 2010, p. 333.

reduciendo y recortando la protección efectiva de los derechos sociales. Y esta alteración de los acuerdos del momento constitucional se hace por la puerta de atrás, sin entender el porqué no se hace reconociendo el calado y la importancia de la reforma. No sólo se han alterado las bases de nuestro sistema político y social, sino que se ha atacado el procedimiento democrático. Esa democracia que hoy se encuentra tan afectada. Por mucho que se haya seguido formalmente el procedimiento del 167 y por mucho que la reforma haya sido respaldada por una mayoría de los miembros de las Cámaras, eso no significa que sea legítima. Porque se ha utilizado una vía indirecta para reformar (o anular) el Estado social, con la conciencia de que si esto se hubiera hecho por la vía adecuada, probablemente no habría salido adelante. La democracia y la Constitución han sido atacadas y nos hemos doblegado, una vez más, al poder de los mercados para los que la democracia es un estorbo. Como concluye Pisarello, “esta nueva banalización de la Constitución ha abierto una fase decisiva en el proceso deconstituyente que se venía incubando hace tiempo. Tras esta mutación formal y materialmente dudosa, el diseño constitucional originario resulta poco reconocible. No solo en lo que tiene que ver con el principio del Estado social, sino también con el principio democrático”<sup>33</sup>.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, B.: *We The People: Foundations*, Harvard University Press, Cambridge, 1991.
- ALEXY, R.: “La institucionalización de los derechos humanos en el Estado Constitucional democrático”, *Derechos y Libertades*, n. 8, 2000, pp. 21-42
- BAYÓN, J. C.: “Problemas de fundamentación del constitucionalismo” en Carbonell Sánchez, M. y García Jaramillo, L. (eds.), *El canon neoconstitucional*, Trotta-IIIJ-UNAM, Madrid, 2010, pp. 285-355.
- BLANCO VALDÉS, R.: “La reforma de 2011: de las musas al teatro”, *Claves de razón práctica*, n. 216, 2011, pp. 8-18.
- CUENCA GÓMEZ, P.: *El sistema jurídico como sistema normativo mixto. La importancia de los contenidos materiales en la validez jurídica*, Dykinson, Madrid, 2008.
- DWORKIN, R.: “Constitutionalism and Democracy”, *European Journal of Philosophy*, vol. 3, n. 1, 1995, pp. 2-11.

---

<sup>33</sup> PISARELLO, G., *Procesos constituyentes*, cit., p. 161.

- ELSTER, J.: *Ulises y las sirenas. Estudios sobre racionalidad e irracionalidad*, Fondo de Cultura Económica, México DF, 2000.
- FERRAJOLI, L.: *Derechos y garantías. La ley del más débil*, trad. P. A. Ibáñez y A. Greppi, Trotta, Madrid, 1999.
- *Garantismo. Una discusión sobre Derecho y democracia*, trad. A. Greppi, Trotta, Madrid, 2006.
- FERRERES COMELLA, V.: *Justicia constitucional y democracia*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997.
- “Una defensa de la rigidez constitucional”, *Doxa*, n. 23, 2000, pp. 29-48.
- FIORAVANTI, M.: *Constitución. De la antigüedad a nuestros días*, trad. M. Martínez Neira, Trotta, Madrid, 2001.
- GARZÓN VALDÉS, E.: “Representación y democracia” en *Derecho, ética y política*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, pp. 631-650
- “El consenso democrático: fundamento y límites del papel de las minorías”, *Isonomía*, n. 12, 2000, pp. 7-34.
- GRANDE YÁÑEZ, M.: “Hermenéutica jurídica y justicia”, *Revista Icade*, n. 82, 2011, pp. 277-299.
- GREPPI, A.: “Democracia como valor, como ideal y como método” en Carbo-nell Sánchez, M. y Salazar Ugarte, P. (eds.), *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, Trotta-IIIJ-UNAM, Madrid, 2005, pp. 341-364.
- HAMILTON, A., MADISON, J. y JAY, J.: *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México DF, 1994.
- HERNÁNDEZ MARÍN, R. L.: *Interpretación, subsunción y aplicación del De-recho*, Marcial Pons, Madrid, 1999.
- HOLMES, S.: “Gag Rules or the Politics of Omission” en Elster, J. y Slagstad, R. (eds.), *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988, pp. 19-58.
- IGLESIAS VILA, M.: “El positivismo en el Estado constitucional” en Carbo-nell Sánchez, M. y Salazar Ugarte, P. (eds.), *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, Trotta-IIIJ-UNAM, Madrid, 2005, pp. 77-104.
- LÓPEZ AGUILAR, J. F.: “De la Constitución *irreformable* a la reforma consti-tucional *exprés*, *Teoría y Realidad Constitucional*”, n. 29, 2012, pp. 199-218.
- MONEREO, M.: “Política de las crisis y crisis de la política (emancipatoria)”, *El Viejo Topo*, n. 260, pp. 34-43.
- PISARELLO, G.: “Reforma constitucional y crisis”, *Jueces para la democracia*, n. 72, 2011, pp. 3-10.
- *Procesos constituyentes. Caminos para la ruptura democrática*, Trotta, Madrid, 2014.
- PRIETO SANCHÍS, L.: *Sobre principios y normas. Problemas del razonamiento jurídico*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.

- *Ideología e interpretación jurídica*, Tecnos, Madrid, 1993.
- “El constitucionalismo de principios ¿entre el positivismo y el iusnaturalismo. A propósito de *El Derecho dúctil* de Gustavo Zagrebelsky”, *Anuario de Filosofía del Derecho*, v. XIII, 1996, pp. 125-158.
- RIDAURA MARTÍNEZ, M. J.: “La reforma del artículo 135 de la Constitución española: ¿pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 28, 2011, pp. 237-260.
- RODRÍGUEZ PALOP, M. E.: *La nueva generación de derechos humanos. Origen y justificación*, Dykinson, Madrid, 2002.
- ZAGREBELSKY, G.: *Principios y votos. El Tribunal Constitucional y la política*, trad. M. Mtnez. Neira, Trotta, Madrid, 2008.

## **II. LA POBREZA EN ESPAÑA EN PERIODO DE CRISIS. SU RELACIÓN CON EL MERCADO LABORAL**

ALBERTO COLINO

ANTONIO JAVIER RAMOS LLANOS

El desempleo y la pobreza son dos de los principales problemas económicos y sociales que nuestro país tiene que afrontar en el actual contexto de crisis. Además, ambos problemas están íntimamente relacionados, puesto que el desempleo genera mayor riesgo de pobreza y, el empleo facilita la salida de esta situación.

En este trabajo se examina, por una parte, la preocupante situación de nuestro mercado laboral, en el que destaca el paro masivo con más de cinco millones de desempleados, con una tasa de desempleo cercana al 25 %, la mitad de larga duración y con 1.789.400 (EPA T3 2014) hogares con todos sus miembros activos en paro (el 9,75% del total de los hogares). De este modo, se analiza la importancia económica y social del mercado de trabajo y se describe la situación actual de la oferta de trabajo, el empleo y el desempleo en nuestro país. Por otra parte, y en conexión a la situación del mercado de trabajo, se define el concepto de pobreza relativa y se estudia la pobreza en España. Así, se analizan los factores determinantes de entrada y salida de dicha situación, su evolución durante el período de intenso crecimiento económico y en la posterior etapa de crisis y su impacto sobre los diferentes colectivos de nuestra sociedad: por grupos de edad, sexo, ... prestando especial atención a su incidencia dependiendo de la situación laboral de los individuos.

Y todo ello en relación a los países de nuestro entorno.

## 1. INTRODUCCIÓN

Tras un período de intenso crecimiento económico (PIB y empleo), entre 1995 y 2007; caracterizado por ser muy desequilibrado (sector exterior e inflación), poco sostenible (basado en sectores económicos vulnerables, escasamente tecnológicos y con poco valor añadido) y en el que se perpetuaron las debilidades de nuestro sistema productivo (energéticas, industriales y tecnológicas) y después de una inquietante y profunda crisis económica (2008-2013); en la que se hicieron patentes esas carencias, cebándose fundamentalmente en el mercado laboral, nuestro país se encuentra actualmente en periodo de recuperación económica, diferenciado por la mejora de los indicadores de actividad económica, aunque la salida de la crisis económica internacional es todavía inestable y frágil.

Aún son muchos los problemas que amenazan el bienestar de las familias españolas. Entre ellos, de los que más preocupan a los ciudadanos, son los asociados a la situación del mercado laboral, caracterizado por una insostenible e intolerable tasa de desempleo –que afecta principalmente a determinados colectivos de la población como son los jóvenes y las personas mayores de 45 años– y aquellos que afectan a la pobreza de las familias.

Así, la economía española finaliza este año 2014 con un deterioro en las previsiones de mejora de la evolución de PIB y del empleo, y con una todavía complicada situación para las instituciones financieras, las Administraciones Públicas (AAPP) y muchas familias. Precisamente, mientras se escribe este capítulo, 1.789.400 (EPA T3 2014) hogares españoles se encuentran con todos sus miembros activos en paro (el 9,75% del total de los hogares) y la tasa de pobreza relativa en España es de las más elevadas entre los países de nuestro entorno. Además, la pesimista perspectiva a corto plazo respecto a la creación de empleo (las últimas previsiones de la Comisión Europea indican que la tasa de paro en España seguirá siendo del 22,2% en el año 2016) y los recortes en prestaciones sociales, así como las subidas de impuestos para hacer frente al objetivo de restablecer la estabilidad presupuestaria del sector público, ofrecen un panorama muy preocupante en relación a la cohesión social en España.

En este capítulo se analiza, por una parte, la angustiada situación de nuestro mercado laboral, la importancia económica y social del mismo y se describen los principales rasgos de la situación actual de la oferta de

trabajo, el empleo y el desempleo en nuestro país; y, por otra, se reflexiona sobre la pobreza en España, analizando los factores determinantes de entrada y salida de dicha situación, su evolución durante los últimos años del período de intenso crecimiento económico y los efectos que sobre la misma ha tenido la crisis económica. Una vez se hayan analizado ambos fenómenos, se mostrará la íntima relación que existe entre la situación del mercado laboral y las tasas de pobreza en nuestro país.

## **2. MERCADO DE TRABAJO: IMPORTANCIA ECONÓMICA Y SOCIAL**

El mercado de trabajo es muy peculiar en una economía por las especiales características y por la enorme trascendencia económica y social para el conjunto de la sociedad del bien o servicio que en él se negocia: el trabajo, factor de producción que representa el principal activo económico de la sociedad y que ejerce una influencia decisiva en la competitividad de la economía.

El trabajo es la vía primordial de obtención de ingresos de los individuos y las familias de una sociedad y es un factor esencial de realización personal e integración social. Por ello, el empleo es un deber pero también un derecho.

Es por esto que el desempleo genera importantísimos efectos no deseables tanto a nivel individual como colectivo:

- Implica una gran pérdida de recursos, lo cual afecta a la producción, la renta y el gasto de una economía.
- Deteriora las finanzas públicas. Por una parte, el aumento del desempleo supone un incremento del gasto público pues aumentan los perceptores de subsidios de desempleo, y por otra parte, aminora la cuantía de los ingresos públicos pues al disminuir la renta y el consumo se reduce la recaudación de impuestos sobre la renta y sobre el consumo.
- Supone una descapitalización profesional de los desocupados. Una persona desempleada puede ver deterioradas sus habilidades, motivaciones y capacidades. Al reincorporarse al mercado laboral

tendrá que hacer, posiblemente, un esfuerzo de adaptación, que será mayor cuanto más diferente sea su labor en el nuevo puesto.

- Provoca problemas personales, familiares y sociales afectando a la situación psíquica del parado, a sus relaciones familiares, a las posibilidades de emancipación,...
- Genera pobreza, pues existe una evidente alta correlación entre paro y pobreza, y con ello desigualdad social.

Además, todos estos efectos se ven claramente acentuados en los casos de desempleo que afectan a determinados colectivos de la población, como los jóvenes, o aquellos considerados parados de larga duración<sup>1</sup>.

Dentro del empleo encontramos una gran diversidad de situaciones, siendo una destacada característica en nuestro mercado laboral su acentuada dualidad, pues existe gran diferencia entre aquellos que tienen un trabajo con contrato indefinido y los que tienen un empleo temporal. Este último, también denominado empleo precario, puede generar importantes consecuencias negativas para la economía de un país:

- En la evolución de la productividad del trabajo, pues desincentiva la inversión en formación del propio trabajador, lo cual a su vez influye en la siniestralidad laboral, y no estimula la necesaria vinculación de los trabajadores con los objetivos empresariales.
- Ocasiona inestabilidad macroeconómica, pues intensifica el carácter cíclico del empleo y del desempleo y afecta al gasto.
- Segmenta el mercado laboral, condicionando la competencia entre trabajadores y con claros perjuicios en lo que se refiere a la cohesión social.
- Dificulta la gestión de los subsidios (y programas de formación,...).
- Puede generar situaciones de pobreza dentro del mercado laboral.

---

<sup>1</sup> De acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo, se considera parado de larga duración a la persona inscrita como demandante de empleo, de forma ininterrumpida, durante un periodo superior a un año.

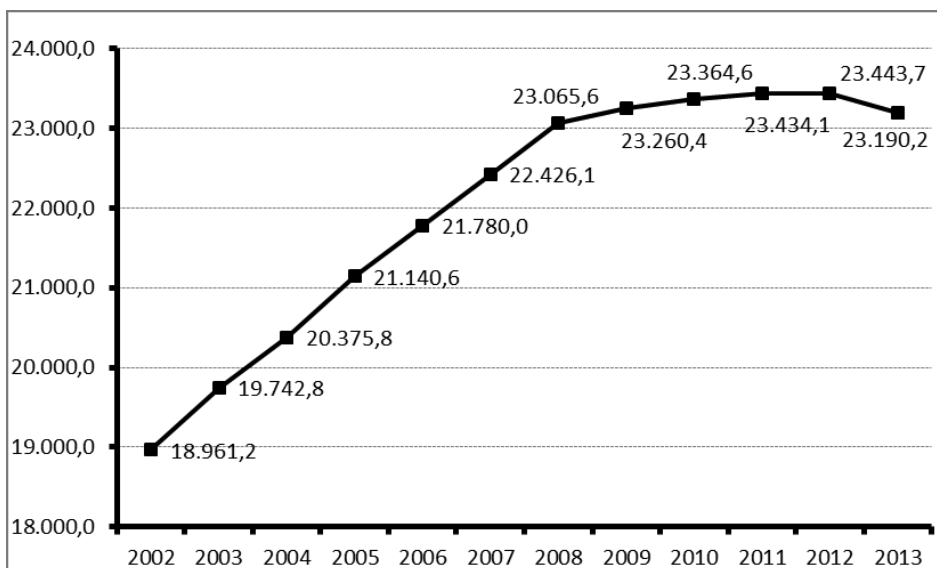
### 3. ELMERCADOLABORALESPAÑOL:PRINCIPALESRASGOS Y DESAJUSTES

El mercado de trabajo en España se caracteriza por reunir múltiples deficiencias en su estructura que explican los graves problemas de los que adolece en la actualidad. Entre otros, podemos destacar los siguientes:

#### 3.1. Población activa

Durante el período de gran crecimiento de nuestra economía se observa un incremento muy significativo de la población activa en nuestro país en paralelo al crecimiento de la población española, debido en gran medida a la inmigración. Así, en el periodo comprendido entre el año 2002 y el 2008, la población activa española creció en promedio cada año a una tasa de variación anual exponencial de 3,2%, lo que supuso un aumento de 4.104.300 personas y un incremento sobre la cifra de 2002 del 21,6%. El gráfico 1 muestra este crecimiento continuado de la población activa en el mercado de trabajo español y como se vio interrumpido por el estallido de la crisis económica internacional.

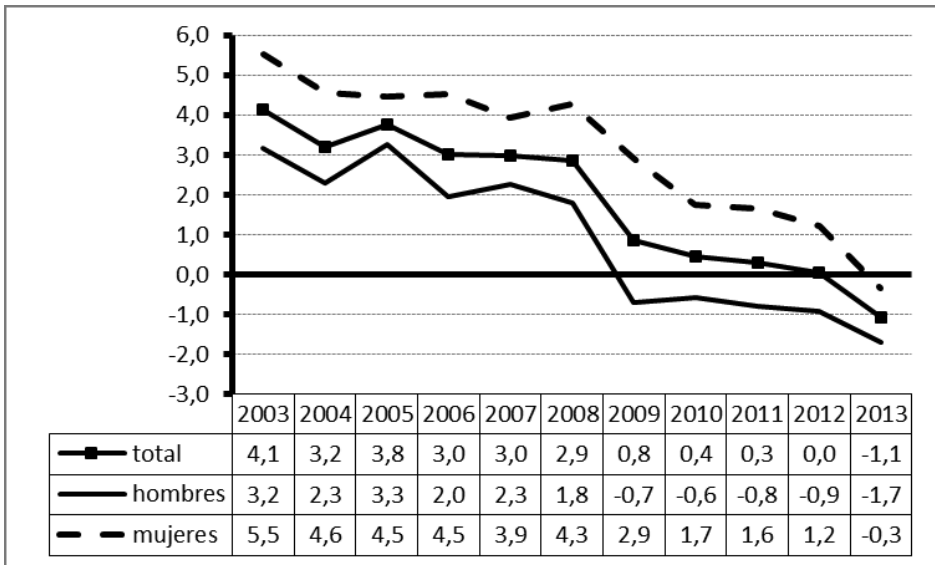
Gráfico 1. Población activa en España (en miles de personas). 2002-2013.



Fuente: elaboración propia con datos del INE (EPA).

En el gráfico 2 se muestra la evolución de las tasas de variación anual de la población activa, que como cabía esperar, refleja el fenómeno mencionado con anterioridad. Así, mientras la población activa aumentaba en promedio a tasas por encima del 3% hasta 2008, a partir de esta fecha se ralentizó, no alcanzando siquiera crecimientos del 1% anual. El peor año de la evolución reciente de la serie en este sentido fue 2013, donde la población activa en nuestro país decreció más de un 1%.

Gráfico 2. Tasas de variación anual de la Población activa en España (%).



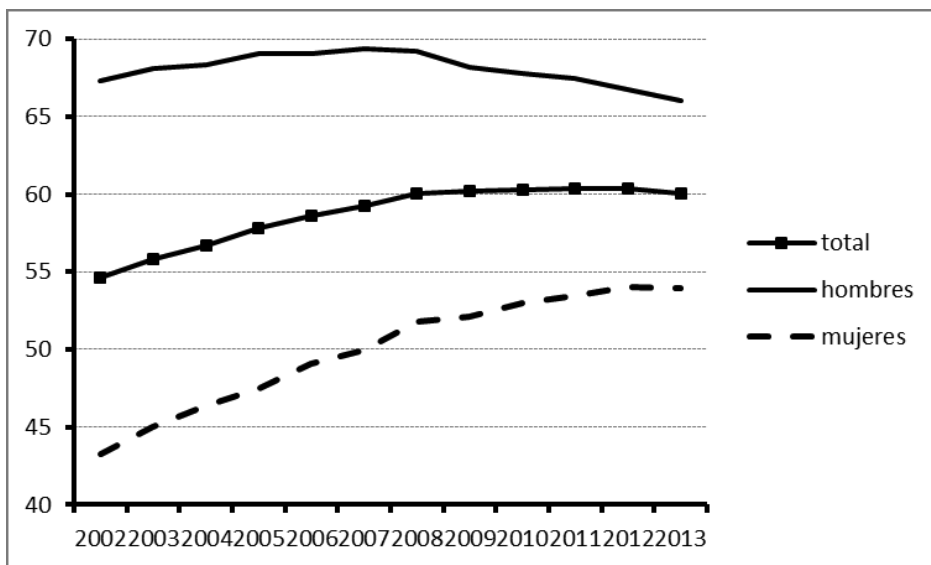
Fuente: elaboración propia con datos del INE (EPA).

Respecto a la tasa de actividad<sup>2</sup> (gráfico 3), esta es relativamente baja: 60,02% (2013), muy inferior a la que se da en economías avanzadas (con datos del Labour Force Survey, el promedio para los países de la OCDE fue del 71,1% en el año 2013). Además, es más baja en las mujeres (53,96% frente al 66,05% de los hombres). Otro fenómeno que se observa en la tasa de actividad durante el periodo de crisis que comenzó en 2008, se refiere al hecho de que la correspondiente a las mujeres, si bien también se desaceleró a partir de este año, lo hizo en menor medida que la de los hombres, incluso

<sup>2</sup> Porcentaje de la población activa respecto de la población de 16 o más años.

mostrando tasas de variación anual positivas, excepto en el año 2013. Indudablemente, esto ha supuesto una ganancia relativa en el peso que sobre el total representan las mujeres en el mercado de trabajo español.

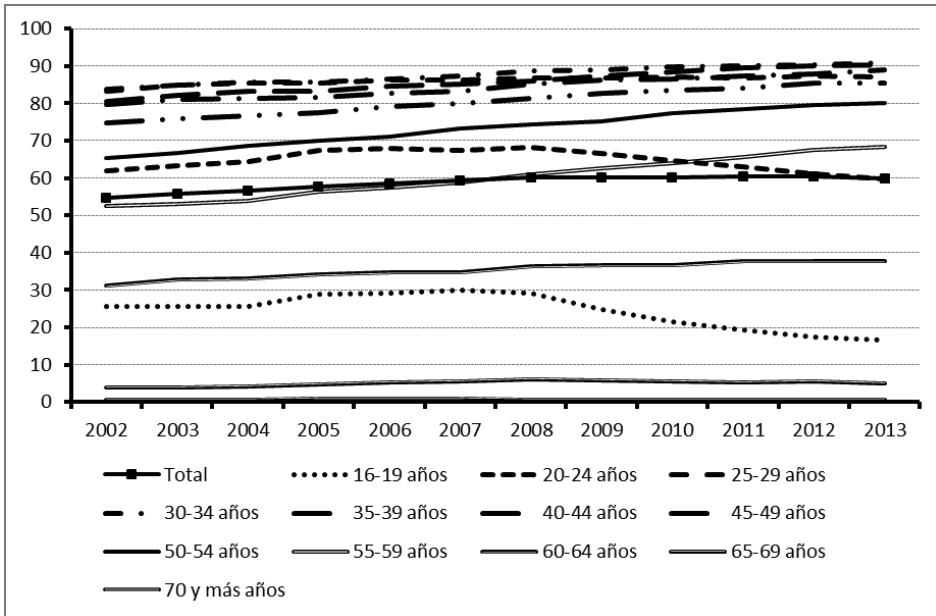
Gráfico 3. Tasas de actividad total y por sexo en España (%). 2002-2013.



Fuente: elaboración propia con datos del INE.

Por grupos de edad (gráfico 4), se aprecia como los intervalos situados entre 25 y 55 años se corresponden con las mayores tasas de actividad, mostrando valores entre el 80% y el 90% dependiendo de la cohorte a la que nos refiramos. Del mismo modo, también se observa que los estratos que representan a la población más joven o de mayor edad (menores de 25 años y mayores de 55) muestran tasas de actividad considerablemente inferiores, reflejando en cierta medida las dificultades que tanto los unos como los otros tienen para encontrar trabajo en nuestro país y el subsiguiente abandono de la búsqueda activa de empleo.

Gráfico 4. Tasa de Actividad por grupos de edad. 2002-2013.



Fuente: elaboración propia con datos del INE.

### 3.2. El empleo

En la tabla 1 se observa que durante el periodo 1995-2007 de intenso crecimiento se crean en España casi 8 millones de puestos de trabajo (más de 6,5 millones de puestos de trabajo equivalente a tiempo completo), un incremento del 54,4% (49,1% equivalente a tiempo completo). Sin embargo, la crisis económica tiene efectos devastadores en nuestro país destruyendo más de 3,5 millones de empleos, es decir el 16,1% (casi 3,5 millones equivalente a tiempo completo, esto es, el 17,5%).

Tabla 1. Empleo Total y Total equivalente a tiempo completo (miles de puestos de trabajo).

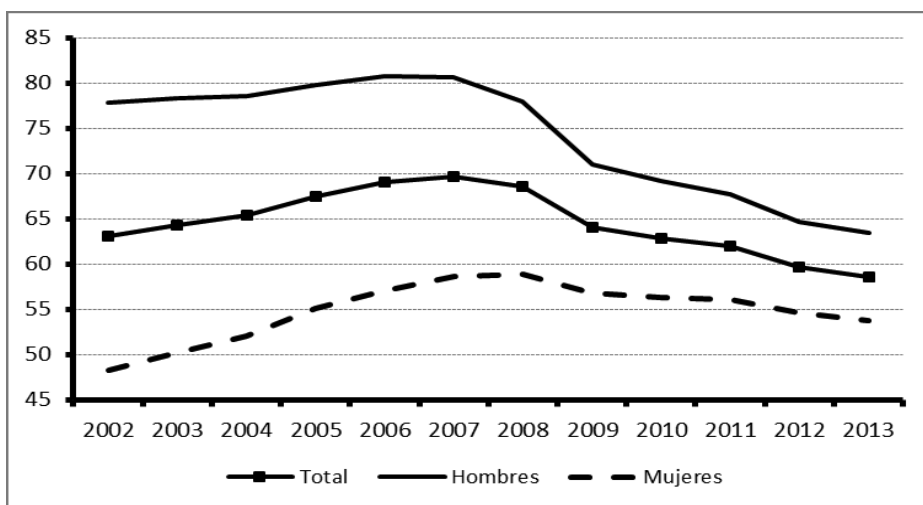
	Años			Variación	
	1995	2007	2013	1995-2007	2007-2013
Total Empleo	14.359,3	22.170,8	18.602,7	+7.811,5 (+54,4%)	-3.568,1 (-16,1%)
Total Empleo equivalente a tiempo completo	13.284,9	19.812,4	16.350,8	+ 6.527,5 (+49,1%)	- 3.461,6 (-17,5%)

Fuente: elaboración propia con datos del INE.

El gráfico 5 muestra como la tasa de empleo cae también bruscamente en nuestro país con la crisis económica. Así, el porcentaje de ocupados entre 20 y 64 años sobre la población en ese intervalo (datos de Eurostat) disminuyó desde el 65% del año 2008 hasta cerca del 55% en 2013, porcentaje muy por debajo de la media comunitaria y de los países de referencia. También conviene destacar que el empleo en nuestro país oscila cíclicamente de forma más intensa que en los países de nuestro entorno.

Los datos por sexos muestran la misma tendencia bajista, si bien es cierto que la caída fue mucho más acentuada en el caso de los hombres que en el de las mujeres, por lo que se redujeron las diferencias observadas por sexo.

Gráfico 5. Tasas de empleo de la población de 20 a 64 años, por sexo (%).



Fuente: elaboración propia con datos de Eurostat.

Por otra parte, en relación a precariedad del empleo (es decir, el porcentaje de asalariados temporales), conviene destacar las importantes diferencias con el resto de países de la Unión Europea (UE), y los consiguientes efectos negativos, señalados anteriormente, asociados al empleo temporal.

La tabla 2 nos muestra que en 2013, el 23,1% de nuestro empleo era de carácter temporal (o precario) frente al 13,8% de la UE-27. Solo Polonia (26,9%) superaba este porcentaje.

Tabla 2. Empleo temporal en España y en la UE-27 (%). 2013.

	Total
España	23,1
UE-27	13,8

Fuente: Eurostat.

Otra deficiencia que muestra la ocupación en el mercado laboral español se refiere al insuficiente desarrollo de la contratación a tiempo parcial. Aunque nuestro diferencial respecto a la media comunitaria se está reduciendo en los últimos años, existe una considerable disparidad (tabla 3). Así, en 2013, el empleo a tiempo parcial en España suponía un 15,8% del total frente al 20,4% de la UE-27. En el caso de las mujeres la distancia es aún mayor: 25,3% en España frente al 32,9% de la UE-27. Esto no facilita la integración laboral en nuestro país de determinados colectivos (mujeres, estudiantes, mayores de 55 años) que por determinadas circunstancias (cuidado familiar, estudios, situación personal, ...) tienen más dificultades para conciliar vida laboral y situaciones particulares.

Merece la pena señalar que, a la luz de los datos, una característica compartida por el mercado laboral español y europeo en lo que respecta al empleo parcial es su escasa presencia principalmente entre el sexo masculino. De este modo, menos de 1 de cada 10 puestos de trabajo ocupados por hombres se realizan a tiempo parcial.

Tabla 3. Empleo a tiempo parcial en España y en la UE-27 (%).

Empleo a tiempo parcial 2013			
	Total	Hombres	Mujeres
España	15,8	7,8	25,3
UE-27	20,4	9,9	32,9

Fuente: Eurostat.

### 3.3. El paro

Es el desajuste fundamental que presenta el mercado de trabajo español, tanto en términos absolutos como relativos, y, en estos momentos, el principal problema social y económico que nuestro país debe abordar.

Según los últimos datos disponibles y como muestra la tabla 4, la cifra de desempleo en España es escandalosamente elevada. A pesar de que durante el periodo 1995-2007 la tasa de paro se redujo incluso por debajo del 8% (7,93% en el segundo trimestre del año 2007), la crisis económica ha supuesto un fortísimo incremento de la misma, alcanzando su máximo en el primer trimestre de 2013 con una cifra del 26,94%. Además, a este hecho hay que unirle que el 49,7% de los parados en 2013 son de larga duración, frente al 47,4% de la UE-28.

Del mismo modo, el número de hogares con todos sus miembros activos en paro ascendía a 1.789.400 (el 9,75% del total de hogares) con datos del tercer trimestre de 2014 de la EPA<sup>3</sup>.

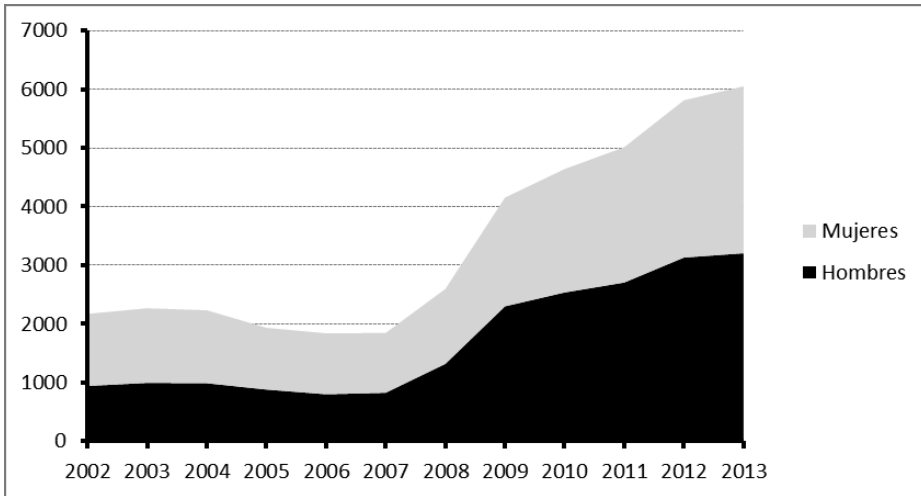
Tabla 4. Número de desempleados en España (último dato disponible).

ENCUESTA DE POBLACIÓN ACTIVA (EPA)	<b>PARO REGISTRADO</b>
<b>5.427.700 desempleados</b> Tasa de paro: <b>23,67%</b> 3ºT 2014	<b>4.526.804 desempleados</b> Octubre 2014

<sup>3</sup> El número de hogares en los que todos sus activos están ocupados es de 9.073.100 (el 49,43% del total de hogares).

En lo que respecta a la desagregación por sexo, en el gráfico 6 se presenta la evolución en el número de desempleados desde 2002 hasta 2013. Como se puede observar, el comienzo de la crisis en 2008 aumentó considerablemente el número de personas desempleadas en ambos sexos y acortó las diferencias entre hombres y mujeres. De este modo, si bien históricamente el desempleo femenino había venido superando al masculino, la progresiva incorporación de la mujer al mercado de trabajo, en particular a partir del comienzo de la crisis, ha conllevado una reducción de estas diferencias hasta suponer casi la mitad de los desempleados españoles.

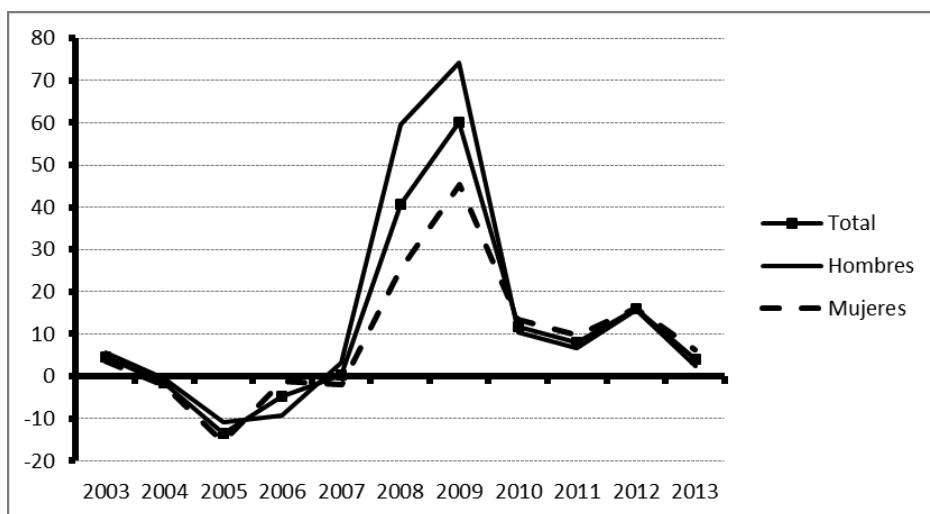
Gráfico 6. Número de parados (en miles). Mujeres y hombres. 2002-2013.



Fuente: EPA (INE).

En tasas de variación, en el gráfico 7 se puede ver cómo fue en los primeros años de la crisis –principalmente 2008 y 2009– cuando más aumento el número de parados en nuestro país. Así, en 2008, el número de parados aumentó un 40% sobre el año anterior y en 2009 aumentó en otro 60% respecto a la cifra registrada en 2008.

Gráfico 7. Tasas de variación del número de parados por sexos (%). 2003-2013.



Fuente: elaboración propia con datos de la EPA (INE).

Respecto a la tasa de desempleo<sup>4</sup>, como vemos en la tabla 5 existen importantes diferencias por Comunidades Autónomas (CCAA), oscilando la tasa de desempleo entre el 16,6% del País Vasco hasta el 36,2% de Andalucía. Así, podemos observar que Andalucía, Extremadura, Canarias, Castilla la Mancha, Murcia y Valencia son las CCAA que mayores tasa de desempleo muestran y en las que más ha crecido desde el inicio de la crisis.

También encontramos grandes diferencias por CCAA en relación al paro de larga duración; como ya se ha indicado, con datos de Eurostat, la media nacional asciende al 49,7% en 2013, ligeramente por encima de la media de la UE-28 (47,4%). Por CCAA, el paro de larga duración alcanzó su máximo en las Islas Canarias, con un 55,4% y otras cinco CCAA –Castilla La Mancha (54,2%), Asturias (54,1%), Cataluña (52,5%), Galicia (50,3%) y Madrid (50,2%)– superaron el 50%. Las cifras bajan al entorno del 42% en la Rioja y las Islas Baleares, siendo Navarra la comunidad con la menor tasa (38,8%). El caso del País Vasco es reseñable, porque a pesar de ser la Comunidad con menor tasa de desempleo, presenta un porcentaje muy elevado de paro de larga duración (49,1%).

<sup>4</sup> Porcentaje que suponen los desempleados sobre la población activa.

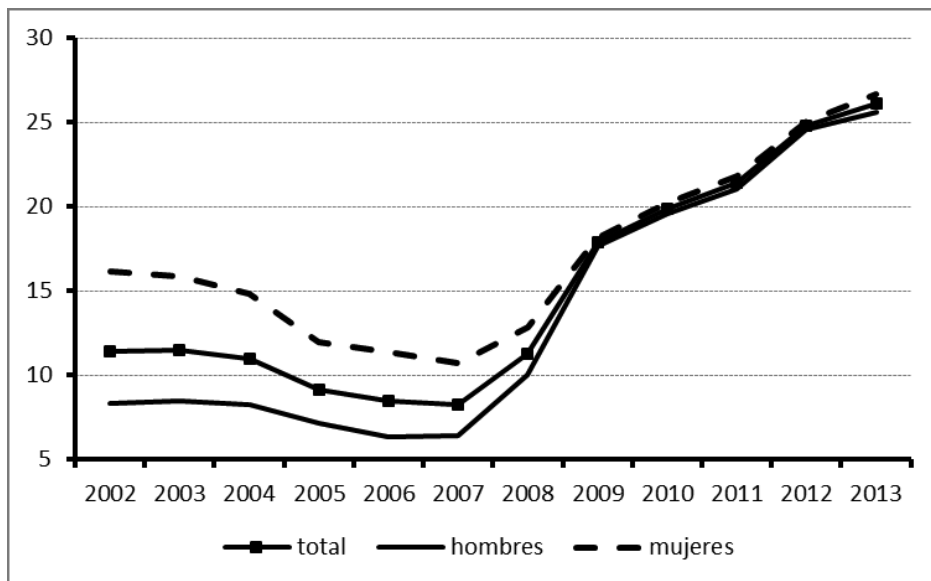
Tabla 5. Tasa de desempleo por CCAA (%). 2013.

CCAA	Tasa de Paro (%)	Diferencia entre tasa de paro en 2013 y 2007
Andalucía	36,2	+23,5
Extremadura	33,9	+20,9
Canarias	33,7	+23,3
Castilla - La Mancha	30,0	+22,3
Murcia, Región de	29,0	+21,4
Comunitat Valenciana	28,1	+19,3
ESPAÑA	26,1	+17,9
Asturias, Principado de	24,1	+15,7
Cataluña	23,1	+16,6
Balears, Illes	22,3	+15,1
Galicia	22,0	+14,5
Castilla y León	21,7	+14,6
Aragón	21,4	+16,1
Cantabria	20,4	+14,5
Rioja, La	20,0	+14,3
Madrid, Comunidad de	19,8	+13,5
Navarra, Comunidad Foral de	17,9	+13,2
País Vasco	16,6	+10,4

Fuente: elaboración propia con datos del INE (EPA).

Si desagregamos las cifras por sexo, en el gráfico 8 se puede observar que la crisis ha supuesto un incremento de la tasa de desempleo tanto en hombres como en mujeres, pero que al igual que ocurría con otros indicadores del mercado de trabajo, ha igualado las cifras para ambos sexos.

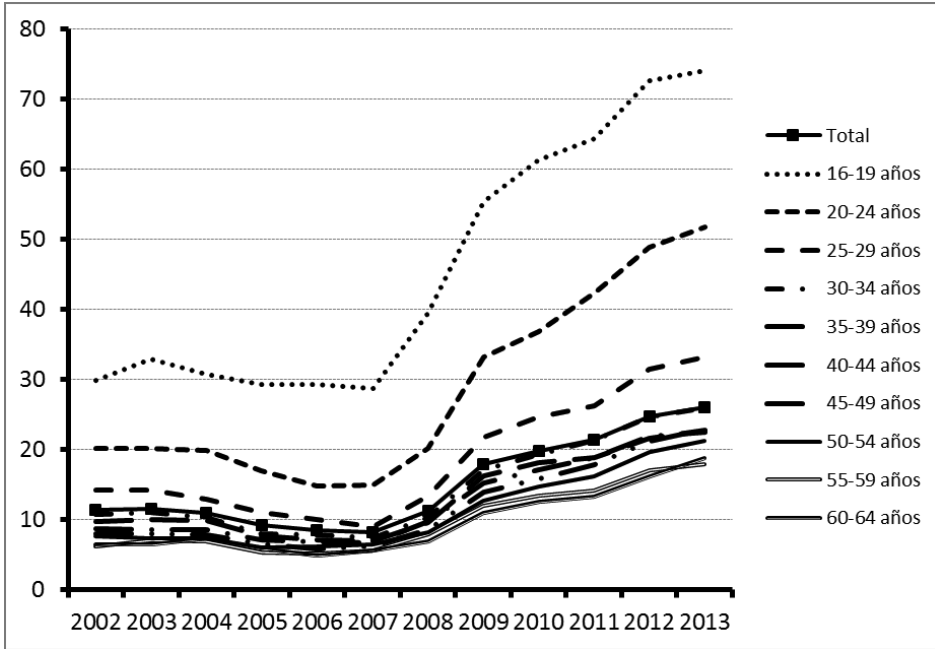
Gráfico 8. Tasa de desempleo, por sexo (%). 2002-2013.



Fuente: elaboración propia con datos del INE (EPA).

En lo que se refiere a la desagregación por grupos de edad, el gráfico 9 refleja que las tasas de paro son especialmente elevadas entre los jóvenes. Así, en el año 2013, el 52% de los menores de 25 años estaban desempleados.

Gráfico 9. Tasas de desempleo por grupos de edad (%). 2002-2013.

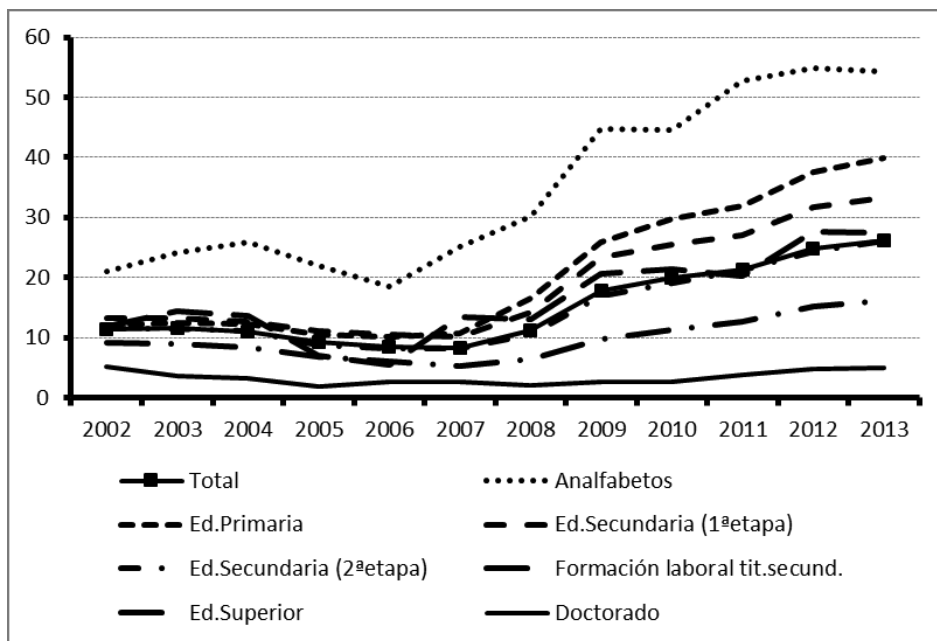


Fuente: elaboración propia con datos de INE (EPA).

También se observa que todos los grupos de edad sufren los efectos de la crisis económica, pero los estratos más jóvenes con especial intensidad. También se ve como estos ya tenían una tasa mucho más elevada antes de la crisis (más del doble en el caso de 20-24 años, más del triple entre los de 16-19 años).

Por nivel formativo también se aprecian importantes disparidades en las tasas de desempleo. Del gráfico 10 se puede extraer la conclusión de que en el mercado de trabajo español, cuanto mayor es la formación de los trabajadores, menor es su tasa de desempleo. De este modo, los trabajadores que han alcanzado un nivel formativo de doctorado son los que presentan una menor tasa de desempleo, 3,8% frente al 36,22% de aquellos con estudios primarios.

Gráfico 10. Tasas de desempleo por nivel de formación (%). 2002-2013.

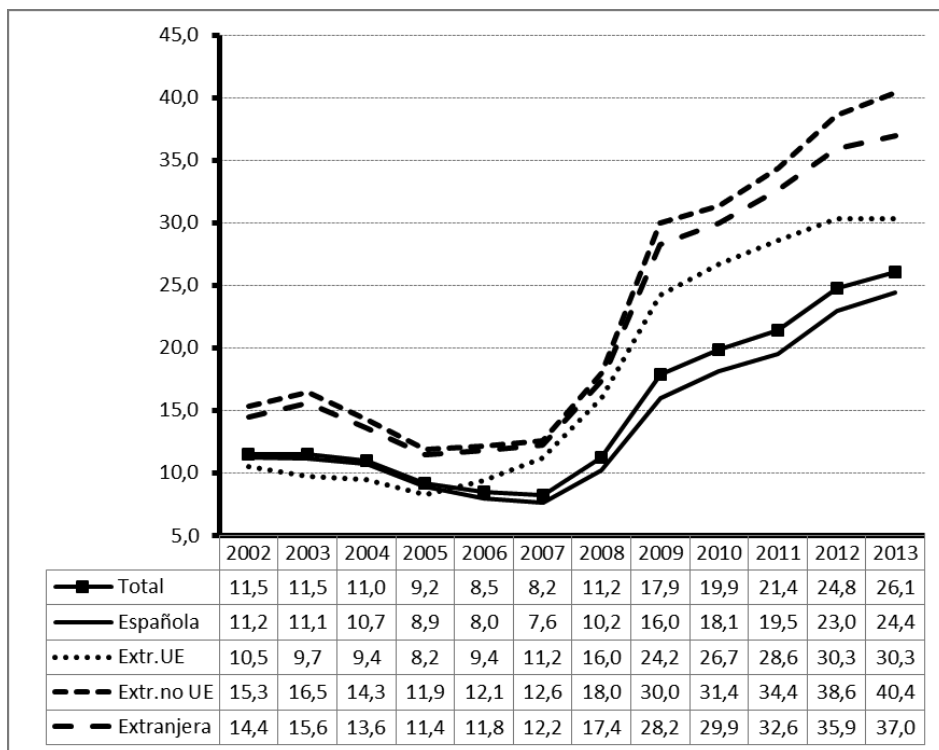


Fuente: elaboración propia con datos del INE (EPA).

Se aprecia también en este gráfico como la crisis afecta a todos pero con mayor intensidad a los de menor nivel formativo (son los primeros que sufren los efectos de la crisis). El grupo de educación secundaria (2ª etapa) prácticamente se superpone con la tasa general.

Por último, también hay que resaltar la mayor incidencia del desempleo entre la población extranjera que en la población nativa. Con datos de la EPA correspondientes al año 2013, vemos en el gráfico 11 como los extranjeros tienen una mayor tasa de desempleo que los nacionales, siendo especialmente elevada en el caso de los procedentes de fuera de la UE (40,4%, siendo de 42,8% en el caso de los hombres y 37,9% en el de las mujeres).

Gráfico 11. Tasas de desempleo por nacionalidad (%). 2002-2013.



Fuente: elaboración propia con datos del INE (EPA).

En el contexto internacional, la tabla 6 muestra como España es el país de la OCDE que presenta con diferencia una mayor tasa de desempleo, solo por detrás de Grecia, duplicando en 2013 la tasa de la UE-27.

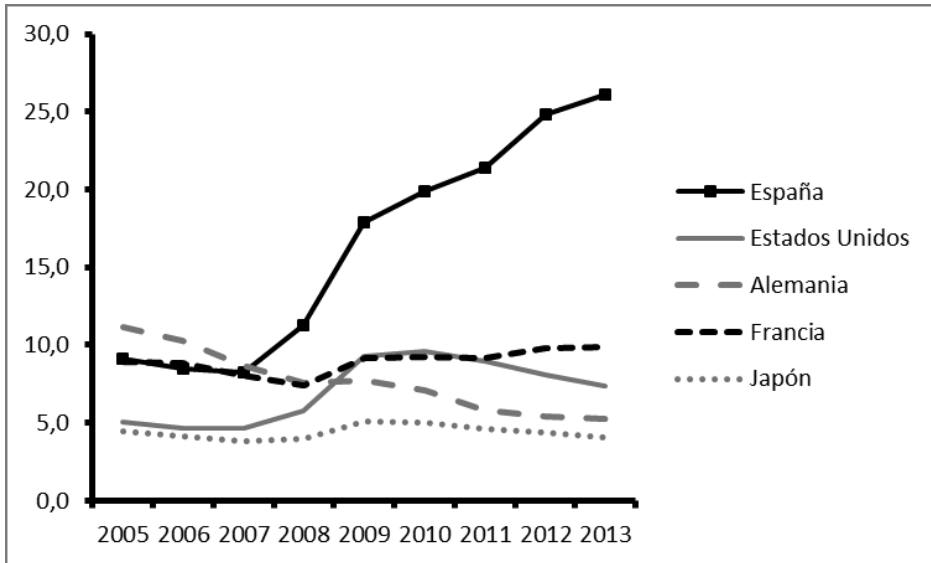
Tabla 6. Tasa de desempleo países de la OCDE (%). 2013.

Grecia	27,3
ESPAÑA	26,1
Portugal	16,5
Eslovaquia	14,2
Irlanda	13,1
Italia	12,2
Eurozona	12,0
UE-27	10,8
Polonia	10,3
Francia	10,3
Hungría	10,2
Eslovenia	10,2
Turquía	8,7
Estonia	8,6
Bélgica	8,5
Finlandia	8,2
Suecia	8,0
OECD-Total	7,9
Reino Unido	7,5
EE.UU.	7,4
G-7	7,1
Canadá	7,1
Dinamarca	7,0
Republica Checa	7,0
Países Bajos	6,7
Israel	6,2
Nueva Zelanda	6,2
Chile	5,9
Luxemburgo	5,8
Australia	5,7
Islandia	5,4
Alemania	5,3
México	4,9
Austria	4,9
Suiza	4,4
Japón	4,0
Noruega	3,5
Corea	3,1

Fuente: OCDE

Asimismo, en el gráfico 12 se observa la evolución de la tasa de desempleo en algunos países de la OCDE. Como se puede observar, partiendo de situaciones similares en el año 2007, la crisis económica ha afectado mucho más intensamente a nuestro país en términos de desempleo.

Gráfico 12. Tasa de desempleo (%). 2005-2013.



Fuente: OCDE.

## 4. LA POBREZA EN ESPAÑA

### 4.1. Concepto y medición de la pobreza

La **pobreza** es un fenómeno muy complejo, con múltiples dimensiones, definiciones e interpretaciones. Entre las diversas definiciones existentes, es frecuente utilizar los conceptos de pobreza absoluta y pobreza relativa.

La **pobreza absoluta** se define como la situación en la cual no están cubiertas las necesidades básicas del individuo. Este concepto de pobreza está fuertemente relacionado con la miseria y se debería poder aplicar por igual en todos los países o sociedades. Una persona considerada pobre siguiendo este criterio se califica de la misma forma en todo el mundo.

La **pobreza relativa** emplaza el fenómeno de la pobreza en la sociedad objeto de estudio. Desde esta perspectiva se considera que una persona es pobre cuando se encuentra en una situación de clara desventaja, económica y socialmente, respecto al resto de personas de su entorno. Esta concepción de la pobreza está claramente ligada a la noción de desigualdad.

En este trabajo se utiliza, siguiendo los criterios de la OCDE y Eurostat el concepto de **pobreza monetaria relativa**. Según éste, un individuo es considerado como pobre cuando sus ingresos por unidad de consumo<sup>5</sup> están por debajo del 60% de los ingresos medios en ese país por unidad de consumo. A modo ilustrativo, la tabla 7 muestra los umbrales de pobreza (en euros) en nuestro país entre 2004 y 2012 para los casos de un hogar con una persona y uno con dos adultos y dos niños. Es significativo observar como descienden desde 2009 por la crisis económica que reduce nuestra renta nacional.

Tabla 7. Umbral de riesgo de pobreza (valores ilustrativos) (en euros).

	Hogares de una persona	Hogares de 2 adultos y 2 niños
	Umbral	Umbral
2004	6.196,1	13.011,7
2005	6.272,0	13.171,2
2006	6.683,0	14.034,4
2007	6.986,9	14.672,4
2008	7.576,8	15.911,2
2009	7.713,6	16.198,6
2010	7.600,0	15.960,0
2011	7.272,0	15.271,2
2012	7.182,1	15.082,4

Fuente: INE.

Asimismo, es importante destacar por su trascendencia social y económica el concepto de **pobreza de larga duración** o **pobreza persistente**. Siguiendo a Eurostat, en la UE se considera que una persona está sumida en la pobreza de manera persistente si está clasificada como pobre el último año y al menos dos de los tres anteriores.

<sup>5</sup> Se entienden como tales los ingresos netos del hogar (renta disponible del hogar) entre el número de unidades de consumo. El número de unidades de consumo se calcula utilizando la escala de la OCDE modificada: el primer adulto del hogar suma 1, el resto de adultos 0,5 y los menores de 14 años 0,3.

Por tanto, todos los miembros de un mismo hogar serán clasificados de la misma manera, como pobres o como no pobres.

También es muy habitual encontrar los conceptos de **pobreza objetiva**, en el que se utiliza información recogida mediante variables obtenidas de la observación directa del investigador (como las del ingreso o gasto del hogar), y **pobreza subjetiva**, que se basa en la percepción que tienen los propios hogares o individuos de su situación.

Los indicadores normalmente utilizados para mostrar la incidencia de la pobreza son las tasas de pobreza. Éstas se calculan como el cociente entre el número de personas pobres en un grupo y el total de personas en ese mismo grupo.

#### 4.2. Principales características de la pobreza en España

La pobreza es como ya se ha indicado uno de los principales problemas a los que se enfrenta nuestra sociedad. Entre otras, podríamos destacar las siguientes características:

a) La edad y el sexo son variables demográficas esenciales para analizar la incidencia de la pobreza. La tabla 8 nos muestra que, en 2013, el riesgo de pobreza afectaba más a los hombres que a las mujeres y esto es así en todos los grupos de edad salvo el de 30 a 44 años y el de 65 y más años.

Son los más jóvenes los que presentan mayores tasas de pobreza, siendo esta del 26,7% para los niños, mientras que el tramo comprendido entre 30 y los 64 es el menos afectado. La mayor diferencia entre hombres y mujeres se encuentra en el grupo de personas con menos de 16 años.

Tabla 8. Tasa de pobreza por sexo y edad (%). 2013.

	Total	Menos de 16 años	De 16 a 29 años	De 30 a 44 años	De 45 a 64 años	De 65 y más años
Total	20,4	26,7	24,2	20,7	19,0	12,7
Hombres	20,9	28,3	24,5	20,4	19,4	12,1
Mujeres	19,9	25,0	23,9	21,1	18,5	13,2

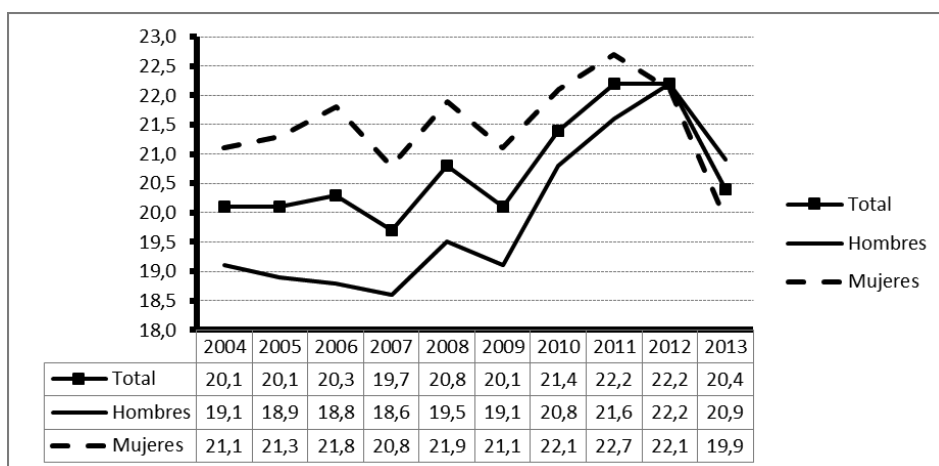
Fuente: INE.

En el gráfico 13 podemos observar como la tasa de pobreza en nuestro país se ha mantenido en porcentaje por encima del 18%, incluso en el pe-

río de intenso crecimiento de nuestra economía de 1995-2007, en el que se crearon más de 6,5 millones de puestos de trabajo equivalente a tiempo completo y como con la crisis económica se produce un incremento significativo tanto en la tasa general como en las de los hombres y las mujeres. El problema afecta más a las mujeres, pero las diferencias se reducen, hasta el punto de que en 2012 la tasa de pobreza de los hombres ya superaba a la de las mujeres. En 2013, se observa una caída en los porcentajes que se debe fundamentalmente al cambio en la metodología de cálculo introducidos en la Encuesta de Condiciones de Vida en 2014<sup>6</sup>.

Y, como destaca el informe FOESSA<sup>7</sup> es especialmente preocupante el hecho de que la pobreza severa –ingresos por debajo del 30% de la mediana de la renta por adulto equivalente– haya pasado del 3,8% en 2004 al 7% en 2012.

Gráfico 13. Tasa de pobreza por sexo (%). 2004-2013.



Nota: \* los datos de 2013 corresponden a una nueva metodología de cálculo.

Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

<sup>6</sup> La Encuesta de Condiciones de Vida registra los ingresos de los hogares recibidos en el periodo anterior a la realización de la Encuesta.

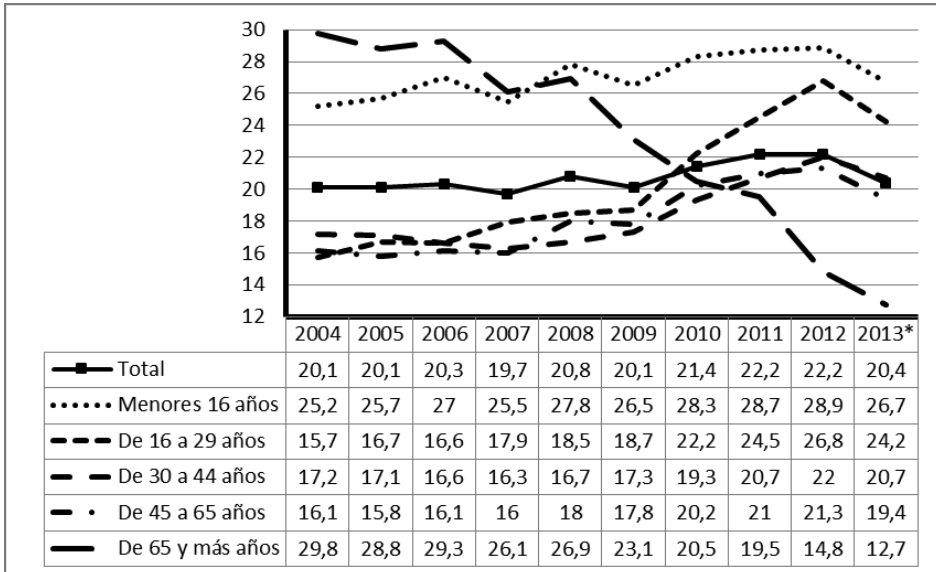
Las cifras correspondientes a 2013 se hacen con una nueva metodología en los datos sobre los ingresos percibidos por los hogares, que se han elaborado combinando la información proporcionada por los encuestados con los registros de la Agencia Tributaria y la Seguridad Social.

Este cambio de metodología da lugar a una ruptura de la serie en la encuesta y, por tanto, a que los datos de ingresos no sean comparables con los correspondientes a periodos anteriores.

<sup>7</sup> FOESSA (VVAA), *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, Fundación FOESSA, Madrid, 2014.

El gráfico 14 nos muestra la evolución de la tasa de pobreza por grupos de edad. Vemos como la crisis incrementa la tasa de pobreza en todos los tramos de edad. En el de los menores de 16 años lo hace en menor medida, no obstante es el tramo con mayor riesgo de pobreza antes y después de la crisis. El grupo de 16 a 29 años es el que experimenta mayor agravamiento de la pobreza debido principalmente a los problemas de desempleo juvenil e inestabilidad laboral. Por el contrario, la tasa de los mayores de 65 años, que era la más desfavorable antes de la crisis se reduce hasta convertirse en el colectivo con menor riesgo de pobreza desde 2010; esto se explicaría por la revalorización de pensiones (jubilación y viudedad) y, como señala el informe FOESSA<sup>8</sup>, porque en periodos recesivos la disminución de la renta hace que se reduzcan los umbrales de pobreza y por ello, los hogares o individuos con rentas más o menos estables en niveles por debajo pero muy cercanos al umbral, lo sobrepasen cuando cae la renta del resto de la población, lo que ocurre en un elevado porcentaje de mayores de 65 años.

Gráfico 14. Tasa de riesgo de pobreza por grupos de edad (%). 2004-2013.



Nota: \* los datos de 2013 corresponden a una nueva metodología de cálculo.

Fuente: elaboración propia con datos del INE.

<sup>8</sup> Ídem.

b) Como señala Cantó<sup>9</sup>, en el caso español existe un reducido número de individuos persistentemente pobres y un elevado nivel de recurrencia en la pobreza transitoria. Es por ello, a diferencia de lo que ocurre en otros países europeos de nuestro entorno, que resulte de gran interés distinguir en nuestro país entre los pobres transitorios que sufren diferentes situaciones de pobreza de forma recurrente de los que la sufren en una sola ocasión (la diferencia reside en las circunstancias que empujan al individuo a entrar en la pobreza).

Cantó señala que la pobreza crónica afecta sobre todo a los hogares cuyo principal sustentador es de mayor edad o con bajo nivel de cualificación y los que tienen menor número de miembros asalariados. La pobreza transitoria y recurrente parece asociada al empleo por cuenta propia y a la presencia de niños en el hogar.

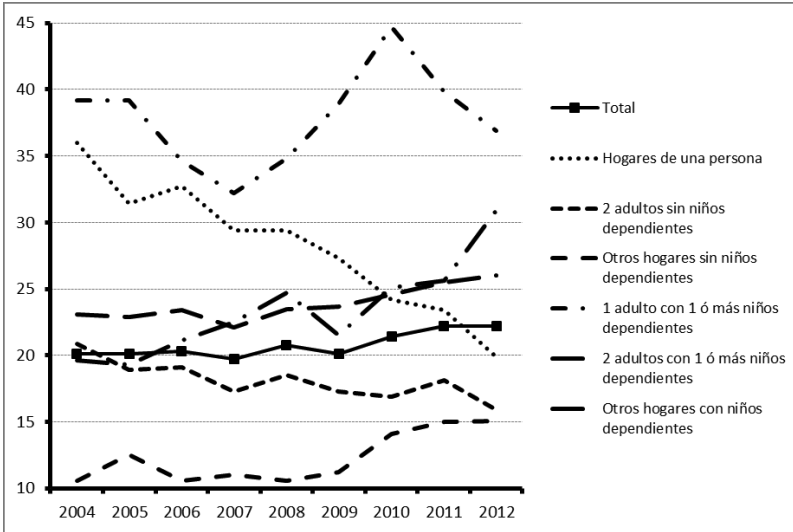
En el gráfico 15 se observa como los hogares monoparentales, con 1 o más niños, son los que presentan mayor tasa de pobreza. También hay que destacar el dato de los hogares de una sola persona, pues en este grupo estarían incluidos los mayores de 65 años que viven solos, que como hemos visto anteriormente, en el gráfico 14, han reducido su riesgo de pobreza, lo que explica también el descenso que se observa en el gráfico de la tasa de pobreza de los hogares de una sola persona.

En el gráfico 16 se recogen las tasas de pobreza por nivel de formación. Aquí se observa una clara correlación: a mayor nivel formativo menor tasa de pobreza, del mismo modo que ocurría con la tasa de desempleo.

---

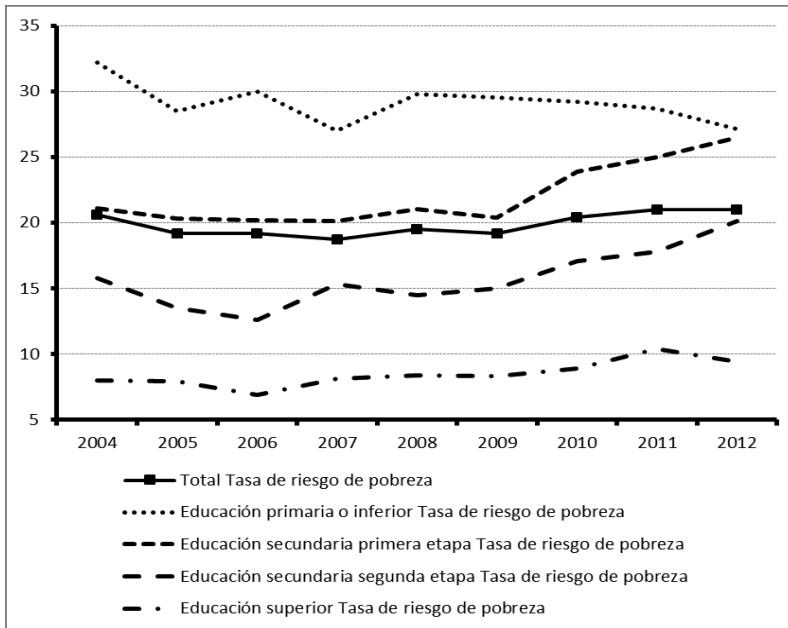
<sup>9</sup> CANTÓ, O., “Análisis dinámico de la pobreza en España: principales resultados de la literatura”, *Panorama Social*, n. 12, 2010, pp. 7-15.

Gráfico 15. Tasa de pobreza por personas y tipos de hogar (%). 2004-2012.



Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

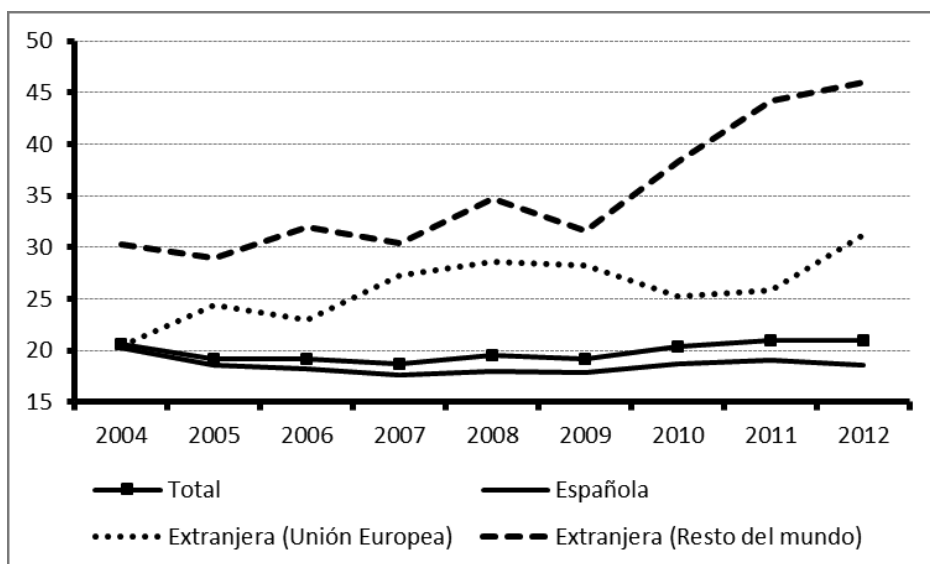
Gráfico 16. Tasa de riesgo de pobreza por nivel de formación alcanzado (personas de 16 y más años) (%). 2004-2012.



Fuente: INE.

c) Por nacionalidad, en la siguiente tabla vemos que son los extranjeros, especialmente los no comunitarios los más afectados por la pobreza en nuestro país. Esta característica de las tasas de pobreza por nacionalidades, nuevamente se corresponde con las mayores tasas de desempleo de este sector de la población.

Gráfico 17. Tasa de riesgo de pobreza por nacionalidad (personas de 16 y más años) (%). 2004-2012.



Fuente: INE.

d) Por Comunidades Autónomas, en la tabla 9 se distingue una ordenación muy parecida a la que aparecía en relación a la tasa de desempleo (tabla 5). Además, los datos muestran una relativa estabilidad temporal aunque en algunos casos observamos significativas variaciones entre 2012 (en periodo de crisis) y 2007 (antes de la crisis): reducciones de más de 6 puntos en Extremadura y Castilla y León, y aumentos de más de 6 puntos en Baleares y en la Comunidad Valenciana.

Tabla 9. Tasa de pobreza por Comunidades Autónomas (%). 2012.

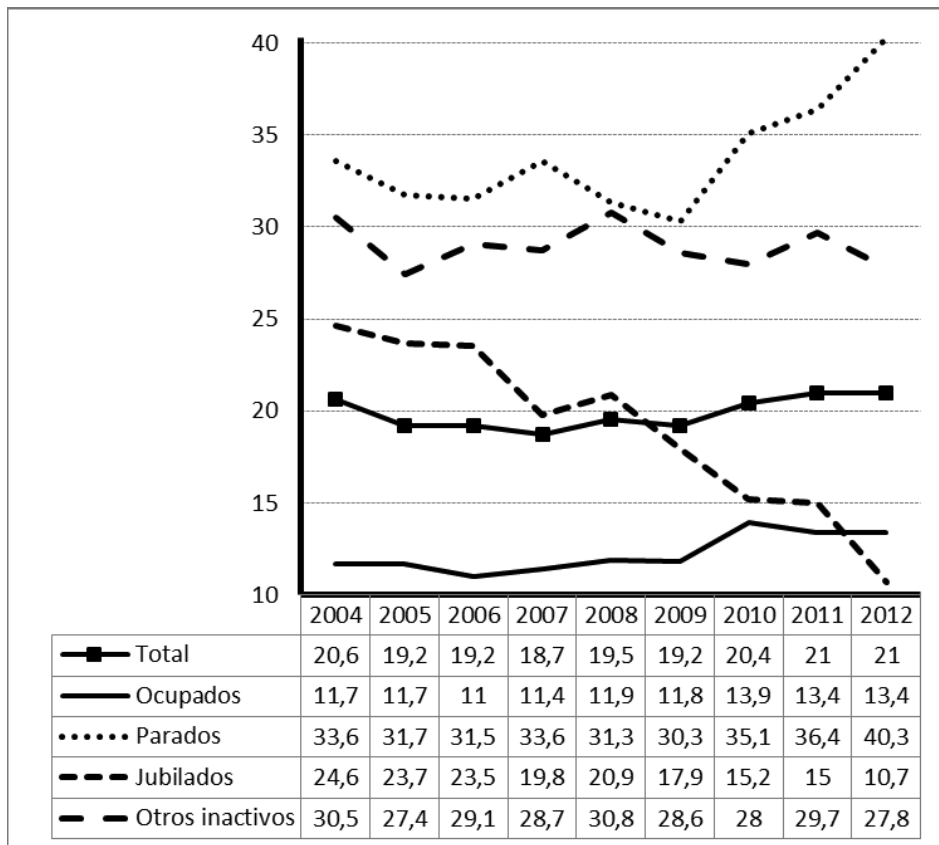
CCAA	Tasa de riesgo de pobreza (%). 2012	Diferencia entre tasa de riesgo de pobreza en 2012 y 2007
Extremadura	34,1	-6,1
Canarias	33,2	+5,7
Castilla - La Mancha	33,1	+4,5
Andalucía	31,0	+3,1
Murcia, Región de	29,9	+3,0
Balears, Illes	24,2	+8,5
Comunitat Valenciana	23,8	+6,4
ESPAÑA	22,2	+2,5
Aragón	19,5	+2,2
Rioja, La	18,8	-1,3
Castilla y León	17,3	-6,0
Asturias, Principado de	16,9	+5,7
Cataluña	16,8	+3,0
Galicia	16,8	-2,6
Madrid, Comunidad de	15,0	+2,2
Cantabria	14,9	+3,0
País Vasco	12,6	+0,1
Navarra, Comunidad Foral de	8,1	+2,8

Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

e) El análisis de la pobreza en relación con la actividad más frecuente proporciona información de gran interés para analizar en qué grado la relación de los individuos con las actividades económicas afecta a su situación frente a la pobreza. Hay que señalar previamente que la actividad es personal, mientras que para calcular la tasa de pobreza se utilizan los datos del hogar. Son los parados los que presentan una peor situación, seguidos de los otros inactivos. Sin embargo, también se debe destacar la tasa de pobreza nada despreciable entre aquellos que tienen trabajo (*in-work poverty*, en inglés). Si bien es cierto que, encontrarse empleado reduce la posibilidad

de entrar en la pobreza, esta parece ser una condición necesaria aunque no suficiente para no encontrarse en esta situación. Como veremos a continuación ello afecta fundamentalmente a los trabajadores por cuenta propia.

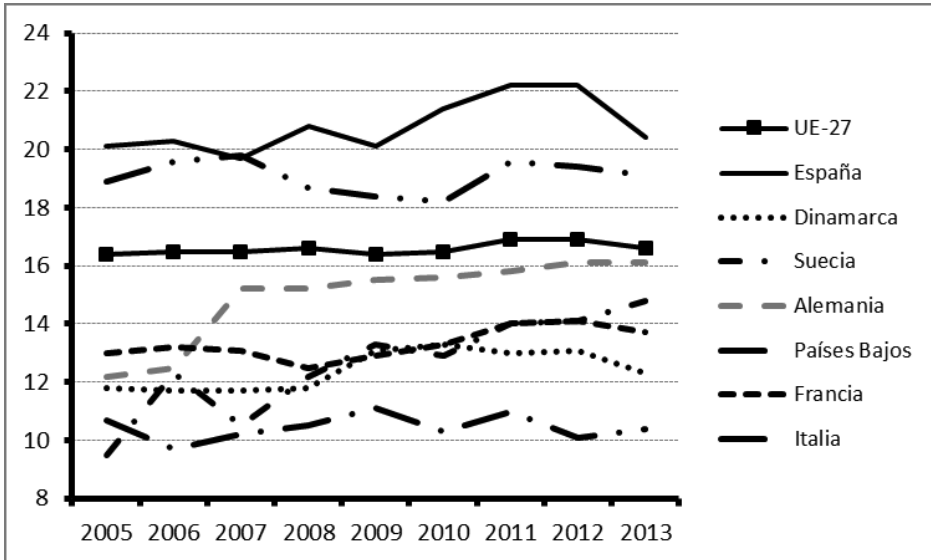
Gráfico 18. Tasa de pobreza por relación con la actividad (personas de 16 y más años). (%). 2004-2012.



Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

f) Nuestra tasa de pobreza es mayor que la de otros países miembros de la UE. Con datos de Eurostat correspondientes a 2013, la tasa de pobreza en España, el 20,4%, es muy superior a la de la UE-27, 16,6%, y solamente es superada por Bulgaria (21%), Grecia (23,1%), Rumanía, 22,4% y Letonia, 20,6%.

Gráfico 19. Tasa de pobreza en España y la UE-27 y países europeos de referencia (%). 2005-2013.



Fuente: elaboración propia con datos de Eurostat.

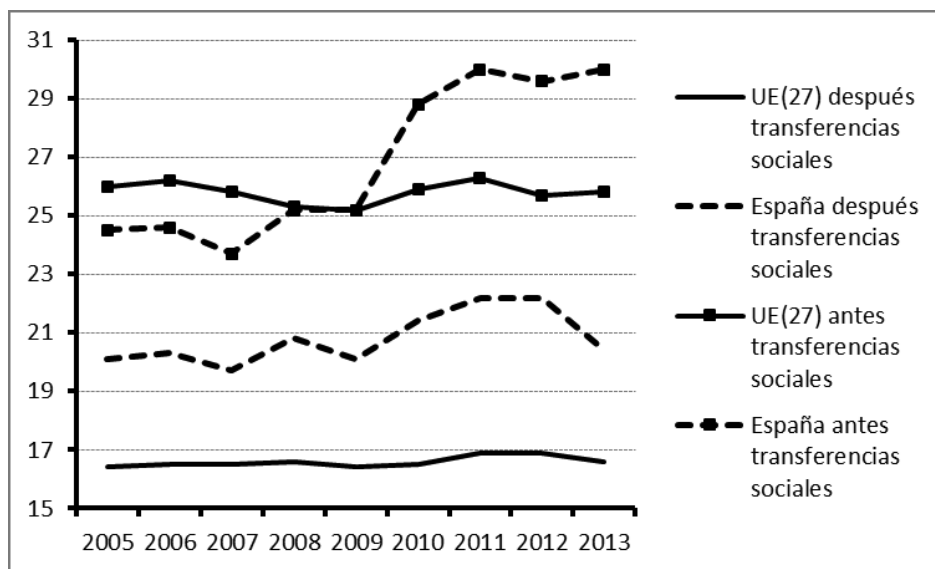
g) En relación con la intervención pública para reducir la tasa de pobreza, podemos observar claramente en el gráfico 20 como las transferencias sociales reducen la tasa de pobreza en nuestro país (vendría representado por la diferencia entre las líneas discontinuas) en mucho menor medida de lo que lo hacen para la media de nuestros socios europeos (diferencia entre las líneas continuas). El gráfico muestra igualmente que nuestra tasa de pobreza antes de las transferencias, aunque cerca, está por debajo de la comunitaria hasta 2009. A partir de este año la pobreza en España supera claramente la media comunitaria.

Después de las transferencias sociales nuestra tasa está claramente por encima de la de la UE en todo el periodo considerado.

Como se puede observar, hasta el año 2009, las transferencias sociales en nuestro país reducían las tasas de pobreza alrededor de 4 puntos porcentuales, mientras que en el resto de Europa esta cifra se elevaba hasta los 10 puntos porcentuales. Después de esta fecha, la incidencia de las mismas en

la tasa de pobreza aumentó hasta situarse en 2013 aproximadamente en los mismos niveles de reducción que en el resto de la UE-27.

Gráfico 20. Tasas de pobreza en España y UE-27 antes y después de las transferencias sociales (%).



Fuente: elaboración propia con datos de Eurostat.

De este modo, parece que la protección social en nuestro país está claramente por debajo de la media comunitaria y, por supuesto, de la de los países europeos de referencia. Así, utilizando los datos que Eurostat ofrece sobre gasto público en protección social se pueden obtener importantes conclusiones:

- Antes (2007, tabla 10) y en periodo de crisis (2011, tabla 11) nuestro gasto público en protección social es muy inferior tanto a los países europeos de referencia como a la media comunitaria.
- La protección social española está sesgada a favor de las prestaciones por supervivencia y sobre todo, de las prestaciones por desempleo, obviamente por el elevado número de desempleados, y en contra

de las prestaciones por familia e hijos, sanidad, vivienda, exclusión social y vejez (tablas 10 y 11).

- La crisis económica ha ampliado nuestra diferencia negativa respecto a la media comunitaria en sanidad, familia e hijos y fundamentalmente en exclusión social (gráfico 21). Sin embargo, también se observa que ha mejorado nuestra posición en el resto de partidas, lo que ha conllevado que entre 2007 y 2011 España haya reducido su diferencia negativa respecto al resto de la UE-27 en el total de prestaciones. Aquí podría residir la fuente de la mayor reducción en la tasa de pobreza observada en el gráfico 20. Además, a la luz de los datos de este mismo gráfico, esperamos que en 2013 las diferencias en el gasto en protección social respecto a UE-27 se hayan reducido aún más.

Tabla 10. Índice de gasto en protección social, en paridades de poder de compra por habitante. UE-27=100,0. Año 2007.

2007	UE	España	Dif. España-UE	Dinamarca	Suecia	Alemania	Países Bajos	Francia	Italia
Total prestaciones	100,0	81,5	-18,5	138,5	139,2	124,1	143,5	127,2	103,6
Familia e Hijos	100,0	61,4	-38,6	229,2	173,6	157,3	102,3	136,6	61,8
Desempleo	100,0	164,0	64,0	112,0	105,4	144,0	122,2	166,0	36,2
Sanidad	100,0	87,2	-12,8	101,1	124,3	126,6	158,6	127,1	91,7
Discapacidad	100,0	77,9	-22,1	227,0	274,9	126,1	165,4	101,9	79,2
Vivienda	100,0	35,0	-65,0	146,6	108,2	142,9	96,0	155,4	3,9
Vejez	100,0	67,8	-32,2	149,4	134,7	108,7	129,8	121,7	133,9
Exclusión Social	100,0	70,9	-29,2	266,9	197,0	47,4	622,0	175,2	14,7
Supervivencia	100,0	126,9	26,9	0,56	45,6	160,4	109,2	129,7	160,2

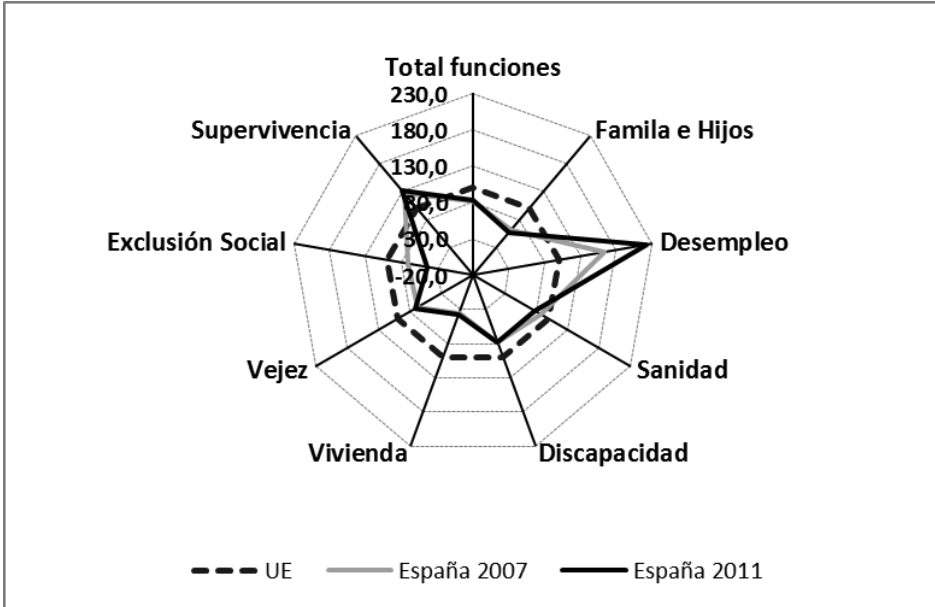
Fuente: elaboración propia con datos de Eurostat.

Tabla 11. Índice de gasto en protección social, en paridades de poder de compra por habitante. UE-27=100,0. Año 2011.

2011	UE	España	Dif. España-UE	Dinamarca	Suecia	Alemania	Países Bajos	Francia	Italia
Total prestaciones	100,0	83,5	-16,5	136,8	127,3	126,5	138,8	124,3	103,8
Familia e Hijos	100,0	57,2	-42,8	214,1	169,7	176,1	69,0	123,6	62,8
Desempleo	100,0	221,9	121,9	137,1	92,2	107,7	122,1	135,9	54,4
Sanidad	100,0	78,0	-22,0	96,8	109,9	142,2	167,1	121,6	86,8
Discapacidad	100,0	78,9	-21,1	226,4	229,4	133,0	144,4	107,8	80,1
Vivienda	100,0	36,7	-63,3	142,1	93,8	135,8	84,8	157,5	4,0
Vejez	100,0	72,0	-28,1	148,0	129,7	104,5	122,5	123,6	135,4
Exclusión Social	100,0	43,9	-56,1	278,0	193,0	43,4	642,7	192,8	17,4
Supervivencia	100,0	130,9	30,9	0,56	35,8	158,0	97,0	123,2	165,6

Fuente: elaboración propia con datos de Eurostat.

Gráfico 21. Índice de gasto en protección social, en paridades de poder de compra por habitante en España y en la UE-27. UE27=100,0. Años 2007 y 2011.

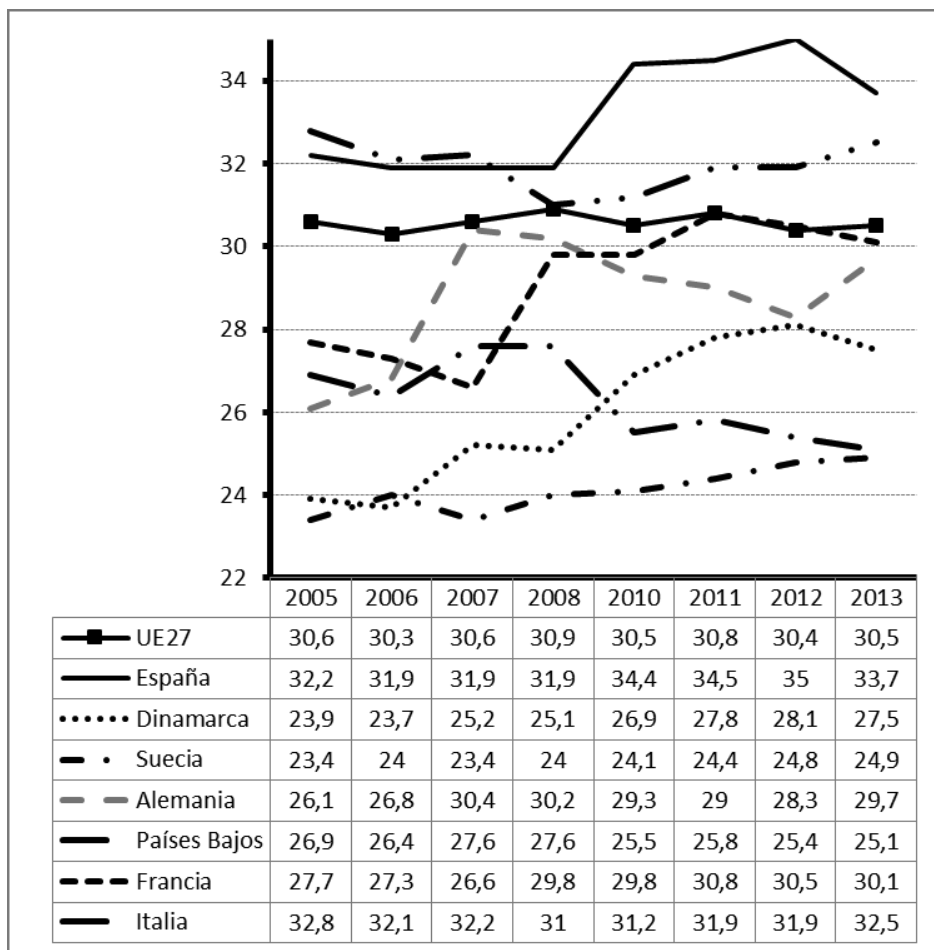


Fuente: elaboración propia con datos de Eurostat.

En el gráfico 22 se muestra la evolución del índice de Gini en el periodo 2005-2013 para nuestro país y los miembros de la UE-27<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> El índice de Gini está expresado en porcentaje y se calcula como el coeficiente de Gini multiplicado por 100. El coeficiente de Gini es una medida de la desigualdad en los ingresos que está comprendido entre el valor 0, denotando la perfecta igualdad (todo el mundo tienen los mismos ingresos) y el valor 1, indicativo de una perfecta desigualdad (una persona concentra todos los ingresos y el resto ninguno).

Gráfico 22. Índice de Gini en España y la UE-27 y países europeos de referencia (%). 2005-2013.



Fuente: elaboración propia con datos de Eurostat.

Como se puede observar, la desigualdad en nuestro país siempre ha sido de las más elevadas de Europa y, a raíz de la crisis, ha aumentado sustancialmente. En otras palabras, la crisis económica ha conllevado una mayor concentración de los ingresos en nuestro país.

A nivel europeo, parece que hay países en los que la crisis ha hecho aumentar la concentración de los ingresos (España, Italia y en menor me-

didada Francia), mientras que en otros (Alemania y Países Bajos) ha tenido el efecto contrario. Existe un tercer grupo, compuesto por Dinamarca y Suecia, donde la concentración de los ingresos ya venía aumentando en años anteriores y ha continuado durante la crisis.

## 5. MERCADO LABORAL Y POBREZA

### 5.1. Determinantes de la salida y entrada en la pobreza

Resulta de gran interés saber qué factores llevan a los individuos a entrar o salir de una situación de pobreza. Entre otros se pueden destacar varios tipos:

- a) *Factores demográficos*. Por ejemplo, cambios en la estructura del hogar, como tener hijos, convivir con ascendientes dependientes, casarse, separarse o divorciarse<sup>11</sup>, etcétera.

Como indica el informe FOESSA<sup>12</sup>, una de las consecuencias de la crisis económica ha sido el cambio en la dimensión de los hogares españoles según el nivel de renta. La crisis ha obligado al reagrupamiento de las unidades familiares en el caso de los hogares con rentas más bajas y, por tanto, ha incrementado la dimensión de los hogares situados en la parte baja de la distribución, mientras que en el caso de los hogares con mayor nivel de ingresos ocurre lo contrario, se reduce su tamaño.

- b) *Factores laborales*. Fundamentalmente la entrada (empleo) y la salida (desempleo) del mercado laboral de algún miembro del hogar. También se pueden apuntar otros factores: mejora laboral por una mayor formación o promoción, variación de la jornada laboral para conciliar vida profesional con vida familiar...
- c) *Actuación del sector público*. Se podrían señalar en sentido positivo (reducción de la pobreza) las transferencias sociales:

---

<sup>11</sup> Los procesos de separaciones y divorcios están asociados en muchos individuos y familias a un incremento de la pobreza, incluso llegando en muchos casos a las situaciones más severas. Vid. FOESSA (VVAA), *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, cit.

<sup>12</sup> Ídem.

- Monetarias: pensiones (jubilación, viudedad, orfandad, incapacidad laboral permanente), subsidios de desempleo, incapacidad laboral transitoria, programas de lucha contra la pobreza, etcétera.
- En especie: sanidad<sup>13</sup>, educación<sup>14</sup>, vivienda.

Y en sentido negativo: el pago de tributos.

- d) *Otros*, como por ejemplo la intervención de otros agentes o instituciones, como las ONGs y la propia familia, que pueden ayudar al individuo a salir de la situación de riesgo de pobreza al facilitarle ayuda monetaria o en especie, oportunidades o contactos profesionales, entre otros.

Sin duda, la familia ha sido y es uno de los principales amortiguadores de la crisis económica en nuestro país.

También se podría citar el endeudamiento de las familias, especialmente importante en el caso español y que supone un importante obstáculo para nuestra recuperación, y la reducción de la riqueza real de las familias por la caída de los precios inmobiliarios.

De todos estos factores, la mayor parte de las entradas y salidas de la pobreza se deben a causas laborales. Para el caso español, Cantó<sup>15</sup> sostiene que durante los años 80 y los 90, las salidas de la pobreza en nuestro país están estrechamente relacionadas con cambios en la situación laboral de los miembros adultos del hogar. Únicamente un 10% de las transiciones de pobreza observadas están relacionadas con cambios en la estructura demográfica del hogar. Asimismo, los cambios en la cuantía de las prestaciones sociales están correlacionados con la salida de la pobreza. La OCDE<sup>16</sup> (2001, citado en Cantó, 2010) también destaca que nuestro país supera a la

---

<sup>13</sup> La salud también está estrechamente relacionada con el riesgo de pobreza, por ejemplo un accidente o un empeoramiento, impide al individuo a desarrollar su actividad profesional normal y por tanto, tiende a reducir sus ingresos.

<sup>14</sup> La mejor educación permite acceder con mayor facilidad a un puesto de trabajo y a mejores remuneraciones asociadas a incrementos de la productividad. Por tanto, sería una variable fundamental a medio y largo plazo para reducir la pobreza y la exclusión social.

<sup>15</sup> CANTÓ, O., "Finding out the routes to scape poverty: the relevance of demographic vs. labor market events in Spain", *Review of Income and Wealth*, vol. 49, n. 4, 2003, pp-569-589.

<sup>16</sup> En 2001, citado por CANTÓ, O., "Análisis dinámico de la pobreza en España: principales resultados de la literatura", cit.

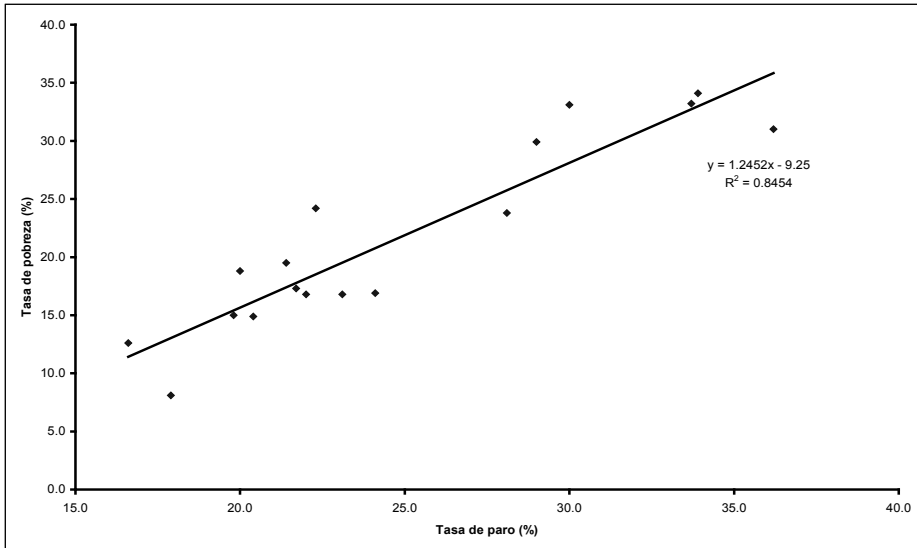
media comunitaria en cuanto a la relevancia de las transiciones a la pobreza asociadas al mercado de trabajo.

## 5.2. El paro y la pobreza

El paro resulta una variable estrechamente vinculada con la pobreza. Como hemos visto en el caso español, los colectivos o regiones más afectados por el desempleo suelen ser los que presentan mayores tasas de pobreza. Como apunta Stiglitz<sup>17</sup>, los desempleados, especialmente los de larga duración (como ya se ha indicado, cercano al 50% en 2013), tienen más probabilidad de caer en la pobreza. Además, la alta tasa de desempleo de nuestro país presiona los salarios a la baja, y los que obtienen menores salarios son especialmente vulnerables.

En el gráfico 23 ponemos en relación las tasas de paro de las Comunidades Autónomas españolas y las tasas observadas de pobreza.

Gráfico 23. Relación entre la Tasa de paro y la tasa de pobreza para las CCAA españolas en el año 2013.



Fuente: elaboración propia con datos del INE.

<sup>17</sup> STIGLITZ, J. E., *El precio de la desigualdad*, Ed. Taurus, Barcelona, 2012.

Como se puede ver, aquellas CCAA con mayores tasas de paro se corresponden con las de mayor incidencia de la pobreza. De este modo, sin controlar por otros factores, las tasas de paro de las CCAA españolas son capaces de explicar en un 85% las tasas de pobreza observadas. Así, podemos decir que CCAA con tasas de paro 1 punto porcentual mayores experimentan tasas de pobreza 1,25 puntos porcentuales más elevadas.

No obstante, tal y como apuntan Carabaña y Salido<sup>18</sup> aunque hay una evidente relación entre el desempleo y la pobreza, ésta resulta algo difusa. A nivel teórico, el aumento de la pobreza suele ser mucho menor que el aumento del paro, debido a la existencia de determinados factores que difuminan algo la relación paro-pobreza:

- a) Para el cálculo de la tasa de paro se considera igual al que ha perdido su empleo que aquel que decide trabajar sin haberlo hecho antes. Desde el punto de vista de la pobreza estos dos tipos de parados son diferentes: la pérdida de empleo afecta a la pobreza pero el paro que se debe a un aumento de la gente que desea trabajar no la altera.
- b) La reducción de la ocupación se corresponde con una reducción menor de la producción. Entre otras razones, se puede destacar la incidencia en la productividad: normalmente se destruyen los empleos menos productivos, quedan los que producen más.
- c) Los parados pueden ser los segundos perceptores de renta familiar, cuya pérdida de ingresos tiene una influencia menor en las rentas domésticas.
- d) El paro puede tener una duración temporal muy variable. Dependiendo de la formación, la edad, la profesión... algunos parados lo son durante días y otros durante años.
- e) Intervención del sector público, que puede compensar durante un tiempo a los parados de la disminución de sus ingresos.
- f) Se suele apuntar como la razón principal: la pobreza no es un asunto de ganancias individuales, sino de renta doméstica (familiar), mientras que el paro es un hecho individual. Sin embargo, en nuestra opinión, el paro en muchas ocasiones tiene enorme influencia no

---

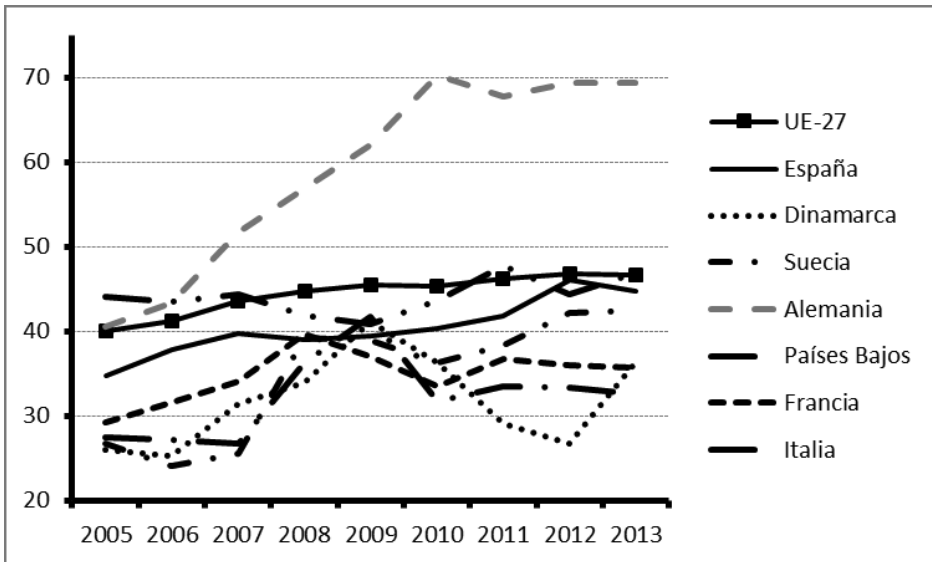
<sup>18</sup> CARABAÑA MORALES, J. y SALIDO CORTÉS, O., "Sobre la difusa relación entre desempleo y pobreza: España en el cambio de siglo", *Panorama Social*, n. 12, 2010, pp. 15-28.

solo económica sino también a nivel social en la familia del des-  
empleado.

Este hecho queda patente si comparamos los datos de la última columna de las tablas 5 y 9. Como se puede observar, desde el año 2007, las tasas de paro han aumentado en 17,9 puntos porcentuales para el promedio de España (esto supone aproximadamente 3 puntos porcentuales más al año). Por otro lado, las tasas de pobreza para el conjunto de España han aumentado desde 2007 en 2,5 puntos porcentuales (o 0,5 puntos porcentuales más al año).

Por otra parte, el gráfico 24 recoge las tasas de pobreza de los parados en nuestro país, la UE-27 y los países europeos de referencia. Este gráfico muestra que en este caso nuestra tasa está ligeramente por debajo de la media comunitaria (debido a los subsidios de desempleo y quizás a la economía sumergida) y algo por encima de los demás salvo en el caso alemán, que presenta un incremento muy intenso en periodo de crisis.

Gráfico 24. Tasa de pobreza en los desocupados en España, UE-27 y países europeos de referencia (%). 2005-2013.



Nota: En España se cambió la metodología en 2013.

Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat.

### **5.3. El empleo y la pobreza**

Según Eurostat un trabajador pobre es una persona cuyo “status más frecuente” es el de ocupado (más de la mitad del número de meses del año al que se refiere el calendario de actividades) y que pertenece a hogares cuya renta disponible equivalente esté por debajo del umbral del 60% de la renta mediana del país.

España es uno de los países de la UE con un nivel más alto de pobreza de personas ocupadas (muy superior a la de los países del centro y norte de la UE).

Como apuntan Gutiérrez y García Espejo<sup>19</sup>, la tasa de pobreza laboral se ha mantenido muy estable desde 1995, con incluso un ligero incremento a principios de siglo, durante el largo ciclo de crecimiento económico (de gran crecimiento del empleo, que ha elevado la participación laboral de los hogares) y es especialmente alta entre los ocupados por cuenta propia y los ocupados en empresas de pequeño tamaño (1 a 5 trabajadores). Por ello, en sectores en los que hay mayor presencia de autónomos o pequeñas empresas –agricultura, hostelería, reformas construcción– observamos mayores tasas de pobreza entre sus empleados. También es elevada en trabajadores poco cualificados, con contrato temporal, pertenecientes a hogares con dos o más hijos o a hogares con baja intensidad laboral.

En la tabla 12 se observa como España era en 2010 uno de los países de la UE con mayor tasa de pobreza entre los ocupados, solo superado por Grecia y Rumania. Dentro de los ocupados, en nuestro país destaca la tasa de pobreza de los empleados por cuenta propia (40,9%), que presentan un diferencial respecto a los empleados asalariados de más de 33 puntos porcentuales (solo superado por Rumanía con un diferencial de 44 puntos porcentuales).

---

<sup>19</sup> GUTIERREZ, R. y GARCÍA ESPEJO, I., “Empleo y pobreza en España”, *Panorama Social* n. 12, 2010, pp. 29-41.

Tabla 12. Tasa de pobreza en los ocupados (%). 2010.

	Ocupados	Ocupados por cuenta ajena (A)	Ocupados por cuenta propia (B)	Diferencia (B-A)
UE-27	8,5	6,1	22,5	16,4
Bélgica	4,5	3,1	16,0	12,9
Bulgaria	7,7	7,0	13,8	6,8
Republica Checa	3,7	2,7	8,5	5,8
Dinamarca	6,6	5,1	22,3	17,2
Alemania	7,2	6,8	14,2	7,4
Estonia	6,5	5,4	19,5	14,1
Irlanda	7,6	4,3	23,7	19,4
Grecia	13,8	8,2	25,4	17,2
España	12,7	7,4	40,9	33,5
Francia	6,6	5,6	15,9	10,3
Italia	9,4	8,0	14,1	6,1
Chipre	6,9	6,8	7,2	0,4
Letonia	9,7	8,4	25,6	17,2
Lituania	12,3	10,6	27,9	17,3
Luxemburgo	10,6	9,9	20,2	10,3
Hungría	5,3	5,1	6,9	1,8
Malta	5,9	5,2	11,2	6,0
Holanda	5,1	3,4	15,6	12,2
Austria	4,9	4,2	10,0	5,8
Polonia	11,5	7,4	26,3	18,9
Portugal	9,7	6,0	30,9	24,9
Rumanía	17,3	5,3	50,1	44,8
Eslovenia	5,3	3,6	21,4	17,8
Eslovaquia	5,7	3,7	22,4	18,7
Finlandia	3,7	1,9	14,5	12,6
Suecia	6,5	5,8	14,0	8,2
Reino Unido	6,8	5,5	15,6	10,1

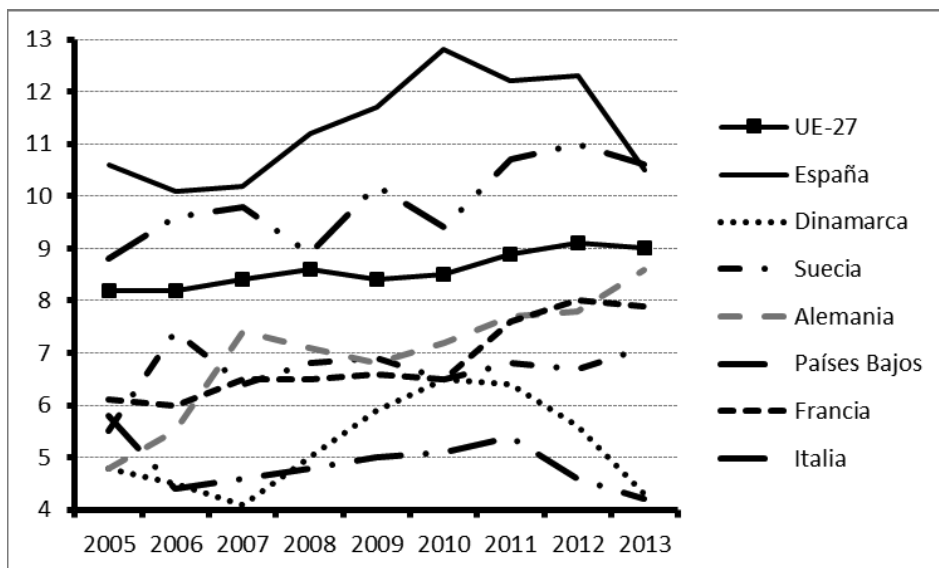
Fuente: Eurostat (tomado de Ramos Llanos<sup>20</sup>).

El gráfico 25 nos confirma que la tasa de pobreza de nuestros trabajadores está claramente por encima de la media comunitaria y de los principales países europeos. El elevado porcentaje de pobres entre los trabajadores en nuestro país muestra la insuficiencia de los salarios (en parte por la elevada temporalidad o precariedad laboral) para cubrir las necesidades básicas

<sup>20</sup> RAMOS LLANOS, A.J., “El mercado laboral en España y su relación con la pobreza de las familias” en Gómez, F., Enciso, M. y Emaldi, A. (eds.), *Globalización y Derecho: desafíos y tendencias*, Deusto Publicaciones, Bilbao, 2013.

de muchos hogares, teniendo en cuenta además, como destaca el informe FOESSA<sup>21</sup> que una parte importante de los trabajadores más vulnerables han pasado de ocupados a parados.

Gráfico 25. Tasa de pobreza en los ocupados en España, UE-27 y países europeos de referencia (%). 2005-2013.



Nota: En España se cambió la metodología en 2013.

Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat.

Respecto a las diferencias en la incidencia de la pobreza entre trabajadores permanentes y temporales y entre aquellos que desarrollan su actividad a jornada completa o parcial, en la tabla 13 podemos observar que esta es mayor para aquellos empleados temporalmente (9,2 puntos porcentuales mayor para la media de la UE-27) y a jornada parcial (7,5 puntos porcentuales superior).

En lo que se refiere a nuestro país, estas características se mantienen y acentúan. Así, los empleados con trabajos temporales sufren mayores tasas de pobreza que aquellos ocupados en trabajos de carácter permanente (12,1 puntos porcentuales mayores) y, los empleados a tiempo parcial, experi-

<sup>21</sup> FOESSA (VVAA), *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, cit.

mentan tasas de pobreza superiores a las de aquellos que lo hacen a jornada completa (9,8 puntos porcentuales mayores).

Tabla 13. Tasa de pobreza en los ocupados en España, UE-27 y países europeos de referencia (%). 2013.

	Ocupados	Trabajo permanente (A)	Trabajo temporal (B)	Diferencia B-A	Jornada Completa (C)	Jornada Parcial (D)	Diferencia (D-C)
UE-27	9	5,5	14,7	9,2	7,2	14,7	7,5
Bélgica	4,4	2,7	10,0	7,3	3,5	5,9	2,4
Bulgaria	7,2	4,9	25,3	20,4	6,4	20,9	14,5
Rep. Checa	4	2,3	7,3	5,0	3,5	10,5	7
Dinamarca	4,3	3,3	12,9	9,6	2,7	7,5	4,8
Alemania	8,6	6,6	17,0	10,4	6,3	13,4	7,1
Estonia	7,6	5,7	13,4	7,7	6,4	16,4	10
Irlanda*	5,4	2,7	5,5	2,8	3,3	9,5	6,2
Grecia	13,1	5,8	13,8	8,0	10,7	27,0	16,3
España**	10,5	5,4	17,5	12,1	8,9	18,7	9,8
Francia	7,9	5,1	15,2	10,1	6,0	12,8	6,8
Italia	10,6	4,1	10,5	6,4	5,3	26,2	20,9
Chipre	8,9	7,0	18,6	11,6	9,0	17,9	8,9
Letonia	8,9	6,2	25,9	19,7	7,8	16,6	8,8
Lituania	9,1	7,2	17,6	10,4	7,7	20,5	12,8
Luxemburgo	11,2	8,2	11,5	3,3	7,6	24,7	17,1
Hungría	6,6	8,9	23,1	14,2	10,1	14,0	3,9
Malta	5,9	4,9	23,7	18,8	5,4	16,5	11,1
Holanda	4,2	3,5	4,7	1,2	5,3	12,1	6,8
Austria	7,9	3,1	5,7	2,6	3,1	4,4	1,3
Polonia	10,7	6,8	13,5	6,7	6,8	9,5	2,7
Portugal	10,5	5,1	12,2	7,1	9,7	20,2	10,5
Rumanía	18	5,5	11,7	6,2	8,8	28,0	19,2
Eslovenia	7,1	4,9	12,1	7,2	13,1	57,3	44,2
Eslovaquia	5,7	3,9	8,1	4,2	5,8	13,4	7,6
Finlandia	3,7	3,0	7,3	4,3	5,3	17,8	12,5
Suecia	7,1	1,7	6,5	4,8	2,7	10,6	7,9
Reino Unido	8,4	4,4	18,8	14,4	5,2	11,1	5,9

Notas: \* Los datos de Irlanda se refieren a 2012. \*\* En España se cambió la metodología en 2013.

Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat.

Siguiendo a Gutiérrez y García Espejo<sup>22</sup>, entre las causas que se suelen destacar para explicar la presencia de la pobreza entre los ocupados, se pueden señalar en el caso español:

- Los rasgos y desajustes de nuestro mercado laboral, con abundantes empleos de baja calidad y productividad, caracterizados por los bajos salarios, elevado empleo temporal, presencia de importantes rigideces tanto en la demanda como la oferta de empleo y en la estructura salarial, existencia de dificultades para una participación más completa y continuada de los hogares formados por dos adultos (sobre todo de nivel educativo bajo) con menores dependientes.
- El reducido impacto de las prestaciones sociales sobre los hogares en relación con los países de nuestro entorno (como se observaba en el gráfico 20).

## **6. CONCLUSIONES**

La pobreza supone una herida moral para el individuo, las familias y la propia sociedad. Es el resultado de fallos estructurales socio-económicos y su erradicación debe ser un objetivo fundamental en todos los países y organismos económicos y sociales internacionales<sup>23</sup>. La mejora de la educación y la sanidad, la solidaridad social y, sobre todo, la creación de más empleo y de mejor calidad, son factores determinantes para lograr reducir la pobreza.

El desempleo y la pobreza son dos de los principales problemas económicos y sociales que España tiene en la actualidad. Ambos están íntimamente relacionados, puesto que el desempleo genera mayor riesgo de pobreza y el empleo facilita la salida de la misma.

Tener trabajo supone para un individuo tener ingresos y perspectivas favorables de calidad de vida, aunque ello, como hemos visto en este trabajo, dada la precariedad e inseguridad del trabajador, no implica necesariamente no ser pobre. Como nos muestra nuestra propia experiencia durante el período de intenso crecimiento económico de 1995-2007, la creación de empleo y la reducción del desempleo por sí solos no reducen la pobreza relativa.

---

<sup>22</sup> GUTIERREZ, R. y GARCÍA ESPEJO, I., “Empleo y pobreza en España”, cit.

<sup>23</sup> Conviene recordar que es uno de los ocho objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU y que también figura como gran objetivo en la Estrategia 2020 de la UE.

Otro factor que incide en la pobreza de las familias en la actualidad es el altísimo endeudamiento originado en el citado periodo de desequilibrado crecimiento económico de 1995-2007. Además, el pinchazo de la burbuja inmobiliaria ha reducido el valor de las viviendas en España, y, por tanto, la riqueza de sus propietarios. Como señala Stiglitz<sup>24</sup> la caída del precio de la vivienda, el activo más importante de los de abajo y los de en medio, ha venido a agravar el riesgo de pobreza en España.

Por último, cabe destacar que detrás del elevado diferencial existente en la tasa de pobreza de nuestro país en relación a los países europeos de referencia, además del problema laboral, encontramos, antes y durante la crisis, una insuficiente y desequilibrada actuación redistributiva de nuestras Administraciones Públicas. Las políticas de austeridad han recortado programas de protección social esenciales para el bienestar de los grupos sociales más vulnerables.

En España debemos afrontar el reto de reducir tanto la tasa de desempleo como la tasa de pobreza llevando a cabo importantes reformas estructurales, principalmente en el mercado laboral y en el sector público, que permitan cambiar nuestro modelo productivo y de gasto, que permitan reducir el paro y crear empleo de más calidad y más estable. Y para ello, es ineludible realizar esfuerzos para mejorar la educación, la formación profesional y la tecnología que aumenten la competitividad en sectores económicos avanzados, el dinamismo empresarial y la innovación.

Por otra parte, es indispensable modificar la distribución de la renta y de la riqueza mediante una intervención redistributiva más inteligente y solidaria. Conviene recordar, siguiendo a Espínola<sup>25</sup> (2014), que la sostenibilidad del gasto en protección social no solo depende del crecimiento del gasto público en prestaciones, sino también de la fiscalidad. Su debilidad durante la crisis económica exige llevar a cabo una auténtica reforma tributaria, acompañada de una lucha efectiva contra el fraude fiscal, que permita acercar nuestra recaudación a la de los países europeos de referencia.

---

<sup>24</sup> STIGLITZ, J. E., *El precio de la desigualdad*, cit.

<sup>25</sup> ESPÍNOLA, J.R. de, "Desarrollo económico, natalidad y protección social a la familia en España", *Razón y fe*, n. 1392, 2014, pp. 285-298.

## BIBLIOGRAFÍA

- CARABAÑA MORALES, J. y SALIDO CORTÉS, O.: “Sobre la difusa relación entre desempleo y pobreza: España en el cambio de siglo”, *Panorama Social*, n. 12, 2010, pp. 15-28.
- CANTÓ, O.: “Finding out the routes to scape poverty: the relevance of demographic vs. labour market events in Spain”, *Review of Income and Wealth*, vol. 49, n. 4, 2003, pp-569-589.
- CANTÓ, O.: “Análisis dinámico de la pobreza en España: principales resultados de la literatura”, *Panorama Social*, n. 12, 2010, pp. 7-15.
- COMISION EUROPEA: *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, Comunicación de la Comisión, Bruselas, 2010.
- ESPÍNOLA, J. R. de: *Crisis y futuro de la Economía Española*, Ed. Universitas, Madrid, 2011.
- “Desarrollo económico, natalidad y protección social a la familia en España”, *Razón y fe*, n. 1392, 2014, pp. 285-298.
- FOESSA (VV.AA): *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Fundación FOESSA y Caritas Española Editores, Madrid, 2014.
- GUTIERREZ, R. y GARCÍA ESPEJO, I.: “Empleo y pobreza en España”, *Panorama Social*, n. 12, 2010, pp. 29-41.
- INE: *Estudio descriptivo de la pobreza en España. Resultados basados en la Encuesta de Condiciones de vida*, Instituto Nacional de Estadística, Madrid, 2005.
- *La pobreza y su medición. Presentación de diversos métodos de obtención de medidas de pobreza*, Instituto Nacional de Estadística, Madrid, 2005.
- *Transmisión intergeneracional de la pobreza. Resultados basados en el módulo adicional de la Encuesta de Condiciones de vida*, Instituto Nacional de Estadística, Madrid, 2008.
- RAMOS LLANOS, A.J.: “El mercado laboral en España y su relación con la pobreza de las familias”, en Gómez, F., Enciso, M. y Emaldi, A. (eds.) *Globalización y Derecho: desafíos y tendencias*, Deusto Publicaciones, Bilbao, 2013.
- STIGLITZ, J. E.: *El precio de la desigualdad*, Taurus, Barcelona, 2012.



### **III. EL NECESARIO REFORZAMIENTO DEL NIVEL ASISTENCIAL DE NUESTRO SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL**

DOLORES CARRILLO MÁRQUEZ

Como se ha señalado, el presente trabajo se propuso como objetivo el redefinir los principios de justicia irrenunciables que hoy en día aún deben conformar el núcleo ideológico del Estado social del siglo XXI, revisándolo a la luz de la globalización y, especialmente, de la crisis económica que afecta en nuestros días con especial intensidad a España.

Para ello, uno de los aspectos que requieren examen y revisión son las políticas sociales en materia de protección social que se están aplicando, es decir, pensiones contributivas y no contributivas, protección de la dependencia, sistemas de garantía de ingresos mínimos, protección por desempleo, a la luz de esa nueva formulación del contenido del Estado social, e identificar las oportunidades de propuestas normativas para implantarlas mediante un sistema equitativo de asignación de recursos públicos, que permita la protección real de las situaciones de necesidad que el Estado del Bienestar ha optado por proteger, a fin de que esa protección sea realmente efectiva.

La necesaria propuesta de reformas en el lado del gasto en nuestro sistema de protección social obliga, en primer término, a examinar las políticas de protección social existentes a la luz de los cambios producidos en los últimos años en la estructura demográfica de la población, en las formas de empleo, en el mercado laboral y en la economía, e identificar sus disfunciones a fin de proponer la reformulación de aquellos aspectos que muestran una mayor quiebra en nuestro sistema de protección.

Y esa necesidad de reforma y de respuesta a las nuevas necesidades parte, no obstante, del reconocimiento de que, a pesar de los altibajos, nuestro sistema de protección social ha superado ya varias crisis y hemos de reconocerle que cuenta con una capacidad de adaptación que ya se ha demostrado y que sólo habrá de reactivarse teniendo siempre presente el principio de solidaridad. La cultura de la flexibilidad o la reforma y la crisis permanente, son los rasgos más caracterizadores, sobresalientes y constantes de nuestro sistema de Seguridad Social<sup>1</sup>; sistema de Seguridad Social que como ya señalara Sir William Beveridge en 1942, refiriéndose a los principios que había de fundamentar el Sistema que *The second principle is that organisation of social insurance should be treated as one part only of a comprehensive policy of social progress*<sup>2</sup>.

## 1. EL SISTEMA PÚBLICO DE PROTECCIÓN SOCIAL: ESPECIAL ATENCIÓN A LAS PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS

Es por todos conocido que nuestro sistema de protección social se estructura en diferentes sistemas nacionales de otorgamiento de prestaciones, con diferente intensidad en función del sistema de que se trate y del grupo de ciudadanos a proteger, y entre esos sistemas de protección el principal se residencia en el sistema de Seguridad Social.

Esos subsistemas de protección social constituyen un conjunto complejo que es necesario abordar para conocer la cobertura real de las situaciones de necesidad que el Estado ha decidido proteger a fin de poder racionalizar la atención que se dispensa y permitir que se cubran las verdaderas necesidades de los ciudadanos.

“La Seguridad Social se ha convertido en una función del Estado. Efectivamente, el mandato contenido en el artículo 41 de la Constitución

<sup>1</sup> En palabras de GARCÍA PERROTE, I. “Antecedentes normativos y aparición del sistema de Seguridad Social en España”, en AA.VV., *Derecho de la Seguridad Social*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002 y DESDENTADO BONETE A., “La nostalgia del sistema; reflexiones sobre el Derecho de la Seguridad Social en una época de crisis”, en AA.VV., *Reforma laboral, judicial y derechos fundamentales. Estudios en homenaje a Juan Antonio Linares Llorente*, CGPJ, Madrid, 1997.

<sup>2</sup> BEVERIDGE, W.H., *Report on Social Insurance and Allied Services*, His Majesty’s Stationery Office, Londres, noviembre, 1942.

Española dirigido a los poderes públicos de mantener un régimen público de Seguridad Social que garantice la asistencia y las prestaciones sociales suficientes en situaciones de necesidad supone apartarse de concepciones anteriores de la Seguridad Social en que primaba el principio contributivo y la cobertura de riesgos o contingencias. Si bien, en el sistema español actual, se mantienen características del modelo contributivo, no es menos cierto que, al tenor del mandato constitucional citado, el carácter de régimen público de la Seguridad Social su configuración como función del Estado, y la referencia a la cobertura de situaciones de necesidad –que habrán de ser precisadas en cada caso– implica que las prestaciones de la Seguridad Social (...) no se presenten ya –y aún teniendo en cuenta la pervivencia de notas contributivas– como prestaciones correspondientes y proporcionales en todo caso a las contribuciones y cotizaciones de los afiliados, y resultantes de un acuerdo contractual. El carácter público y la finalidad constitucionalmente reconocida del sistema de la Seguridad Social supone que éste se configure como un régimen legal, en tanto que las aportaciones de los afiliados, como las prestaciones a dispensar, sus niveles y condiciones, vienen determinados, no por un acuerdo de voluntades, sino por reglas que se integran en el ordenamiento jurídico y que están sujetas a las modificaciones que el legislador introduzca” (STC 65/1987).

Comenzando por el sistema público de Seguridad Social, se estructura en dos diferentes niveles o subsistemas de protección, contributivo y no contributivo o asistencial, habiéndose desarrollado en mayor medida como sistema integrado, pese a la cobertura de situaciones de necesidad individuales, el nivel contributivo que se enraíza en el originario esquema de los seguros sociales, integrado a su vez por el Régimen General y los Regímenes especiales. En este nivel contributivo la cobertura de las situaciones de necesidad es presunta, ya que de forma automática, previa contribución y cumplimiento de los requisitos objetivos que se establezcan, la contingencia elegida por el legislador obtiene protección.

Como señala el estudio de Ruesga Benito, el modelo español no puede calificarse el mismo como un “modelo puro”, tanto por el peso de la inercia histórica como porque el coyunturalismo (especialmente en los instantes

actuales de crisis sistémica) conllevan una constante adaptación del sistema, siempre inacabado y en perpetua evolución<sup>3</sup>.

El otro subsistema lo constituye la modalidad llamada tradicionalmente no contributiva, que denominamos nivel asistencial de Seguridad Social, *Seguridad social asistencial de mínimos de intensidad protectora* en palabras de Monereo Pérez<sup>4</sup> y que posee, a su vez, distintas manifestaciones:

- la que podríamos llamar la asistencia social *básica* de Seguridad Social (pensiones no contributivas), y
- la llamada –por el Tribunal Constitucional– la asistencia social “*interna*”, que supone una ayuda o complemento para aquellos casos en que el beneficiario de Seguridad Social se encuentre, pese a la prestación percibida, en situación de necesidad, esto es, los complementos por mínimos.
- Las modalidades asistenciales de la protección por desempleo: subsidios por desempleo y renta activa de inserción

La razón de que se haya denominado a las pensiones no contributivas como de asistencia social básica de Seguridad Social, radica en que el factor definitivo que debe calificar a una prestación como de asistencial es porque lo esencial, frente a la nivel contributivo o de necesidad presunta, es que se otorga protección ante reales y probadas situaciones de necesidad e inexistencia de recursos propios del sujeto para hacerles frente, y no tanto la *no contributividad* de las mismas.

Junto y como complemento a este sistema de “pensiones y complementos asistenciales” encontramos la asistencia social “*externa*” al Sistema, la que corresponde, de acuerdo con sus competencias de Asistencia social a las CCAA, y que al fin y a la postre persiguen el mismo objetivo: otorgar protección ante probadas situaciones de necesidad económica e inexistencia de recursos propios del sujeto para hacerles frente.

---

<sup>3</sup> RUESCA BENITO, S.M. (Dir.), CARBAJO VASCO, D., PERAGÓN LORENZO, L.; SILVA BICHARA, J y PÉREZ TRUJILLO, M. “Hacia un nuevo modelo de financiación de la Seguridad Social” (I) y (II), Ministerio de Empleo y Seguridad Social, disponible en <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/174266.pdf>, p. 159.

<sup>4</sup> MONEREO PÉREZ, J. L., “La nueva fase del desarrollo del Pacto de Toledo: el acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social”, *Relaciones Laborales*, n. 24, 2001, pp. 11-12.

Recordemos al respecto los argumentos del Tribunal Constitucional en la delimitación entre los diferentes tipos de asistencia social “interna” y “externa” al sistema de Seguridad Social: el Tribunal Constitucional viene a resolver una cuestión de inconstitucionalidad planteada frente al Decreto de la Junta de Andalucía que establecía ayudas económicas complementarias a las pensiones de jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas, siendo la ayuda de muy escasa cuantía (unas 9000 pesetas) y de carácter extraordinario, en cuanto limitada a un único ejercicio económico. El Estado planteó un conflicto de competencia ante el Tribunal Constitucional, por entender que se trataba de materia de Seguridad Social. La sentencia constitucional 239/02 de 11 de diciembre establece los siguientes criterios<sup>5</sup>:

- El art. 41 CE, al poner en relación el sistema de Seguridad Social con las situaciones de necesidad, supera la anterior perspectiva, donde era prioritaria la noción de riesgo o contingencia y el principio contributivo. La Seguridad Social se configura como una función del Estado para atender situaciones de necesidad que puede ir más allá de la cobertura contributiva de la que el propio sistema partía. No obstante, el art. 41 CE no es un precepto delimitador de competencias, por lo que para ello ha de estarse a lo dispuesto en los arts. 148 y 149 CE.
- La ampliación de las contingencias protegidas por el sistema de la Seguridad Social no excluye de antemano que diversos colectivos de sus beneficiarios precisen de apoyos complementarios para atender necesidades no cubiertas por dicho sistema. Por tanto, el hecho de que los beneficiarios de las ayudas estén ya incluidos en el ámbito protector de la Seguridad Social no impide que sean beneficiarios de ayudas de servicios sociales, siempre que concurra una situación de necesidad y no se produzca una modificación o perturbación de dicho sistema o de su régimen económico. Quienes no tengan cubiertas sus necesidades mínimas con la modalidad no contributiva del sistema de Seguridad Social pueden acceder a otros beneficios o ayudas de

---

<sup>5</sup> Como señala RODAS NAVARRO, C. “Las competencias de las diferentes administraciones públicas en materia de Servicios Sociales”, Régimen Administrativo de los Servicios sociales, Junta de Andalucía, disponible en [http://rodas.us.es/file/c7e57393-b825-c3a8-70ec54303ce27256/1/tema13\\_SCORM.zip/page\\_02.htm](http://rodas.us.es/file/c7e57393-b825-c3a8-70ec54303ce27256/1/tema13_SCORM.zip/page_02.htm).

carácter diferente, habida cuenta de que esta zona asistencial interna al sistema coincide con el título competencial del art. 148.1.20 CE.

- Existe una zona asistencial prevista en el 148.1.20 CE en el que pueden actuar las Comunidades Autónomas ante situaciones de necesidad. Para ello es necesario que la Comunidad Autónoma aprecie una situación real de necesidad en la población beneficiaria de las ayudas asistenciales de la Seguridad Social, y además encuentra su límite en que la actividad prestacional no interfiera en el régimen básico de la Seguridad Social ni en la de su régimen económico (149.1.17).
- El Tribunal Constitucional analiza las características de las ayudas andaluzas: tienen un carácter complementario de las pensiones de jubilación e invalidez del sistema de Seguridad Social en sus modalidades no contributivas; son de carácter extraordinario (limitado en el tiempo); no existen módulos de actualización de los auxilios; y se abonan con cargo a los presupuestos autonómicos. De tales características deduce que las ayudas andaluzas se incardinan en el ámbito de la asistencia social, por lo que no vulneran el 149.1.17.
- No obstante, la sentencia reconoce la competencia del Estado para adoptar medidas que eviten los posibles efectos disfuncionales que resulten como consecuencia de la acción normativa de las Comunidades Autónomas.

### **1.1. Las prestaciones contributivas: su tasa de cobertura**

Si bien es cierto que nuestro análisis se centrará en mayor medida en la protección no contributiva y de garantía de ingresos mínimos, hemos de abordar, al menos someramente, en primer término la protección contributiva, que ha sido objeto de numerosos estudios en la última década, especialmente en lo que a la prestación de jubilación se refiere.

El objeto de nuestro análisis ha de centrarse en la cobertura que se dispensa a través de estas prestaciones contributivas y su tasa de sustitución (es decir, la relación entre la pensión recibida y el salario previo). Las tasas de sustitución o reemplazo son utilizadas como indicadores del grado en el que los sistemas de pensiones de jubilación logran el objetivo de reemplazar

los ingresos procedentes de la actividad laboral, de forma y manera que durante el percibo de la pensión de jubilación puedan mantenerse niveles de vida razonablemente cercanos al del momento previo al cese en el trabajo.

Como señala Bover, las personas mayores en nuestro país acumulan la mayor parte de su riqueza en la vivienda<sup>6</sup> y las rentas periódicas que pueden ingresar provienen esencialmente de las pensiones de la Seguridad Social, de forma que el mantenimiento de su nivel de vida depende fundamente de sus pensiones de jubilación, y del mantenimiento y retención de los gastos asociados a la vivienda y a la salud.

Se estima, de acuerdo con los estándares generalmente aceptados que una tasa de sustitución adecuada es la que se sitúa entorno al 80% y no al 100%, debido a factores como que: el tipo impositivo de la pensión es inferior al de las rentas del trabajo en activo; ya no es necesario el descuento de las cotizaciones a la seguridad Social de los ingresos para lucrar la pensión; los pagos asociados a la hipoteca son menores que los correspondientes a la fase de actividad laboral, y, en menor medida, las necesidades correspondientes a ropa o transporte son inferiores que en la etapa de actividad profesional. De esta forma el porcentaje de ingresos disponible para el gasto es superior<sup>7</sup>.

Claramente en la década de 2000-2010, se constataba que el Sistema de Seguridad Social español, en las prestaciones contributivas de jubilación, garantizaba un nivel de recursos suficiente en relación con las rentas del periodo de actividad laboral, con porcentajes superiores al 80%<sup>8</sup>.

Todos los estudios y cifras que se aportan coinciden en la progresiva reducción de la tasa de sustitución o de reposición, en la pensión de jubilación, especialmente teniendo en cuenta que habrán de tomarse periodos de jubilación que serán significativamente más largos, fruto de las modificaciones

---

<sup>6</sup> BOVER, O., "Encuesta Financiera de las Familias: descripción, métodos y resultados preliminares", *Boletín Económico del Banco de España*, n. 11, 2004, pp. 63-82.

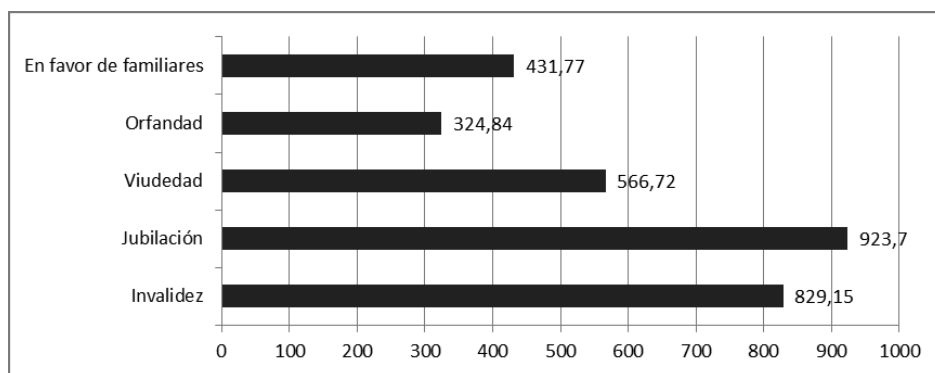
<sup>7</sup> SÁNCHEZ ÁLVAREZ, I., *Tasas de sustitución por hogares del sistema de pensiones español y movilidad inducida de rentas*. Fondo de Investigación FIPROSS de la Seguridad Social, Madrid, 2007, disponible en <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/100599.pdf>, p. 15.

<sup>8</sup> Como puede comprobarse entre otros en el estudio SÁNCHEZ ÁLVAREZ, I., *Tasas de sustitución por hogares del sistema de pensiones español y movilidad inducida de rentas*, cit., p. 3.

legislativas, que imponen el retraso en la edad de jubilación y el incremento de las bases de cotización para su cálculo introducidas por la Ley de 2011.

En esa evolución de la tasa de sustitución de la pensión de jubilación, según los datos de la OCDE<sup>9</sup>: en 2011, la tasa de sustitución era del 81,2 %, frente a 2013 que pasa a ser de un 73,9 %. Supone una reducción que pasa de un 20 % de poder adquisitivo, a un 26%.

Traslademos los porcentajes a cifras concretas de importes de pensión en euros:



Fuente: Datos Estadísticas Seguridad Social 2014.

Comparando estos datos con los salarios medios y medianos en el mismo periodo de la EPA 2013: los salarios brutos fueron, respectivamente, de 1.869,1 y 1.600,2 euros, ligeramente superiores a los del año anterior (en 18,8 y 21,2 euros)<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> OCDE, *Pensions at a Glance 2013*, OCDE Publishing, 2013, p. 342.

<sup>10</sup> EPA 2013. Resultados actualizados con la nueva base poblacional de 2011.

## Número de pensiones por clase de pensión (a 1º de cada mes)

PERIODO	INCAPACIDAD PTE.	JUBILACIÓN	VIUEDAD	ORFANDAD	F. FAMILIAR	TOTAL
2004	827.470	4.628.823	2.151.987	264.519	40.586	7.913.385
2005	845.960	4.770.504	2.182.229	261.526	39.691	8.099.910
2006	877.996	4.839.206	2.212.234	259.012	38.795	8.227.243
2007	902.901	4.895.541	2.240.301	257.568	38.005	8.334.316
2008	911.873	4.991.011	2.262.119	261.588	37.751	8.464.342
2009	930.881	5.087.586	2.281.270	266.546	37.836	8.604.119
2010	936.895	5.193.107	2.300.877	271.182	37.671	8.739.732
2011	942.883	5.289.994	2.319.204	275.993	38.203	8.866.277
2012	943.021	5.391.504	2.331.726	294.827	37.967	8.999.045
2013	933.433	5.513.570	2.345.901	315.013	38.049	9.145.966
2014	929.568	5.611.105	2.355.965	335.637	38.667	9.270.942

Fuente: Seguridad Social: Evolución mensual de las pensiones. Enero 2015.

## Importe mensual de la nomina por clase de pensión (a 1º de cada mes)

PERIODO	INCAPACIDAD PTE.	JUBILACIÓN	VIUEDAD	ORFANDAD	F. FAMILIAR	TOTAL
2004	555.101	3.028.809	934.206	66.623	13.424	4.598.164
2005	594.274	3.282.932	992.378	70.908	14.051	4.954.543
2006	646.538	3.526.475	1.058.817	74.538	14.701	5.321.070
2007	691.131	3.752.529	1.120.935	77.962	15.295	5.657.852
2008	734.719	4.100.379	1.201.915	85.296	16.292	6.138.600
2009	778.064	4.382.903	1.269.028	90.945	17.004	6.537.944
2010	800.118	4.634.213	1.321.001	95.209	17.407	6.867.948
2011	823.333	4.883.003	1.365.369	99.452	18.096	7.189.252
2012	840.196	5.151.099	1.408.059	107.702	18.537	7.525.593
2013	849.771	5.444.544	1.453.888	116.455	19.170	7.883.828
2014	853.615	5.654.245	1.475.113	123.516	19.756	8.126.246

Fuente: Seguridad Social: Evolución mensual de las pensiones. Enero 2015.

## Pensión media mensual por clase de pensión en euros (a 1º de cada mes)

PERIODO	INCAPACIDAD PTE.	JUBILACIÓN	VIUEDAD	ORFANDAD	F. FAMILIAR	TOTAL
2004	670,84	654,34	434,11	251,86	330,76	581,06
2005	702,49	688,17	454,75	271,13	354,01	611,68
2006	736,38	728,73	478,62	287,78	378,95	646,76
2007	765,46	766,52	500,35	302,68	402,46	678,86
2008	805,73	821,55	531,32	326,07	431,56	725,23
2009	835,84	861,49	556,28	341,20	449,41	759,86
2010	854,01	892,38	574,13	351,09	462,09	785,83
2011	873,21	923,06	588,72	360,34	473,68	810,85
2012	890,96	955,41	603,87	365,30	488,24	836,27
2013	910,37	987,48	619,76	369,68	503,83	862,00
2014	918,29	1.007,69	626,12	368,01	510,91	876,53

Fuente: Seguridad Social: Evolución mensual de las pensiones. Enero 2015.

Otro elemento que, no obstante, hemos de tener presente en este análisis en relación con la pensión de jubilación, es que la pensión española posee una de las tasas de sustitución más altas de los países de la OCDE sólo cubierta por el sistema público: siendo la media de tasas de los países de cobertura total: 68% y la media de tasas de sustitución sólo pública: 41%.

Sin embargo, una vez señalados los importes medios y la previsible evolución, desde el punto de vista del conjunto, las prestaciones contributivas del sistema son las que más se aproximan a la cobertura de las situaciones de necesidad de los beneficiarios de las mismas, y sin embargo, debido a que existen mecanismos de solidaridad intergeneracional de retorno, la renta disponible de los pensionistas está sujeta a otros gastos: el 19,9 % de los hogares españoles tiene como principal fuente de ingresos una prestación de jubilación y se están incrementado a un ritmo de dos puntos por año desde hace cuatro años, porque con la crisis son muchos los pensionistas que mantienen a hijos y nietos<sup>11</sup>.

Esto pone el foco en la inexistencia de cobertura suficiente del resto de mecanismos de garantía de ingresos que han de sostener a quienes ahora dependen de las pensiones de los ya jubilados y que analizaremos más adelante.

## **1.2. Las prestaciones no contributivas**

Si nos situamos en el origen de las prestaciones no contributivas o de asistencia social básica del sistema de Seguridad Social y analizamos las circunstancias que propiciaron la aparición de las pensiones no contributivas, no pueden sino recordarnos a la actual situación, y podrían resumirse en las siguientes:

1. *La crisis económica* que originó la proliferación de personas no aseguradas, favoreciendo la economía sumergida, la de personas infraseguradas, cuya actividad no alcanza la suficiente intensidad para que obtengan, en caso de necesidad, una cobertura suficiente, así como los inasegurables, integrados por las personas inmersas en la pobreza.

---

<sup>11</sup> Según el estudio realizado por el *Observatorio social de la gente mayor 2014*.

2. *Los problemas financieros del nivel contributivo de la Seguridad Social*, debidos a la disminución de cotizantes a causa del aumento del desempleo, así como del aumento de sujetos causantes de prestaciones, que propiciaron el endurecimiento de los requisitos para causar derecho a aquéllas.

Todo ello provocó que quedaran fuera del nivel de protección contributivo una gran parte de sujetos en situación de necesidad. Por esa razón surgió la preocupación de ocuparse de ese grupo de población para compensar, de alguna forma, la expulsión de gran número de personas del nivel contributivo.

En ese sentido, las pensiones no contributivas cumplen la misión de relevar al nivel contributivo, que tenía la misión de cubrir a través del seguro las presuntas situaciones de necesidad, pero que presuponían la existencia o la tendencia hacia el pleno empleo de carácter indefinido cuya realidad no se dio.

No obstante, pese a la aparición y materialización real de estas prestaciones no contributivas en 1994, el verdadero precedente de las pensiones no contributivas, y por tanto, del perfil de la Seguridad Social que se quiso instaurar en España, se encuentra en la Ley 193/1963, de Bases de la Seguridad Social de 23 de diciembre, pues no sólo se refiere a la generalización de la protección de la población activa, sino que también contempla “las situaciones de necesidad social”, sobre la base de “la solidaridad nacional”. En definitiva, la propia Ley de Bases reconoce que “parece llegado el momento de operar el tránsito de un conjunto de seguros sociales a un sistema de Seguridad Social”<sup>12</sup>.

Junto al anterior anclaje normativo, las pensiones no contributivas tienen su fundamento en el artículo 41 de la Constitución española, cuando establece que “los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo”.

De modo, que por primera vez en España se le ordena al Estado que otorgue protección de Seguridad Social no sólo a los trabajadores, como hasta entonces, sino que esa protección debía extenderse a todos los ciuda-

---

<sup>12</sup> Apartado 1. Justificación y directrices, párrafo 2º, de la Ley 193/1963.

danos sin distinción. Ello conlleva necesariamente una modificación sobre los criterios y el procedimiento aplicables a la técnica de protección, pues ya no es la realización de una actividad por cuenta propia o ajena la que incorpora en el Sistema al futuro beneficiario. La propia Constitución nos da la clave de cuál es esa nueva circunstancia que pone en marcha todo el mecanismo protector del nuevo brazo o modalidad de la Seguridad Social. Esa circunstancia es la de *encontrarse en situación de necesidad*.

Sin embargo, no será hasta 12 años después de la aprobación de la Constitución de 1978 cuando se aprueben las primeras prestaciones no contributivas, con la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por el que se establecen prestaciones no contributivas en el sistema de Seguridad Social, posteriormente incorporada en el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, y desarrollada reglamentariamente a través del Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo.

Desde el punto de vista de las técnicas de protección propias del sistema de seguridad social se trata de una situación de necesidad *real*, es decir, que atiende al estado actual de carencia de medios económicos del beneficiario y por ello es preciso que éste acredite tal situación, siendo por tanto susceptible de presunción *iuris tantum*, al contrario de lo que sucede en el nivel contributivo en donde, con carácter general, opera el principio *iuris et de iure*.

Una vez acreditada la “situación de necesidad”, se debe otorgar la debida asistencia y prestaciones para cubrir o al menos aliviar dicha situación de necesidad. Pero esa asistencia y prestaciones deben ser “suficientes” según la Constitución, sin que ésta precise lo que debe entenderse por suficientes, pues tal término varía según nos encontremos en el nivel contributivo o no contributivo. En el primer nivel, la suficiencia se alcanza cuando la prestación consiste en una cuantía económica equiparable al salario que venía percibiendo en su vida activa laboral el beneficiario. En cambio, el término *suficiente* en la modalidad no contributiva debemos referirlo a aquella protección que garantice un mínimo nivel de ingresos económicos para sobrevivir con dignidad.

Hasta el momento tan solo se han desarrollado en el nivel de las prestaciones no contributivas las siguientes situaciones de necesidad:

- Las que sufran las personas con invalidez: prestación no contributiva de invalidez.
- Las de los mayores de 65 años: prestación no contributiva de jubilación.

NÓMINA DE ENERO 2014	PNC DE JUBILACIÓN	PNC DE INVALIDEZ	TOTAL PNCs
NÚMERO DE PENSIONES	250.501 55,98%	197.005 44,02%	447.506 100,00%
IMPORTES	88.524.881,05 53,35%	77.400.469,49 46,65%	165.925.350,54 100,00%

Fuente: IMSERSO: Informe Enero 2014

A las anteriores, dentro del capítulo de prestaciones propiamente no contributivas de las Seguridad Social, habría que añadir por su naturaleza no contributiva, también las siguientes:

- Subsidios no contributivos por desempleo.
- Asignación por hijo a cargo para los hijos menores de 18 años o minusválidos: prestaciones asistenciales familiares.
- Determinados aspectos muy limitados de la pensión de viudedad.
- La percepción de prestaciones por maternidad no contributivas para las trabajadoras por cuenta ajena o por cuenta propia que, en caso de parto, reúnan todos los requisitos establecidos para acceder a la prestación por maternidad, salvo el período de cotización exigido, y que percibirán un subsidio equivalente al 100% del IPREM (532,51 euros para 2015) con una duración de 42 días desde el parto, incrementándose en 14 días en determinados supuestos (familia numerosa, monoparental, parto múltiple, discapacidad del menor o la madres del 65%).

A medida que se ha ido avanzando en la regulación de las diferentes prestaciones contributivas, progresivamente se han ido introduciendo elementos de protección para situaciones no contributivas, esto es, asistencializándolas; sin embargo, este avance no ha permitido la cobertura estructurada e integrada de todas las situaciones de necesidad real que se

producen: por ejemplo, una vez que se agotan los subsidios por desempleo (a los que se han ido aportando soluciones provisionales y parciales a través de las rentas activas de inserción o de otros programas), como tendremos ocasión de analizar más en profundidad, esta falta de cobertura integrada se aprecia claramente en la protección familiar.

Junto a lo anterior, en las prestaciones contributivas consolidadas aparecen duplicidades de cobertura, en este sentido es necesario replantearse la verdadera naturaleza que hayan de tener hoy en día las prestaciones de muerte y supervivencia, viudedad y orfandad, que claramente habrían de trasladar al sistema asistencial de cobertura una parte sustancial de las mismas eliminándose su compatibilidad con otras prestaciones en beneficio de la garantía de situaciones de necesidad, y debiendo integrarse en un conjunto más completo y coordinado de “prestaciones familiares”.

En consecuencia, el principio de universalidad objetivo no está plenamente desarrollado, porque la legislación no contempla en sí misma ninguna prestación de mínimo vital para todos los ciudadanos, o al menos, de mínimo vital para los ciudadanos que precisan de especial protección como ocurre en este momento con los menores de 18 años. Su contemplación consolidaría los dos subsistemas de Seguridad Social: el contributivo y sustitutorio de rentas y el asistencial y compensatorio de situaciones de necesidad, y ambos, al estar enmarcados dentro del sistema de Seguridad Social, con la previsión de las situaciones de necesidad específicas a proteger, y que pueden coincidir en ambos niveles de protección o venir definidos de manera diversa.

## **2. LOS SISTEMAS DE GARANTÍA DE INGRESOS MÍNIMOS: DESDE LOS COMPLEMENTOS POR MÍNIMOS HASTA LOS SISTEMAS DE RENTAS BÁSICAS. LOS NIVELES ASISTENCIALES DE PROTECCIÓN**

El llamado<sup>13</sup> sistema de garantía de ingresos mínimos está formado a su vez por un conglomerado de programas, amplio y complejo, creados para

---

<sup>13</sup> Como acertadamente señalan LAPARRA y AYALA, la denominación de “sistema” es más un eufemismo que un concepto, en LAPARRA, M. y AYALA, L., *El sistema de garantía de ingresos mínimos y la respuesta urgente que requiere la crisis social*, Fundación FOESSA, Madrid, 2009, p. 20.

apoyar económicamente en las situaciones de necesidad más extremas. Desgraciadamente, se trata de un conjunto, entendido como suma, pero no como un todo integrado, muy variado en programas, colectivos y territorios.

Es precisamente, esa formación por aluvión, que ha surgido con diferentes lógicas de protección en función del colectivo, y esa falta de lógica común y de integración la que determinan su escasa eficacia y equidad a la hora de dispensar protección a la población precisamente con mayor necesidad de prestaciones de mínimo vital de supervivencia.

Entre estos programas podemos diferenciar:

- los complementos por mínimos del sistema de Seguridad Social que tienen por objeto complementar las pensiones contributivas de jubilación e invalidez que no alcanzan el mínimo de pensiones, de ahí su carácter de garantía de ingresos mínimos;
- los complementos de la LISMI;
- los subsidios asistenciales de desempleo;
- la renta activa de inserción;
- las rentas mínimas de inserción, con diferentes denominaciones.

En todo caso, podemos identificar como lógica común la naturaleza asistencial de la protección a dispensar en todos ellos, pues aun tratándose, como veremos, algunos de esos programas de extensión o reforzamiento de las prestaciones del sistema del Seguridad Social, lo son de la modalidad asistencial del sistema, esto es, de cobertura de situaciones de necesidad por falta de ingresos mínimos y al margen del nivel contributivo o profesional.

Sin embargo, siguiendo en este punto a Laparra, las diferencias en el trato de las situaciones de necesidad entre unos y otros programas es muy diferente, especialmente en dos aspectos: en el control del cumplimiento de los requisitos por los perceptores y, en segundo lugar, en la conciencia de su percepción por parte del beneficiario.

Por ejemplo, los complementos por mínimos de pensiones tienden a cubrir prácticamente la totalidad de su demanda potencial, con una consideración de la unidad familiar limitada –sólo cónyuges– y el nivel de control sobre la situación de los perceptores es extremadamente laxo, hasta tal punto que la mayoría de los pensionistas de la Seguridad Social con Complemento

de Mínimos no se entera de que lo cobra ni lo distingue de la parte de su pensión por la que efectivamente cotizó<sup>14</sup>.

Siguiendo también a Laparra, los subsidios asistenciales por desempleo sitúan a los perceptores en una situación claramente más incómoda, esto es, sujetos a obligaciones más o menos estrictas según las modalidades, más claramente en la Renta Activa, y su nivel de cobertura es más reducido: sólo una parte de los desempleados sin prestación contributiva lo reciben<sup>15</sup>.

Tanto los complementos por mínimos, cuanto los subsidios por desempleo o las rentas activas, cuentan con controles; sin embargo, las rentas mínimas de las comunidades autónomas presentan unos requisitos de acceso y controles disuasorios mucho más férreos a la vez que diversos en función del lugar en el que se soliciten, lo que determina que su extensión entre los posibles beneficiarios necesitados de cobertura sea muy limitada y escasa, alcanzando así a una reducida proporción de los hogares que las necesitarían.

En cuanto a los requisitos para el acceso a cada uno de estos subsistemas de garantía de ingresos, ya existen diferencias desde el mismo concepto de requisitos aparentemente comunes para su determinación, como por ejemplo, lo que haya de entenderse por *unidad familiar de convivencia* para el límite de ingresos, pues cuantas más relaciones de parentesco sean consideradas como parte de la unidad familiar mayores dificultades habrá para acceder a la protección. Así, por ejemplo en los complementos por mínimos, únicamente computan para el límite los ingresos de los cónyuges; en cambio, en las rentas mínimas de las CCAA, incluyen para el límite los ingresos de todos los convivientes, de forma que se multiplican las posibilidades de quedar excluidos del programa al excederse el límite de ingresos conjunto.

Como puede apreciarse en las diferencias señaladas, las prestaciones de garantía de ingresos mínimos provienen de sistemas de ayudas creados “por aluvión”, sin interacción o relación entre ellos, y por tanto escasamente eficaces o eficientes de cara a garantizar la equidad en la protección. Se han ido construyendo sin criterios homogéneos en la definición de las situaciones de necesidad, sin control en el modo en que se complementan distintas

---

<sup>14</sup> Como señalan LAPARRA y AYALA, *Sistema de garantía*, cit., p. 20.

<sup>15</sup> Ídem, p. 21.

prestaciones en los mismos hogares, y sin los mínimos mecanismos de traspaso de un programa a otro.

Como señalara Rodríguez Cabero<sup>16</sup> el sistema de rentas mínimas es la consecuencia de tres lógicas que interactúan de manera desigual: la lógica de la necesidad que tiende a una cobertura universal de baja intensidad protectora, la lógica laboral de la Seguridad Social que selecciona la protección en función del grado de integración laboral y la lógica institucional que produce diferentes niveles protectores según se trate de la Seguridad Social, el Estado o las Comunidades Autónomas.

La necesidad de que los diferentes sistemas de protección puedan identificar y proteger las situaciones de necesidad más acuciantes, las propias de estos sistemas de garantía, que son la última red, reclaman reformas que permitan articular e integrar los distintos subsistemas y ayudas dentro de una lógica más coherente e interrelacionada.

## **2.1. Los complementos por mínimos**

Los complementos por mínimos están diseñados<sup>17</sup> para que todos los ciudadanos con derecho a una pensión contributiva del Sistema de Seguridad Social alcancen la cuantía mínima que cada año se establezca para las pensiones en la Ley de Presupuestos y en el Decreto de Revalorización de pensiones, cuando de su cotización previa al sistema no fuese posible alcanzar la citada cuantía (art. 50 TRLGSS)<sup>18</sup>; tienen por tanto finalidad

---

<sup>16</sup> RODRIGUEZ CABERO, G., *Valoración del sistema de Rentas mínimas en España*, Comisión Europea, Octubre, 2009, p. 3.

<sup>17</sup> Como señala GETE CASTILLO, los complementos por mínimos tienen su origen en la denominada «percepción mínima», establecida en 1963 y 1964, a propósito de la conjunta consideración de las distintas pensiones coincidentes en un mismo beneficiario (concurencia de pensiones), en la Orden de 14 de marzo de 1963, sobre revalorización de las pensiones causadas hasta 31-12-1962 en la Caja de Jubilaciones y Subsidios de la Minería Asturiana. Cfr. GETE CASTILLO, P., *El nuevo Derecho común de las pensiones públicas*, Editorial Lex Nova, Valladolid, 1997, p. 350.

<sup>18</sup> El complemento por mínimos se regula en el artículo 50 del Real Decreto legislativo 1/1994, de 20 de junio, *por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social* (LGSS), al establecer que, “los beneficiarios de pensiones del sistema de la Seguridad Social, en su modalidad contributiva, que no perciban rentas de capital o trabajo personal o que, percibiéndolas, no excedan de la cuantía que anualmente establezca la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado, tendrán derecho a percibir los

asistencial aunque no constituyen partidas asistenciales o no contributivas, no pertenecen a la asistencia social interna al sistema de Seguridad Social, sino al nivel contributivo, pues son prestaciones de *naturaleza jurídica híbrida*<sup>19</sup>, ya que tienen como presupuestos para su existencia el previo reconocimiento de una prestación contributiva del sistema. O en palabras de Fernández Orrico, se otorgan indisolublemente unidas con la pensión contributiva que le corresponda al beneficiario y en ese sentido, la pensión mínima, en parte es de naturaleza contributiva y en parte es de tipo asistencial, produciéndose de ese modo una mixtificación de la misma, al confluir en ella dos técnicas diferentes de protección<sup>20</sup>.

Estamos pues ante un complemento de naturaleza asistencial, a fin de cubrir una cuantía que se entiende como mínimo de subsistencia en una pensión contributiva, o en palabras del Tribunal Supremo: su finalidad no es otra que la de garantizar a sus perceptores unos ingresos suficientes para sobrevivir con un mínimo de dignidad, haciendo realidad la exigencia que en tal sentido se mantiene en el art. 41 CE. En definitiva, la regulación de las pensiones mínimas debe articularse de tal forma que la solidaridad y la redistribución que las mismas encierran puedan encaminarse hacia los fines para las que fueron establecidas, es decir, la compensación de ingresos en favor de pensionistas con pensiones bajas y reducido nivel de renta<sup>21</sup>.

#### Los requisitos son<sup>22</sup>:

complementos necesarios para alcanzar la cuantía mínima de las pensiones, en los términos que legal o reglamentariamente se determinen<sup>23</sup>.

<sup>19</sup> En palabras de ALONSO-OLEA GARCÍA, B. “Los complementos para pensiones inferiores a la mínima”, en García Perrote, I. y Mercader Uguina, J. R. (coord.), *La Reforma de la Seguridad Social 2011*, Lex Nova, Valladolid, 2011, p. 312.

<sup>20</sup> FERNÁNDEZ ORRICO, F. J. “Condiciones incorporadas al complemento por mínimos de las pensiones contributivas a partir de 2013”, *Revista Doctrinal Aranzadi Social*, vol.5, n. 6, 2012, p. 2; quien hace referencia a otros autores que en la doctrina se han cuestionado acerca de la naturaleza del complemento por mínimos, como LOPEZ GANDIA, J., “La reforma de la Seguridad Social y la Ley de Consolidación y Racionalización de 1997”, *El Sistema Público de Pensiones: Presente y Futuro*, Germanía Serveis Gràfics, S.L., Alzira, 1998, p. 95; o OLARTE ENCABO, S., *El Derecho a prestaciones de Seguridad Social (un estudio del régimen jurídico general de las prestaciones de Seguridad Social)*, Consejo Económico y Social, Madrid, 1997 pp. 76-77.

<sup>21</sup> MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, *La Seguridad Social en el umbral del siglo XXI*, Colección Seguridad Social, núm. 14, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1996, p. 181.

<sup>22</sup> La regulación de estos complementos fue objeto de importantes modificaciones por el art. 1 de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.

- Tener reconocida una pensión cuya cuantía no alcance la cantidad mínima que se establece anualmente para cada caso.
- No percibir rendimientos del trabajo, del capital o de cualquier otra fuente. En caso de percibirlos, éstos no pueden exceder de la cuantía que anualmente establezca la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado.
- Residir en territorio español, sin perjuicio de lo que al respecto establezca la normativa internacional aplicable.

En el reconocimiento de complementos por mínimos en los últimos años se han producido, sin embargo algunas disfunciones. La más significativa consiste en que en la composición del gasto en pensiones de jubilación el 5,97% es debido a los complementos por mínimos (respecto del conjunto de pensiones los complementos representan el 7,81 %). Esto supone que en el año 2012, el 26,72% de todas las pensiones de jubilación reciben complementos por mínimos (respecto del conjunto de todas las pensiones es del 27,75%).

Se constata una clara asistencialización del sistema, ya que sin esos complementos ese porcentaje de pensiones tendrían una cuantía tan baja que las situaría por debajo del límite de subsistencia. Es cierto que se trata de un síntoma de solidaridad interna del sistema, aunque también requiere de reflexión cuando estamos hablando de un complemento a pensiones contributivas.

Hay otro hecho constatable en los porcentajes anteriores que también requieren reflexión: el 41% de los autónomos perciben complementos por mínimos frente al 21% de los trabajadores asalariados. Este dato trae a la memoria el pretendido reforzamiento de la contributividad el sistema de Seguridad Social que defiende el Pacto de Toledo, y una de las vías de refuerzo podría ser el incremento de las bases de cotización mínima de los trabajadores autónomos, pues al hecho del importante porcentaje de complementos por mínimos de las pensiones de este colectivo hay que unir que la cuantía de las pensiones de jubilación que perciben es inferior a las de los trabajadores por cuenta ajena. Estas medidas permitirían una mejor tasa de reposición de sus pensiones y un mejor reparto de los complementos por mínimos.

## **2.2. Las rentas activas de inserción**

El Programa de Renta activa de inserción viene a dar una respuesta limitada a los desempleados con especiales necesidades económicas y serias dificultades para encontrar empleo, y que se comprometan en la búsqueda activa de empleo, a fin de actuar como red tras la prestación contributiva por desempleo, en su caso, y/o la percepción y agotamiento del subsidio por desempleo; esto supone que se exige como requisito el haber trabajado previamente.

Entre el grupo de posibles beneficiarios se encuentran mayores de 45 años, parados de larga duración, personas con discapacidad, emigrantes retornados, víctimas de violencia de género, señalando el propio programa que su finalidad es incrementar las oportunidades de retorno al mercado de trabajo de determinados colectivos de trabajadores desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo, estableciéndose para ello una serie de obligaciones a los beneficiarios, como el compromiso de actividad<sup>23</sup>, vinculadas a la realización de las acciones en materia de políticas activas de empleo que no conllevan retribuciones salariales.

La exigencia de la previa prestación de servicios determina una configuración mixta entre rentas de compensación y de sustitución en su configuración, que no en su financiación.

Analicemos, en primer lugar, los requisitos de los beneficiarios de las rentas activas de inserción: han de tratarse de trabajadores desempleados menores de sesenta y cinco años que hayan cumplido cuarenta y cinco años al solicitar las ayudas, que hayan estado inscritos como demandantes de empleo durante doce o más meses. A estos efectos, se considerará interrumpida la demanda de empleo por haber trabajado un período acumulado de 90 o más días en los 365 anteriores a la fecha de solicitud de incorporación al programa. La salida al extranjero, por cualquier motivo o duración, interrumpe la inscripción como demandante de empleo. En los supuestos en que se interrumpa la demanda de empleo, se exigirá un periodo de 12 meses ininterrumpido desde la nueva inscripción.

---

<sup>23</sup> Art. 231.2 TRLGSS, en virtud del cual realizarán las distintas actuaciones que se determinen por el servicio público de empleo, en el plan personal de inserción, que se desarrollarán mientras el trabajador se mantenga incorporado al programa.

Estos desempleados, habrán sido beneficiarios previamente de la prestación contributiva por desempleo y/o de la prestación asistencial por desempleo, esto es, que han cotizado previamente y se hayan extinguido estas prestaciones, salvo cuando la extinción se hubiera producido por imposición de sanción y no tener derecho a la protección por dicha contingencia. No se exigirá a los trabajadores emigrantes retornados ni a los que acrediten la condición de víctima de violencia de género o doméstica.

A los requisitos objetivos anteriores de edad y desempleo previa cotización, se añade el de la dependencia económica y carencia de rentas, de cualquier naturaleza, superiores en cómputo mensual al 75% del SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias. Si el solicitante carece de rentas pero tiene cónyuge y/o hijos menores de 26 años, o mayores incapacitados, o menores acogidos a cargo, únicamente se entenderá cumplido el requisito de carencia de rentas cuando la suma de las rentas de todos los integrantes de la unidad familiar así constituida, incluido el solicitante, dividido por el número de miembros que la componen no supere el 75% del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias.

Se computará como renta el importe de los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las Comunidades Autónomas<sup>24</sup>.

A lo anterior se añaden requisitos limitativos para el acceso como:

- No haber sido beneficiario de la renta activa de inserción en el año anterior (en los 365 días naturales anteriores) a la fecha de solicitud del derecho a la admisión al programa, salvo en el caso de los que acrediten un grado de minusvalía igual o superior al 33% o la condición de víctima de violencia de género o víctima de violencia doméstica.
- No haber sido beneficiario de tres derechos al programa de renta activa de inserción aunque no se hubieran disfrutado por el periodo de duración máxima de la renta.

También podrán ser beneficiarios:

---

<sup>24</sup> Se considerarán rentas las recogidas en el artículo 215.3.2 TRLGSS.

- Los trabajadores que acrediten la condición de persona con discapacidad en grado igual o superior al 33%, o tengan reconocida una incapacidad que suponga una disminución en su capacidad laboral del porcentaje anteriormente indicado, siempre que reúna los requisitos anteriores, excepto el de ser mayor de cuarenta y cinco años.
- Los trabajadores emigrantes retornados del extranjero en los doce meses anteriores a la solicitud, ha trabajado como mínimo seis meses en el extranjero desde su última salida de España, y figura inscrito como demandante de empleo, siempre que reúna los requisitos del apartado primero, excepto el de haber permanecido inscrito en los últimos doce meses.
- Los trabajadores que tengan acreditada por la Administración competente la condición de víctima de violencia de género y estén inscritos como demandantes de empleo, siempre que se reúnan todos los requisitos anteriores, excepto el de la edad y el de la inscripción durante los últimos doce meses.
- Los beneficiarios de pensiones de invalidez no contributivas si reúnen todos los requisitos excepto el de carecer de rentas superiores en cómputo mensual al 75% del SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias, por la percepción de la pensión, siempre que acredite que dejará de percibirla.

En cuanto a la prestación económica a la que tienen derecho los beneficiarios y la duración de la misma: a cuantía de la renta es del 80% IPREM mensual (IPREM mensual: 532,51 euros/mes) y durante la percepción de la renta activa de inserción la entidad gestora, el SPEE, ingresará las cotizaciones a la Seguridad Social correspondientes a la contingencia de jubilación en los mayores de 55 años. Para determinar la cotización se tomará como base el tope mínimo de cotización vigente en cada momento. La duración máxima de la renta es de 11 meses y el pago de la renta se realizará por mensualidades de 30 días dentro del mes inmediato siguiente al que corresponde el devengo y se percibe a partir del día siguiente a la fecha de incorporación al programa.

Junto a las ayudas económicas del programa, hay otras prestaciones para determinados beneficiarios como ayudas para cambio de residencia para víctimas de violencia de género y víctimas de violencia doméstica, de un

pago único añadido de una ayuda suplementaria de 3 meses de renta activa; así como ayudas para incentivar el trabajo para todos los trabajadores admitidos al programa que realicen un trabajo por cuenta propia o por cuenta ajena a tiempo completo percibirán una ayuda equivalente al 25% de la cuantía de la renta durante un máximo de 180 días, con independencia del número de contratos de trabajo o actividades por cuenta propia realizadas. La percepción de la ayuda no minorará la duración de la renta activa de inserción.

Unido a la posibilidad de ser beneficiario de las rentas activas de inserción, en los últimos años, se han incorporados nuevos programas de ayuda a fin de dar solución a los desempleados de larga duración o con responsabilidades familiares, que pese a la búsqueda de empleo, no conseguían entrar en el mercado de trabajo, y que no tenían derecho a la renta activa de inserción: entre estos programas se encuentra el llamado Plan Prepara, que si bien tuvo una vigencia prorrogada, inicialmente, hasta febrero de 2014, se ha establecido su prórroga automática por períodos de seis meses si la tasa de desempleo, según la Encuesta de Población Activa (EPA), es superior al 20%.

Las prestaciones consisten en una subvención de 2.400 o 2.700 euros por parado, que se cobra en 6 pagas de 400 o 450 euros mensuales (esto es del 75 o del 85% del IPREM), con el compromiso que asume el trabajador de recibir cursos de formación. La diferencia entre cobrar los 400 o 450 euros mensuales depende de si el trabajador tiene o no responsabilidades familiares, pues para su concesión se tendrán en cuenta los ingresos de la unidad familiar formada por padres, abuelos e hijos, y se incrementa la ayuda, del 75 % al 85% del IPREM, para aquellos beneficiarios que acrediten tres o más personas a su cargo.

La ayuda se puede pedir una sola vez, hasta un máximo de seis meses, y la última prórroga aprobada prolonga este plan hasta el 15 de febrero de 2015.

En datos de 2013, había 1.313.986 personas bajo este sistema del Plan Prepara<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> MALGESINI REY, G., *Informe sobre los Sistemas de Rentas Mínimas en España*, European Anti-Poverty Network (EAPN)-EMIN, Madrid, 2014, p. 7, disponible en [http://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/recursos/1/1410503349\\_emin\\_informe\\_septiembre\\_2014.pdf](http://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/recursos/1/1410503349_emin_informe_septiembre_2014.pdf)

Junto a las anteriores, también para desempleados, se establece el llamado ayuda o subsidio para mayores de 55 años con los siguientes requisitos:

- Estar en desempleo.
- Haber cumplido los 55 años cuando se agote la prestación por desempleo o el subsidio de desempleo.
- Estar inscrito/a como demandante de empleo durante al menos 1 mes.
- No haber rechazado ofertas de empleo, ni cursos formativos, durante ese tiempo.
- Suscribir el “compromiso de actividad”.
- Carecer de rentas superiores al 75 % del SMI, excluida la parte proporcional de las pagas extraordinarias.

Se incluyen como rentas de cara al límite rentas las de todos los miembros de la unidad familiar (cónyuge, hijos/as menores de 26 años, o personas mayores incapacitadas o menores acogidas) por lo que, para el cálculo, se suman las rentas de los miembros y se divide por el número de miembros. Las personas que ya tengan aprobado este subsidio, no tienen que cumplir este nuevo requisito.

Además, de los requisitos ya señalados, los beneficiarios deben cumplir alguna de estas condiciones:

- Haber cotizado por desempleo al menos durante 6 años de su vida laboral.
- Haber percibido o haber agotado el subsidio.
- Haber terminado la prestación por desempleo y no haber cobrado el subsidio, por no cumplir con el criterio de la renta máxima o no tener responsabilidades familiares.
- Haber sido declarado plenamente “incapaz”, o “inválido/a parcial” como consecuencia de expediente de revisión por mejoría de una situación de gran invalidez, invalidez absoluta o total para la profesión habitual.
- Ser persona emigrante española retornada, sin derecho a prestación por desempleo.

- Haber sido liberado/a de prisión, sin tener derecho a prestación por desempleo.
- Estar desempleado/a y no poder percibir subsidio, por no haber cotizado al menos 12 meses, aunque se requiere que sí se haya cotizado (al menos) 3 meses.

En cuanto a la cuantía de la prestación y su duración, esta es del 80% del IPREM, que son 426 euros al mes. Si se ha trabajado a tiempo parcial, la cantidad a cobrar será proporcional a las horas trabajadas. Se cobra este subsidio hasta que llegue a la edad de jubilación ordinaria o se cumplan con los requisitos para acceder a la jubilación anticipada. Se deberá renovar anualmente, presentando la última declaración de la renta

Como señala el *Informe sobre los sistemas de Rentas Mínimas en España*, octubre de 2014, hay un nuevo perfil de pobreza asociada a la pérdida del empleo, el desempleo de larga duración, con el peligro asociado de entrar una situación agravada y crónica que depende, en gran medida, de la posibilidad de encontrar un trabajo decente. Por otro lado, la situación económica poco favorable empeora las oportunidades de empleo para las personas y colectivos más vulnerables y excluidos del mercado de trabajo, en una proporción mayor que en la población general, y se trata de analizar si los sistemas de cobertura existentes, estos sistemas de última red, como las rentas activas o el plan prepara garantizan esa cobertura<sup>26</sup>.

### **2.3. La asistencia social “externa al sistema”. Las rentas mínimas de las CCAA**

De conformidad con el art. 148.1.20º CE la Asistencia social corresponde a las CCAA, si bien en este caso, de conformidad con el TC, estamos ante la asistencia social externa a la del sistema de Seguridad social.

En virtud de esta asistencia social, complementaria a la básica, las comunidades autónomas han venido, en el ámbito de sus competencias legislativas, reconociendo diferentes prestaciones de garantía de ingresos, ante situaciones de extrema necesidad, ante situaciones extraordinarias. En la mayoría de los casos, estas prestaciones se conceden en situaciones en las que ya se establece una prestación o ayuda asistencial propia del siste-

---

<sup>26</sup> Ídem , p. 4.

ma de seguridad social, como ocurre, por ejemplo en el caso de las rentas activas de inserción de las CCAA, o de las prestaciones de asistencia social en situaciones de invalidez y son en su mayoría de cuantías muy reducidas, al igual que las concedidas dentro del mismo sistema de seguridad social.

Entre estas prestaciones se encuentran, y merecen especial atención, las llamadas rentas mínimas de inserción, que cierran el sistema de garantía de rentas con los programas de las CCAA. Se trata de la última generación de rentas mínimas, dirigidos normalmente a personas entre 25 y 64 años en situación de pobreza grave y con problemas de inserción social y/o laboral. Es la última red de protección social, su acceso es, en general, fuertemente condicionado, su intensidad protectora baja y sus actividades o programas de inserción son muy variados y con la característica básica de su descentralización, lo que aumenta tanto la complejidad del análisis, como la naturaleza y viabilidad de las propuestas de mejora.

Estos sistemas de garantía nacieron para proporcionar unos medios temporales que permitan cubrir esa carencia de ingresos, junto con un proceso de intervención social que, en muchos casos, está vinculado a actividades de inserción laboral.

La renta mínima de inserción es minoritariamente un derecho en cuatro Comunidades Autónomas (País Vasco, Navarra, Madrid y Cataluña) y mayoritariamente un “derecho débil”, que se ha visto fuertemente mermado por la crisis<sup>27</sup>.

Su carácter descentralizado dibuja un escenario muy heterogéneo, y la inexistencia de estándares mínimos establecidos hace que muy pocas comunidades autónomas ofrezcan un programa de ingresos mínimos comparable con los estándares europeos. No obstante, no cabe duda de que estas ayudas de última red poseen un efecto positivo en la reducción de la pobreza

---

<sup>27</sup> Estudios completos sobre las rentas mínimas de las CCAA, entre otros: AGUILAR, M., LAPARRA, M. y GAVIRIA, M., “Las rentas mínimas de inserción de las Comunidades Autónomas”, *Documentación Social*, n. 96, 1994; AGUILAR, M., LAPARRA, M. y GAVIRIA, M., *La caña y el pez: estudio sobre los salarios sociales en las Comunidades Autónomas*, FOESSA, Madrid, 1995; ARRIBA GÓNZALEZ DE DURANA, A., “Rentas Mínimas de Inserción de las Comunidades Autónomas: una visión conjunta de su evolución y alcance”, *Gestión y análisis de políticas públicas*, n. 2, 2009, pp. 81-100; ARRIBA GÓNZALEZ DE DURANA, A., *Procesos de implantación de políticas de rentas mínimas de inserción en España*, Unidad de Políticas Comparadas (CSIC), Documento de Trabajo n. 9, Madrid, 1999; MALGESINI REY, G. *Informe sobre los Sistemas*, cit.

severa, pese a su cuantía limitada y extensión reducida, pese al aumento de los beneficiarios potenciales, pero también se identifican aspectos no tan positivos, como su escasa eficacia en la activación y en la articulación con el mercado de trabajo para los colectivos que podría trabajar. También es muy limitado en extensión respecto de la población necesitada y claramente insuficiente en intensidad protectora<sup>28</sup>.

Según los datos del Ministerio en el *Informe sobre rentas mínimas 2013*<sup>29</sup>, a modo de resumen, en el año 2013, la cuantía básica media ha sido de 418,58 euros mensuales, lo que ha supuesto una reducción de 0,5% con respecto al ejercicio anterior. Los titulares de la prestación fueron 258.408 personas (un 18,89%, más que en el año anterior) de las cuales 141.528 son mujeres y 116.880 son hombres. En cuanto a los miembros dependientes, éstos alcanzaron la cifra de 379.165 (un 11,68% más que en el año anterior), 210.945 fueron mujeres y 168.220 hombres. El número total de perceptores de RMI en el año 2013 fue de 637.573 (un 14,49% más que en 2012), de los que 352.473 son mujeres y 285.100 son hombres. El gasto ejecutado en el año 2013 se situó en 1.040.623.809,08 euros, suponiendo el 21,75 % de incremento respecto del año 2012.

Los esfuerzos de este programa se han duplicado, con creces, durante la crisis; pero se mantenía en 2012 en cifras modestas de perceptores (217.358 titulares, más otros 339.499 miembros dependientes), con gasto anual medio por titular de 3.236 euros y gasto total anual de 854,7 millones. En 2013, había 258.408 perceptores en las 19 Comunidades y Ciudades Autónomas<sup>30</sup>.

Como se señala en profundo el estudio realizado por FOESSA en *Pre-cariedad y cohesión Social 2014*, estas prestaciones experimentaron una expansión sin precedentes al comienzo de la crisis, con un crecimiento desde una cifra total de algo más de 102.000 hogares beneficiarios en 2007 a 157.000 en 2009 y 214.000 en 2012. Los datos más recientes muestran, sin embargo, que parece haberse alcanzado el techo máximo en las posibilidades de algunas CC. AA. para dar respuesta al crecimiento de las necesidades sociales en su territorio. En 2012 se registró, de hecho, una reducción del

---

<sup>28</sup> LAPARRA Y AYALA, *Sistema de garantía*, cit., pp. 20 y ss.

<sup>29</sup> MINISTERIO DE SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD, *El Sistema Público de Servicios Sociales. Informe de rentas mínimas de inserción 2013*, Ministerio de Servicios Sociales e Igualdad, Madrid, 2013, pp.73 y ss.

<sup>30</sup> MALGESINI REY, G., *Informe sobre los Sistemas*, cit., p. 7.

número de perceptores totales, marcado, en términos cuantitativos, por la reducción del número de beneficiarios en algunas de las comunidades que más aportan a la cifra total, como, sobre todo, el País Vasco y Andalucía, y, en lo cualitativo, por la reducción que se observa en algunas de las comunidades donde la magnitud de los recortes del gasto público ha sido mayor, como Castilla-La Mancha, donde el volumen de beneficiarios casi disminuyó a la mitad en 2012<sup>31</sup>.

Analizando la evolución de las rentas mínimas de inserción en el ámbito estatal desde el año 2002 al año 2013, se refleja la intensidad en su crecimiento, de manera que, por ejemplo, el número de personas titulares de la prestación se ha multiplicado por más de 3, pasando de unos 82.354 a 258.408 personas. Por otro lado, en el caso de los miembros dependientes, se ha incrementado en 134.200 personas, pasando de 239.965 a 379.165. Y el número total de perceptores (titulares y miembros dependientes) se ha multiplicado casi por 2, pasando de 322.319 a 637.573.

#### **2.4. La necesaria reconfiguración del sistema de protección**

Como ha podido comprobarse, estamos ante diferentes medidas y subsistemas de protección que parten de distintas lógicas protectoras con distintos ritmos, niveles de cobertura e intensidad, y que deben ser comprendidas a la luz de los cambios que se han producido a nivel institucional y del propio mercado de trabajo. En este sentido aunque la cobertura ha sido creciente, y los programas se han incrementado, la adecuación de los diferentes sistemas de garantía de rentas mínimas a la cobertura de las necesidades de ingresos de subsistencia es muy limitada y, por tanto, su contribución a la reducción de las verdaderas situaciones de necesidad es escasa, a lo que se une su carácter heterogéneo y disperso.

Una valoración global de la cobertura del sistema español de garantía de ingresos nos lleva a afirmar que en España existe una amplia red de sistemas, programas y dispositivos protectores que ofrecen una cobertura limitada en extensión y en cuantía y que cuenta con lagunas protectoras, como, por ejemplo la de quienes acaban de acceder al mercado de trabajo o han sido definitivamente expulsados. Son sistemas yuxtapuestos, sin

---

<sup>31</sup> FOESSA, *Precariedad y cohesión social 2014*, Fundación FOESSA, Madrid, 2014, p.12.

relación o comunicación entre ellos, y de muy difícil compatibilidad para lograr niveles de renta que estén por encima del umbral de pobreza relativa. Se señalan como excepciones positivas la posibilidad de transitar de una pensión no contributiva de invalidez y el empleo, también la compatibilidad entre el paro asistencial y el empleo parcial<sup>32</sup>.

En consecuencia, como ya se ha señalado, el principio de universalidad objetivo no está plenamente desarrollado, porque la legislación no contempla en sí misma ninguna prestación de mínimo vital para todos los ciudadanos. Su contemplación consolidaría los dos subsistemas de Seguridad Social: el contributivo y sustitutorio de rentas y el asistencial y compensatorio de situaciones de necesidad, y ambos, al estar enmarcados dentro del sistema de Seguridad Social, habrían de determinar las situaciones de necesidad específicas a proteger, y que pueden coincidir en ambos niveles de protección o venir definidos de manera diversa. A lo anterior se uniría la Asistencia Social propia de las CCAA que habría de situarse en el ámbito local, provincial o autonómico y en la cobertura de otras situaciones extraordinarias, ya cubierto el mínimo vital.

Ahora bien, con la aparición consolidación de un sistema asistencial propio del sistema de Seguridad Social y con su necesaria ampliación y reconfiguración se acrecienta la expansión de la Seguridad Social, la asistencia social se reduce, o más bien diversifica su campo de actuación, realizando una función subordinada, que le conduce a completar las lagunas del sistema de Seguridad Social, pues ya no le es posible actuar sobre la regulación de las pensiones asistenciales de Seguridad Social ya existentes, o sobre las que en el futuro pudieran aparecer, debiendo centrar su actuación, como ya se ha señalado, en el ámbito local, provincial o autonómico.

Al invadir las prestaciones no contributivas ese campo reservado a la asistencia social, se produce el redimensionamiento de la Seguridad Social, provocando una transformación de la misión que correspondía constitucionalmente a la Asistencia Social a medida que se consolida el mandato constitucional de configurar un subsistema de Seguridad social que proteja, de forma suficiente, ante situaciones de necesidad, centrándose en la consecución de un mínimo universal.

---

<sup>32</sup> RODRIGUEZ CABERO, G., *Valoración del sistema de Rentas mínimas en España*, Comisión Europea, Octubre, 2009, p. 13.

Sin embargo, y pese a que la determinación concreta de lo que sea básico y lo que es complementario es competencia de la legislación ordinaria y, no quedan suficientemente delimitados los aspectos no sustanciales objeto de regulación por las Comunidades Autónomas.

Esa es la razón por la que entendemos que no es posible hacer una relación cerrada de materias legislativas objeto de competencia de las Comunidades Autónomas, debiendo aplicarse el criterio de la *residualidad*, es decir, el ámbito de competencia legislativo de una Comunidad Autónoma serían, a nuestro juicio, aquellas cuestiones que no sean consideradas como principios fundamentales del Sistema y que precisen de cierta unidad en todo el Estado.

Con relación al régimen económico de la Seguridad Social, y a diferencia de lo previsto en la Constitución, con respecto a la competencia “residual” de las Comunidades Autónomas en materia de legislación de Seguridad Social, no se admite en absoluto que las Comunidades Autónomas asuman competencias en materia económica, por insignificante que pudieran ser. Ni tan siquiera las pensiones no contributivas, a pesar de su naturaleza eminentemente asistencial y de ser posible su gestión por las Entidades Autonómicas, pueden ser financiadas por éstas, sino que, por tratarse de materia de régimen económico de Seguridad Social, tales pensiones son financiadas por el presupuesto de la Seguridad Social estatal.

Añadido a lo anterior, debe existir una mayor implicación de la Administración central en el establecimiento de unos mínimos de obligado cumplimiento en cuanto a criterios de acceso y cuantías garantizadas, que permitan establecer el suelo desde el que partir, además de su implicación en la financiación de estos sistemas de garantía.

Desde el punto de vista de los sujetos que han de beneficiarse de los sistemas de garantía de ingresos, el enfoque se ha centrado tradicionalmente en la cobertura de las personas en situación de desempleo de larga duración o en situación de exclusión extrema, alejadas del mercado de trabajo, así como en las personas mayores con pensiones no contributivas o inferiores a un nivel determinado, o en las personas con discapacidad; sin embargo, es necesario un nuevo modelo que debería sin duda dar respuesta a la creciente problemática de la pobreza infantil y al déficit de las políticas de apoyo a las familias.

### **3. LA PRINCIPAL ASIGNATURA PENDIENTE: LA PROTECCIÓN DE LAS SITUACIONES DE NECESIDAD FAMILIARES: PRESTACIONES FAMILIARES Y PRESTACIONES POR MUERTE Y SUPERVIVENCIA**

#### **3.1. Las llamadas prestaciones familiares y sus disfunciones**

Las prestaciones familiares del sistema de Seguridad Social identifican como finalidad el cubrir las situaciones de necesidad derivadas de la falta de ingresos o del exceso de gastos que produce, para determinadas personas, la existencia de responsabilidades familiares y el nacimiento y adopción de hijos, o el acogimiento de menores. A pesar de esta declaración de principios, la cobertura de las situaciones de necesidad de la familia constituye la asignatura pendiente de nuestro sistema de protección social, en el que la familia y las necesidades de los menores no constituyen una situación de necesidad a proteger por sí misma, como tendremos ocasión de comprobar.

Nos centraremos en las llamadas prestaciones familiares cuya configuración procede fundamentalmente de la Ley 26/1990 de 20 de diciembre, Ley de Prestaciones no Contributivas (LPNC). La LPNC estableció un nuevo sistema jurídico de protección a la familia, centrado casi de manera exclusiva en los hijos a cargo. Dicha ley incluyó una diferenciación de las condiciones de acceso y de las cuantías según las edades y el grado de minusvalía de los causantes, estableciendo dos grandes grupos de perceptores<sup>33</sup>:

1. *En primer lugar*, los causantes menores de 18 años sin un grado de minusvalía igual o superior al 33%, a quienes se les requiere un test de recursos familiares según un umbral máximo, establecido en 2002 en 7.954,07 €.

2. *En segundo lugar*, los hijos a cargo con un grado de minusvalía igual o superior al 33%, excluidas sus familias de la condición de recursos. Este grupo engloba tres submodalidades respecto a la percepción de la prestación, diferenciadas según el grado de minusvalía y la cuantía de la prestación: los hijos menores de 18 años con un grado de minusvalía igual o superior al 33%; los hijos que superen los 18 años de edad con un grado

---

<sup>33</sup> La LPNC también supuso una revalorización de las cuantías de las prestaciones congeladas desde 1971 en 250 pesetas mensuales por hijo a cargo, así como una graduación de las mismas según la edad de los causantes y la existencia o no de algún grado de minusvalía.

igual o superior al 65%; y por último, para los mayores de 18 años con un grado igual o superior al 75%, quienes requieren de la ayuda constante de una tercera persona para realizar sus actividades cotidianas.

Si actualizamos el elenco de prestaciones familiares que nuestro sistema de Seguridad Social dispensa en la actualidad, encontramos las siguientes:

- Prestación no económica de naturaleza contributiva: se entiende por tal el cómputo del periodo de excedencia por cuidado de hijo como periodo cotizable. Como se ha señalado, es la única de naturaleza realmente contributiva, si bien es más una prestación de conciliación que de cobertura de ingresos que se reconoce a los cotizantes.
- Prestaciones no contributivas:
  - o La asignación por hijo a cargo con discapacidad: aunque suele incluirse como prestación no contributiva, en este caso no se exige límite de ingresos y, por tanto, constituye una prestación universal directa por menor a cargo, si bien sometido a prueba de la discapacidad de al menos 33% en el caso de los menores de 18 años y del 65% o del 75% en el caso de los mayores a cargo de 18 años.
  - o Prestación económica de pago único por parto o adopción múltiples, incluida también como no contributiva, si bien no está sometida a límite de ingresos y constituye una prestación universal directa, en este caso por parto múltiple por menor a cargo, si bien sometido: en este caso se protege el incremento de gastos que supone el nacimiento o adopción múltiples, si bien sólo en el momento del nacimiento; de ahí que la prestación por parto o adopción múltiples es compatible con: el subsidio especial de maternidad por parto o adopción múltiples; también con las asignaciones económicas por hijo o menor acogido a cargo, que veremos a continuación, y también es compatible con la pensión de orfandad y en favor de nietos y hermanos que, en su caso, puedan corresponder.
  - o El resto, ahora sí de naturaleza claramente asistencial en cuanto a su concesión, sí están sometidas a límite de recursos, y son las siguientes:

- Asignación económica, periódica, por cada hijo a cargo del beneficiario, menor de 18 años sin discapacidad, como ayuda periódica para el sostenimiento del menor a cargo.
- Prestación económica de pago único a tanto alzado por nacimiento o adopción de hijo, en supuestos de familias numerosas<sup>34</sup>, monoparentales y en los casos de madres discapacitadas en un grado de al menos el 65%.

Junto a las anteriores, y fuera del capítulo de las llamadas prestaciones familiares, se encuentran en el sistema de Seguridad social otras prestaciones tendentes a la conciliación de la vida familiar y laboral: suspensión del contrato de trabajo por maternidad y/o paternidad y las correspondientes prestaciones por paternidad y maternidad; reducciones de jornada para el cuidado de hijos/as en determinadas circunstancias, por ejemplo en el caso de enfermedad grave, y la correspondiente prestación de la Seguridad Social; permiso y prestación por lactancia.

Si nos centramos en las condiciones para su percepción, para el año 2014, serán las siguientes, en cuanto al límite de ingresos por familia requeridos:

- No percibir ingresos anuales superiores a 11.519,16 euros para el año 2014. Esta cuantía se incrementará en un 15% por cada hijo o menor acogido a cargo, a partir del segundo, éste incluido. No obstante, también podrán ser beneficiarios quienes perciban ingresos anuales que, superando la cifra indicada, sean inferiores a la cuantía que resulte de sumar a dicha cifra el producto de multiplicar el importe anual de la asignación por el número de hijos o menores acogidos a cargo.
- Si el beneficiario forma parte de familia numerosa, el límite de ingresos será para 2014 de 17.337,05 euros, en los supuestos en que concurren tres hijos a cargo, y se incrementará en 2.808,12 euros por cada hijo a cargo a partir del cuarto, éste incluido.

---

<sup>34</sup> A los efectos de la consideración de familias numerosas se estará a lo dispuesto en la Ley 40/2003, de 18 de noviembre.

- Para ser beneficiario de la asignación económica por hijo menor o acogido a cargo con discapacidad no se exigirá límite de recursos económicos.
- No será posible su percepción si los progenitores o los adoptantes o, en su caso, los acogedores tienen derecho a prestaciones de esta misma naturaleza en cualquier otro régimen público de protección social.

Como podemos comprobar, en estas prestaciones familiares, se establece la cobertura de situaciones que puedan concurrir en el entorno familiar como:

- la dependencia (prestación por dependiente a cargo);
- circunstancias extraordinarias como el nacimiento o adopción múltiples pero con cobertura de una sola vez en el momento del nacimiento y no como pago periódico para la ayuda al sostenimiento mantenido del menor;
- la ausencia de recursos cuando se tienen hijos a cargo y los ingresos mínimos familiares no alcanzan el mínimo de subsistencia (prestación por hijo a cargo);
- el nacimiento en familias con circunstancias excepcionales: nacimiento de hijo en familias monoparentales, en familias numerosas o se trate de madres con discapacidad, todas ellas además cuando concurra la ausencia de recursos suficientes.

En cuanto a las cuantías, la relación de cantidades otorgadas en el año 2014 a los beneficiarios serían los siguientes:

- Asignación para menores de 18 años discapacitados, con una discapacidad igual o superior al 33%: 1000,00 euros anuales por hijo (250,00 euros trimestrales). No se exige en estos casos límite de recursos económicos al tratarse de una persona con discapacidad.
- Asignación para hijos a cargo mayores de 18 años discapacitados con una discapacidad igual o superior al 65%: 4.402,80 euros anuales por hijo (366,90 euros mensuales). No se exige en estos casos límite de recursos económicos al tratarse de una persona con discapacidad.
- Asignación por hijos con 18 o más años afectados por una discapacidad en grado igual o superior al 75% y que, como consecuencia

de pérdidas anatómicas o funcionales, necesiten el concurso de otra persona para realizar los actos vitales más elementales como vestirse, desplazarse, comer o análogos: 6.604,80 euros anuales por hijo (550,40 euros mensuales). No se exige en estos casos límite de recursos económicos al tratarse de una persona con discapacidad.

- Asignación por hijo a cargo menor de 18 años:
  - o 291 euros al año, 291,00 euros anuales (145 euros semestrales, que es la forma de pago, pues se abonan en enero y julio, a semestre vencido) (24,25 euros mensuales), cuando los ingresos del beneficiario no rebasen el límite establecido de 11.547,96 euros anuales más un 15% por cada hijo o menor acogido a cargo a partir del segundo.
  - o Si se trata de *familias numerosas*, el límite será de 17.380,39 euros, en los supuestos en que concurren 3 hijos a cargo, incrementándose en 2.815,14 euros por cada hijo a cargo a partir del cuarto, éste incluido.
  - o Cuando los ingresos del beneficiario rebasen límite establecido anualmente, pero sean inferiores a la cuantía que resulte de sumar a dicha cifra el producto de multiplicar el importe anual de la asignación por hijo o menor acogido por el número de hijos o menores acogidos a cargo del beneficiario: en este caso la cuantía de la asignación por hijo a cargo será inferior y variable: será igual a la diferencia entre los ingresos percibidos y la cifra resultante de aplicar lo dispuesto en el apartado anterior. Dicha diferencia se distribuye entre los hijos o menores acogidos a cargo y las mensualidades a que se tenga derecho a la prestación dentro de cada ejercicio económico. No se reconocerá asignación económica, cuando la diferencia sea inferior a 24,25 euros anuales por cada hijo o menor acogido.
- Prestación por nacimiento de hijo de pago único, por una sola vez, de 1000 euros por cada hijo natural o adoptado cuando el beneficiario no rebase el límite de ingresos arriba señalados, o bien cuantía inferior a 1000 euros, variable, cuando los ingresos del beneficiario rebasen el límite establecido anualmente, pero sean inferiores a la cuantía que resulte de sumar al límite de ingresos el importe de la

prestación; en este caso se procede al abono de la cantidad resultante por diferencias.

- Prestación económica de pago único por parto o adopción múltiples: en este caso el importe será variable en función del número de hijos nacidos o adoptados a partir del segundo, este incluido, de acuerdo con la siguiente tabla:

Núm de hijos nacidos o adoptados	Núm de veces el importe del SMI*
2	4
3	8
4 y más	12

\*SMI para 2014: 645,30€

SMI para 2015: 648,60€

Como se puede observar, salvo en el caso de los hijos a cargo con discapacidad, supuesto en el que lo que se protege es más la discapacidad que la cualidad de menor a cargo, en el resto de asignaciones propiamente familiares, se trata o bien de circunstancias claramente excepcionales o de cuantías muy reducidas en familias recursos muy limitados, cuantía que se aprecia claramente muy escasa en la asignación por hijo a cargo, la realmente periódica, pues no alcanza los 25 € mensuales, y que no alcanzan, tampoco en el caso de las prestaciones de pago único a cubrir el incremento de gastos que el sostenimiento de un menor supone. Por tanto, aunque pudiera parecer, por su denominación, que la prestación por hijo constituye una prestación directa para el sostenimiento de los menores a cargo, las cuantías a las que asciende y el límite de ingresos familiares para su percepción alejan cualquier esperanza de su eficacia en la cobertura de la situación de necesidad que se pretende proteger.

Si realizamos una comparativa con la protección que se dispensa en otros países de la UE, podríamos apreciar que se trata de cuantías muy bajas<sup>35</sup>:

<sup>35</sup> Cuadros y referencias tomados del estudio comparado realizado en AA.VV., "Políticas de apoyo a la familia en la Unión europea y en la CAPV", *Zerbitzuan. Revista de servicios sociales*, n. 52, 2012, pp. 31-33.

Prestaciones por nacimiento de hijo en otros países europeos 2012.

Ámbito territorial	Características de las prestaciones
Alemania	Prestación económica por nacimiento Pago único de 210 euros para personas que no tienen derecho a percibir la prestación por maternidad.
Francia	Prestación económica por nacimiento Se trata de una prestación selectiva, condicionada al nivel de ingresos, por nacimiento o adopción. El límite de ingresos, en el caso de un hijo/a y un solo ingreso familiar es de 32.238 euros y de 42.722 en el caso de padres o madres solos y de parejas con dos ingresos. La cuantía de la prestación es de: - 907,60 € pagados en el 7º mes de embarazo por cualquier hijo/a - 1.815,21 € por la adopción de un menor de menos de 20 años.
Suecia	Prestación por adopción internacional En caso de adopción internacional se abona una prestación de pago único de 4.382 euros.
Noruega	Prestación económica por nacimiento La prestación por nacimiento o adopción es de 4.528€ por cada hijo/a y se concede únicamente en caso de que la madre o padre no se beneficien de la baja laboral por maternidad.

## Asignaciones económicas por hijo a cargo en otros países de Europa (2012.)

Ámbito territorial	Características de las prestaciones
Alemania	<p>Prestaciones económicas por hijo a cargo            La prestación por hijo/a (kindergeld) tiene carácter universal y se concede desde el primer hijo/a. Se extiende hasta los 18 años de edad del menor, pudiendo extenderse hasta los 21 años para quienes son demandantes de empleo, y hasta los 25 años, para aquellos jóvenes que cursan estudios o desarrollan servicios de voluntariado. En el caso de hijos con discapacidad no existe edad límite. La prestación es compatible con los ingresos laborales del hijo, en caso de tenerlos, siempre que no superen los 8.004€ por año. Las cuantías mensuales de la prestación dependen del número de hijos/as y crecen a partir del tercer descendiente: 1º hijo, 184€; 2º hijo, 184€; 3º hijo, 190€; 4º hijo y posteriores, 215€</p> <p>Prestación asistencial por hijo a cargo            En caso de recibir ingresos inferiores a una cantidad determinada (900 euros para una pareja y 600 para una persona sola) puede recibirse una prestación asistencial por hijo/a cargo (kinderzuschlag). La cuantía de esta ayuda es de 140 euros mensuales por niño/a, y es incompatible con las prestaciones ordinarias de garantía de ingresos mínimos (Hartz IV). El subsidio se concede también a personas que reciben ingresos superiores a esa cantidad, reduciéndose la misma en 0,50 euros por cada euro adicional de ingresos, de forma que el derecho a esa ayuda desaparece a partir de salarios de 1.180 euros para una pareja.</p>
Francia	<p>Prestaciones económicas por hijo a cargo            Las prestaciones por hijo, de carácter universal, se conceden a partir del segundo hijo/a, hasta la edad de 20 años, salvo en el caso de que los ingresos del menor superen el 55% del salario mínimo interprofesional. Las cuantías mensuales son las siguientes: 2 hijos/as: 126,41€; 3 hijos/as: 288,38€; 4 hijos/as: 450,35€; 5 hijos/as: 612,32€; 6 hijos/as: 774,29€</p>

Noruega	<p>Prestación económica por hijo/a a cargo</p> <p>Se trata de una prestación de carácter universal y abonada desde el primer descendiente. La cuantía que se concede es de 125€ por hijo/a al mes, si bien en algunas zonas del país existe un suplemento adicional de 41€ por cada hijo/a. Las familias monoparentales con algún hijo/a menor de 3 años reciben un suplemento de 85€. Como complemento a las prestaciones por hijo/a, existen los siguientes subsidios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- para personas desempleadas con hijos/as, 2,18€ por día por cada hijo/a menor de 18 años.</li> <li>- para pensionistas con hijos/as, el 20% de la pensión mínima por cada hijo/a menor de 18 años.</li> </ul>
Italia	<p>Prestaciones económicas por hijo/a a cargo</p> <p>Se trata de ayudas de carácter selectivo, si bien el umbral de renta establecido para no poder beneficiarse de las ayudas puede considerarse elevado, concedidas hasta la mayoría de edad de los hijos/as. Las cuantías de las prestaciones correlacionan negativamente con el ingreso familiar y positivamente con el número de miembros de la familia, por lo que no pueden establecerse cuantías concretas. Ejemplo: familia con 4 miembros, sin hijos/as con discapacidad</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ingreso anual de hasta 13.422,52€, prestación mensual 258,33€</li> <li>- ingreso anual entre 26.308,14€ y 26.405,50€, prestación mensual de 127,25€</li> <li>- ingreso superior a 72.481,58€, no hay prestaciones.</li> </ul> <p>Existe además un subsidio municipal de maternidad por cada hijo/a, incompatible con la prestación anterior. Ascende a 316,25 € mensuales y se abona durante cinco meses, con un pago total de 1.581,25 €). La prestación está relacionada con los recursos del hogar.</p>
Suecia	<p>Prestaciones económicas por hijo/a a cargo</p> <p>La denominada Barnbidrag es una prestación universal concedida desde el primer hijo/a, hasta los 16 años de edad. La cuantía es de 118 euros al mes por cada hijo/a. A esta cantidad se suma un complemento por familia numerosa, de forma que las cuantías son las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Un hijo/a 118 euros</li> <li>- Dos hijos/as 253 euros</li> <li>- Tres hijos/as 423 euros</li> <li>- Cuatro hijos/as 656 euros</li> <li>- Cinco hijos/as 915 euros</li> </ul> <p>Tras las 16 años de edad la prestación puede seguir recibéndose si el menor a cargo sigue estando escolarizado, accediéndose a lo que se denomina prestación de estudio (studiebidrag).</p>

Se aprecia, por tanto, una diferencia entre nuestro país y el resto de Europa, donde ya desde mediados de los años 90 y, sobre todo, a partir de los primeros años del siglo XXI, se ha ido desarrollando un enfoque que, para muchos, implica un cambio de paradigma en la definición de las políticas de bienestar social y que implica un cambio fundamental en el papel de las políticas de apoyo a las familias con menores a cargo, que los sitúa como elemento de mayor centralidad en el conjunto de los sistemas de protección social, y que ha permitido acuñar el término y definición de Estado social inversor (*social investment welfare state*).

La principal característica de este nuevo enfoque en las políticas de los países europeos es el cambio de énfasis desde unas políticas orientadas a la reparación a otras orientadas a la preparación (*preparing rather than repairing*). Desde esta perspectiva las políticas sociales deben considerarse como un elemento productivo, esencial para el desarrollo económico y el crecimiento del empleo, lo que constituye un cambio radical con la consideración de las políticas sociales como una carga económica y como un obstáculo al crecimiento<sup>36</sup>. De acuerdo con esta nueva visión del Estado del bienestar “las políticas de apoyo a las familias son una inversión en el capital humano del futuro; la igualdad de los recursos, como la salud o la educación, es la base de una productividad laboral óptima”<sup>37</sup>, debido a la necesidad de orientar el gasto a aquellos ámbitos en los que el esfuerzo económico puede resultar a medio y largo plazo más rentable o coste-efectivo, y puede tener un mayor impacto preventivo. Ello exige, por una parte, una reorientación en las prioridades del gasto social.

Unos últimos datos que nos permiten observar la comparativa entre las prestaciones familiares y de estas con otras del sistema de Seguridad Social y la importancia de las prestaciones familiares a la luz de los factores que inciden en la pobreza infantil se abordarán a continuación.

Aunque en la siguiente tabla aparecen únicamente las prestaciones familiares de pago periódico, incluidas las de hijo a cargo con discapacidad, y no las asignaciones por nacimiento de hijo que se realizan de una sola

---

<sup>36</sup> MOREL, N., PALIER, B. y PALME, J., “Beyond the Welfare State as we knew it?” en Morel, N., Palier, B. y Palme, J. (eds.), *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*, Policy Press, Bristol, 2012, pp. 1-32.

<sup>37</sup> Cfr. ESPING-ANDERSEN, G., “A child-centred social investment strategy”, *Why we need a new welfare state*, Oxford University Press, Nueva York, 2002, pp. 26-67.

vez, puede apreciarse el incremento en la necesidad de protección de las situaciones familiares:

Prestación familiar de pago periódico.

	Mensual		Total	
	Beneficiarios	Variación beneficiarios	Beneficiarios	Variación beneficiarios
2006	144.533,67	2,63	656.681,67	-3,84
2007	149.011,17	3,10	630.025,17	-4,06
2008	153.356,67	2,92	663.776,67	5,36
2009	158.294,50	3,22	716.264,50	7,91
2010	163.561,25	3,33	792.401,75	10,63
2011	167.392,08	2,34	825.888,08	4,23
2012	171.227,00	2,29	850.774,00	3,01
2013	174.902,42	2,15	913.115,42	7,33
2014	178.449,83	2,03	976.083,33	6,90
2015	--	--	--	--

Fuente: estadísticas INSS 2015.

En cuanto a las prestaciones por hijo a cargo, en el histórico desde 2006, desagregada por tipos y, a continuación, el total de diciembre de 2014: las asignaciones por hijo a cargo sometidas a prueba de límite de ingresos se han incrementado en el número de beneficiarios en un 7,05% y en 6,65% en cuantía, desde 2011 a 2014.

Evolución de la asignación económica por hijo o menor acogido a cargo por grados de discapacidad. Período 2011- 2015.

Año	Causantes menores de 18 años (1)		
	Mes	Número	Importe *
2011	Diciembre	1.029.080	143.988,32
2012	Diciembre	1.044.581	146.412,41
2013	Diciembre	1.152.160	161.666,86
2014	Diciembre	1.233.360	172.349,51

(1) Hijos o menores acogidos con pago semestral de la prestación, según establece el R.D. 1335/2005, de 11 de noviembre.

\*Importe en miles de euros

Asignación económica por hijo o menor acogido a cargo, por grados de discapacidad.  
Pago mensual.

Diciembre de 2014	Causantes $\geq 18$ años con discapacidad $\geq 65\%$		Causantes $\geq 18$ años con discapacidad $\geq 75\%$		Total causantes $\geq 18$ años	
	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe
Total	118.218	43.252.728,58	65.180	35.775.831,68	183.398	79.028.560,26

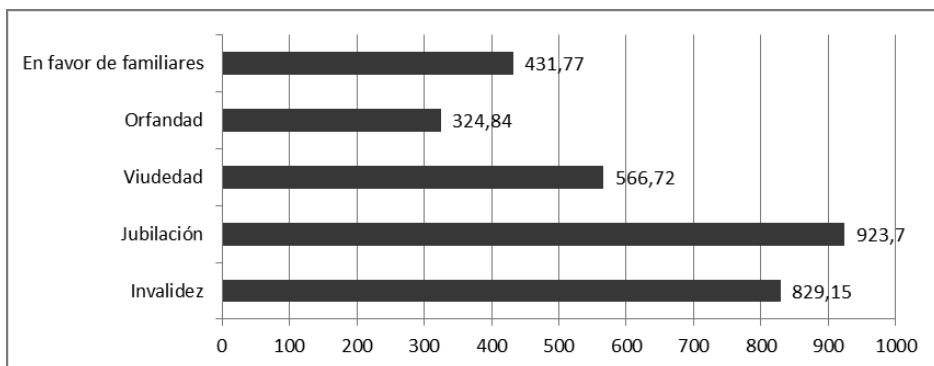
Fuente: estadísticas INSS.

(\*) Se considera beneficiario a cada uno de los perceptores de Prestaciones Familiares que figuran en la correspondiente nómina.

Se trata de analizar a continuación, a la luz de la protección dispensada por estas prestaciones, las quiebras de protección y lagunas que se producen en el diseño jurídico de las prestaciones, en su conjunto, destinadas al núcleo familiar.

Si observamos la cuantía media de estas prestaciones en su conjunto frente al resto de prestaciones del sistema de Seguridad Social, podemos apreciar que el nivel de sustitución de rentas o de necesidades de cobertura, en el caso de las familiares, incluso de las de orfandad –que al fin y a la postre viene a proteger de la situación de necesidad de sostenimiento de un menor– la cobertura de necesidad, es claramente muy inferior a las demás.

Cuantía media de las pensiones (en €).



Fuente: estadísticas INSS 2014.

Si vemos la cuantía media en función del número de beneficiarios, podemos observar en que el mayor número de beneficiarios, en el caso de las prestaciones familiares, se sitúa en el tramo cercano a los 400 euros por beneficiario, y más reducidas las de orfandad:

Perceptores de prestaciones: cuantía media 2014.

Importe en €	IP	JUB	VIUD.	ORF.	FAM	TOTAL
Hasta 150	3.513	860.064	44.273	15.855	2.285	151.990
De 150 a 450	153,636	707.317	625.000	223.542	13.670	1.723.165
De 450,01 a 600	145.041	336.654	255.411	35.157	14.370	787.633
De 600,01 a 800	231775	1.905.217	971.972	46.070	3.151	3.158.185
De 801 a 1000	113725	701825	223662	5.729	2146	812.407
De 1001 a 1500	159.405	979.523	222.721	7.463	2.526	1.371,648
De 1501 a 2000	66.245	554.319	12.246	1.428	439	634.677
De 2001 a 2554	40.005	471.226	436	126	31	511.824
Más de 2.554,50	6.394	19.388	60	14	5	25.861

Fuente: estadísticas del INSS 2014 y elaboración propia.

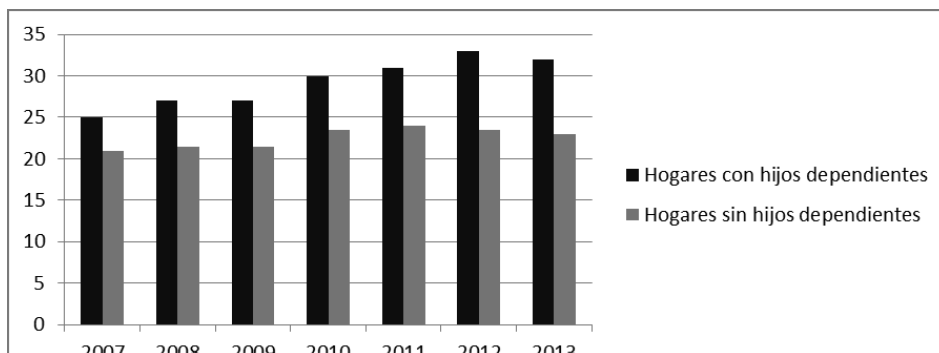
A la luz de los datos aportados y tras el análisis de la estructura protectora del ámbito familiar en el sistema de Seguridad Social, podemos alcanzar una serie de conclusiones:

1. En primer lugar, la principal laguna reside en que el menor en sí mismo, para su sostenimiento, no cuenta con prestación directa que lo permita sin depender de otros factores, como hemos visto (dependencia, el hecho del nacimiento de dos o más hijos, o incluso el fallecimiento del progenitor, en el caso de la orfandad), y constituye una situación de necesidad que merece protección directa. Así se puede comprobar en estudios realizados<sup>38</sup> y

<sup>38</sup> Por ejemplo, el estudio de CALERO y CHOI, han demostrado que los hogares con hijos experimentaban un deterioro mayor en el riesgo de exclusión social que los hogares sin hijos. Concretamente, estudiaron las diferencias en ámbitos como la renta disponible equivalente, las dificultades económicas percibidas y las dificultades financieras, que engloban los atrasos en el pago de facturas, el pago de la hipoteca, el alquiler o los suministros del hogar. De hecho, entre

en datos constatables de EUROSTAT o del INE, que las familias con hijos tienen mayor riesgo de pobreza que las familias sin hijos:

Riesgo de pobreza según la tenencia de hijos en el hogar, España (%).



Fuente: Eurostat 2014.

Tabla 2. Menores de 18 años en riesgo de pobreza moderada y severa, España.

Años	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pobreza moderada	2.066.000	2.271.000	2.202.000	2.427.000	2.449.000	2.508.000	2.306.000
Pobreza severa	941.000	873.000	1.101.000	1.277.000	1.284.000	1.282.000	1.189.000

Fuente: Eurostat 16-6-2014.

\*Pobreza moderada: personas que viven por debajo del umbral de pobreza, situado en el 60% de los ingresos de la media de la comunidad de referencia.

\*Pobreza severa: personas que viven por debajo del 40% de los ingresos de la media de la comunidad de referencia.

\*\*Hay que tener en cuenta que el INE ha modificado la forma de medición de este indicador a partir del 2013.

2007 y 2009 se produjo un incremento del 63% en el riesgo de exclusión social por la existencia de problemas financieros en los hogares con hijos. Vid. CALERO, J. y CHOI, A., “Exclusión social de los hogares con hijos. Incidencia de la crisis económica”, en Navarro, V. (Dir.) y Clua-Losada, M. (Coord.), *El impacto de la crisis en las familias y en la infancia. Observatorio Social de España*, Ariel, Madrid, 2012. Como recoge el Estudio de EDUCO, (EDUCO, *Niñas y niños: los más vulnerables en todas las comunidades autónomas. El bienestar de la Infancia en España 2014*, Fundación Educo, Barcelona, 2014, p. 11) han proliferado en los últimos cinco años estudios que analizan la repercusiones de la crisis sobre la infancia y su situación de vulnerabilidad y pobreza, y que identifican como factores que afectan a la pobreza infantil: los factores demográficos, económicos y políticos, clase social, número de menores dentro del hogar y origen de los progenitores, o incluso modelos de familia y desigualdades de género.

Por tanto, el hecho de la existencia de hijos en la familia, por sí mismo, determina lógicamente un incremento en el nivel de gastos que requiere de atención. Junto al anterior, otro de los factores que determina la posible vulnerabilidad de las familias con hijos es el de la relación con el empleo de sus padres.

La concurrencia de los factores anteriores en una situación de crisis, han determinado la pérdida de ingresos en las familias, con la consiguiente falta de cobertura a niños, que no cuentan con partidas directas y de los hogares no cubiertos por las prestaciones de desempleo y otras prestaciones contributivas.

Si pensamos en las prestaciones por hijo a cargo, 291€ anuales por hijo menor de 18 años, se trata de cantidades con escaso impacto en el incremento de la disponibilidad de recursos de las familias y si a ello unimos la pérdida de ingresos en las familias y la falta de actualización de las cuantías, es urgente la revisión de estas prestaciones, por ejemplo, con el incremento de su cuantía. Se han realizado estudios que señalan que el incrementarlas a 600 euros por hijo a cargo menor de 18 años supondría un total anual aproximado de 380 millones de euros<sup>39</sup>. No obstante, a la luz de los datos de diciembre de 2014, y del número de beneficiarios procedentes de las estadísticas del INSS que se han beneficiado, si nos situamos en el tramo de perceptores que pudieran tener derecho a la prestación por menor a cargo sin discapacidad, es decir, no más de 291 euros, el reconocimiento a todos ellos de una cuantía cercana de 600 euros no superaría los 6 millones y medio de euros.

2. Otro de los factores determinantes de la incidencia de la pobreza en los menores está relacionado con la pérdida del empleo de sus progenitores. Sin embargo, aunque pueda parecernos que la protección por esta circunstancia es escasa, se trata de una situación de necesidad que sí está prevista en el ordenamiento de la Seguridad Social, al protegerse mediante las prestaciones por desempleo, sean contributivas o asistenciales, que sí tienen en cuenta el número de hijos a cargo para la determinación de su cuantía, si bien el tope se sitúa en dos o más hijos, sin que la existencia de más de dos incremente la percepción del desempleado con derecho a percepción. Se protege por tanto la reducción de ingresos que supone la pérdida del trabajo

---

<sup>39</sup> Cfr. UNICEF, *Cuadro de propuestas contra la pobreza infantil 2014*.

con tope objetivo de necesidad de sostenimiento en dos hijos, sin que se tenga en cuenta el incremento de gastos que supone el contar con hijos a partir del segundo.

Se observan así las siguientes quiebras o lagunas:

- El mero hecho de las necesidades aparejadas al sostenimiento de un menor de 18 años no está prevista por sí misma.
- Las diferencia en cuantía, no equitativas, entre menores con y sin discapacidad, cuando se trata de su sostenimiento mínimo.
- En el caso de la cobertura indirecta prevista en la protección por desempleo, el tener menores a cargo se tiene en cuenta al calcular la cuantía de la prestación contributiva por desempleo, pero la cuantía está topada con dos hijos, y no se incrementa a partir del tercero. Por tanto, las lagunas de cobertura en esta prestaciones existen: ya fuere por no tenerse en cuenta a los hijos a partir del segundo, ya por el paso de prestaciones por desempleo contributivas a subsidios asistenciales de menor cuantía, ya sea por el agotamiento de toda prestación o subsidio por el paso del tiempo al tratarse de familias con parados de larga duración.

Afortunadamente, de forma contemporánea a la elaboración de este trabajo, se prevé que la Seguridad Social anuncie cambios en la ayuda familiar, en el seno del Plan Integral de Apoyo a la Familia, con la finalidad, entre otras de mejorar la asignación por hijo a cargo<sup>40</sup>.

El ideal de cobertura pasaría por su conversión en universal a fin de garantizar que la prestación llegue a todas las familias independientemente de su renta, como ocurre en la mayor parte de los países europeos. Siendo conscientes de que este objetivo no se contempla en este plan integral, lo esperable es que se incremente la cuantía por menor a cargo, y que la misma alcance una cuantía significativamente mayor a la actual, 24,25 euros, no

---

<sup>40</sup> En el Congreso se han registrado iniciativas para modificar la asignación por hijo a cargo: UPyD presentó una proposición no de ley para que se establezca una prestación por hijo de carácter universal “con dotación suficiente para garantizar el correcto desarrollo de los menores”. Por otro lado CiU sostiene que la prestación actual de 24,25 euros mensuales debería aumentar a cien, como en muchos países europeos. En la proposición de ley de la formación catalana, además, se aboga por elevar los límites de renta para que más familias puedan cobrar la ayuda. CiU defiende pasar del actual límite de ingreso de 11.519 euros a 25.400.

debiendo ser menor de 100 euros (en 104 euros se sitúa la media europea<sup>41</sup>) y que, a la vez, se incremente el límite de ingresos familiares para percibirla.

En todo caso, la expectativa de futuro debería pasar por reformular todas las prestaciones del Sistema de Seguridad Social referentes a la familia y a la maternidad, incluyendo en esa reformulación a las prestaciones de muerte y supervivencia.

### **3.2. La pendiente reformulación integral de las prestaciones de muerte o supervivencia**

La pensión de viudedad viene a proteger a los familiares supervivientes para compensar la pérdida de ingresos que tiene lugar como consecuencia del fallecimiento del cónyuge (o pareja de hecho), siempre y cuando este último reúna requisitos de alta y cotización establecidos legal o reglamentariamente.

En cuanto a la acción protectora, se traduce en una pensión vitalicia mensual a favor del cónyuge supérstite – salvo el caso de la prestación temporal de viudedad, contemplada en el artículo 174 bis de la Ley General de Seguridad Social – cuya cuantía se calcula al aplicar un porcentaje del 50, 52, 60 o 70 por cien a la base reguladora (aproximadamente los ingresos medios que percibía el causante) dependiendo de las circunstancias del causante y del beneficiario.

La primera vez que en España se reguló una prestación por muerte y supervivencia fue en la Ley de Accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1900, que recogía en su artículo 5 una ayuda para los gastos de sepelio y una indemnización a tanto alzado para la viuda, hijos y otros familiares del trabajador fallecido en accidente de trabajo, cuya cuantía se establecía en relación con el salario medio del sujeto causante.

Con la Ley de Accidentes de Trabajo de 10 de enero 1912 se convirtió esta indemnización en una renta de carácter vitalicio para la viuda y ascen-

---

<sup>41</sup> Según el informe *Evolución de la familia en Europa 2014*, del Instituto de Política Familiar (IPF): Luxemburgo concede 216 euros/mes, Alemania 184, Austria 131 e Irlanda 130. Hay naciones incluso, como Finlandia y Dinamarca, que van aumentando la asignación según la edad del niño. En cuanto al número de familias que se benefician de estas ayudas, en España sólo la reciben una de cada 10 familias, frente a la media de la situación europea: ocho de cada diez familias las reciben.

dientes y en una de carácter temporal para los descendientes y hermanos menores huérfanos. La prestación se amplió a la muerte causada por enfermedad profesional mediante la Ley de Enfermedades Profesionales de 1936 y la protección por muerte común se recogió en 1938 con la aprobación de la Ley de Subsidios Familiares. El 16 de junio de 1954 se aprobó el Reglamento General de Mutualidades Laborales, cuyas prestaciones por muerte del trabajador tenían carácter complementario de las anteriormente citadas al reconocer el legislador la insuficiencia de las cuantías establecidas hasta el momento, y fue en 1956 cuando con la aprobación del Reglamento de Accidentes de Trabajo (aún vigente), se contempló por primera vez un mecanismo protector completo para la familia del fallecido en accidente de trabajo, al establecerse una prestación vinculada al salario perdido del causante.

El gran cambio normativo de la prestación por muerte y supervivencia se dio con la Ley de bases de la Seguridad Social de 1963, que establecía una pensión de carácter asistencial para situaciones de necesidad (requería que la viuda fuese mayor de 40 años, que estuviera incapacitada para trabajar o que tuviera hijos menores a su cargo) y un subsidio de viudedad de carácter contributivo, pero es con la Ley 24 de 1972 con la que se establece definitivamente el carácter contributivo derivado de la pensión de viudedad, reconociéndose a toda mujer que quedara viuda con independencia de sus circunstancias, si el causante reunía los requisitos de cotización establecidos.

Desde el año 1984 se establece por primera vez el derecho de los hombres (no incapacitados para el trabajo) a percibirla, después de la Sentencia 103/1983 del Tribunal Constitucional y en el año 2007 se incorporó a las parejas de hecho entre los beneficiarios de la misma.

Esta evolución legislativa de las prestaciones por muerte y supervivencia se ha caracterizado por una progresiva ampliación tanto del elenco de beneficiarios de la prestación como de las situaciones protegidas. Sin embargo, apenas se han modificado los perfiles generales de la prestación ni se ha replanteado en profundidad el acceso a la misma a pesar de los profundos cambios sociales que se han producido en la familia y en los modelos de familia, especialmente con la progresiva incorporación de la mujer al mercado laboral. Estos cambios requieren modificaciones normativas que estén a la altura de las nuevas circunstancias sociales y económicas y que

permitan que las hasta ahora prestaciones de muerte y supervivencia se inserten en el conjunto de sistemas de protección permitiendo dar una mejor respuesta a las necesidades familiares de la sociedad actual, eliminando duplicidades de protección, restringiendo el acceso a aquellos sujetos que objetivamente no la necesitan y que aún percibiendo rentas elevadas sean además beneficiarios de la pensión de viudedad, al ser esta compatible con las demás rentas o pensiones (art. 179 TRLGSS).

Desde que se regularan como prestaciones asociadas al salario del fallecido, en el año 1956 con el Reglamento de Accidentes<sup>42</sup>, han ido sucediéndose otras con el objetivo de adaptarse a las realidades sociales imperantes en cada momento<sup>43</sup>. Desde aquellos comienzos la pensión de viudedad se sustentaba sobre un modelo familiar único y una estructura de mercado laboral caracterizado por la figura del hombre trabajador y la mujer dedicada a atender las responsabilidades familiares, sin incorporarse, salvo esporádica y residualmente, al mercado de trabajo. De esta forma la pensión de viudedad era concebida como una ayuda económica de subsistencia para las mujeres que durante toda su vida se habían dedicado a las tareas domésticas<sup>44</sup>. Sin embargo, el “paso del tiempo y los cambios producidos en la sociedad han hecho que los agentes sociales se pregunten en numerosas ocasiones acerca de la virtualidad de las prestaciones de muerte y supervivencia” y muy especialmente la pensión de viudedad<sup>45</sup>.

---

<sup>42</sup> Decreto de 22 de junio (BOE 15-7-56, nº197).

<sup>43</sup> LLORENTE ÁLVAREZ, A., “¿La reformulación de las prestaciones de muerte y supervivencia era esto?: Análisis de las modificaciones incorporadas por la Ley 27/2011 en estas prestaciones” en García Perrote Escartín, I. y Mercader Uguina, J. (dirs.), *La Reforma de la Seguridad Social 2011*, Lex Nova, Valladolid, 2011, pp. 205 y ss.

<sup>44</sup> CRUZ VILLALON, J., “La modernización de las prestaciones por la viudedad y orfandad” en Monereo Pérez, J. L., *La seguridad social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras*, Comares, Granada, 2008, pp. 892.

<sup>45</sup> En palabras del estudio de MERCADER UGUINA, J. (coord.), *Análisis de la compatibilidad de prestaciones del Sistema De Seguridad Social y el trabajo: balance y propuestas de reforma (Parte II)*, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Madrid, 2011, en su p. 228 y en la nota núm. 3, que señala literalmente y nos recuerda que el Pacto de Toledo, en su Recomendación XII ya establecía la necesidad de elevar la edad máximo de permanencia en el percibo de las pensiones de orfandad y las mejoras de las pensiones de viudedad en el caso de menores ingresos; a este Pacto le siguen en la misma línea el Acuerdo Social de 2001, el Acuerdo Social de 13 de julio de 2006, en el que se establece que la pensión de viudedad debería recuperar su carácter de renta de sustitución y reservarse para aquellas situaciones en las que el causahabiente contribuía efectivamente al sostenimiento de la familia; el Documento sobre revisión del Pacto de Toledo presentado por el Gobierno el 29 de enero de 2010 en

Las prestaciones por muerte y supervivencia están en el punto de mira del legislador, con el objeto de su reforma, desde hace años, pero, como señala la doctrina, es el ejemplo paradigmático de un deseo insatisfecho, pues la voluntad de reformulación íntegra de la pensión de viudedad está grabada a fuego en la mente del legislador, pese a que nunca haya llegado a alcanzarse<sup>46</sup>.

En igual situación de deseo no alcanzado se encuentra de nuevo el legislador en la Ley 40/2007, último texto normativo que incorporó reformas importantes en materia de muerte y supervivencia, donde era consciente de que se trataba de una reforma provisional y en su Disposición Adicional 25<sup>47</sup> señalaba: “El Gobierno, siguiendo las recomendaciones del Pacto de Toledo, elaborará un estudio que aborde la reforma integral de la pensión de viudedad”, en la línea, presumiblemente, de recuperar el carácter de renta de sustitución en caso de necesidad; una reforma integral de las prestaciones de muerte y supervivencia siguiendo las recomendaciones del Pacto de Toledo 2011 y, sin embargo, no se ha producido avance relevante alguno en esta materia.

La pensión de viudedad presenta una serie de rasgos característicos que la hacen ciertamente peculiar. Se trata de una pensión que, siendo contributiva, parte de una situación de necesidad presunta, no está condicionada por la existencia de situación real de necesidad o de dependencia económica por parte de quien sobrevive al sujeto causante que le asegure un mínimo de rentas. Su función sigue siendo, por tanto, la de compensar el daño que habrá de suponer la ausencia o disminución de ingresos de los que era partícipe el cónyuge superviviente (o pareja de hecho).

---

el que se hace desaconsejable una reforma de las pensiones en la línea del resto de países europeos puesto que las mujeres no tienen un peso similar al de los hombres en el mercado laboral, pero recoge la posibilidad de establecer una relación más flexible entre las rentas del trabajo y la pensión de viudedad, de modo que se mejore la situación de los pensionistas que reciban una única renta; por último el Pacto de Toledo de 2011, en el que se discute y tratan de convivir dos tendencias al respecto de las prestaciones de muerte y supervivencia: aquella que considera que estas prestaciones son de naturaleza contributiva y aquella que considera que son prestaciones de naturaleza asistencial.

<sup>46</sup> En palabras de LLORENTE ÁLVAREZ, A. “¿La reformulación...”, cit., p. 247.

<sup>47</sup> Como puede comprobarse en la Disposición adicional 25<sup>a</sup> de la Ley 40/2007, que bajo la rúbrica “Reforma integral de la pensión de viudedad” señala que el Gobierno, siguiendo las recomendaciones del Pacto de Toledo, elaborará un estudio que aborde la reforma integral de la pensión de viudedad.

Sin embargo, las últimas reformas legislativas han introducido tímidamente el criterio de la dependencia económica como requisito de acceso a la pensión o como criterio modulador de la cuantía de la prestación, y así se aumentó del porcentaje general aplicable a la base reguladora de la pensión de viudedad, del 52%<sup>48</sup> al 70% si la pensión de viudedad constituye la principal o única fuente de ingresos del pensionista y además si tienen cargas familiares, siempre que no se supere un determinado límite de ingresos<sup>49</sup>. Por último, y no por ello menos importante, sino todo lo contrario, hay que hacer alusión a la introducción realizada por la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, respecto de las parejas de hecho. En este caso, la norma condiciona el acceso a la prestación a la previa acreditación de una situación de necesidad generada con la muerte del causante (art. 174.3 LGSS).

A las anteriores características de esta pensión se añade que la realización de cualquier tipo de trabajo por parte del sujeto beneficiario de la pensión de viudedad es perfectamente compatible con la percepción de la misma, y además la pensión es compatible con el resto de prestaciones del sistema.

Sobre estos peculiares caracteres, se han planteado en los últimos años distintas propuestas que la doctrina jurídica y económica propone de cara a la reformulación de la pensión de viudedad, entre otras las siguientes:

- El mantenimiento y reforzamiento de su carácter contributivo incrementando los periodos de cotización para dificultar el acceso a edades tempranas en las que es más fácil la cobertura mediante ren-

---

<sup>48</sup> De nuevo, la LPPGGE para 2015 vuelve a retrasar la aplicación de lo previsto en la disposición adicional trigésima de Ley 27/2011, que estableció una mejora de las pensiones de viudedad, para determinado colectivo de pensionistas, mejora consistente en situar el porcentaje aplicable a la base reguladora en un 60 % (frente al 52 % establecido en la actualidad), siempre que el pensionista tuviese una edad igual o superior a 65 años, no percibiese otra pensión pública, ni ingresos por la realización de trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia y siempre que los rendimientos o rentas percibidos por el pensionista no superen, en cómputo anual, el límite de ingresos que esté establecido en cada momento para ser beneficiario de la pensión mínima de viudedad. No obstante, las previsiones normativas han venido siendo objeto de suspensión desde la vigencia de la Ley 27/2011, suspensión que también resulta de aplicación en el ejercicio 2015, en razón de lo establecido en la disposición adicional octogésima segunda LPGE 2015.

<sup>49</sup> Art. 31.2 Decreto 3158/1966, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General que determina la cuantía de las prestaciones económicas del régimen general de la Seguridad Social y condiciones para el derecho a las mismas, BOE 30-12-66, n. 312.

tas del trabajo, reforzando, no obstante, los elementos asistenciales desde el punto de vista del beneficiario.

- Modular el percibo de la prestación y su cuantía en atención a las rentas percibidas por el trabajo, de forma que de esa forma sea verdaderamente sustitutiva de rentas e introducir la edad como elemento configurador el acceso pensión de viudedad<sup>50</sup>.
- La existencia de dependencia económica real del fallecido, para ello Mercader propone los mismos parámetros económicos que ya el legislador tuvo en cuenta para la protección de las parejas de hecho<sup>51</sup>. En otras propuestas se establecen límites superiores para evitar que los perceptores de rentas altas puedan beneficiarse de la pensión de viudedad<sup>52</sup>.
- Replantearse profundamente también el carácter vitalicio de esta prestación, dejándolo sólo para supuestos en los que quedase demostrada su necesidad, e incorporar al ordenamiento jurídico la función transicional para permitir la adaptación del cónyuge

---

<sup>50</sup> MERCADER UGUINA, J., *Análisis de la compatibilidad...*, cit. p. 238 y PIÑEYROA DE LA FUENTE, A.J., “Doctrina constitucional y evolución de la cobertura de la pensión de viudedad en España”, *Relaciones Laborales*, n. 10, 2010.

<sup>51</sup> En la Ley 40/2007, para que las parejas de hecho pudieran tener derecho a la pensión de viudedad, se establecía que era necesario que:

- “los ingresos del beneficiario durante el año anterior no deberían alcanzar el 50% de la suma de los propios y de los del causante”. Se modifica este porcentaje al 25% cuando no se tienen hijos comunes con derecho a orfandad con independencia de la cuantía exacta que suponga este porcentaje”.

- Alternativamente, se reconocía el derecho a la pensión de viudedad, cuando los ingresos del sobreviviente (rendimientos de trabajo y de capital, y de carácter patrimonial, en los términos en los que se computan para reconocer el complemento por mínimos) sean inferiores a 1,5 veces el SMI, aumentando 0,5 por cada hijo común con derecho a orfandad. En este supuesto se prevé además, que si a lo largo del percibo de la prestación se supera estos límites, el derecho al percibo de la prestación queda suspendido (así lo ha entendido la doctrina pero no está regulado expresamente), recuperándolo cuando los ingresos vuelvan a disminuir.

<sup>52</sup> Como debería” limitar la compatibilidad de la pensión de viudedad en el caso de percibir rentas (de todo tipo) superiores a 2.438 euros”, la cuantía máxima a la que puede ascender la pensión de viudedad, lo que supondría una primera medida que asegurara que sólo perciben la pensión de viudedad aquellos que efectivamente la necesitan, en la propuesta de ACOSTA LOZANO, A. “La pensión de viudedad, una propuesta de cambio normativo, en Seguridad Social”, *Blog ¿Hay Derecho?*, disponible en <http://hayderecho.com/2013/12/20/la-pension-de-viudedad-una-propuesta-de-cambio-normativo/>.

superviviente a la nueva situación, como indica Ojeda Avilés<sup>53</sup>. Esto supondría el introducir una pensión de viudedad de ajuste, en la propuesta de Mercader Uguina, de duración de un año para beneficiarios sin dependencia económica y con la finalidad de ajustar los desequilibrios que produce el fallecimiento del causante. Junto a esta pensión de viudedad de ajuste, se incluiría, para los casos de dependencia económica, y en función de la edad de beneficiario: una pensión de viudedad temporal, con un límite de dos años respecto a los beneficiarios con edades comprendidas entre los 18 y los 49; plazo que se entiende razonable para encontrar empleo o los recursos necesarios para vivir. La pensión pasaría a ser vitalicia cuando el beneficiario ya contase con 50 o más años –hasta la edad de jubilación– en el momento del fallecimiento del causante<sup>54</sup>; no obstante, aunque vitalicia, se le aplicarían diferentes porcentajes en función de la dependencia económica e ingresos del beneficiario.

- Otras propuestas establecen un límite de edad superior para el acceso a la pensión de viudedad, mirando para ellos modelos comparados: en Bélgica se establece una edad mínima de 45 años, en Francia de 55, mientras que en Alemania se reconocen dos tipos de prestaciones, una del 55% de la potencial pensión de jubilación del causante para mayores de 45 años (o que tengan incapacidad permanente o hijos menores a su cargo) y otra del 25% durante dos años para aquellas viudas para menores de 45 años<sup>55</sup>.

En cuanto a las prestaciones por orfandad, en la actualidad y con la aprobación de la D.A. 1ª.1 de la Ley 27/2011, se da nueva redacción al artículo 175.1 LGSS según la cual, tendrán derecho a la pensión de orfandad cada uno de los hijos del causante:

- Menores de 21 años, siendo independiente hasta esa edad la realización de un trabajo o la percepción de otro ingreso y la cuantía que pudiera recibir el huérfano por ello; o mayores que tengan reducida

---

<sup>53</sup> OJEDA AVILÉS, A., “Reformulación de la pensión de viudedad” *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, n. 74, 2008, pp. 333-342.

<sup>54</sup> MERCADER UGUINA, J., *Análisis de la compatibilidad...*, cit. p.246 y ss.

<sup>55</sup> ACOSTA LOZANO, A., “La pensión de viudedad, una propuesta de cambio normativo”, cit.

su capacidad de trabajo en un porcentaje valorado en grado de incapacidad permanente absoluta o gran invalidez.

- En los casos en los que el beneficiario no efectúe trabajo lucrativo, o cuando realizándolo, los ingresos que obtenga resulten inferiores en cómputo anual, a la cuantía vigente para el SMI, en cómputo anual, podrá ser beneficiario de la pensión de orfandad hasta los 25 años.
- Además, si el beneficiario estuviera cursando estudios y cumpliera 25 años durante el transcurso del año escolar hasta el siguiente curso académico.

En la regulación actual de las pensiones de orfandad, éstas están superpuestas a las de viudedad, que es la preferente en régimen y cuantía. De acogerse las propuestas señaladas de modificación de la pensión de viudedad, lo más razonable de cara a la cobertura real de las necesidades de los huérfanos, sea dar preferencia a la orfandad frente a las pensiones de viudedad, tanto frente a las temporales “de ajuste” a los desequilibrios económicos tras el fallecimiento, como frente a las de viudedad temporales, no debiendo reducirse la cuantía de la de orfandad y, en todo caso, optándose por su incremento (en la actualidad el porcentaje es de un 20% sobre la base reguladora) cuando se trate de varios huérfanos, o el plantearse la posibilidad de incrementar el límite de ingresos percibidos por el huérfano por el trabajo que realiza por cuenta propia o ajena.

La puesta en marcha de algunas de las propuestas señaladas sobre la pensión de viudedad permitiría, sin subir las cotizaciones sociales, el destino de parte de los ingresos a la cobertura de situaciones de necesidad reales. En diciembre de 2014 sobre el total de pensiones, las prestaciones de viudedad suponían el 25,41%; y unidas a las de orfandad y a favor de familiares (del causante fallecido) alcanzan el 29,44% de total de pensiones:

Número de pensiones por clase de pensión (a 1º de cada mes)

PERIODO	INCAPACIDAD PTE.	JUBILACIÓN	VIUEDAD	ORFANDAD	F. FAMILIAR	TOTAL
2004	827.470	4.628.823	2.151.987	264.519	40.586	7.913.385
2005	845.960	4.770.504	2.182.229	261.526	39.691	8.099.910
2006	877.996	4.839.206	2.212.234	259.012	38.795	8.227.243
2007	902.901	4.895.541	2.240.301	257.568	38.005	8.334.316
2008	911.873	4.991.011	2.262.119	261.588	37.751	8.464.342
2009	930.881	5.087.586	2.281.270	266.546	37.836	8.604.119
2010	936.895	5.193.107	2.300.877	271.182	37.671	8.739.732
2011	942.883	5.289.994	2.319.204	275.993	38.203	8.866.277
2012	943.021	5.391.504	2.331.726	294.827	37.967	8.999.045
2013	933.433	5.513.570	2.345.901	315.013	38.049	9.145.966
2014	929.568	5.611.105	2.355.965	335.637	38.667	9.270.942

Fuente: Seguridad Social: Evolución mensual de las pensiones. Enero 2015.

Las reformas de las pensión de viudedad se reclaman no sólo desde el ámbito legislativo o de la doctrina jurídica, existen propuestas desde la OCDE, en que hay autores que proponen la posibilidad de plantearse que la pensión de viudedad abandone progresivamente el ámbito estrictamente contributivo, incorporando elementos asistenciales que se financiasen a través de transferencias del Estado, con sometimiento incluso a prueba de medios (OCDE 2010)<sup>56</sup>.

La revisión de las diferentes propuestas, lleva ineludiblemente al reforzamiento del carácter asistencial a fin de mejorar la cobertura de las situaciones familiares especialmente vulnerables, de aquellos pensionistas que sólo perciben una única renta, la de viudedad, y de ella depende su subsistencia. Al fin y a la postre, se trata de reformular la pensión de viudedad continuando la senda ya iniciada, aunque no perfeccionada por la Ley 40/2007 y continuada por la Ley 27/2011.

El que se aborde la protección por muerte y supervivencia, esto es, las prestaciones de viudedad y orfandad a continuación del análisis realizado de la adecuación de las prestaciones familiares obedece, como es fácil deducir, al hecho de que las prestaciones por muerte y supervivencia nacen para proteger a la familia o a las relaciones que se derivan de la misma, y,

<sup>56</sup> Tomado de AYUSO GUTIÉRREZ, M., GUILLEN ESTANY, M. y VALERO CARRERAS, D., "La sostenibilidad del sistema de pensiones en España desde la perspectiva de la equidad y la eficiencia", *Presupuesto y Gasto Público*, n. 71, 2013, pp. 193-204.

al igual que ocurre con las prestaciones familiares, la concepción de familia y el objetivo de protección de la misma en su conjunto son determinantes para configurar los mecanismos de protección que legalmente se pretendan regular para dar cobertura a las necesidades familiares, tanto en su extensión como en su intensidad protectora, y para ello han de contemplarse en su conjunto todas las prestaciones de naturaleza familiar que se otorgan dentro de nuestro sistema de protección, así, la posibilidad de generar una pensión de viudedad sólo es posible para los cotizantes con cónyuge o pareja de hecho y sólo se puede generar pensión de orfandad si se tienen hijos.

La misma recomendación número 13 del Pacto de Toledo de 2011, aspiraba a una cobertura completa de las necesidades familiares y recomendaba “homogeneizar y ordenar los límites de edad para el acceso y mantenimiento de derechos ligados a la cobertura familiar dentro del sistema de protección social”.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA LOZANO, A.: “La pensión de viudedad, una propuesta de cambio normativo, Blog *Seguridad Social, ¿Hay Derecho?*, disponible en <http://hayderecho.com/2013/12/20/la-pension-de-viudedad-una-propuesta-de-cambio-normativo/>.
- ALARCÓN CARACUEL, M. R., y GONZÁLEZ ORTEGA, S., “Los principios de organización de las pensiones públicas”, en AA. VV, *Pensiones sociales. Problemas y alternativas. IX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (T.II)*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1999
- ALONSO OLEA, M. y TORTUERO PLAZA, J. L.: *Instituciones de Seguridad Social*, Ed. Cívitas, Madrid, 2000.
- ALONSO, D. y PAZOS, M. “Equidad y eficiencia en el sistema español de pensiones: una revisión crítica”, *Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, n. 4, 2010, pp. 3-46
- ALONSO-OLEA GARCÍA, B.: “Los complementos para pensiones inferiores a la mínima”, en García Perrote, I. y Mercader Uguina, J. R. (coord.), *La Reforma de la Seguridad Social 2011*, Lex Nova, Valladolid, 2011, pp. 309-326.
- ARAGÓN GÓMEZ, C.: “Modificaciones introducidas por la Ley 40/2007 en la pensión de orfandad”, en Mercader Uguina, J.R. y Trillo García, A., *Aspectos prácticos de la Reforma de la Seguridad Social*, Lex Nova, Valladolid, 2008, pp. 292-329.

- AYUSO GUTIÉRREZ, M., GUILLEN ESTANY, M. y VALERO CARRERAS, D.: “La sostenibilidad del sistema de pensiones en España desde la perspectiva de la equidad y la eficiencia”, *Presupuesto y Gasto Público*, n. 71, 2013, pp. 193-204.
- BEVERIDGE, W.H.: *Report on Social Insurance and Allied Services*, His Majesty’s Stationery Office, Londres, 1942.
- BRALAYOVA, B.: *Crise et Protection Sociale en Europe*, Ed. Caisse Nationale des Allocations Familiales, Direction des relations internationales, París, 2011.
- BARRIOS BAUDOR, G.: “La pensión de jubilación mínima: el complemento a mínimos”, en López Cumbre, L. (coord.), *Tratado de Jubilación. Homenaje al profesor Luis Enrique de la Villa Gil con motivo de su jubilación*, Madrid, Iustel, 2007, pp. 937-970.
- BOVER, O.: “Encuesta Financiera de las Familias: descripción, métodos y resultados preliminares”, *Boletín Económico del Banco de España*, n. 9, 2004, pp. 9-32.
- CALERO, J. y CHOI, A.: “Exclusión social de los hogares con hijos. Incidencia de la crisis económica” en Navarro, V. (dir.) y Clua-Losada, M. (Codir.), *El impacto de la crisis en las familias y en la infancia*. Observatorio Social de España. Ariel, Madrid, 2012.
- CRUZ VILLALON, J. La modernización de las prestaciones por la viudedad y orfandad, en MONEREO PEREZ, J.L. *La seguridad social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras*, Comares, Granada, 2008.
- DOMÍNGUEZ, M. y GONZÁLEZ, M. J. (UPF) “El impacto de la crisis en el bienestar social de la infancia en España.” En: Navarro, V. (Dir.) y Clua-Losada, Mónica (Codir.). *El impacto de la crisis en las familias y en la infancia*. Observatorio Social de España. Ariel, Madrid, 2012.
- EDUCO: *Niñas y niños: los más vulnerables en todas las comunidades autónomas. El bienestar de la Infancia en España 2014*. Educo, Barcelona, 2014.
- ESPING-ANDERSEN, G.: “A child-centred social investment strategy”, *Why we need a new welfare state*. Nueva York, Oxford University Press, 2002, pp. 26-67.
- CANTÓ SÁNCHEZ, O. y AYALA CAÑÓN, L.: *Políticas públicas para combatir la pobreza infantil en España: análisis de impacto*, UNICEF, Madrid, 2014.
- DESDENTADO BONETE A.: “La nostalgia del sistema; reflexiones sobre el Derecho de la Seguridad Social en una época de crisis”, en AA.VV., *Reforma laboral, judicial y derechos fundamentales. Estudios en homenaje a Juan Antonio Linares Llorente*, CGPJ, Madrid, 1997, pp. 473-486.
- FERNÁNDEZ ORRICO, F.J.: “Aproximación gradual entre la pensión mínima de jubilación contributiva y la pensión no contributiva: nuevos ajustes en la reforma del complemento por mínimos”, en AAVV, *VIII Congreso Nacional AESSS. La reforma de las pensiones en la Ley 27/2011*, Murcia, Laborum, 2011.

- FERNÁNDEZ ORRICO, F. J.: “Condiciones incorporadas al complemento por mínimos de las pensiones contributivas a partir de 2013”, *Revista Doctrinal Aranzadi Social*, vol. 5, n.6, 2012, pp. 135-164.
- GARCÍA PERROTE, I.: “Antecedentes normativos y aparición del sistema de Seguridad Social en España”, en AA.VV., *Derecho de la Seguridad Social*, Tirant lo Blanch, Valencia 2002.
- GETE CASTRILLO, P.: *El nuevo derecho común de las pensiones públicas*, Valladolid, Lex Nova, 1997.
- GÓMEZ GÓMEZ-PLANA, A.: “Supuestos relevantes en política fiscal. El caso de las cotizaciones sociales”, *Revista de Economía Aplicada*, vol. 15, n. 40, 2006, pp. 35-65.
- IMSERSO 2014: *Pensiones no contributivas de la Seguridad Social*, disponible en <http://www.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/infene2014.pdf>.
- INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION: “Social Security Systems: Responding to the crisis”, *Social Policy Highlight*, n. 10, 2009.
- INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION: “Coping with the crisis: Managing social security in uncertain times”, *The ISSA Crisis Monitor Project*, Geneva, 2012.
- OCDE (2010): “Economic survey of Spain 2010”, *OECD Economic Surveys*, vol. 19, 2010.
- OIT: *World Social Security Report 2010/11: Providing coverage in times of crisis and beyond*, International Labour Office, Geneva, 2010.
- OJEDA AVILÉS, A.: “Reformulación de la pensión de viudedad”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, n. 74, 2008, pp. 333-342.
- LAPARRA, M. y AYALA, L.: *El sistema de garantía de ingresos mínimos y la respuesta urgente que requiere la crisis social*, Fundación FOESSA, Madrid, 2009.
- LLORENTE ÁLVAREZ, A.: “¿La reformulación de las prestaciones de muerte y supervivencia era esto?: Análisis de las modificaciones incorporadas por la Ley 27/2011 en estas prestaciones”, en García Perrote, I. y Mercader Uguina, J.R. (coord.), *La Reforma de la Seguridad Social 2011*, Lex Nova, Valladolid, 2011.
- MALGESINI REY, G.: *Informe sobre los sistemas de Rentas Mínimas en España*, EAPN, Madrid, 2014, disponible en [http://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/recursos/1/1410503349\\_emin\\_informe\\_septiembre\\_2014.pdf](http://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/recursos/1/1410503349_emin_informe_septiembre_2014.pdf)
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL: *La Seguridad Social en el umbral del siglo XXI*, Ministerio de Trabajo y Seguridad, Madrid, 1996.
- MOREL, N. et alt.: “Beyond the welfare state as we knew it?”, *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*, Policy Press, Bristol, 2012.

- MERCADER UGUINA, J. (coord.): *Análisis de la compatibilidad de prestaciones del Sistema De Seguridad Social y el trabajo: balance y propuestas de reforma (Parte II)*, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Madrid, 2011.
- RODRIGUEZ CABERO, G.: *Valoración del sistema de Rentas mínimas en España*, Comisión Europea, Octubre, 2009.
- RUESCABENITO, S.M. (Dir.), CARBAJO VASCO, D., PERAGÓN LORENZO, L.; SILVA BICHARA, J y PÉREZ TRUJILLO, M.: “Hacia un nuevo modelo de financiación de la Seguridad Social” (I) y (II), Ministerio de Empleo y Seguridad Social, disponible en <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/174266.pdf>
- SIIS.: *Políticas de apoyo a la familia en la Unión europea y en la CAPV*, Observatorio de Familia, Centro de Estudios y documentación SIIS, Fundación Eguia-Careana, Julio 2012.
- VICENTE PALACIO, A.: “Los complementos de pensiones y la pensión mínima de la Seguridad Social”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, n. 29-30, 2012.



# IV. UNA REFORMA FISCAL PARA EL SOSTENIMIENTO DEL ESTADO DE BIENESTAR

PILAR NAVAU MARTÍNEZ-VAL

## 1. INTRODUCCIÓN

Como es sabido, un Estado social como el que proclama el artículo 1.1 de nuestra Constitución<sup>1</sup>, se caracteriza por reconocer y proteger los derechos sociales. Particularmente, el Estado de bienestar, como concreción del Estado social, garantiza estos derechos detrayendo su satisfacción del mercado, y proveyéndolos mediante los correspondientes programas de gasto público<sup>2</sup>. El punto de partida de este capítulo es que, para que estos derechos sociales queden plenamente garantizados, resulta imprescindible no solo la existencia de una adecuada política de gasto público, sino que, además, su financiación, básicamente a través del sistema tributario, sea “justa”, en el sentido que proclama el artículo 31.1 de nuestra Constitución<sup>3</sup>. Ingreso y gasto público no son sino dos caras de un mismo fenómeno: la actividad financiera pública. Y es este fenómeno financiero, en su globalidad, el que,

---

<sup>1</sup> “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”. Constitución Española de 27 de diciembre de 1978.

<sup>2</sup> De acuerdo con el art. 31.2 de la Constitución Española (27 de diciembre 1978), “El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos”.

<sup>3</sup> Artículo 31 de la Constitución Española (27 de diciembre 1978): “1. Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio (...)”.

por imperativo constitucional, debe orientarse a garantizar plenamente los derechos sociales proclamados en la Constitución<sup>4</sup>.

En este capítulo analizaremos tanto las reformas tributarias acometidas en España durante la reciente recesión –desde el año 2010 al 2013–, como las principales líneas de reforma aprobadas en el otoño de 2014 y que conforman la llamada “Reforma Fiscal de 2014”, diseñada por el gobierno para coadyuvar a la salida de España de la crisis económica y para la reactivación de la economía<sup>5</sup>.

El objetivo final de este análisis será valorar la constitucionalidad de las citadas medidas tributarias, y, particularmente, su compatibilidad con el principio de equitativa asignación de los recursos públicos consagrado en el art. 31 de la Constitución y, en consecuencia, su idoneidad para garantizar los derechos sociales reconocidos en la cláusula de Estado social.

---

<sup>4</sup> La inextricable conexión entre ingreso y gasto público ya fue expuesta en España, con carácter previo a la aprobación de la Constitución Española de 1978, por VICENTE-ARCHE, para quien “existe una íntima relación entre el concepto de gasto público y el concepto constitucional de tributo, hasta el punto de que el segundo depende del primero (...). Los gastos públicos y la contribución a su sostenimiento se vinculan recíprocamente a nivel de la normativa constitucional” (VICENTE-ARCHE, F., “Notas sobre gasto público y contribución a su sostenimiento en la Hacienda Pública”, *Cívitas. Revista Española de Derecho Financiero*, n. 3, 1974, p. 538).

El art. 31 de la Constitución Española, al engarzar los principios materiales de justicia tributaria de su apartado 1 con los de justicia en el gasto público, que establece en su apartado 2, no se limita a proporcionarles una simple unidad formal, sino a reforzar su concepción unitaria, no sólo a nivel lógico, sino asimismo con una profunda significación jurídica (MARTÍN DELGADO, J.M., “Derecho Tributario y sistema democrático”, *Lección de Apertura del Curso Académico 1983-1984*, Universidad de Málaga, 1983, p. 141 y ss). Como ha señalado recientemente la doctrina más autorizada (MARTÍN QUERALT et al, *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, Tecnos, Madrid, 2011), “existe un engarce constitucional entre ingresos y gastos públicos, de forma que los principios de justicia aplicables en sus respectivos ámbitos sólo alcanzarán su verdadera dimensión cuando se integren, en una visión globalizadora, como principios de justicia financiera” (p. 37).

<sup>5</sup> Se trata de la Ley 26/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifican la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el Texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de no Residentes (aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2004, de 5 de marzo), y otras normas tributarias; la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades; y la Ley 28/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifican la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias, la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales, y la Ley 16/2013, de 29 de octubre, por la que se establecen determinadas medidas en materia de fiscalidad medioambiental y se adoptan otras medidas tributarias y financieras.

## 2. REFORMAS TRIBUTARIAS Y CRISIS ECONÓMICA EN ESPAÑA

Las reformas fiscales aprobadas en España en el cuatrienio 2010-2013 han estado fuertemente condicionadas por las recomendaciones del Consejo de la Unión Europea, en el contexto del procedimiento por déficit excesivo iniciado contra España en 2009<sup>6</sup>.

Dado el nuevo marco normativo de la Unión Europea sobre disciplina presupuestaria, aprobado entre los años 2011 y 2012<sup>7</sup>, España se encontraba ante el imperativo de seguir las recomendaciones del Consejo de la Unión

---

<sup>6</sup> En 2008 el déficit español ya se situó en el 3,4 por 100 del PIB, por encima del límite del 3 por 100 del PIB marcado en el Protocolo nº 12 Anejo al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DOUE 30-3-2010, en adelante, TFUE). Como se preveía que España –como así ocurrió– continuaría superando el umbral del 3 por 100 del PIB en ejercicios sucesivos, en 2009 la Comisión Europea presentó el informe al que se refiere el art. 126.3 TFUE, y el Consejo, declaró la existencia de un déficit excesivo en España, dirigiendo a nuestro país una recomendación para su corrección en 2012 a más tardar. No obstante, la dureza de la recesión llevó a la Comisión y al Consejo a adoptar una recomendación revisada, en la que se ampliaba el plazo concedido a nuestro país. Y eso, a pesar del elevado déficit público con el que se fueron cerrando los presupuestos de las Administraciones Públicas españolas: en 2009 se situó en el 11,1% del producto interior bruto (PIB), en 2010, en el 9,24% del PIB, en 2011 el 8,9 % del PIB y en 2012 el 10,6% del PIB. Particularmente delicada fue la situación en 2011, al detectarse, por la caída de ingresos públicos derivada de la reducción de la actividad económica, una desviación de tres puntos sobre el objetivo de déficit marcado por las instituciones comunitarias (lo que llevó al gobierno a medidas drásticas, que se comentarán después, sobre todo el Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre). El Consejo fue concediendo a España prórrogas sucesivas para la corrección del déficit excesivo. Hasta que, en la última recomendación, se sitúa en 2016 la fecha límite concedida a España para reducirlo por debajo del 3 por 100 del PIB.

<sup>7</sup> Este nuevo marco normativo es el conocido como “Six Pack”, el llamado “Two Pack” y el Tratado para la Estabilidad, la Coordinación y la Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria de 3 de marzo de 2012. El “Six Pack” lo conforman los Reglamentos (UE), nº 1173/2011, del Parlamento Europeo y el Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro; el nº 1174/2011, del Parlamento Europeo y el Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos de la zona euro; el nº 1175/2011, del Parlamento Europeo y el Consejo, de 16 de noviembre de 2011, que modifica el Reglamento (CE) nº 1466/1997; el nº 1176/2011, del Parlamento Europeo y el Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos; y el nº 1177/2011, del Parlamento Europeo y el Consejo, de 8 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1467/1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo. Y también la Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

Europea en el marco de ese procedimiento. En esas recomendaciones, el Consejo iba fijando a España correcciones anuales a su saldo presupuestario. Y España, por su parte, estaba obligada, en respuesta a esas recomendaciones, a presentar informes al Consejo acerca de cómo las estaba cumpliendo. Estos informes, de acuerdo con la recién reformada normativa comunitaria, debían incluir “en relación con el gasto y los ingresos públicos (...), objetivos coherentes con la recomendación del Consejo”<sup>8</sup>. Por tanto, una de las obligaciones de España, en el curso de este procedimiento, era presentar al Consejo nuevas medidas legislativas nacionales dirigidas, tanto desde el lado del ingreso –sistema tributario– como desde el gasto público, a cumplir con el ajuste del saldo presupuestario fijado en la pertinente recomendación. En caso contrario, España podía ser objeto de fuertes multas<sup>9</sup>.

La Comisión Europea, por su parte, ha ejercido también un importante papel en este complejo procedimiento por déficit excesivo, recomendando

---

El llamado “*Two Pack*”, por su parte, lo conforman dos Reglamentos, el Reglamento (UE) n° 473/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro. Y el Reglamento (UE) n° 472/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimente o corra el riesgo de experimentar graves dificultades.

Finalmente, estaría el Tratado para la Estabilidad, la Coordinación y la Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (en adelante *TECG*), firmado el 3 de marzo de 2012 por todos los países de la Unión Europea, a excepción de Reino Unido y la República Checa. Mediante su publicación en el BOE (BOE n° 29, de 2 de febrero de 2013), se ha incorporado al ordenamiento español. Su entrada en vigor, al haber sido ratificado por doce de los Estados firmantes, se produjo el 1 de enero de 2013. Véase, sobre estas reformas, GARCÍA ROCA, J., “El principio de estabilidad presupuestaria y la consagración constitucional del freno al endeudamiento”, *Crónica Presupuestaria*, n. 1, 2013, pp. 40-92.

<sup>8</sup> Art. 3.5 del Reglamento (CE) n° 1467/97 del Consejo relativo a la aceleración y clarificación de la aplicación del procedimiento de déficit excesivo, reformado por el Reglamento (UE) n° 1177/2011, del Parlamento Europeo y el Consejo, de 8 de noviembre de 2011.

<sup>9</sup> En el nuevo procedimiento por déficit excesivo, reformado por el “*Six Pack*”, las sanciones no solo se imponen al final del procedimiento, sino también durante la tramitación del mismo, con carácter preventivo. Si, una vez iniciado el procedimiento, a juicio del Consejo, el Estado no ha adoptado medidas efectivas para corregir el déficit excesivo, se prevén multas de importe equivalente al 0,2 por 100 del PIB. Si, en una fase ulterior del procedimiento, el Estado vuelve a fallar en el cumplimiento de las recomendaciones del Consejo para atajar el déficit excesivo, puede ser nuevamente sancionado con multa equivalente al 0,2 por 100 del PIB. Vid. artículo 8 del Reglamento (UE) 1173/2011.

al Consejo, a la vista de los informes presentados por el Estado incumplidor, la concesión o no de prórrogas, así como la imposición, en su caso, de sanciones. En el caso de España, cuando la Comisión recomendó prorrogar hasta 2016 el plazo para rebajar el déficit por debajo del 3% del PIB, también instó a las autoridades españolas a “la realización sistemática de revisiones del gasto y del sistema tributario”<sup>10</sup>.

De ahí que las reformas tributarias, dirigidas a potenciar los ingresos públicos, se convirtieran en un imperativo para los gobiernos españoles del período de crisis –2010 a 2013– para poder cumplir con los ajustes presupuestarios marcados por las recomendaciones de la Comisión y del Consejo. España se encontraba obligada, jurídicamente, por las citadas recomendaciones. No obstante –y sin perjuicio de un análisis más profundo que se realizará más abajo–, conviene dejar claro desde un principio que, si bien España estaba obligada a revisar el sistema tributario, con el fin de generar mayores ingresos que ajustaran el saldo presupuestario, sí ha mantenido intacta su soberanía en cuanto al tipo de reformas fiscales a adoptar y en cuanto a la forma en la que llevarlas a cabo. Por ello, avanzamos aquí la opinión de que, si bien en el curso del procedimiento por déficit excesivo el papel del Consejo y de la Comisión es velar por el cumplimiento de los objetivos de déficit, los gobiernos nacionales no pueden abdicar –con el argumento de que deben seguir las recomendaciones de la Comisión y del Consejo– de su papel de cumplir y hacer cumplir el ordenamiento constitucional nacional. Y este ordenamiento constitucional no empieza y acaba por el artículo 135 de la Carta Magna<sup>11</sup>, sino que tiene su máxima expresión en los derechos y libertades consagrados en el Título I de esta norma primaria. Por otra parte, también resulta criticable la forma que han revestido las reformas fiscales emprendidas. Por un lado, por su alto grado

---

<sup>10</sup> Bruselas, 29.5.2013 COM (2013) 383 final. Recomendación de recomendación de la Comisión al Consejo encaminada a poner fin a la situación de déficit público excesivo de España.

<sup>11</sup> Como es sabido, en esta norma –reformada en septiembre de 2011– se consagra a nivel constitucional, la obligación de que las Administraciones Públicas mantengan una situación presupuestaria de equilibrio o superávit. En España nos adelantamos, como señala GARCÍA ROCA, “con la celeridad propia del converso a unas nuevas ideas”, a lo que meses más tarde estableció el TCEG. *Vid.* el magnífico trabajo de GARCÍA ROCA, J., “El principio de estabilidad presupuestaria y la consagración constitucional del freno al endeudamiento”, *Crónica Presupuestaria*, n. 1, 2013, pp. 40-93.

de descoordinación y apresuramiento, al albur de la urgencia recaudatoria<sup>12</sup>. Y, por otro, por el empleo abusivo del mecanismo del Decreto-Ley, hurtando al Parlamento, como expresión de la soberanía nacional, su relevante papel en la aprobación de reformas legislativas que han alterado de manera sustancial la posición de los obligados tributarios.

### **3. REFORMAS TRIBUTARIAS ESPAÑOLAS DEL PERÍODO 2010-2013**

#### **3.1. Recargos transitorios e incrementos impositivos**

El grueso de las reformas tributarias de este período ha consistido en incrementar la recaudación mediante la elevación de los tipos de gravamen de algunos de los tributos más importantes del sistema. Para ello, se ha optado o bien por el establecimiento de un recargo transitorio en la escala de gravamen ordinaria del tributo en cuestión, o bien por la consolidación de un incremento de los tipos de gravamen de la escala. Con ello se ha buscado, y de una manera perentoria y prioritaria, contribuir, desde el lado del ingreso, al ajuste presupuestario en la línea marcada por las recomendaciones de la Comisión y el Consejo.

Para ello se han elegido las dos principales “palancas” recaudatorias del sistema impositivo: el IRPF y el IVA.

En el IRPF, se estableció un recargo transitorio y excepcional, denominado “Gravamen Complementario”, que ha recaído, durante los ejercicios 2012, 2013 y 2014, sobre la parte del gravamen de este Impuesto que no está cedido a las CCAA: el gravamen estatal. El objetivo, desde el principio, era contribuir a “una reducción de carácter inmediato del desequilibrio presupuestario”<sup>13</sup>. La cuantía de este recargo ha oscilado, en función de los

---

<sup>12</sup> Para ADAME MARTÍNEZ, F., “Política fiscal y lucha contra la crisis económica: análisis de las medidas fiscales adoptadas por el Estado y las Comunidades Autónomas y perspectivas de futuro”, *Quincena Fiscal Aranzadi*, n. 6, 2012: “no existe ningún tipo de planificación ni coordinación a la hora de aprobar esas medidas. Sería conveniente que todos los Estados y Administraciones remasen en la misma dirección, pues de otra forma será muy difícil luchar de forma efectiva contra la profunda crisis económica global que estamos viviendo”.

<sup>13</sup> Véase el Preámbulo del Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, que implantó el Gravamen en un principio solamente para los ejercicios 2012 y 2013. Luego, la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, lo ha prorrogado para 2014 con el fin de “consolidar las finanzas públicas”.

escalones de renta, entre un 0,75 por 100 para los escalones de renta más bajos, y un 7 por 100 para los altos<sup>14</sup>.

El problema de este recargo es que, al superponerse a un IRPF con estructura dual, en el que las rentas del ahorro son sometidas a tipos de gravamen notablemente más suaves que los aplicables a las rentas del trabajo, ha acentuado aún más la discriminación negativa de estas últimas. En la base imponible general –en la que se incluyen los rendimientos del trabajo y de actividades económicas–, para los asalariados que ganan menos de 21.000 euros al año<sup>15</sup>, la suma del Gravamen Complementario a la escala estatal<sup>16</sup>, más los correspondientes tipos de gravamen autonómicos, ha podido situar los tipos marginales de gravamen a los que finalmente se han visto sometidos estos contribuyentes a alícuotas entre el 24,75 por 100 y un 30 por 100<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Vid. la DA 35ª de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

<sup>15</sup> Según la última estadística de declarantes publicada por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (en adelante, AEAT), correspondiente al ejercicio 2012, los tramos de retribuciones dinerarias del trabajo brutas entre 0 y 21.000 euros anuales han representado el 67,4% del total de declaraciones de IRPF presentadas para ese ejercicio. Y solo el 32,59% de los declarantes, estaba en los tramos de más de 21.000 € brutos al año.

Vid. [http://www.agenciatributaria.es/AEAT/Contenidos\\_Comunes/La\\_Agencia\\_Tributaria/Estadisticas/Publicaciones/sites/irpf/2012/jrubikf5f104733910bb4b2a231b175c025f1a8ac4e1d4a.html](http://www.agenciatributaria.es/AEAT/Contenidos_Comunes/La_Agencia_Tributaria/Estadisticas/Publicaciones/sites/irpf/2012/jrubikf5f104733910bb4b2a231b175c025f1a8ac4e1d4a.html)

<sup>16</sup> Artículo 63 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del IRPF:

Base liquidable- Hasta euros	Cuota íntegra- Euros	Resto base liquidable- Hasta euros	Tipo aplicable- Porcentaje
0	0	17.707,20	12
17.707,20	2.124,86	15.300,00	14
33.007,20	4.266,86	20.400,00	18,5
53.407,20	8.040,86	66.593,00	21,5
120.000,20	22.358,36	55.000,00	22,5
175.000,20	34.733,36	En adelante	23,5

<sup>17</sup> Según el art. 74.1 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, "A la base liquidable general se le aplicarán los tipos de la escala autonómica del Impuesto que, conforme a lo previsto en la Ley 22/2009, por el que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, hayan sido aprobadas por la Comunidad Autónoma".

A modo de ilustración, el tipo de gravamen al que se ha encontrado sometido el un asalariado medio (22.100 euros/año<sup>18</sup>) ha sido del 30 por 100, mientras que un rentista que ganara la misma cantidad al año, pero en concepto de dividendos, habría tributado al 25 por 100, cinco puntos porcentuales menos<sup>19</sup>.

Similares son los efectos que ha tenido el Gravamen Complementario sobre los tipos de retención que se aplican a las distintas rentas, en el momento de su percepción. Aquí, el impacto del mismo se ha traducido en una menor renta mensual disponible de las familias, al detrarse del de traerse de la renta bruta. En este punto, resulta también fácilmente detectable la desigualdad de tratamiento entre rentas del trabajo y rentas del ahorro. Por ejemplo, para un asalariado medio (22.100 euros/año) sin cargas familiares el recargo sobre el tipo de retención ha supuesto una detracción del 30 por 100 de su sueldo bruto mensual<sup>20</sup>. Mientras tanto, los perceptores de intereses y dividendos con importes y circunstancias familiares idénticas habrían visto reducida su renta bruta por efecto de las retenciones en un 21 por 100, casi diez puntos porcentuales menos<sup>21</sup>.

Por tanto, de manera objetiva se puede concluir que las rentas del trabajo han contribuido, a través del Gravamen Complementario, de una manera mucho más intensa que las rentas del capital a la contención del déficit público.

Otro de los impuestos a los que ha acudido el gobierno, en aras del equilibrio presupuestario, ha sido el Impuesto sobre el Valor Añadido, principal impuesto sobre el consumo existente en España. Desde el esta-

---

<sup>18</sup> Salario medio anual del conjunto de declarantes del IRPF, según el art. 11.4 del RD 439/2007, de 30 de marzo, que regula el Reglamento del IRPF.

<sup>19</sup> En el caso de los dividendos, la mayor concentración de este tipo de rentas (un 73,33% del importe total agregado de los dividendos declarados), está en los tramos de declarantes de 60.000 € o más de renta bruta total al año.

Vid. [http://www.agenciatributaria.es/AEAT/Contenidos\\_Comunes/La\\_Agencia\\_Tributaria/Estadisticas/Publicaciones/sites/irpf/2012/jrubikf5f104733910bb4b2a231b175c025f1a8ac4e1d4a.html](http://www.agenciatributaria.es/AEAT/Contenidos_Comunes/La_Agencia_Tributaria/Estadisticas/Publicaciones/sites/irpf/2012/jrubikf5f104733910bb4b2a231b175c025f1a8ac4e1d4a.html)

<sup>20</sup> Casi la mitad de los declarantes del IRPF del ejercicio 2011 se situaban en los tramos de renta inferiores a 21.000 euros anuales (AEAT, 2012). Vid. art. 101.1 de la Ley 35/2006 y arts. 82 a 86 del Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

<sup>21</sup> Disposición Adicional 35ª de la Ley 35/2006, apartado 4.

llido de la gran recesión, los tipos de gravamen del IVA se han incrementado en dos ocasiones<sup>22</sup>, habiéndose elevado el tipo general en un total de cinco puntos porcentuales. Este incremento del IVA ha constituido uno de los puntos clave de las recomendaciones de la Comisión Europea a España, en el marco del procedimiento por déficit excesivo seguido contra nuestro país<sup>23</sup>.

Finalmente, otro de los tributos cuyo tipo de gravamen se ha visto incrementado con las últimas reformas ha sido el Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Mediante el Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, se aprobó un incremento transitorio y excepcional –en principio solo vigente para los ejercicios 2012 y 2013, pero prorrogado también para 2014– del tipo de gravamen sólo para los inmuebles urbanos. Este aumento se fundamentaba, según la Exposición de Motivos, en la necesidad de que “la situación financiera de las Corporaciones Locales no ponga en peligro la consecución del principal objetivo en materia presupuestaria, que es la reducción del déficit público del Reino de España con arreglo a la senda prevista en el Programa de Estabilidad 2011-2014”. Se eleva así la horquilla mínima del tipo de gravamen para los inmuebles urbanos prevista en el art. 72 del Texto Refundido de la Ley de las Haciendas Locales (Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo), que es el 0,4 por 100, a aplicar sobre

---

<sup>22</sup> Mediante la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, ya se elevó el tipo general del 16 al 18 por 100 y el reducido del 7 al 8 por 100. Mediante el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, pasan, respectivamente, del 18 al 21 por 100 y del 8 al 10 por 100, con efectos desde 1 de septiembre de 2012.

<sup>23</sup> Vid. Recomendación del Consejo del 11 de noviembre de 2009. En la Exposición de Motivos del Real Decreto-Ley 20/2012, se indica, respecto del incremento de tipos de gravamen del IVA: “La Comisión Europea ha venido manteniendo en distintos informes la necesidad de que España eleve los tipos de gravamen y amplíe la base del tributo, a fin de buscar el alineamiento de nuestro país con la del resto de socios europeos”.

el valor catastral del inmueble<sup>24</sup>. Esta subida de tipos del IBI se prorrogó también para el año 2014<sup>25</sup>.

Además, se han aprobado reformas encaminadas a reforzar la figura de la tasa, frente al impuesto, como instrumento para allegar recursos públicos. Se ha comenzado a exigir tasas por servicios públicos tradicionalmente financiados con cargo a impuestos. Es lo que ha sucedido, por ejemplo, con la prestación farmacéutica del Sistema Nacional de Salud<sup>26</sup>. Junto con la ampliación de los supuestos de hecho de la tasa, se ha producido un notable incremento de otras tasas ya existentes, como, por ejemplo, por citar alguna de las más polémicas, la que atañe a los servicios de Administración de Justicia<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> Los incrementos se modulan en función de si los valores catastrales de los inmuebles urbanos del respectivo municipio han sido o no actualizados, de acuerdo con el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo). De este modo, para los municipios cuya ponencia de valores fuera anterior al año 2002, el incremento se fija en el 10 por 100 (y un tipo mínimo del 0,5 por 100 en 2012 y del 0,6 por 100 en 2013). En el caso de municipios cuyas ponencias hayan sido aprobadas entre 2002 y 2004 el incremento se fija en el 6 por 100 (y el tipo mínimo en el 0,5 por 100) y en los aprobados entre 2008 y 2011 el incremento es del 4 por 100. No se aplica el incremento a los inmuebles residenciales a los que les resulte de aplicación una ponencia de valores total aprobada en el año 2002 o en un año posterior y que pertenezcan a la mitad con menor valor catastral del conjunto de los inmuebles de dichas características del municipio, y a los municipios cuyas ponencias hayan sido aprobadas entre 2005 y 2007 puesto que se elaboraron en un momento de elevados valores de mercado.

<sup>25</sup> Vid. Real Decreto-Ley 7/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestaria y de fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación

<sup>26</sup> Mediante el Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud, se establecía un baremo para la llamada "Aportación de los beneficiarios en la prestación farmacéutica ambulatoria", mediante el cual un porcentaje del precio de los medicamentos dispensados mediante receta del Sistema Nacional de Salud debía ser financiado directamente por el usuario. Este porcentaje es creciente en función del nivel de ingresos declarados en el IRPF.

<sup>27</sup> Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses. Como indica el Preámbulo, la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional ya aparecía prevista por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Lo que se hace ahora es ampliar los supuestos de hecho que dan lugar al hecho imponible e incrementar sustancialmente sus cuantías.

### **3.2. Reducción de beneficios fiscales y de economías de opción**

En el Impuesto sobre Sociedades, las reformas estuvieron encaminadas a mantener inalterado el tipo nominal –el 30 por 100–. E incrementar, paralelamente, el tipo de gravamen efectivo, especialmente para las grandes compañías, cuyas estrategias de planificación fiscal, junto con la aplicación de deducciones, habían conducido a que los gravámenes efectivos se situaran muy por debajo de ese tipo nominal del 30 por 100. Lo que se ha hecho con las reformas es evitar el vaciamiento de bases imponibles del Impuesto de Sociedades poniendo “coto” legal a las estrategias de planificación fiscal agresiva<sup>28</sup>.

### **3.3. Medidas dirigidas a aflorar rentas no declaradas**

También en el ámbito del Impuesto sobre Sociedades, se han aprobado dos gravámenes especiales sobre rentas de fuente extranjera, en virtud de los cuales se ha permitido repatriar dividendos y rentas procedentes de paraísos fiscales. Estas rentas procedentes de paraísos fiscales han quedado sometidas a un gravamen del 8 por 100 (frente al tipo general del 30 por 100 al que tributan las demás rentas), si procedían de actividades empresariales, y del 10 por 100, si se trataba de rentas pasivas. Es decir, se ha permitido disfrutar de este tipo reducido –veinte puntos porcentuales más bajo que el tipo general– a rentas pasivas no vinculadas con actividades económicas reales

---

<sup>28</sup> Ya el Real Decreto-Ley 9/2011, de 19 de agosto, elevó el porcentaje aplicable para el cálculo de los pagos fraccionados en el Impuesto sobre Sociedades. El Real Decreto-Ley 12/2012, de 30 de marzo, con el fin de “conseguir un incremento recaudatorio del Impuesto sobre Sociedades, esfuerzo recaudatorio que se recaba, fundamentalmente, de las grandes empresas, poseedoras de la capacidad contributiva necesaria para coadyuvar al sostenimiento de las finanzas públicas” (Exposición de Motivos), limita la deducción de los gastos financieros, y la del fondo de comercio; se reduce la posibilidad de aplicar las deducciones en la cuota; se elimina la libertad de amortización de la Disposición Adicional 11ª; y se establece un importe mínimo del pago fraccionado. Unos meses después, y con el objetivo expreso de “la consecución de los objetivos de déficit público que vienen impuestos desde el ámbito comunitario”, se aprueba el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, el cual limita temporalmente la compensación de bases imponibles negativas, así como la deducción de activos intangibles, se vuelve a limitar la deducibilidad de los gastos financieros y se refuerza, una vez más, el importe de los pagos fraccionados.

ni productivas y cuya licitud, teniendo en cuenta la opacidad característica de los paraísos fiscales –podría ser en algunos casos más que dudosa<sup>29</sup>.

Junto a estos dos gravámenes especiales, hay que destacar una medida más, que ha afectado a la equidad de toda la imposición sobre la renta –tanto a la que grava a personas físicas como a personas jurídicas–. Se trata de la llamada “declaración tributaria especial” también conocida como “amnistía fiscal”<sup>30</sup>. Esta reforma ha aprobado una excepción a la regla general que obliga a tributar como ganancia patrimonial no justificada, a “los bienes o derechos cuya tenencia, declaración o adquisición no se corresponda con la renta o patrimonio declarados por el contribuyente”<sup>31</sup>, es decir, que se corresponde con bienes ocultos o no declarados por el contribuyente. La norma general es que estas ganancias no justificadas deben integrarse en la base imponible general del Impuesto, junto a las rentas que experimentan una mayor progresividad.

Pues bien, el Real Decreto-Ley 12/2012, abrió la posibilidad de que los contribuyentes del IRPF, Impuesto sobre Sociedades o Impuesto sobre la Renta de los No Residentes que fueran titulares de bienes o derechos que no se correspondieran con las rentas declaradas en dichos impuestos, podrían presentar una declaración extraordinaria con el objeto de regularizar su situación tributaria, siempre que hubieran sido titulares de tales bienes o derechos con anterioridad al 31 de diciembre de 2010. Si se declaraban esos bienes o derechos, se eximía a estos contribuyentes de la exigibilidad de sanciones –incluidas las penales–, intereses de demora y recargos, a cambio de satisfacer el resultado de aplicar al valor de adquisición de dichos bienes o derechos un tipo reducido del 10 por 100, frente a los tipos nominales de la escala que, según dicta la regla general explicada en el párrafo anterior, se pueden situar entre el 24,75 por 100 y más del 50 por 100 en los tramos más altos.

Se trata, pues, de una auténtica condonación de la deuda tributaria para defraudadores, con el propósito de obtener recaudación e incentivar el

---

<sup>29</sup> Los dos gravámenes especiales fueron introducidos, respectivamente, por el Real Decreto-Ley 12/2012, de 30 de marzo, y por el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio.

<sup>30</sup> Disposición Adicional Primera del Real Decreto-Ley 12/2012, de 30 de marzo, “por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público”

<sup>31</sup> Art. 39 Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del IRPF.

aflorescimiento de bases imponibles que permanecían ocultas para la Administración. En un contexto de endurecimiento de la disciplina presupuestaria, esa finalidad recaudatoria podría justificar, hasta cierto punto, la medida. No obstante, además de los problemas técnicos que ha planteado<sup>32</sup>, no se puede obviar la contradicción de esta medida con los principios de generalidad, igualdad y progresividad tributarias consagrados en el art. 31.1 de la Constitución Española<sup>33</sup>.

### 3.4. Restablecimiento transitorio del impuesto sobre el patrimonio

Frente a esta situación de subidas impositivas descoordinadas e improvisadas, en busca de la ansiada reducción del déficit y cumplimiento de las recomendaciones comunitarias, los impuestos personales sobre la riqueza, han sufrido una errática política legislativa. En el caso del Impuesto sobre el Patrimonio, tras su supresión fáctica a nivel estatal en 2008, se restableció con carácter urgente y de manera transitoria en 2011, para “que quienes más tienen contribuyan en mayor medida a la salida de la crisis reforzando el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria asumidos por España”<sup>34</sup>. El problema es que este restablecimiento del gravamen se ha hecho sin resolver los graves defectos técnicos y de equidad que plantea este tributo tal y como está configurado hoy. Principalmente, se trata de la vigente configuración de los beneficios fiscales de que gozan las acciones y participaciones en el capital de sociedades, gracias a los cuales los grandes *holdings* familiares pueden quedar exonerados de gravamen, incluidas, bajo

---

<sup>32</sup> Importantes son los problemas que ha suscitado en relación con la responsabilidad penal por delito fiscal. O con el instrumento normativo elegido, como es el Real Decreto-Ley, en lugar de una Ley formal aprobada en Cortes, por no hablar del hecho de que la regularización afecte exclusivamente a la imposición sobre la renta, y no se haya previsto su aplicación en relación con otros impuestos, como el Impuesto sobre Sucesiones. Vid., por todos, FALCON y TELLA, R., “De nuevo sobre la “declaración especial” prevista en el Decreto-Ley 12/2012 (I): la regularización del dinero en efectivo”, *Quincena Fiscal Aranzadi*, n. 13, 2012, pp. 11-17.

<sup>33</sup> LÓPEZ-LÓPEZ, H. y CAMPIONE, R., “La regularización tributaria prevista en el Real Decreto-Ley 12/2012, de 30 de marzo: una amnistía fiscal contraria a la justicia distributiva y manifiestamente ineficaz”, *Economía. Revista en Cultura de la Legalidad*, vol. 3, 2012, pp. 103-124.

<sup>34</sup> Exposición de Motivos del Real Decreto-Ley 13/2011, de 16 de septiembre, por el que se restablece el Impuesto sobre el Patrimonio, con carácter temporal. El Impuesto había sido suprimido fácticamente mediante la Ley 4/2008, de 23 de diciembre, al introducirse una bonificación del 100 por 100 en la cuota y eliminarse la obligación de declarar.

ciertos requisitos, las participaciones en sociedades pasivas de segundo o tercer nivel. Por ello, la efectividad del Impuesto sobre el Patrimonio para coadyuvar a una mayor contribución por parte de quien más tiene, ha sido realmente limitada.

### 3.5. Balance: impacto sobre la progresividad del sistema

Un análisis global de todas estas medidas revela una tendencia potencial hacia la regresividad en el reparto del coste de la crisis presupuestaria. La severidad de las reformas tributarias ha afectado de manera más directa a los asalariados<sup>35</sup>. Éstos no pueden eludir el Gravamen Complementario, mientras que los titulares de rentas del capital sí disponen de estrategias de optimización fiscal, susceptibles de soslayarlo. Se trata, por ejemplo, del recurso a instituciones de inversión colectiva, en cuyo patrimonio podrían acumularse las rentas de capital o ganancias patrimoniales que, de obtenerse de manera directa por una persona física, se gravarían en la base imponible del ahorro con un tipo de gravamen máximo –resultado del Gravamen Complementario– del 27 por 100. Como ganancia de una institución de inversión colectiva, por ejemplo una SICAV, estarían sometidas al tipo de control del 1 por 100<sup>36</sup>, a la espera de que el Gravamen Complementario haya dejado de estar en vigor, momento en el cual se podría recuperar la inversión y someterla en su caso, al IRPF del inversor.

Por otro lado, si bien es cierto que los asalariados situados en los escalones de renta más elevados se encontraron sometidos, como consecuencia del Gravamen Complementario, a tipos de gravamen que algunos podrían considerar “cuasi-confiscatorios”, que podían superar, en los tramos supe-

---

<sup>35</sup> Como indica ADAME MARTÍNEZ: “Si analizamos los datos ofrecidos por el Gobierno sobre cómo se distribuyen entre las diversas modalidades de rentas sujetas al tributo esos 6.275 millones de euros adicionales que aproximadamente se van a recaudar [con el Gravamen Complementario] observamos que las rentas del trabajo contribuirán con algo más de 4.000 millones mientras que las del capital apenas si aportarán 1.200 millones. De esta forma se hace descansar el peso del ajuste fundamentalmente sobre las rentas del trabajo que son las que se controlan con mayor facilidad como es bien sabido”, ADAME MARTÍNEZ, F., “Política fiscal y lucha contra la crisis económica: análisis de las medidas fiscales adoptadas por el Estado y las Comunidades Autónomas y perspectivas de futuro”, cit., apdo. 2.1.B.

<sup>36</sup> Art. 28.5.a) Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades (Real Decreto Legislativo 4/2004, de 5 de marzo).

riores a los 175.000 euros anuales, el 50 por 100<sup>37</sup>, también es verdad que las remuneraciones de altos directivos, consejeros y administradores de sociedades resultan más susceptibles de ser objeto de estrategias de planificación fiscal, mediante su transformación en rentas en especie de distinto pelaje o en rentas irregulares, con el fin de eludir los elevados tipos de los escalones más altos de la tarifa<sup>38</sup>.

A ello se une la potencial regresividad de otras medidas tributarias examinadas más arriba: el incremento del IVA, la creación e incremento de nuevas tasas, y el incremento del IBI, tributos todos ellos en los que el principio de capacidad económica se encuentra presente de manera mucho más imperfecta que en los impuestos directos y personales. Todos estos incrementos impositivos afectan de manera más intensa a las familias con menores recursos económicos y aumentan el esfuerzo que éstas hacen para lograr el equilibrio presupuestario.

Frente a esta situación, las declaraciones tributarias “especiales” y los gravámenes también “especiales”, aprobados en el ámbito del IRPF, del Impuesto sobre Sociedades y del Impuesto sobre la Renta de los No Residentes, pueden socavar la progresividad del sistema, al sancionar un trato fiscal más suave para los defraudadores y para las empresas que han hecho uso de estrategias de planificación fiscal internacional al amparo de paraísos fiscales y territorios de nula tributación.

Todo ello quizá no hubiera tenido un excesivo impacto sobre la progresividad del sistema si nuestro país, con anterioridad al estallido de la recesión, hubiese contado con bajos niveles de desigualdad económica y social. Pero, éste no ha sido el caso. Los estudios muestran cómo ya en el

---

<sup>37</sup> Véase el apartado 3.1 de este mismo trabajo. Los tipos de retención a aplicar a las retribuciones a consejeros y administradores se han elevado al 42 por 100 para los ejercicios 2012 y 2013. Vid. Artículo 101.2 y 4 Ley 35 / 2006, de 28 de noviembre de 2006.

<sup>38</sup> De hecho, ya antes de que se aprobase el Gravamen Complementario, mediante la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, se tuvo que limitar a 300.000 euros la cuantía máxima de los rendimientos del trabajo irregulares susceptibles de beneficiarse de la reducción del 40 por 100 del art. 18.2 de la Ley 35/2006, reguladora del IRPF, debido al abuso que se estaba efectuando, por los titulares de rentas más altas, de la citada reducción. No obstante, nada impide a los titulares de retribuciones entre los 120.000 y 300.000 euros anuales, sometidos a tipos nominales de gravamen (con el Gravamen Complementario) superiores al 50 por 100, su obtención, si la empresa así lo consiente, de manera irregular, pudiéndose de este modo reducir el tipo efectivo de gravamen, eludiendo así la excesiva severidad del Gravamen Complementario en estos tramos.

período comprendido entre mediados de los noventa y 2007, caracterizado por una fuerte expansión económica e intenso crecimiento del empleo en España, la desigualdad en la distribución de la renta se mantuvo estable. Es decir, la desigualdad en este periodo no se redujo pese a haberse registrado un crecimiento económico notable<sup>39</sup>.

Una vez desatada la recesión económica, el incremento de la desigualdad se ha disparado, de modo que, de acuerdo con el Informe del Consejo Económico y Social *Distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos*, publicado en mayo de 2013, España se encuentra “a la cabeza de la desigualdad en la UE y sería, junto a Irlanda, *el país de la UE que ha experimentado el aumento más acusado en términos de desigualdad en el último periodo de crisis*”<sup>40</sup>. Si a esta situación le añadimos los efectos de las reformas tributarias aprobadas en el período 2010-2013, la salida de la recesión se podría haber visto acompañada en nuestro país por un incremento más notable aún de la desigualdad en el reparto de los recursos. Esta desigualdad no solo puede generar tensiones sociales sino que podría afectar de manera profunda a la igualdad de oportunidades, pilar básico del Estado social, favoreciendo la estratificación de clases sociales.

#### 4. LA REFORMA FISCAL DE 2014: UNA OCASIÓN PERDIDA

Una vez superado el período más crítico de la reciente recesión, el gobierno nombró, por Acuerdo de Consejo de Ministros de 5 de julio de 2013, una Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español<sup>41</sup> con el propósito de “revisar el conjunto del sistema tributario y elaborar una propuesta de reforma que permitiera contribuir a la consolidación fiscal del país, así como coadyuvar a la recuperación económica de España y, en particular, a la creación de empleo”<sup>42</sup>. El objetivo del gobierno era, sobre la base de los trabajos de la Comisión, embarcarse en una profunda y sistemática reforma de las principales figuras tributarias vigentes, con el expreso objetivo final de coadyuvar a la definitiva salida de la crisis económica.

---

<sup>39</sup> Informe CES 3/2013, *Distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2013, pp. 53-54.

<sup>40</sup> Informe CES 3/2013, cit., p. 55.

<sup>41</sup> Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de julio de 2013, por el que se constituyó la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario español.

<sup>42</sup> Exposición de Motivos de la Ley 26/2014, de 27 de noviembre.

El 13 de marzo de 2014 la Comisión de Expertos finalizó su estudio, plasmado en el correspondiente Informe, y su contenido sirvió al gobierno como punto de partida para “abordar en el momento actual una reforma integral de nuestro sistema tributario a través de un conjunto de proyectos legislativos”<sup>43</sup>.

En el Boletín Oficial de las Cortes Generales de 6 de agosto de 2014 se publicaron los tres primeros Proyectos de Ley de reforma de las leyes tributarias especiales, en los que el gobierno recogía bastantes de las recomendaciones del Informe de la Comisión de Expertos.

Tras su correspondiente tramitación parlamentaria, los textos normativos finales fueron aprobados a finales de noviembre, entrando en vigor el 1 de enero de 2015. Se trata de la Ley 26/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifican la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el Texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de no Residentes (aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2004, de 5 de marzo), y otras normas tributarias; la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades; y la Ley 28/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifican la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias, la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales, y la Ley 16/2013, de 29 de octubre, por la que se establecen determinadas medidas en materia de fiscalidad medioambiental y se adoptan otras medidas tributarias y financieras.

La reforma fiscal aprobada en noviembre de 2014 adopta, teóricamente, un enfoque global y cohesionado de todo el sistema: “se considera necesario acometer una reforma legislativa que suponga una revisión del sistema tributario *en su conjunto*”<sup>44</sup>. Partiendo de esa premisa, los principales rasgos de la reforma, tal y como se desprenden del Informe de la Comisión, y a la luz de los textos legislativos finalmente adoptados, han sido los siguientes:

1º.- Principios orientadores. El Informe de la Comisión pivotaba esencialmente sobre los principios de suficiencia recaudatoria –objetivo cohe-

<sup>43</sup> Exposición de Motivos de la Ley 26/2014, de 27 de noviembre.

<sup>44</sup> Subrayado nuestro. Exposición de Motivos del Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de julio de 2013, por el que se constituyó la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario español.

rente con el proceso de consolidación fiscal que el ordenamiento comunitario nos impone– y contribución al crecimiento económico y a la creación de empleo. Quedaba en dicho Informe en un lamentable segundo plano el principio de equidad, el cual, además, era restringido por el Informe a su vertiente horizontal (procurar un trato fiscal igual a los iguales), rechazándose de plano la búsqueda de la equidad vertical (ofrecer un trato desigual a quienes están en distinta situación económica) por entender que aquélla “se articula prioritariamente, tanto en los sistemas fiscales modernos como en la mayoría de las propuestas para su reforma, en la vertiente asistencial del gasto público”<sup>45</sup>. No obstante, las Leyes de reforma tributaria finalmente aprobadas han revertido, al menos parcialmente, esta situación, al “rescatar” –al menos en teoría– las consideraciones de equidad como principio básico orientador de la Reforma Fiscal, situando la justicia al mismo nivel que el principio de eficiencia y estímulo al crecimiento económico. Así, según la Ley 26/2014, de 27 de noviembre, “resulta prioritario revisar nuestro sistema tributario para mejorar la eficiencia en la asignación de recursos y la neutralidad, lo que estimulará el crecimiento económico, la creación de empleo y la generación de ahorro en una economía globalizada, *avanzar en términos de equidad y desarrollo social, con especial atención a los colectivos que requieren especial protección, como las familias, las personas con discapacidad o los contribuyentes de rentas más bajas*, y garantizar tanto la suficiencia financiera”<sup>46</sup>.

Otra cosa es que las medidas tributarias concretas realmente adoptadas en el articulado de la Ley 26/2014 contribuyan de manera efectiva a esta equidad y desarrollo social del que habla la Exposición de Motivos, tal y como analizaremos en los sub-epígrafes siguientes. Respecto de los otros textos legislativos aprobados, relativos al Impuesto sobre Sociedades y al IVA, es la Ley 27/2014, de reforma del Impuesto sobre Sociedades, la que también hace referencia a la equidad: “La presente Ley mantiene la misma estructura del Impuesto sobre Sociedades que ya existe desde el año 1996, (...). No obstante, esta Ley proporciona esa revisión global indispensable, incorporando una mayor identidad al Impuesto sobre Sociedades, que ha

---

<sup>45</sup> COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REFORMA DEL SISTEMA TRIBUTARIO ESPAÑOL, *Informe*, Madrid, 2014. Disponible en internet: <http://www.abc.es/gestordocumental/uploads/economia/fe007a24af859ec8ce790387ba6b7755.pdf>, pp. 39 y 76-77.

<sup>46</sup> Exposición de Motivos de la Ley 26/2014, de 27 de diciembre, BOE 28 noviembre de 2014, p. 96861. Subrayado nuestro.

abandonado hace tiempo el papel de complemento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, pero *sin abandonar los principios esenciales de neutralidad y justicia inspirados en la propia Constitución*<sup>47</sup>.

2°.- Aumento del peso relativo de la imposición indirecta a cambio de reducir los impuestos directos y cotizaciones sociales. El Informe de la Comisión de Expertos proponía reducir los tipos nominales de los impuestos personales sobre la renta (de personas físicas y jurídicas) y también las cotizaciones sociales que recaen sobre los empresarios, para fomentar de este modo la actividad económica y la creación de empleo. En este punto, la Comisión de Expertos adoptaba algunas de las recomendaciones formuladas a España desde diversos organismos internacionales. Concretamente, la recomendación del Consejo de la UE a España, de julio de 2013<sup>48</sup>, en la que sugiere al gobierno español aumentar el peso de la imposición indirecta, “limitando en su caso, mediante los mecanismos existentes en la imposición directa, el posible impacto negativo de esta medida sobre la equidad del sistema”<sup>49</sup>. Y la recomendación del Fondo Monetario Internacional, también de julio de 2013, de aumentar ingresos públicos procedentes de imposición indirecta.

Pues bien, ha sido mediante las Leyes 26/2014 y 27/2014, de reforma de los impuestos directos sobre la renta, cuando se ha llevado a cabo de manera efectiva la reducción de los tipos nominales de estos impuestos directos, en línea con las recomendaciones anteriores. No obstante, hay que matizar que, en el caso del IRPF, la reducción de los tipos nominales no ha

---

<sup>47</sup> Exposición de Motivos de la Ley 27/2014, de 27 de diciembre. Subrayado nuestro.

<sup>48</sup> Recomendación del Consejo relativa al Programa nacional de Reformas de 2013 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2013 de España para 2012-2016, Bruselas, 8 de julio de 2013: “Pese a que en 2012 se efectuó un reequilibrio de la carga impositiva relativa hacia los impuestos sobre el consumo y el medio ambiente, el ratio ingresos tributarios/PIB sigue siendo uno de los más bajos de la UE. *La eficiencia del sistema tributario puede mejorarse, además, aumentando la proporción de impuestos indirectos más favorables al crecimiento y luchando contra el fraude y la evasión fiscales, en consonancia con la labor de saneamiento presupuestario. (...) Se recomienda a España llevar a cabo una revisión sistemática del sistema tributario para marzo de 2014. Considerar una mayor limitación de los gastos fiscales en la imposición directa, explorar el margen existente para una mayor limitación de la aplicación de los tipos de IVA reducidos y adoptar medidas adicionales en lo que respecta a los impuestos medioambientales, en particular los impuestos especiales y los impuestos sobre los carburantes*” (p. 16). Subrayados nuestros.

<sup>49</sup> COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REFORMA DEL SISTEMA TRIBUTARIO ESPAÑOL, *Informe*, cit., pp. 79-80.

sido tan notable, pues lo que verdaderamente ha pesado ha sido la supresión del recargo o Gravamen Complementario que estuvo en vigor en los años 2012 a 2014. De hecho, si comparamos las escalas generales de gravamen del IRPF antes del recargo (año 2011)<sup>50</sup> y la nueva del año 2015<sup>51</sup>, las diferencias no son tan sustanciales: se ha reducido el número de tramos solo en una unidad (de seis a cinco); y la mayor bajada de tipos marginales estatales (del 12% al 9,5%) afectaría tan solo al nuevo primer tramo o escalón (las rentas situadas entre el 0 y los 12.450 €). Los demás escalones de rentas siguen sometidos a tipos marginales casi idénticos a los existentes antes de la reforma, salvo el incremento (del 14% al 15%) para los tramos medios de entre 20.201 y 35.200 € anuales, y la bajada de un punto porcentual (del 23,5% al 22,5%) para el escalón de renta más alto (de más de 175.000 € al año). Asimismo, han sufrido ligeras variaciones los límites inferiores y superiores de los diferentes escalones, con la consiguiente redistribución de la progresividad de la escala<sup>52</sup>. En un primer análisis efectuado por FUN-

<sup>50</sup> Ley 35/2006. Artículo 63. Escala general del Impuesto (desde 1-1-2011) (...):

Base liquidable -Hasta euros	Cuota íntegra -Euros	Resto base liquidable -Hasta euros	Tipo aplicable -Porcentaje
0	0	17.707,20	12
17.707,20	2.124,86	15.300,00	14
33.007,20	4.266,86	20.400,00	18,5
53.407,20	8.040,86	66.593,00	21,5
120.000,20	22.358,36	55.000,00	22,5
175.000,20	34.733,36	En adelante	23,5

<sup>51</sup> De acuerdo con la Ley 26/2014: «1. (...)1.º A la base liquidable general se le aplicarán los tipos que se indican en la siguiente escala:

Base liquidable - Hasta euros	Cuota íntegra - Euros	Resto base liquidable - Hasta euros	Tipo aplicable - Porcentaje
0,00	0,00	12.450,00	9,50
12.450,00	1.182,75	7.750,00	12,00
20.200,00	2.112,75	15.000,00	15,00
35.200,00	4.362,75	24.800,00	18,50
60.000,00	8.950,75	En adelante	22,50»

<sup>52</sup> Por ejemplo, antes de la reforma se aplicaba el marginal más bajo, solo hasta los 17.707 € anuales y ahora se extiende hasta los 20.200 € anuales, lo cual debe saludarse positivamente (según las estadísticas de declarantes del IRPF de 2012, el 26,36% del total de declarantes del IRPF se situaban en el tramo entre los 12.000 y 21.000 € de rendimiento neto del trabajo). No obstante, la reorganización de los límites de otros escalones no pueden valorarse tan positivamente: es el caso de los tramos de rendimiento neto situados entre los 20.201€ y los 33.007 € anuales, que pasan de tributar al 14% a un tipo marginal del 15%. Téngase en cuenta,

CAS, se concluye que la bajada de tipos marginales beneficia con mayor intensidad a los contribuyentes con rentas más elevadas: los que tienen renta del trabajo superior a 120.000 € al año y los que poseen rentas del ahorro de entre 24.000 y 50.000 € al año<sup>53</sup>.

Respecto a los tipos de retención<sup>54</sup>, si comparamos los aprobados con la Ley 26/2014 con los vigentes antes de la entrada en vigor del Gravamen Complementario (ejercicio fiscal 2011), vemos que la mayor rebaja se ha producido en el escalón más bajo de rentas del trabajo (de 0 a 12.450 € al año), con una reducción de hasta cinco puntos porcentuales (estos salarios pasarían de estar sometidos a una retención mensual aproximada del 24% a

además, que, al completarse estos tipos marginales estatales con los de las tarifas autonómicas correspondientes, el efecto progresivo –o regresivo– del tipo marginal agregado puede ser aún mayor.

<sup>53</sup> De acuerdo con un análisis llevado a cabo por la Dirección de Estudios Tributarios de la Fundación de las Cajas de Ahorros (Funcas), a través del simulador del IRPF, Funcasim, no todos los contribuyentes se beneficiarán de la rebaja de tipos marginales de gravamen durante 2015. Aquellos con bases liquidables de entre 20.000 y 34.000 euros experimentarán un ligero incremento en su tipo marginal. Por el contrario, los contribuyentes con bases liquidables superiores a 120.000 euros se beneficiarán de una notable rebaja en su tipo marginal. En cuanto a las rentas del ahorro, la mayor rebaja del tipo marginal se concentra entre los 24.000 y los 50.000 euros de base liquidable, con una rebaja de 5 puntos. [http://www.aece.es/descargararchivo\\_docnoticias\\_379](http://www.aece.es/descargararchivo_docnoticias_379)

<sup>54</sup> La nueva escala de tipos de retención sobre rendimientos del trabajo de la Ley 26/2014, es la siguiente:

Base para calcular el tipo de retención Hasta euros	Cuota de retención Euros	Resto base para calcular el tipo de retención Hasta euros	Tipo aplicable – Porcentaje
0,00	0,00	12.450,00	19,00
12.450,00	2.365,50	7.750,00	24,00
20.200,00	4.225,50	15.000,00	30,00
35.200,00	8.725,50	24.800,00	37,00
60.000,00	17.901,50	En adelante	45,00

La escala vigente en 2011 (Art. 85 del Real Decreto 439/2007) era la siguiente:

Base para calcular el tipo de retención – Hasta euros	Cuota de retención	Resto base hasta euros	Tipo aplicable Porcentaje
0,00	0,00	17.707,20	24,00
17.707,20	4.249,73	15.300,00	28,00
33.007,20	8.533,73	20.400,00	37,00
53.407,20	16.081,73	66.593,00	43,00
120.000,20	44.716,72	55.000,00	44,00
175.000,20	68.916,72	En adelante.	45

una retención aproximada del 19%, aunque el tipo de retención exacto debe ser calculado para cada trabajador de manera individualizada, en función de sus circunstancias personales y familiares). Esta rebaja de los tipos de retención de los asalariados peor remunerados debe saludarse positivamente y resulta coherente con los objetivos de equidad y desarrollo social enumerados en la Exposición de Motivos de la Ley 26/2014, y citados más arriba, tendentes a otorgar una especial protección a los contribuyentes de rentas más bajas. También debe valorarse positivamente la tímida “progresividad” introducida en los tipos de retención sobre las retribuciones de los consejeros y administradores de sociedades: el tipo general de retención para estos sujetos pasa a situarse en el 35 por 100, el mismo que estaba en vigor en 2011 (antes del Gravamen Complementario), pero ahora se añade un tipo de retención “reducido”, del 19 por 100, para los administradores de pequeñas empresas (las que facturen menos de 100.000 € al año)<sup>55</sup>.

Por su parte, en el Impuesto sobre Sociedades sí se ha producido una sustancial rebaja del tipo nominal que pasaría del 30 por 100 en 2014 al 28 por 100 en 2015, para acabar situado, con carácter definitivo, en un 25 por 100 con carácter general<sup>56</sup>. Se trata de una medida sugerida por la Comisión Europea y por el Consejo, con el fin de acabar con la existencia de varios tipos de gravamen, señaladamente los tipos reducidos aplicables a las pequeñas y medianas empresas.

Por tanto, al reducirse de modo tan significativo el tipo nominal del Impuesto sobre Sociedades y suprimirse el Gravamen Complementario del IRPF, mientras que se mantiene el tipo general del IVA en el 21 por 100, es esperable, hasta cierto punto, que en España vaya aumentando, cada vez más, el peso relativo de la imposición indirecta en el volumen total de ingresos tributarios. Este aumento del peso recaudatorio del IVA también estaría originado por un previsible incremento en el índice de consumo de las familias, propiciado por la mayor renta disponible generada por la desaparición del Gravamen Complementario, y la consiguiente rebaja de los tipos de retención sobre los salarios<sup>57</sup>. Este previsible desplazamiento

---

<sup>55</sup> Nueva redacción al art. 101.2 de la Ley 35/2006, del IRPF, introducida por la Ley 26/2014, de 27 de noviembre.

<sup>56</sup> Vid. art. 29.1 de la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades, y Disposición Transitoria 34ª de la misma norma.

<sup>57</sup> De acuerdo con el análisis de FUNCAS, citado más arriba, la pérdida de recaudación generada por la supresión del Gravamen Complementario del IRPF, más la bajada de algunos

del peso de la recaudación tributaria desde la imposición directa hacia la indirecta debería, como explicaremos más abajo, debería ser compensada, por sus potenciales efectos negativos sobre la progresividad, con medidas tributarias de reforzamiento de la equidad en la distribución de la deuda tributaria global, más aún si, como se acaba de exponer, la rebaja de tipos marginales del IRPF sigue beneficiando a los contribuyentes más dotados económicamente.

3º.- Reforzamiento del IVA. En línea con las propuestas de organismos internacionales<sup>58</sup>, la Comisión de Expertos proponía en su Informe reducir los productos y servicios que actualmente están sometidos al tipo reducido del IVA (10%) y, por tanto, aplicar el tipo general (21%) a más supuestos. Para ello la Comisión de Expertos recomendaba restringir el tipo reducido del 10% tan solo a tres supuestos: la vivienda, los servicios turísticos y el transporte público<sup>59</sup>. Respecto del tipo súper-reducido del IVA, la Comisión entendía que “las simulaciones efectuadas sobre el impacto de la elevación de los tipos de los bienes sujetos actualmente al tipo superreducido muestran que este tendría un efecto regresivo, dado que este tipo de bienes tienen un mayor peso en la cesta de consumo de las décimas de renta más pobres. En este sentido, y en particular en la actual situación económica, la Comisión entiende que esta igualación solo sería deseable si, al mismo tiempo, pudieran establecerse mecanismos compensatorios para las rentas más bajas”<sup>60</sup>.

Se puede decir que, en este punto, la reforma fiscal adoptada por el gobierno, particularmente mediante la Ley 28/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifican, entre otras, la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, no ha seguido las recomendaciones del Informe de la Comisión de Expertos. La nueva Ley del IVA tan solo aumentará el tipo de gravamen aplicable a determinados productos sanita-

---

tipos marginales de las escalas de gravamen, quedaría compensada parcialmente con un aumento de recaudación de unos 249 millones de euros en concepto de imposición sobre el consumo: vid. última página del informe en [http://www.aece.es/descargararchivo\\_docnoticias\\_379](http://www.aece.es/descargararchivo_docnoticias_379).

<sup>58</sup> Recomendación del Consejo de la UE, Bruselas, 29.5.2013 COM (2013) 359 final: “La eficiencia del sistema tributario puede mejorarse, además, aumentando la proporción de impuestos indirectos más favorables al crecimiento” (p. 4). Por ello, se recomienda a España “explorar el margen existente para una mayor limitación de la aplicación de los tipos de IVA reducidos” (p. 8).

<sup>59</sup> COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REFORMA DEL SISTEMA TRIBUTARIO ESPAÑOL, *Informe*, cit., pp. 295-303.

<sup>60</sup> Ídem, pp. 303-304.

rios, y ello lo hace, además, no por razones recaudatorias, sino para acatar la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 17 de enero de 2013<sup>61</sup>, que determinaba la necesidad de modificar la Ley del IVA en lo que se refería a los tipos aplicables a los productos sanitarios. Concretamente, “los equipos médicos, aparatos, productos sanitarios y demás instrumental, de uso médico y hospitalario, son el grueso de productos más afectados por la modificación del tipo impositivo, al pasar a tributar, con carácter general, del tipo reducido del 10 por ciento del Impuesto al 21 por ciento, manteniéndose exclusivamente la tributación por aquel tipo para aquellos productos que, por sus características objetivas, estén diseñados para aliviar o tratar deficiencias, para uso personal y exclusivo de personas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, y cuya relación se incorpora a un nuevo apartado octavo al anexo de la Ley del Impuesto”<sup>62</sup>. Esta solución legislativa deja los catálogos de bienes y servicios sometidos a los tipos reducidos y súper-reducidos de IVA prácticamente tal y como estaban antes de la reforma, pues solo pasan a tributar al tipo general productos sanitarios muy específicos empleados por clínicas o profesionales sanitarios, que quedan fuera de la cesta de la compra de las familias. Debe pues, valorarse positivamente esta opción legislativa, en aras de la progresividad y equidad del sistema.

4º.- “Dualización” del IRPF. El Informe de la Comisión de Expertos proponía, no solo mantener la estructura dual del IRPF, sino intensificarla, llevando a la base imponible del ahorro (sometida a un tipo fijo y más suave de gravamen) todas las rentas obtenidas por el contribuyente, con las únicas salvedades de las rentas del trabajo de los asalariados y las de actividades económicas de los trabajadores autónomos. Estas rentas del trabajo por cuenta propia o ajena serían, por tanto, las únicas que, según el Informe, deberían quedar sometidas a todo el rigor de la tarifa progresiva. La razón aducida por los expertos sería la elevada movilidad del factor capital, más sensible a los gravámenes progresivos que el factor trabajo, y la

---

<sup>61</sup> Asunto C-360/11, conocida comúnmente como la sentencia de «productos sanitarios».

<sup>62</sup> Exposición de Motivos de la Ley 28/2014, de 27 de noviembre. El listado de productos que se relacionan en el Anexo incorpora productos destinados exclusivamente a personas con discapacidad como aparatos que están diseñados para uso personal y exclusivo de personas con deficiencia visual y auditiva; con otros, donde puede resultar un uso mixto de los mismos, si bien con una clara y objetiva utilidad para personas con discapacidad.

necesidad de fomentar el ahorro en una economía fuertemente endeudada<sup>63</sup>. Afortunadamente, la Ley 26/2014, de 27 de noviembre, de reforma de la Ley del IRPF, no ha adoptado finalmente esta propuesta de profundización en la estructura dual, que habría incrementado más aún la regresividad del gravamen, y la consiguiente discriminación negativa experimentada por las rentas del trabajo. No obstante, sí que ha introducido algunas modificaciones puntuales a la Ley reguladora del IRPF que afectan negativamente a las rentas del trabajo, como ha sido la supresión de la reducción para rendimientos del trabajo tradicionalmente regulada, con un fundamento de equidad, en el artículo 20 de la Ley 35/2006, del IRPF, y su sustitución por un nuevo concepto de gasto deducible, de menor cuantía, en el artículo 19 de la Ley del IRPF. Esta modificación se comentará con más detalle más abajo, pero se puede adelantar nuestra valoración negativa, al acentuar más aún el trato discriminatorio que sufren los rendimientos del trabajo en la estructura del IRPF.

5°.- Reforma de la imposición patrimonial. El Informe de la Comisión de Expertos proponía una ambiciosa reforma global de todos los impuestos patrimoniales existentes en España (directos e indirectos). Para ello, se planteaba una reforma en profundidad de la regulación del actual IBI, reforma que incluiría un nuevo sistema de valoración catastral, que permitiría mantener los valores catastrales de los inmuebles actualizados<sup>64</sup>. Por otro lado, se sugería reducir o suprimir el gravamen sobre las transmisiones inmobiliarias (Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados), suprimir de manera definitiva el Impuesto sobre el Patrimonio y establecer una imposición mínima estatal sobre las Sucesiones y Donaciones, que en lugar de graduarse en función del valor de los bienes recibidos, atendiera exclusivamente al grado de parentesco<sup>65</sup>.

La reforma fiscal implantada en noviembre de 2014 por el gobierno no ha seguido, y esta vez de manera criticable, las recomendaciones de la Comisión. Decimos de manera criticable porque, a pesar del importante papel que la imposición patrimonial puede tener para garantizar la equidad y progresividad del sistema tributario, en especial en lo que concierne a los

---

<sup>63</sup> COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REFORMA DEL SISTEMA TRIBUTARIO ESPAÑOL, *Informe*, cit., pp. 104-107.

<sup>64</sup> Ídem, pp. 127-128.

<sup>65</sup> Ídem, pp. 223-258.

impuestos patrimoniales directos, el gobierno ha parecido desentenderse totalmente de esta necesaria revisión y reforma de la imposición sobre la riqueza.

Respecto del IBI, al dejar de estar en vigor con efectos 1-1-2015 el incremento transitorio del tipo de gravamen implantado para los inmuebles urbanos en los años 2012 a 2014<sup>66</sup>, se ha optado por mantener la subida de este impuesto por una vía indirecta, como es la actualización de los valores catastrales. Esto se ha hecho, además, en una Ley que, por su naturaleza especial, no resulta aconsejable como vía para implantar reformas tributarias, y menos aún subidas impositivas, como es la Ley de Presupuestos Generales del Estado. En efecto, ha sido la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos generales del Estado para 2015, la que ha aprobado una reforma del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, mediante la cual se prevé la aplicación de coeficientes de actualización para aumentar el valor catastral, la referencia sobre la que se aplica el Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI)<sup>67</sup>. De acuerdo con la Exposición de Motivos de la Ley 36/2014, “en materia catastral, la actualización de los valores, al alza o a la baja, para su adecuación con el mercado inmobiliario está directamente vinculada, a nivel municipal, con la fecha de aprobación de la correspondiente ponencia de valores. Con esta finalidad y a la vista de los estudios realizados al efecto, se establecen diferentes coeficientes en función del año de entrada en vigor de los valores catastrales resultantes de un procedimiento de valoración colectiva, que serán aplicados a aquellos municipios que han acreditado el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos y que están incluidos en la Orden Ministerial prevista en dicho precepto”. Llama la atención que el legislador parezca justificar esta reforma en una supuesta “adecuación con el mercado inmobiliario” de los valores catastrales, cuando desde 2008 el precio de los inmuebles en España lleva caídas acumuladas que rondan, en algunos casos, el 50%, y se prevé, en los próximos años, la continuación de esta tendencia. Esto hace sospechar que esta medida no tiene otro motivo más que el puramente recaudatorio, lo cual es especialmente grave, como se analizará más abajo, en un tributo que tiene naturaleza real –y que, por tanto, refleja la capacidad económica del contribuyente de una

---

<sup>66</sup> Vid. sub-apartado 3.1 de este mismo capítulo, página 251.

<sup>67</sup> Cfr. Art. 62 Ley 36/3014, de 26 de diciembre.

manera mucho más imperfecta— y que recae sobre el principal activo de una gran mayoría de familias medias españolas, como es la vivienda.

Pero lo peor es que el potencial efecto regresivo de esta subida encubierta del IBI no se compensa con una reorganización de los impuestos patrimoniales de naturaleza personal, como son el Impuesto sobre el Patrimonio y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Respecto del Impuesto sobre el Patrimonio, la reforma fiscal se ha limitado, de nuevo mediante una disposición de la Ley de Presupuestos generales del Estado<sup>68</sup>, a prorrogar su vigencia para el ejercicio fiscal 2015, “lo que contribuirá a mantener la senda de consolidación de las finanzas públicas”, reactivando, con efectos 1 de enero de 2016, la bonificación del 100 por 100 que estableció en su día la Ley 4/2008. Por tanto, desde 1 de enero de 2016 el Impuesto sobre Patrimonio quedará suprimido desde el punto de vista fáctico, una vez más, aunque su Ley reguladora continúe vigente. Esta medida de supresión del Impuesto sobre el Patrimonio debería haber sido complementada, si el gobierno hubiera seguido la recomendación de la Comisión de Expertos, y de la propia OCDE<sup>69</sup>, con una revisión del otro impuesto personal sobre la riqueza, con gran peso desde el punto de vista de la progresividad tributaria: el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Pues bien, en la reciente reforma fiscal el gobierno se ha limitado a enmendar la Ley 29/1987, reguladora de este Impuesto, tan solo en un punto muy específico, como es el tratamiento fiscal discriminatorio de los no residentes, y en ejecución de la reciente Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE de 3 de septiembre de 2014<sup>70</sup>, pero se ha desentendido de cualquier intento de sistematizar y homogeneizar el gravamen de herencias en todo el territorio español, haciendo oídos sordos a las voces que vienen demandando esta revisión desde diversos sectores<sup>71</sup>. Sin perjuicio de un análisis más profundo en los

---

<sup>68</sup> Art. 61 de la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2015.

<sup>69</sup> La OCDE, en su informe sobre la economía española publicado en 2012, recomendaba a España, por un lado, reforzar el peso de la imposición sobre el consumo (IVA e impuestos medioambientales), pero a la vez, aumentar la imposición sobre la riqueza, y en particular la imposición sobre las sucesiones (cfr. COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REFORMA DEL SISTEMA TRIBUTARIO ESPAÑOL, *Informe*, cit., p. 64).

<sup>70</sup> Nueva Disposición Adicional 2ª de la Ley 29/1987, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, introducida por la Disposición Final 3ª de la Ley 26/2014, de 27 de noviembre.

<sup>71</sup> COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REFORMA DEL SISTEMA TRIBUTARIO ESPAÑOL, *Informe*, cit., pp. 249 y ss. Vid. LASARTE, J, FACES, F., DURBÁN, S., ADAME,

apartados siguientes, adelantamos aquí nuestra valoración muy negativa de esta desatención hacia la reforma de la imposición hereditaria.

6º.- Financiación de servicios públicos esenciales con cargo a tasas. Desde el principio de suficiencia recaudatoria, el Informe de la Comisión de Expertos proponía incrementar la “utilización de sistemas de coparticipación en el pago de los servicios y bienes públicos”. La razón sería que “la demanda de un bien o servicio es, por definición, infinita a precio cero y la utilización de tasas y precios públicos puede contribuir a moderarla y acercarla a la verdadera disposición a pagar”<sup>72</sup>. No obstante, y dado el alto grado de conflictividad que han planteado las nuevas tasas creadas con ocasión de la reciente crisis económica y presupuestaria<sup>73</sup>, la reforma fiscal aprobada finalmente por el gobierno no sigue en este punto –con acierto, esta vez– las recomendaciones del Informe, y opta por incrementar suavemente las cuantías de algunas de las tasas estatales ya existentes, a través de la Ley 36/2014, de Presupuestos Generales del Estado para 2015<sup>74</sup>.

Una vez descritas, a rasgos generales, las principales líneas que ha seguido la reciente reforma fiscal de 2014, realizaremos a continuación un comentario específico de los puntos concretos de las reformas tributarias

---

F. D., “Respuestas ante la crisis: posibles medidas fiscales y financieras”, *Estudios Financieros*, n. 317-318, 2009, p. 23.

<sup>72</sup> COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REFORMA DEL SISTEMA TRIBUTARIO ESPAÑOL, *Informe*, cit, p. 75.

<sup>73</sup> El Real Decreto-Ley 16/2012, por el que se estableció el llamado copago farmacéutico, ha sido objeto de un recurso de inconstitucionalidad, admitido a trámite y pendiente de resolución (Recurso de inconstitucionalidad nº 4123/2012). Respecto a las tasas judiciales, introducidas por la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, y ante la fuerte contestación social, ya el Real Decreto-Ley 3/2013, de 3 de febrero, aprobó una rebaja de las mismas, pero aún están pendientes de tramitación las numerosas cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por diversos Jueces y tribunales contra la Ley 10/2012, por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, así como el recurso de inconstitucionalidad nº 3035-2013, planteado por la Junta de Andalucía. Sobre este tema, cfr. apartado 3.1 de este mismo capítulo y NAVARRO GARCÍA, A., “Reflexiones jurídicas sobre la tasa de un euro por receta en Cataluña y Madrid”, *Crónica Tributaria*, n. 152, 2014.

<sup>74</sup> De acuerdo con la Exposición de motivos de la Ley 36/2014, “Por lo que se refiere a las tasas, se actualizan, con carácter general, al 1 por ciento los tipos de cuantía fija de las tasas de la Hacienda estatal, excepto las que se hayan creado o actualizado específicamente por normas dictadas en el año 2014. Las tasas exigibles por la Jefatura Central de Tráfico se ajustarán, una vez aplicado el coeficiente anteriormente indicado, al múltiplo de 10 céntimos de euro inmediato superior, excepto cuando el importe a ajustar sea múltiplo de 10 céntimos de euro”.

citadas que, a nuestro juicio, podrían vulnerar la cláusula de Estado social y el principio de justicia financiera.

#### **4.1. La dualización del IRPF: la discriminación fiscal negativa de las rentas del trabajo**

El tratamiento fiscal aplicado a las rentas del trabajo, tanto durante los tres años de vigencia del Gravamen Complementario, como en el Informe de la Comisión de Expertos y en la reciente reforma fiscal de 2014, se alinea con las doctrinas económicas partidarias a la neutralidad fiscal, y se sitúa muy lejos de los planteamientos de la Hacienda clásica, favorable a un tratamiento tributario más suave para estas rentas, por haberse obtenido con esfuerzo<sup>75</sup>.

Como se ha explicado más arriba, los asalariados han estado sometidos a un recargo en el IRPF, durante los años 2012 a 2014, que se puede situar, para una renta “media”, entre cinco y nueve puntos porcentuales más alto que el soportado por las rentas del capital de cuantías equiparables. A mayor abundamiento, los trabajadores no han tenido a su alcance estrategias de optimización fiscal, con el fin de eludir el Gravamen Complementario, sí disponibles para los titulares de rentas del capital<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> Entre los hacendistas keynesianos de los años sesenta y setenta se defendía que las rentas del trabajo debían tener un tratamiento más favorable que las rentas del capital, debido a que la renta del trabajo no es duradera –desaparece con la vejez y la muerte– mientras que la renta del capital sí lo es. Las rentas del capital son compatibles con una vida de ocio o pueden ser aumentadas por la renta del trabajo, mientras que esta última ni ofrece las mismas oportunidades de ocio ni puede ser aumentada con otra renta (cfr. COMISIÓN MEADE, *Estructura y reforma de la imposición directa*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1980). En contraposición, desde finales de los noventa la tendencia se ha dirigido a otorgar prioridad a la neutralidad impositiva. Vid., en España, los últimos Informes de expertos para las distintas reformas del IRPF, de 1998 y de 2002, así como el nuevo *Informe de la Comisión de expertos para la reforma del Sistema Tributario Español de 2014*, cit. En todos ellos se defiende un tratamiento fiscal acorde con “la elevada elasticidad de la oferta de capital en comparación con la más reducida elasticidad de la oferta de trabajo”.

<sup>76</sup> Por ejemplo, recurriendo a instituciones de inversión colectiva, en cuyo patrimonio podrían acumularse las rentas de capital o ganancias patrimoniales obtenidas a lo largo del trienio 2012-2014, sometidas al tipo de gravamen del 1 por 100 en el Impuesto sobre Sociedades. Allí quedarían a la espera de que el recargo del IRPF dejase de estar en vigor, momento en el cual se recuperaría la inversión y afloraría la renta para la persona física, sometida al nuevo IRPF surgido de la Reforma Fiscal de 2014. (Vid. Art. 28.5.a) Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades, Real Decreto Legislativo 4/2004, de 5 de marzo).

A esta contribución más intensa al ajuste presupuestario, por parte de los asalariados medios, en comparación con los rentistas, se han unido las declaraciones tributarias “especiales” y los gravámenes también “especiales” que, como hemos visto<sup>77</sup>, consagran de nuevo un tratamiento fiscal más suave para defraudadores y para las rentas de empresas que han hecho uso de estrategias de planificación fiscal internacional al amparo de paraísos fiscales y territorios de nula tributación.

La conclusión, adelantada más arriba es que estas medidas han podido vulnerar los principios consagrados en el artículo 31.1 de la Carta Magna. Como ha señalado nuestro Tribunal Constitucional, existe una íntima relación entre los principios de capacidad económica, igualdad tributaria y progresividad<sup>78</sup>. Los tres son necesarios para que el sistema tributario sea justo. Y, en los momentos actuales, no se puede decir que la riqueza esté en la población asalariada. Los niveles de riqueza más altos, la mayor capacidad económica, la tienen personas que no están sujetas al IRPF porque operan en la economía a través de diversos tipos de sociedades cuyos rendimientos están gravados en menor proporción a los del IRPF. Esto ha generado una inequidad y un agravio comparativo importante en cuanto al reparto de los costes de los fuertes ajustes presupuestarios acometidos por España en los años 2012 y 2013.

Lo más preocupante, en nuestra opinión, es que la reforma tributaria de 2014 no ha puesto remedio a esta situación, a pesar de la mejora experimentada por los contribuyentes situados en el escalón más bajo de rentas<sup>79</sup>. Y es

---

<sup>77</sup> Vid. sub-epígrafe 3.3. de este mismo capítulo.

<sup>78</sup> “(...) el sistema justo que se proclama no puede separarse, en ningún caso, del principio de progresividad ni del principio de igualdad. Es por ello –porque la igualdad que aquí se reclama va íntimamente enlazada al concepto de capacidad económica y al principio de progresividad– por lo que no puede ser, a estos efectos, simplemente reconducida a los términos del artículo 14 de la Constitución: una cierta desigualdad cualitativa es indispensable para entender cumplido este principio. Precisamente la que se realiza mediante la progresividad global del sistema tributario en que alienta la aspiración a la redistribución de la renta” (STC 27/1981, de 20 de julio, FJ 4º, y SSTC 54/1993, de 15 de febrero, y 134/1996, de 22 de julio).

<sup>79</sup> Contribuyentes con rentas netas anuales inferiores a 12.450 €. De acuerdo con la última estadística de declarantes del IRPF disponible, que es la correspondiente al ejercicio fiscal 2012 (primer año de vigencia del Gravamen Complementario), nada menos que un 41,04 por 100 de los declarantes tenían un rendimiento neto del trabajo (una vez minorado en gastos deducibles y reducciones) inferior a 12.000 € anuales. Por ello, debe valorarse positivamente la notable reducción de tipos marginales que la reforma fiscal aprobada con la Ley 26/2014, de 27 de noviembre, ha traído para este números grupo de declarantes de rentas más bajas. Fuente: <http://>

que, retomando las conclusiones que sobre las nuevas escalas de gravamen hacíamos más arriba, dentro de los asalariados medios, solo los titulares de rendimientos netos del trabajo iguales o inferiores a 20.201 € anuales mejoran o mantienen su nivel de tributación respecto del ejercicio fiscal 2011. Los tramos intermedios entre 20.201 y 35.200 € empeoran su situación, al incrementarse su tipo marginal. El tramo situado entre 35.201 y 60.000 € mantiene la misma situación que antes de la entrada en vigor del recargo complementario, y a partir de 60.000 € anuales se experimenta una rebaja fiscal respecto del IRPF vigente en 2011. Por tanto, desde estas líneas, no compartimos esta redistribución de la progresividad del gravamen de las rentas del trabajo, y creemos que, para compensar a los asalariados de la mayor intensidad de su contribución al ajuste presupuestario, se podía haber adoptado una nueva escala de gravamen de las rentas del trabajo bastante más respetuosa con el principio constitucional de progresividad tributaria.

A mayor abundamiento, la Ley 26/2014, de 27 de noviembre, ha empeorado aún más fiscalidad de los asalariados medios mediante la bajada de la reducción para perceptores de rentas del trabajo del antiguo artículo 20 de la Ley 35/2006, reguladora del IRPF. Esta reducción, como hemos apuntado más arriba, tenía un fundamento de equidad, cual era precisamente compensar la mayor severidad fiscal que, para las rentas ganadas, existe en el IRPF<sup>80</sup>. Pues bien, la Ley 26/2014 prescinde del fundamento de equidad en el que está inspirada esta reducción y considera –de manera errónea, desde nuestro punto de vista– que su *ratio* reside únicamente en proporcionar una ayuda, de carácter social, a los asalariados de menor poder adquisitivo, concretamente los que tengan rendimientos netos del trabajo inferiores a 14.450 euros anuales. Por ello, la Ley 26/2014, con efectos desde 1-1-2015, restringe esta reducción a los asalariados con rendimientos netos del trabajo de menos de 14.450 euros anuales, excluyendo a todos los demás trabajadores de su disfrute. No obstante, y seguramente para

---

[www.agenciatributaria.es/AEAT/Contenidos\\_Comunes/La\\_Agencia\\_Tributaria/Estadisticas/Publicaciones/sites/irpf/2012/jrubik530828566a46611dd52b6673c404f038289919ae.html](http://www.agenciatributaria.es/AEAT/Contenidos_Comunes/La_Agencia_Tributaria/Estadisticas/Publicaciones/sites/irpf/2012/jrubik530828566a46611dd52b6673c404f038289919ae.html)

<sup>80</sup> Como indica el Profesor HERRERA MOLINA en su Voto Particular, “la reducción busca en realidad *compensar a los perceptores de rendimientos del trabajo* de las desventajas que la ley establece frente a las rentas del ahorro (cuyo régimen se justifica por la movilidad del capital) (...) la reducción *no constituye un beneficio fiscal que deba suprimirse, sino una medida destinada a garantizar la justicia del impuesto*” (COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REFORMA DEL SISTEMA TRIBUTARIO ESPAÑOL, *Informe*, cit. p. 434).

evitar el rechazo de un importante colectivo de contribuyentes-votantes<sup>81</sup> que ya no podrán aplicar la reducción del artículo 20 desde 2015, por tener rendimientos netos del trabajo de más de 14.450 euros, se ha incluido un nuevo gasto deducible en el listado tasado del artículo 19 de la Ley del IRPF, que enumera las partidas que pueden minorar el importe bruto de las retribuciones por trabajo, a efectos de su integración en la base imponible. En efecto, junto a las cotizaciones sociales, cuotas sindicales y colegiales y gastos de defensa jurídica, desde 1-1-2015 los trabajadores por cuenta ajena se podrán deducir “en concepto de gastos distintos de los anteriores, 2.000 euros anuales”. A nadie se le escapa que lo que realmente ha hecho la Ley 26/2014, ha sido en realidad rebajar el importe de la reducción de 2.652 euros del artículo 20 de la Ley del IRPF<sup>82</sup>, de la que disfrutaba una porción muy importante de asalariados medios, y que estaba basada en la equidad, hasta los 2.000 euros, bajo el “disfraz” de “otros gastos” del artículo 19 de la Ley del IRPF. Por tanto, y por efecto de esta medida, un porcentaje muy importante de estos asalariados, que ya están perjudicados con la subida de un punto porcentual de su tipo marginal de la escala en sus escalones medios de renta (como hemos analizado en el párrafo anterior), aún deberán contribuir con mayor intensidad, por efecto de la rebaja de la reducción del artículo 20 de la Ley del IRPF.

Todo ello merece una valoración, desde la perspectiva del principio constitucional de justicia financiera, muy negativa. Las reducciones sobre los rendimientos del trabajo constituyen, como han mostrado los estudios empíricos, una de las herramientas más importantes para inyectar progresividad al IRPF<sup>83</sup>. Su lamentable supresión, o “trasmutación” en una “ayuda

---

<sup>81</sup> Recordamos que, de acuerdo con la estadística de declarantes de 2012, ya citada, el 41 por 100 de los declarantes del IRPF tienen rendimientos netos del trabajo de menos de 12.000 € anuales. Y un 26,36 % declaran rendimientos netos del trabajo de entre 12.000 € y 21.000 € anuales. Hay, por tanto, un importante porcentaje de declarantes del IRPF (en torno a un 33%) con rentas del trabajo, superiores a estos tramos.

<sup>82</sup> El antiguo art. 20.1 de la Ley del IRPF (Ley 35/2006), preveía la aplicación de una reducción, sobre el rendimiento neto del trabajo, de importe variable, en función del nivel de renta del trabajador. Inspirándose en la idea de progresividad tributaria, su importe era mayor cuanto menor era el nivel de renta del trabajo del contribuyente.

<sup>83</sup> En un reciente estudio sobre el modelo de IRPF implantado en España en 2006, con la aprobación de la Ley 35/2006, se concluía “El enorme peso de las rentas del trabajo personal y su tratamiento en el impuesto determina fundamentalmente su progresividad y su comportamiento redistributivo. El papel jugado por las reducciones vinculadas a la percepción de rendimientos del trabajo personal explican por sí mismas un tercio de la progresividad del

social” para los asalariados de más baja renta, tras la Ley 26/2014, acentúa aún más la discriminación negativa que sufren en este tributo los trabajadores, frente a los perceptores de otro tipo de rentas.

Finalmente, por si existieran dudas acerca de cuáles son los colectivos más favorecidos con la reforma implementada por la Ley 26/2014, merece la pena realizar un breve repaso a otras modificaciones en el IRPF aprobadas mediante esta Ley. Concretamente, conviene resaltar algunas de las novedades más importantes relacionadas con el tratamiento de las rentas del ahorro. En las rentas del ahorro –que, como es sabido, quedan sometidas a una escala de gravamen bastante más suave que las rentas del trabajo –de acuerdo con el espíritu dual de nuestro IRPF–, se han introducido las siguientes medidas para, de acuerdo con la Exposición de Motivos de la Ley 26/2014, “favorecer la inversión y estimular la generación de ahorro”:

- *Nueva escala de gravamen de las rentas del ahorro.*

En este punto, se ha aprobado –al igual que para las rentas del trabajo– una teórica rebaja progresiva de los tipos de gravamen. Decimos “teórica” porque en realidad lo que ha sucedido es que ha dejado de estar en vigor el Gravamen Complementario, que también había recargado a las rentas del ahorro durante los años 2012 a 2014. Al igual que hicimos con las rentas del trabajo, reproducimos a continuación un cuadro comparativo con las distintas escalas del ahorro entre los ejercicios 2011 (antes de la entrada en vigor del Gravamen Complementario) y los años 2015 y 2016:

---

IRPF en 2007 –por encima incluso de lo aportado por la tarifa progresiva– y una quinta parte de su capacidad redistributiva”, DÍAZ CARO, C., ONRUBIA FERNÁNDEZ, J., y PÉREZ MAYO, J., “Progresividad y redistribución por fuentes de renta en el IRPF dual”, *Hacienda Pública Española*, n. 206, 2013, p. 77.

## Rendimientos del ahorro

Base imponible	Tipo			
	2011	2014	2015	2016
Hasta 6.000	19%	21%	20%	19%
6.000 - 24.000	21%	25%	22%	21%
24.000-50.000	21%	27%	22%	21%
50.000 - En adelante	21%	27%	24%	23%

Vemos claramente que el único cambio definitivo es el aumento de dos puntos porcentuales –del 21% al 23%– de los tramos de renta del ahorro superiores a 50.000 € anuales. Este tímido incremento de la progresividad de la escala del ahorro debe ser sin duda saludado positivamente, si bien no compensa la discriminación negativa experimentada por las rentas del trabajo de importes similares. Piénsese que, con la escala de gravamen general aprobada por la Ley 26/2014 para 2015, una renta del trabajo de entre 50.000 y 60.000 €, quedaría sometida a un tipo medio de gravamen (suponiendo que la escala autonómica aplicable a ese contribuyente fuera “gemela” a la estatal) de entre un 28,40% y un 29,83%, frente a tipos medios de entre un 20,76% y 21,13% al que tributarían unos dividendos de importe idéntico<sup>84</sup>. Casi diez puntos porcentuales de diferencia.

- *Supresión de la exención para los dividendos de pequeña cuantía (de hasta 1.500 € anuales).*

La Ley 35/2006, del IRPF, preveía, hasta la entrada en vigor de la reforma, una exención de los primeros 1.500 € obtenidos por un contribuyente en concepto de dividendos<sup>85</sup>. La finalidad de esta medida era compensar, hasta cierto punto, el doble gravamen al que estos dividendos estaban sometidos, por tributar primero en el Impuesto de Sociedades de la sociedad que los distribuye, como parte del beneficio social, y luego como rendimiento del capital en el IRPF del socio o accionista (persona física). La Ley 26/2014

<sup>84</sup> En estas pequeñas simulaciones hemos prescindido del impacto de las circunstancias personales y familiares del contribuyente sobre la aplicación de la escala, en aras de una mayor simplicidad.

<sup>85</sup> Art. 7.y) de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre.

suprime, sin justificación alguna (no sabemos si se trata de la difusa mención a la “neutralidad” de la Exposición de Motivos, citada más arriba), este mínimo exento de los dividendos, que beneficiaba principalmente a los pequeños ahorradores que obtenían unos modestos dividendos. Pues bien, como no podía ser de otro modo, la supresión de esta exención supondrá, en bastantes casos, un significativo incremento del tipo de gravamen efectivo de las rentas del ahorro de los pequeños ahorradores, es decir, de los tramos más bajos de las rentas del ahorro. Siguiendo los ejemplos numéricos de Jorba Jorba, el agravio comparativo que se consagra con la Ley 26/2014 entre contribuyentes de menor capacidad económica y los titulares de grandes patrimonios, resulta más que llamativo: si comparamos la tributación de dos contribuyentes, uno con 1.500 € de dividendos y 2.000 € de intereses bancarios por un lado, y otro con 100.000 € de dividendos y 400.000 € de intereses, se detecta que, tras la reforma fiscal, el primer contribuyente pagará en 2015 bastante más IRPF (un 66,66% más) de lo que pagaba antes de la reforma, mientras que el segundo pagaría en 2015 menos IRPF que antes de la reforma, obteniendo en concreto un ahorro fiscal del 11,20%<sup>86</sup>. Se trata de otra incoherencia más de la Ley 26/2014 desde el punto de vista de la equidad, pues, en contra de lo que se pudiera pensar a la vista del cuadro de las escalas de gravamen, el tipo de gravamen efectivo de los primeros 6.000 € de rentas del ahorro se ha visto incrementado –y no reducido– tras la reforma de 2014, siempre que hablemos de dividendos.

- *Unificación, para “avanzar en términos de neutralidad”<sup>87</sup>, del tratamiento fiscal de las ganancias y pérdidas patrimoniales, que pasan a tributar, sin distinción en el plazo de permanencia del elemento transmitido en el patrimonio del contribuyente<sup>88</sup>.*

De nuevo estamos ante una medida que, si bien puede ser positiva desde el punto de vista de la “neutralidad” a la que se refiere la Exposición de

---

<sup>86</sup> JORBA JORBA, O., “¿A quién beneficia y a quién perjudica el nuevo tratamiento de las rentas del ahorro en la reforma del IRPF?”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, n. 11, 2014, parte “Comentario”.

<sup>87</sup> Exposición de Motivos de la Ley 26/2014, de 27 de noviembre.

<sup>88</sup> “Al tiempo que se podrán compensar en la base del ahorro rendimientos con ganancias y pérdidas patrimoniales, de forma progresiva y con determinadas limitaciones, todas ellas a la base imponible del ahorro”, según la Exposición de Motivos de la Ley 26/2014, de 27 de noviembre.

Motivos de la Ley 26/2014, es claramente negativa desde la perspectiva de la equidad. Fue la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, la que modificó el tratamiento fiscal en el IRPF de las conocidas vulgarmente como “plusvalías y minusvalías”, llevando a la base imponible general –aquella en la que se integran las rentas del trabajo– las ganancias y pérdidas patrimoniales obtenidas a corto plazo, es decir, las procedentes de elementos patrimoniales que llevasen tan solo un año o menos de un año en el patrimonio del contribuyente. La finalidad de esta medida, de acuerdo con la Exposición de Motivos de la Ley 16/2012, era “penalizar fiscalmente los movimientos especulativos”, de tal manera que las plusvalías especulativas, obtenidas a corto plazo, tributaban con todo el rigor de la escala de gravamen más intensamente progresiva de las rentas del trabajo. Y solo las plusvalías a largo plazo se consideraban como genuinamente constitutivas de auténtico “ahorro” del contribuyente, y se sometían a la escala de gravamen, más suave, de las rentas derivadas del capital financiero, como dividendos o intereses. Pues bien, en solo dos años –de 2012 a 2014–, y dentro de la misma legislatura, el legislador “pasa de considerar que hay que penalizar fiscalmente los movimientos especulativos”<sup>89</sup> a considerar positivos los beneficios que aportan tales movimientos, “premiándoles con un trato fiscal más favorable”<sup>90</sup>. De nuevo estamos ante una medida que beneficia a los titulares de grandes patrimonios, más susceptibles de obtener ganancias especulativas, frente a los asalariados medios y pequeños ahorradores<sup>91</sup>.

---

<sup>89</sup> JORBA JORBA, O., “¿A quién beneficia...?”, cit., p. 3.

<sup>90</sup> Ídem.

<sup>91</sup> Por no hablar de las nuevas estrategias de planificación fiscal que abre la nueva redacción otorgada al art. 49 de la Ley del IRPF tras la reforma. Esta nueva redacción permite, dentro de la base imponible del ahorro, compensar minusvalías (pérdidas patrimoniales) con rendimientos positivos derivados de dividendos o intereses, aunque restringiendo esta compensación hasta el límite del 25% del saldo positivo de los citados rendimientos. Esta posibilidad de compensación –inexistente antes de la reforma– podría permitir desde ahora a los grandes rentistas o titulares de grandes carteras de acciones en distintas holding, generar pérdidas o minusvalías artificiales mediante la venta especulativa de acciones, con el único fin de que esta minusvalía absorba los rendimientos positivos que se hayan podido obtener en concepto, por ejemplo, de dividendos, reduciendo así el importe de la renta neta finalmente sometida a tributación y, en consecuencia, rebajando considerablemente su factura fiscal. Estas estrategias de planificación fiscal, resulta obvio que solo están al alcance de estos grandes inversores y accionistas, y no de los pequeños ahorradores.

- *Creación de un nuevo instrumento de ahorro, para pequeños inversores, el Plan de Ahorro a Largo Plazo, caracterizado por la exención de las rentas generadas por la cuenta de depósito o el seguro de vida a través del cual se canalice dicho ahorro*<sup>92</sup>.

La creación de estos nuevos instrumentos de ahorro, fiscalmente bonificados con una exención, resulta, para empezar, totalmente contradictorio con el reiterado propósito de la Exposición de Motivos de la Ley 26/2014 de “incrementar la neutralidad” en el tratamiento fiscal de las diversas modalidades de ahorro. Pero es que también es contradictorio con el objetivo de equidad que debe perseguir cualquier reforma razonable del IRPF. Porque aquí de nuevo nos encontramos con un tratamiento fiscal más favorable para los titulares de grandes patrimonios y los perceptores de rentas más altas. El empobrecimiento progresivo experimentado por los asalariados españoles desde 2009 no pone precisamente a su alcance este tipo de instrumentos de ahorro e inversión. Como ha indicado a España la propia OCDE, al hilo de la reforma fiscal del IRPF, “el Gobierno debería controlar estrictamente estos incentivos, dado que suelen beneficiar a los hogares con rentas más altas y en cualquier caso podrían traducirse en una mera sustitución de un instrumento por otro, en lugar de incrementar el volumen total de ahorro”<sup>93</sup>.

Por tanto, la reforma de la tributación del ahorro en el IRPF merece, desde nuestro punto de vista, una valoración global negativa: favorece al gran inversor y accionista, a la par que perjudica a los pequeños ahorradores, e incentiva el regreso a la economía especulativa. La discriminación fiscal de las rentas del trabajo de los asalariados medios no puede seguirse justificando en aras de la neutralidad y eficiencia económica. Un IRPF más simple, con una única escala de gravamen, es, en nuestra opinión, la única solución admisible para reparar la falta de equidad en el reparto de del coste del ajuste presupuestario. Como acertadamente ha señalado la OCDE, “Podrían impulsarse la igualdad y la neutralidad inversora sometiendo el conjunto de la rentas, tanto del capital –dividendos, plusvalías

---

<sup>92</sup> De acuerdo con el nuevo art. 7.ñ) de la Ley del IRPF, y la nueva DA 26ª de la misma norma, esta exención se condiciona a que se aporten cantidades inferiores a 5.000 euros anuales durante un plazo al menos de cinco años.

<sup>93</sup> OCDE, *Estudios Económicos de la OCDE. España*, septiembre de 2014, Visión General, p. 25. Disponible en <http://www.oecd.org/economy/surveys/Spain-Overview-Spanish.pdf>

e intereses— como del trabajo, al mismo tipo marginal del impuesto sobre la renta”<sup>94</sup>.

Por otra parte, y siguiendo con la lógica tendente a privatizar la protección social, la Ley 26/2014, de 27 de noviembre, apuesta por mantener el tratamiento fiscal ventajoso para los planes de pensiones y otros sistemas alternativos de previsión social. Como señala su Exposición de Motivos, “en materia de previsión social, se sigue manteniendo el esquema actual de tributación que permite diferir parte del salario o beneficio empresarial al momento del cumplimiento de la contingencia prevista en la normativa de planes de pensiones”. El único cambio significativo a este respecto ha sido la ligera minoración y la unificación de los límites anuales máximos de aportaciones fiscalmente deducibles para, de acuerdo con la Exposición de Motivos, aproximar estas cifras “a las aportaciones reales efectuadas por la mayoría de los contribuyentes”<sup>95</sup>. Consideramos que esto más que justificarse en una razón técnica encuentra su razón de ser en el no disimulado objetivo de ir reformando y eliminando el actual sistema de pensiones para dejar una pensión de beneficencia muy reducida (equiparable a las no contributivas) y dejar para el resto de la población fondos de pensiones de naturaleza privada. De nuevo aquí no se está atendiendo a la equidad o justicia social, sino a favorecer los intereses de las instituciones financieras y de aquellas personas con rentas más elevadas que son las que ahora pueden contratar un fondo de pensiones.

En conclusión, y desde un enfoque normativo, la reciente reforma del IRPF acentúa el hecho de que el sistema de bienestar español descansa en los hombros de los asalariados y no de los que pueden vivir de los rendi-

---

<sup>94</sup> Ídem, subrayado nuestro.

<sup>95</sup> “Salvo en el caso de los sistemas de previsión social constituidos a favor del cónyuge cuyos límites de reducción se incrementan” (Exposición de Motivos de la Ley 26/2014, de 27 de noviembre). Además, se suprime la diferenciación que realizaba la Ley del IRPF vigente entre contribuyentes en función de su edad. La diferenciación en función de si el contribuyente tenía más de 50 años se introdujo en su día para favorecer a quienes estaban en una situación más próxima al momento de la jubilación, facilitando que realizaran aportaciones más cuantiosas en los años inmediatamente anteriores al retiro. No obstante, la Ley 26/2014 considera, siguiendo las recomendaciones del Informe del Comité de Expertos para la Reforma Tributaria, que esta diferenciación conlleva un efecto negativo, pues disuade a los contribuyentes más jóvenes de realizar aportaciones, en espera de llegar a los 50 años y disfrutar así de mayor reducción. Es por ello que, desde 1-1-2015, todas las aportaciones a sistemas alternativos de previsión social están sometidas a los mismos límites, con independencia de la edad del aportante.

mientos del capital. Haciendo esto, lo que se pretende no es solo beneficiar al grupo de mayores niveles de renta sino también debilitar el apoyo al Estado de bienestar por parte de las clases medias para facilitar así su desmantelamiento y su privatización. Como han puesto de manifiesto diversos autores, la sostenibilidad de las políticas de bienestar depende en gran medida del apoyo de las clases medias<sup>96</sup>. Asfixiando a la clase trabajadora fiscalmente y de forma paralela recortando la oferta de servicios de bienestar se pretende que cada vez más se perciban de forma negativa las instituciones de bienestar de forma que cuando se plantee la privatización de algunos servicios sociales básicos y se ofrezcan deducciones fiscales para aquellos que opten por esos servicios privados, la clase media perciba esto como una indudable ventaja. Es decir, la reforma planteada en el IRPF no solo grava a las clases asalariadas, sino que haciéndolo se quiere minar el apoyo de la clase media al Estado de bienestar, un apoyo que es necesario para asegurar la viabilidad de éste.

#### **4.2. La necesidad de un nuevo enfoque a la imposición sobre el consumo**

Como se ha explicado en el sub-epígrafe 3.1., una de las obligaciones de España, en el marco del procedimiento por déficit excesivo iniciado por la Comisión Europea, ha sido seguir la recomendación de este organismo comunitario de elevar el tipo de gravamen del Impuesto sobre el Valor Añadido, principal impuesto sobre el consumo existente en España. Como se explicó en aquel apartado, en 2009 y en 2012 se aprobaron sendas modificaciones a la Ley del IVA para elevar el tipo de gravamen general y el tipo reducido. En el caso del tipo general, la subida ha implicado, como es sabido, un incremento de cinco puntos porcentuales (del 16% al 21%) de la alícuota de este tributo. Pues bien, aunque la regresividad de la imposición sobre el consumo sea hoy día aún una cuestión abierta<sup>97</sup>, es un hecho

---

<sup>96</sup> Esta idea la puso de manifiesto ESPING ANDERSEN, G. en *Los tres mundos del Estado del Bienestar* [1990], trad. B. Arregui Luco, Edicions Alfons el Magnànim-IVEI, Valencia, 1993.

<sup>97</sup> El punto de vista convencional sobre los efectos distributivos de los impuestos sobre ventas es que son regresivos. No obstante, un sector doctrinal defiende que, en lugar de valorar el efecto del impuesto en relación con la renta “anual”, se debería adoptar la perspectiva de la renta “de ciclo vital”. Desde esta última perspectiva, hay evidencias de que “la proporción

incontestable que la proporción que representa el pago del IVA, en relación con la renta anual disponible del contribuyente, es mayor cuanto menor es el nivel de renta de dicho contribuyente. Por ello existe un riesgo de que el incremento en cinco puntos porcentuales del tipo general de este impuesto haya tenido mayor impacto sobre las familias de menor renta disponible. De este riesgo se ha hecho eco la OCDE en su último informe sobre la evolución de la economía española y la reciente reforma fiscal: “dado que el IVA es regresivo, podrían adoptarse medidas dirigidas a mitigar el impacto sobre las rentas más bajas mejorando la red de protección social o excluyendo bienes de primera necesidad como los alimentos”<sup>98</sup>.

Esta propuesta que realiza la OCDE nos parece interesante. Sería una manera de inyectar progresividad al IVA, y de mitigar así los posibles efectos regresivos de las últimas reformas tributarias. Según la OCDE, para no perder recaudación, la reforma más adecuada en el IVA español sería aplicar el tipo general a una base impositiva lo más amplia posible. En este sentido, propone eliminar el tipo reducido de los servicios del sector turístico, y restringirlo, en aras de la equidad, a los productos de primera necesidad. Para que la subida del IVA del sector turístico no repercutiera negativamente sobre este importante sector de la economía española, propone lo siguiente: “si al mismo tiempo se redujeran las contribuciones a la seguridad social, esto podría compensar el aumento en el tipo del IVA, especialmente si tales reducciones se centraran en los trabajadores con menor retribución, de gran prevalencia en el sector turístico”<sup>99</sup>.

Esta recomendación de la OCDE nos parece acertada, y creemos que constituye un buen punto de partida para una futura modificación de la Ley del IVA, en la que se intensificara la progresividad del gravamen, y se introdujera en el mismo cierto grado de personalización<sup>100</sup>. Existen estudios –básicamente las encuestas de presupuestos familiares– que demuestran

---

de la renta que se destina al consumo es aproximadamente la misma para todos los niveles de renta”, de donde se extraería la consecuencia de que los efectos de la imposición sobre el consumo no tendrían que ser necesariamente regresivos (ROSEN, H., *Hacienda Pública*, Mac Graw Hill, Madrid, 2002).

<sup>98</sup> OCDE, *Estudios Económicos de la OCDE. España*, septiembre de 2014, cit., p. 23.

<sup>99</sup> Ídem.

<sup>100</sup> SHAVIRO, D. N. señala que “un impuesto sobre el consumo puede alcanzar la progresividad de un impuesto sobre los ingresos siempre que sus tipos estén lo suficientemente graduados para hacer frente a las diversas bases impositivas”, vid. “Replacing the Income Tax with a Progressive Consumption Tax”, *Tax Notes*, n. 5, 2004, p.97. Esta idea la sostienen

cómo, en función del nivel de renta disponible de los hogares, se consume uno u otro tipo de bienes y servicios. Esto podría aprovecharse para restringir la aplicación de los tipos reducido y súper-reducido de IVA tan solo a los productos y servicios de primera necesidad principalmente consumidos por los hogares de menor renta disponible<sup>101</sup>. Por ejemplo, atendiendo a los datos ofrecidos por las encuestas de presupuestos familiares entre los años 2009 y 2012, existen diferencias entre el peso relativo de los diferentes productos en la cesta de la compra de los hogares en función de los niveles de renta disponible. En la decila más baja, por ejemplo, el pago de la vivienda es el producto que más peso relativo tiene (un 44,7% del gasto total de la familia, de acuerdo con datos de 2012), seguido de los alimentos y bebidas no alcohólicas (con un 23,1%), y ya a mucha más distancia, por los bienes de consumo duradero (electrodomésticos y similares, con un 6% del gasto total). En la decila más alta, el gasto en vivienda representa un 20,3% del gasto total de las familias, seguido de ocio y vacaciones (con un 15,7%), bienes de consumo duradero (con un 15%) y alimentación y bebidas no alcohólicas (con un 13,5% del gasto familiar)<sup>102</sup>. Este dato sirve como indicador de que mantener un tipo de IVA reducido en los servicios turísticos –hoteles, restaurantes y transporte de viajeros y sus equipajes– resulta claramente regresivo, al beneficiar a los estratos sociales de más altos niveles de renta disponible. Una reforma de la Ley del IVA con la que se ganaría en equidad, a la luz de estos datos, consistiría en aplicar el tipo general de gravamen a estos servicios turísticos, así como a los servicios de transporte de uso público, y utilizar esos mayores ingresos para financiar una posible bajada al tipo súper-reducido de casi todos los productos de alimentación y agua de uso doméstico<sup>103</sup>. Decimos “casi todos”, porque,

---

también MURPHY, L. y NAGEL, T., *The Myth of Ownership. Taxes and Justice*, Oxford University Press, Oxford, 2002.

<sup>101</sup> Como es sabido, el IVA es un tributo armonizado a nivel de la Unión Europea, y el catálogo de bienes y servicios susceptibles de beneficiarse de los tipos de gravamen bonificados está establecido en el Anexo III de la Directiva 2006/112/CEE, del sistema común de IVA. Cada Estado miembro es soberano para elegir, dentro del amplio catálogo del citado Anexo III, qué productos y servicios se pueden beneficiar de los tipos reducidos dentro de su territorio.

<sup>102</sup> Cfr. ROMERO-JORDÁN, D., SANZ-SANZ, J. F. y CASTAÑER CARRASCO, J. M., “Sobre la regresividad de la imposición indirecta en España en tiempos de crisis: un análisis con microdatos de hogares”, *Papeles de economía española*, n. 135, 2013, p. 177.

<sup>103</sup> Como indican ROMERO, SANZ y CASTAÑER, “El gasto relativo en alimentos también es una función decreciente de la capacidad económica de los hogares. En este sentido, en 2009, el peso de esta partida para los hogares de la primera decila duplicaba a los de la última 21,3

desde nuestro punto de vista, carece de sentido que determinados productos alimenticios que ocasionan externalidades sociales importantes –como las bebidas refrescantes o los productos ricos en grasas hidrogenadas como la bollería industrial–, disfruten del tipo bonificado del IVA, cuando hay evidencia empírica cada vez más abundante acerca de sus efectos perjudiciales para la salud, y ocasionan un aumento del gasto sanitario. Incorporar esta perspectiva a la graduación de los tipos de gravamen bonificados del IVA español redundaría en una distribución más equitativa y a la vez eficiente de los costes de los servicios públicos básicos del Estado de bienestar.

Procedería plantearse también, desde nuestro punto de vista, la posible aplicación del tipo general a determinados productos y servicios que no tienen la consideración de bienes de primera necesidad, ni representan un porcentaje elevado de gasto en la cesta de la compra de las familias de menor renta disponible. Es el caso de los espectáculos deportivos, las ferias comerciales, las revistas...

#### 4.3. El abusivo empleo de la tasa como recurso tributario

La tasa, como es sabido, es un tributo cuyo fundamento descansa en el principio del beneficio o equivalencia, y no en el principio de capacidad económica. Y es este último, y no el principio del beneficio, el principio que nuestra Constitución (artículo 31.1) reconoce como reflejo de la equidad en el reparto de la financiación de los servicios públicos. Por ello, la oportunidad del incremento de los ingresos públicos vía tasas debería ser valorado en relación con la equidad global del sistema tributario. Y este, tal y como ha quedado diseñado tras las últimas reformas, no puede sino calificarse de regresivo<sup>104</sup>. De ahí que resulte preocupante que las reformas tributarias aprobadas en los últimos años apuesten por los “co-pagos” como medio para “moderar” el uso de ciertos servicios públicos de carácter esencial.

---

por 100 frente a 10,3 por 100. En 2012, los pesos relativos estimados han sido de 23,1 por 100 para la primera decila y 13,5 por 100 para la última”, ídem, p. 179.

<sup>104</sup> Compartimos la idea de que “no se puede perder de vista el carácter regresivo que, por principio, presentan las tasas frente a los impuestos (...) sin que la aplicación correctora del principio de capacidad económica baste para eliminarlo, sino sólo para atenuarlo” (BARQUERO ESTEVAN, J. M., *La función del tributo en el Estado social y democrático de Derecho*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2002, pp. 135-136).

Este potencial abuso de la figura de la tasa tiene, además, como consecuencia un efecto de dualización en nuestras sociedades y su objetivo sería crear un sistema de bienestar de beneficencia al que solo recurrirán aquellos que carecen de medios para acudir al mercado privado. De nuevo subrayamos que no es casual este aumento de tasas que se ha producido en los últimos años: responde a la idea de ir eliminando la provisión pública de servicios de bienestar para abrir la puerta a la privada y ofrecer a los ciudadanos la alternativa entre un servicio público de baja calidad a cambio del pago de una tasa o un servicio privado a cambio de un precio de mercado que será también de mayor calidad. Por otra parte, el pago de impuestos es probablemente el principal deber ciudadano que permite la vida en sociedad y el disfrute de los derechos, no sólo sociales, sino también civiles y políticos. Sin pago de impuestos no es posible el funcionamiento ni de la sociedad ni del mercado. Sustituir de forma progresiva los impuestos por tasas rompe con la generalidad de la obligación tributaria y resta legitimidad normativa y democrática al sistema tributario. Ya no es solo que se alteren las bases filosóficas de nuestro modelo social, es que se está rompiendo con la generalidad del principio de reciprocidad que solo estarían obligados a cumplir aquellos con niveles de renta más bajos.

#### **4.4. Le necesaria revisión de la imposición patrimonial**

La reforma fiscal de 2014 apuesta, a la luz de la reforma operada mediante la Ley 36/2014, de presupuestos generales del Estado para 2015 (explicada más arriba) por centrar la imposición sobre la riqueza en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, frente a otras alternativas, como podría haber sido la creación de un impuesto de solidaridad sobre las grandes fortunas, siguiendo el modelo francés, o una reforma del Impuesto sobre Sucesiones que apostara realmente por su racionalización y vinculación al principio de igualdad de oportunidades.

La reforma fiscal, sin embargo, ha apostado por la subida –encubierta, mediante la actualización de las ponencias de valores– del IBI, impuesto que, al recaer sobre propiedades inmobiliarias, resultaría menos susceptible de elusión. Para valorar esta medida hay que tener en cuenta que el IBI es un tributo real, y no personal. Es decir, no tiene en cuenta la situación económica global de la persona –ni las deudas o otras obligaciones que

pueda tener— ni sus circunstancias personales y familiares (edad, número de hijos....). Esto lo convierte en un tributo menos equitativo. Además, el IBI incide sobre un activo muy extendido entre las clases medias españolas, como es la vivienda, sin tener en cuenta el nivel de endeudamiento en que se ha incurrido para su adquisición<sup>105</sup>. Y este nivel de endeudamiento, como muestran las encuestas de presupuestos familiares, es inversamente proporcional al nivel de renta de las familias. Como se ha visto en un subepígrafe anterior (4.2.) relativo al IVA, en 2012 el gasto en vivienda representaba más de un 44% del gasto total anual de las familias de más bajas renta, mientras que tan solo representaba el 20,3% del gasto total de las familias más ricas. De ahí que la alternativa más aconsejable, si se deseaba reforzar el IBI, desde el punto de vista de la equidad, hubiera consistido en la creación de un recargo, dentro del IBI, para inmuebles de gran valor económico, propuesta que ha sido considerada en otros países<sup>106</sup>.

Lo deseable, en nuestra opinión, hubiera sido compensar la supresión del Impuesto sobre el Patrimonio, con una profunda revisión del Impuesto sobre Sucesiones con vistas a su mantenimiento —y reforzamiento— en el sistema tributario, como parte de una política integral centrada en la igualdad de oportunidades, tan dañada con la discriminación negativa que, como ya se ha explicado, han experimentado las rentas del trabajo. Esta forma de imposición patrimonial sería, además, respetuosa con valores propios del liberalismo, como el esfuerzo y el mérito. De manera que no sólo se gravaría la riqueza que una persona obtiene como consecuencia de su trabajo o éxito empresarial, sino la que es fruto de una circunstancia azarosa, como el origen familiar.

---

<sup>105</sup> Vid. Informe CES 3/2013, De las Encuestas Financieras de las Familias examinadas, desde el año 2002, se concluye que, “para todos los tramos de renta, más del 70 por 100 de los hogares son propietarios de la vivienda principal, pero, necesariamente, no en todos los tramos esta adquisición condiciona de la misma manera el resto de renta disponible (...). En el conjunto de la población *se ha doblado, entre las familias endeudadas, el porcentaje de aquellas en las que los pagos de deuda suponen más de un 40 por 100 de su renta (...). Entre los hogares con menor renta que tienen deudas, este porcentaje asciende al 46,5 por 100*”.

<sup>106</sup> En Gran Bretaña, el Partido Liberal propuso ya en 2006 el establecimiento de un impuesto sobre la riqueza inmobiliaria que recaería sobre inmuebles valorados en más de un millón de libras esterlinas. En el Informe Mirrlees se exponen las ventajas que tendría un impuesto así. Cfr. BOADWAY, R., CHAMBERLEIN, E. y EMMERSON, C., “Taxation of Wealth and Wealth Transfers”, en *Mirrlees Review, Vol. I Dimensions of Tax Design*, Oxford University Press, Londres, 2011, p. 807.

El principal problema que presenta hoy este tributo es la cesión de las competencias normativas a las CCAA de régimen común, lo cual no solo tiene efectos perversos en cuanto a la igualdad territorial, sino que dificulta su supervivencia. Tanto el Informe de la Comisión de Expertos<sup>107</sup>, como diversos sectores de la doctrina académica<sup>108</sup>, han reclamado que el Estado establezca una imposición mínima, a modo de mínimo común aplicable a todo el territorio de régimen financiero común, que haga más homogénea la aplicación del tributo, evitando las distorsiones territoriales que en la actualidad se están produciendo. Por ello, resulta lamentable la absoluta falta de iniciativa en este sentido del gobierno estatal. No se ha querido aprovechar la reforma fiscal para abordar este problema. La Ley 26/2014, de 27 de noviembre, se ha limitado a enmendar la Ley estatal del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones tan solo en un punto muy específico<sup>109</sup>: la discriminación de los no residentes, declarada contraria al ordenamiento comunitario por la reciente Sentencia de 3 de septiembre de 2014, del Tribunal de Justicia de la UE. Pero no se ha querido abordar la imprescindible reforma del Impuesto sucesorio, lo cual es ilustrativo de la importancia que se está concediendo, en la reforma fiscal, al principio de progresividad tributaria.

Desde nuestro punto de vista, de abordarse en algún momento la reforma del Impuesto sucesorio, lo deseable sería que el impuesto mínimo a nivel estatal, para todo el territorio de régimen financiero común, quedara vinculado a una política de gasto público directamente relacionada con la igualdad de oportunidades, preferiblemente política educativa y, más concretamente, a la creación de un fondo de becas<sup>110</sup>. Este no es lugar donde extenderse acerca de cuál sería la estructura adecuada para un impuesto

---

<sup>107</sup> COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REFORMA DEL SISTEMA TRIBUTARIO ESPAÑOL, *Informe*, cit. p. 249.

<sup>108</sup> LASARTE, J, FACES, F., DURBÁN, S., F. D. ADAME, “Respuestas ante la crisis: posibles medidas fiscales y financieras”, cit., p. 23.

<sup>109</sup> Disposición Final Tercera de la Ley 26/2014, que introduce una nueva Disposición Adicional Segunda a la Ley 29/1987, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

<sup>110</sup> Vid. propuestas similares en ALSTOTT, A. L. “Equal Opportunity and Inheritance Taxation”, *Harvard Law Review*, vol 121, 2007, p. 469, y WHITE, S., “What, if anything, is wrong with Inheritance Tax?”, *The Political Quarterly*, vol. 79, n. 2, 2008, pp. 162-171, para quien este sistema consiste en “un modelo de herencia socializada en el que la comunidad toma la riqueza dejada a la muerte de un individuo y la emplea para financiar el pago de una beca en forma de capital para todos en el momento de su nacimiento o de su llegada a la edad adulta”.

así, pero sí se puede apuntar que el impuesto debería ser progresivo, y que dicha progresividad debería depender tan solo del importe de la adquisición, no del grado de parentesco ni de otros factores como el vigente criterio del patrimonio previo<sup>111</sup>. Se debería articular un mínimo exento objetivo, de carácter vitalicio, de manera que solo quedaran gravadas las adquisiciones gratuitas recibidas a lo largo de la vida que superasen esta cantidad. Esta cantidad exenta debería ser suficiente para cubrir regalos o herencias con valor afectivo –que el tributo no gravaría<sup>112</sup>– pero que no afectaran realmente a las oportunidades reales de comenzar una carrera, pues de otro modo se malograría el objetivo del Impuesto de garantizar que todo ciudadano comenzara su carrera laboral o profesional con un nivel equivalente de oportunidades<sup>113</sup>.

## 5. CONCLUSIONES

En términos generales, la primera valoración que se puede realizar de la reforma fiscal de 2014, desde el punto de vista de la garantía de los derechos sociales, no puede sino ser muy negativa. Se ha puesto el equilibrio presupuestario como casi único objetivo de las reformas tributarias implantadas durante los años más duros del reciente período de crisis y, a la salida de la misma, la reciente reforma fiscal ha antepuesto la eficiencia económica –en aras de fomentar un deseable crecimiento económico–, por encima del principio de equidad.

Como se ha ido repasando a lo largo de este capítulo, han sido los asalariados medios los contribuyentes más perjudicados por la reciente reforma fiscal, especialmente en la reforma del IRPF. Ésta, si bien ha mejorado la situación de los escalones más bajos de renta, también lo ha hecho con la de aquellos contribuyentes situados en los estratos más altos de renta. Si a

---

<sup>111</sup> En efecto, si se trata de que el impuesto compense desigualdades de partida, especialmente las que tienen su origen en el estatus familiar, el gravamen no debería ser menor para las adquisiciones procedentes de padres y otros ascendientes, que son precisamente las más dañinas para la igualdad de oportunidades. Vid. ALSTOTT, A. L., “Equal Opportunity and Inheritance Taxation”, cit. p. 507.

<sup>112</sup> Siendo así respetuoso con el principio constitucional de protección a la familia, del art. 39.1 de la Constitución Española.

<sup>113</sup> Se trataría de un modelo similar al propuesto por la COMISIÓN MEADE, en *Estructura y reforma de la imposición directa*, cit. pp. 473-497.

ello se une la regresividad del diseño actual del IVA –con tipos de gravamen bonificados para bienes y servicios consumidos principalmente por las familias de mayor renta disponible–, y el creciente peso recaudatorio que este tributo sobre el consumo está llamado a tener en el sistema (tanto por la revisión a la baja de los tipos nominales de los impuestos directos sobre la renta como por el presumible incremento del consumo de los hogares al tener mayor renta disponible), el resultado puede ser un aumento de la desigualdad en la distribución de los costes de los servicios del Estado de bienestar, que volverán a recaer con mayor intensidad sobre los sectores menos dotados económicamente.

Lo más preocupante es que esta falta de equidad en el reparto del coste del mantenimiento del Estado de bienestar se produce en un país que, de acuerdo con reiterados informes, se encuentra a la cabeza de la desigualdad en la Unión Europea<sup>114</sup>. Si a esta situación, añadimos los efectos de las reformas tributarias aprobadas en los últimos años, la salida de la recesión se podría ver acompañada en nuestro país por un incremento más notable aún de la desigualdad y podría afectar de manera profunda a la garantía de los derechos sociales. Es por ello que, en nuestra opinión, es muy posible

---

<sup>114</sup> España se encuentra “a la cabeza de la desigualdad en la UE. Y, junto a Irlanda, es el país de la UE que ha experimentado el aumento más acusado en términos de desigualdad en el último periodo de crisis” (Consejo Económico y Social, 2013). En términos parecidos, lo señala la OCDE: “se produjo un fuerte incremento de la desigualdad entre 2007 y 2012 hasta alcanzar el nivel más elevado de la Unión Europea (...). La tasa de pobreza relativa –la proporción de personas que viven con menos de la mitad de la renta mediana– aumentó hasta situarse en una de las cotas más elevadas de las economías de la OCDE” (OCDE, *Estudios económicos...*, cit., p. 20).

Ya el informe FOESSA de 2008, realizado antes de que estallara la crisis, señalaba que “las tasas de pobreza son muy similares a las que ya existían décadas atrás, manifestándose, por tanto, en el caso de la pobreza los mismos rasgos ya enunciados para las tendencias de la desigualdad. En primer lugar, y en clara ruptura con la tendencia de décadas anteriores, desde el primer tercio de los años noventa la pobreza ha dejado de reducirse. En segundo lugar, contrasta la ausencia de cambios significativos en los indicadores de pobreza con el notable crecimiento registrado por la actividad económica y el empleo. Y, en tercer lugar, tal y como se ha señalado en el caso de la desigualdad, los indicadores de pobreza siguen manteniéndose muy elevados en el contexto europeo. España sigue encajada en un clúster periférico dentro de la UE y es el único de los países que partiendo de altos niveles de pobreza, salvo Irlanda, no ha conseguido reducciones sustanciales de las tasas. Esta situación no se compensa por una hipotética mayor movilidad, dado que los patrones de cronificación de la pobreza en España muestran una mayor generalización de las situaciones de pobreza permanente que en el promedio de los principales países de la UE”, VV. AA., *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008*, Fundación FOESSA, Madrid, 2008, p. 37.

que la reciente reforma fiscal aprobada en noviembre de 2014 pueda poner en peligro el cumplimiento del principio de progresividad tributaria del art. 31.1 de nuestra Constitución y adolezca de un vicio de inconstitucionalidad. Como ha señalado nuestro Tribunal Constitucional, “en un sistema tributario justo pueden tener cabida tributos que no sean progresivos, siempre que no se vea afectada la progresividad del sistema”<sup>115</sup>. Y es la progresividad este “sistema” en su conjunto el que, por las razones que hemos expuesto a lo largo de este capítulo, quedaría seriamente en entredicho.

El principio de progresividad tributaria no es un mero principio informador, con valor puramente programático, meramente “estético”, sino que tiene efecto normativo inmediato y directo y, como ha dejado sentado el Tribunal Constitucional, vincula directamente al legislador<sup>116</sup>. Y el legislador no puede ampararse en la búsqueda del equilibrio presupuestario, el cual, si bien constituye también un imperativo constitucional<sup>117</sup> y deriva además del ordenamiento comunitario, no puede llevar a que se prescinda del principio, también constitucional, de justicia financiera, tal y como debe entenderse en el marco de un Estado social<sup>118</sup>. Como hemos ido señalando a lo largo del capítulo, el legislador tenía varias alternativas a su alcance, dentro de las diversas opciones de política fiscal disponibles, y ha optado, intencionada y conscientemente, por aquéllas que, en bastantes casos, anteponian la eficiencia o neutralidad frente a la equidad, y mejoraban la posición de quienes están en una mejor situación económica, frente a los asalariados, y los pequeños ahorradores. Es por ello que, desde estas líneas, nos gustaría reclamar una corrección a esta situación, y que la reforma fiscal emprendida

---

<sup>115</sup> STC 7/2010, de 27 de abril, FJ 6º.

<sup>116</sup> Como indica la STC 96/2002, de 25 de abril, “la función de legislar no equivale a una simple ejecución de los preceptos constitucionales, pues, sin perjuicio de cumplir con los mandatos que la Constitución impone, el legislador goza de una amplia libertad de configuración normativa (...). Ahora bien, estando el poder legislativo sujeto a la Constitución, es misión de este Tribunal velar para que se mantenga esa sujeción”.

<sup>117</sup> Artículo 135.2 de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978: “El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros. Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario”. Como es sabido, la redacción actual de este artículo data de la reforma constitucional de septiembre de 2011.

<sup>118</sup> Artículo 31.1 y 31.2 de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978. Véase la nota 2 de este mismo capítulo.

en el otoño de 2014 tenga su continuidad con nuevas reformas tributarias claramente orientadas a hacer efectivo el principio de justicia tributaria del art. 31.1 de la Carta Magna, haciendo especial hincapié en los principios de progresividad, igualdad material y capacidad económica.

## BIBLIOGRAFÍA

- ADAME MARTÍNEZ, F.: “Política fiscal y lucha contra la crisis económica: análisis de las medidas fiscales adoptadas por el Estado y las Comunidades Autónomas y perspectivas de futuro”, *Quincena Fiscal Aranzadi*, n. 6, 2012.
- AEAT: *Estadística de los declarantes del IRPF*, sitio web. Disponible en [http://www.agenciatributaria.es/AEAT/Contenidos\\_Comunes/La\\_Agencia\\_Tributaria/Estadisticas/Publicaciones/sites/irpf/2011/home.html](http://www.agenciatributaria.es/AEAT/Contenidos_Comunes/La_Agencia_Tributaria/Estadisticas/Publicaciones/sites/irpf/2011/home.html)
- AEAT: *Informe anual de recaudación tributaria*. Disponible en [http://www.agenciatributaria.es/static\\_files/AEAT/Estudios/Estadisticas/Informes\\_Estadisticos/Informes\\_Anuales\\_de\\_Recaudacion\\_Tributaria/Ejercicio\\_2012/IART\\_12.pdf](http://www.agenciatributaria.es/static_files/AEAT/Estudios/Estadisticas/Informes_Estadisticos/Informes_Anuales_de_Recaudacion_Tributaria/Ejercicio_2012/IART_12.pdf)
- ALSTOTT, A. L.: “Equal Opportunity and Inheritance Taxation”, *Harvard Law Review*, vol 121, 2007, pp. 469-542.
- BARQUERO, J. M.: *La función del tributo en el Estado social y democrático de Derecho*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2002.
- BOADWAY, R., CHAMBERLEIN, E. y EMMERSON, C.: “Taxation of Wealth and Wealth Transfers” en *Mirrlees Review, Vol. I Dimensions of Tax Design*, Oxford University Press, Londres, 2011.
- COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REFORMA DEL SISTEMA TRIBUTARIO ESPAÑOL: *Informe*, Madrid, 2014. Disponible en <http://www.abc.es/gestordocumental/uploads/economia/fe007a24af859ec8ce790387ba6b7755.pdf>
- COMISIÓN PARA EL ESTUDIO Y PROPUESTA DE MEDIDAS PARA LA REFORMA DEL IRPF: *Informe*, Ministerio de Hacienda, Madrid, 1998.
- COMISIÓN MEADE: *Estructura y reforma de la imposición directa*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1980.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (CES): *Distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos*, Madrid, 3/2013, 74-75.
- DÍAZ CARO, C., ONRUBIA FERNÁNDEZ, J., y PÉREZ MAYO, J., “Progresividad y redistribución por fuentes de renta en el IRPF dual”, *Hacienda Pública Española*, n. 206, 2013, pp. 57-87.
- ESPING ANDERSEN, G.: *Los tres mundos del Estado del Bienestar*, Edicions Alfons el Magnànim-IVEI, Valencia, 1993.

- FALCON y TELLA, R.: “De nuevo sobre la “declaración especial” prevista en el Decreto-Ley 12/2012 (I): la regularización del dinero en efectivo”, *Quincena Fiscal Aranzadi*, n.13, 2012, pp. 11-17.
- GARCÍA ROCA, J.: “El principio de estabilidad presupuestaria y la consagración constitucional del freno al endeudamiento”, *Crónica Presupuestaria*, n. 1, 2013, pp. 40-93.
- JORBA JORBA, O., “¿A quién beneficia y a quién perjudica el nuevo tratamiento de las rentas del ahorro en la reforma del IRPF?”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, n. 11, 2014.
- LÓPEZ-LÓPEZ, H. y CAMPIONE, R.: “La regularización tributaria prevista en el Real Decreto-Ley 12/2012, de 30 de marzo: una amnistía fiscal contraria a la justicia distributiva y manifiestamente ineficaz”, *Economía. Revista en Cultura de la Legalidad*, vol. 3, 2012, pp. 103-124.
- MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C., TEJERIZO LÓPEZ, J. M<sup>a</sup>. y CASADO OLLERO, G.: *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, Tecnos, Madrid, 2011.
- MINISTERIO DE HACIENDA: *Informe para la reforma del IRPF*, Ministerio de Hacienda, Madrid, 2002.
- OCDE: *Estudios Económicos de la OCDE. España*, septiembre de 2014, Visión General, <http://www.oecd.org/economy/surveys/Spain-Overview-Spanish.pdf>
- REY PÉREZ, J. L.: “El futuro de los derechos sociales”, *Miscelánea Comillas*, vol. 67, n. 130, 2009, pp. 255-279.
- ROMERO-JORDÁN, D., SANZ-SANZ, J. F. y CASTAÑER CARRASCO, J. M.: “Sobre la regresividad de la imposición indirecta en España en tiempos de crisis: un análisis con microdatos de hogares”, *Papeles de economía española*, n. 135, 2013, pp. 172-183.
- ROSEN, H.: *Hacienda Pública*, Mac Graw Hill, Madrid, 2002.
- SHAVIRO, D. N.: “Replacing the Income Tax with a Progressive Consumption Tax”, *Tax Notes*, n. 5, 2004, pp. 91-113.
- VV. AA.: *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, Fundación FOESSA, Madrid, 2008.
- WHITE, S.: “What, if anything, is wrong with Inheritance Tax?”, *The Political Quarterly*, vol. 79, n. 2, 2008, pp. 162-171.

## V. ¿QUÉ REFORMAS NECESITA EL ESTADO DE BIENESTAR ESPAÑOL?

JOSÉ LUIS REY PÉREZ

En los capítulos precedentes se han analizado, desde diversos planteamientos y enfoques, el proceso de reformas en las que está inserto el sistema de bienestar español, en la línea de las reformas que se vienen realizando en otros países europeos, todas ellas inspiradas por una ideología neoliberal que busca adelgazar el peso del Estado y de las políticas públicas así como incrementar la importancia de los intereses privados en el diseño de tales políticas. En las páginas que siguen, y como conclusión al proyecto de investigación que se ha venido desarrollando y cuyo resultado es este volumen, se van a realizar una serie de propuestas de reforma y profundización de los sistemas de bienestar que en ocasiones se apartan de las que se están llevando a cabo. Se parte, como ya se ha podido comprobar en las páginas precedentes, de la idea de que las políticas sociales son un elemento clave en nuestro modelo social y económico que viene exigido tanto por las declaraciones internacionales de derechos que tiene suscritas España como por nuestro propio texto constitucional de 1978 que articuló el Estado como social, reconociendo una serie de derechos aunque es cierto que muchos de ellos sin el rango de protección que ofreció a los civiles y políticos. Sin duda, uno de los objetivos de las políticas sociales es conseguir un cierto nivel de igualdad real entre sus ciudadanos, objetivo que se justifica porque es la manera de lograr la cohesión social que haga viable la democracia y la ciudadanía incluyente. Es por ello por lo que resulta tan grave la reforma realizada del artículo 135, no solo por lo que supone en relación a la cláusula social del Estado, anteponiendo el pago de los intereses a cualquier necesidad social y limitando la capacidad de maniobra de los poderes públicos impidiendo el déficit, sino también porque el procedimiento por la que se

realizó supuso un ataque a la democracia y a la capacidad de decisión de los ciudadanos.

En las páginas que siguen se van a proponer una serie de reformas, en la línea de lo estudiado en las páginas precedentes, centradas en encontrar maneras de superar las dificultades a las que hoy se enfrenta el Estado de bienestar español. Por tanto, nos centraremos en aquellas cuestiones que se han identificado como los principales problemas, aunque, como resulta evidente, en otros aspectos también habría que realizar algunas modificaciones.

## **1. EL PROBLEMA DEL EMPLEO EN ESPAÑA**

Uno de los problemas tradicionales que ha venido afectando la sostenibilidad del Estado de bienestar en España han sido las elevadas cifras de desempleo que ha presentado la economía española no solo en los momentos de crisis, sino también en las épocas donde nuestra economía crecía a un buen ritmo. Problema que se combina con un fenómeno de dualidad en nuestro mercado laboral donde la grieta entre los trabajadores que tienen un contrato de trabajo con garantías y seguridades y aquellos que viven instalados en la precariedad, no hace sino agrandarse. Son, por lo tanto, dos los problemas que lastran nuestro sistema de bienestar, por un lado, la ausencia de empleos, una ausencia que tiene un importante componente estructural, y, por otro, la precariedad creciente de los contratos de trabajo que se crean, que no ha hecho sino incrementarse con las reformas laborales efectuadas en los años 2011 y 2012.

Se suele decir que una de las principales políticas de bienestar es la creación de empleo y esto es cierto en dos sentidos: por un lado, porque si se crea empleo de calidad, ello supone una forma de financiar el bienestar de los trabajadores y de sus familias y, por otro, porque cuanto mayor sea la tasa de empleo mayores son los ingresos de los que dispone el Estado para activar políticas que persigan una igualación en el bienestar de los ciudadanos. Uno de los principales obstáculos para el desarrollo de políticas que tengan este objetivo centradas en aspectos como la educación, la salud, la atención a la dependencia o la vivienda, es que con cifras cercanas al 25% de desempleo, el esfuerzo que el Estado tienen que hacer en el mantenimiento de los ingresos de aquellos que se han quedado sin trabajo, resta recursos para el resto de políticas. De hecho, una consecuencia de esto es el escaso

efecto redistributivo que tienen las políticas de bienestar en España y, en particular, las de transferencias de ingresos que se han centrado en el pago de las pensiones por jubilación (que casi carecen de efecto redistributivo porque tienden a perpetuar la desigualdad de ingresos que se daba en la vida laboral) y en el pago de prestaciones y subsidios de desempleo que, en el primer caso, perpetúan la dualidad de nuestro mercado laboral y en el segundo, al ser escasas, no logran el efecto paliativo de la pobreza que debieran tener y para el que fueron diseñadas.

Precisamente, con el objetivo de lograr un mayor efecto redistribuidor del resto de políticas sociales, uno de los objetivos de España debiera ser la creación de empleo, pero no de cualquiera, sino de empleo de calidad. Por ello, las reformas que habría que hacer serían las siguientes, siempre teniendo en cuenta que este tipo de políticas no tienen efectos con carácter inmediato sino que suponen una reforma cuyos objetivos solo se pueden alcanzar en el medio plazo.

1) *Superar la identidad entre trabajo y empleo.* Hasta ahora las políticas económicas y de bienestar se han centrado en el empleo, identificando el trabajo con el empleo. El empleo es un concepto mercantil que puede ser definido como aquella actividad que el mercado valora y a cambio de la cual ofrece una contraprestación económica además de un cierto reconocimiento social. El trabajo, en cambio, es un concepto más amplio y se puede decir que hay mucho más trabajo que empleo, ya que es toda actividad en la que se usan las aptitudes y capacidades tanto intelectuales como físicas que sirve mediata o inmediatamente para la interacción con los demás. La filosofía del *workfare* que viene inspirando las reformas laborales en todos los Estados de bienestar han venido centrándose en el empleo y negando que haya un trabajo diferente del empleo que merezca la valoración social. Además, han puesto el acento en la idea de deber: el trabajo es un deber ciudadano de forma que aquel que no cumpla con él no es merecedor de las políticas de protección social. Esto es consecuencia de una visión muy reduccionista de lo que es la economía. Porque hay mucha más economía de la que mide el PIB: “la contabilidad macroeconómica (PIB) incorpora las cantidades multiplicadas por los precios. Pero la economía puede ser vista de otra manera: como un sistema de transformación de energía (agotable) y de materias (incluyendo el agua) en productos y servicios útiles y,

finalmente, en desechos [...] Ahora es el momento de sustituir el PIB por indicadores sociales y ecológicos a macroescala”<sup>1</sup>.

Los sistemas de bienestar del siglo XXI tienen que abandonar la visión empleo céntrica que tenían en el siglo XX, tras la II Guerra Mundial, cuando la economía estaba creciendo y donde el empleo servía como la principal herramienta para el vínculo social. El lugar que entonces ocupaba el empleo debe ser el que en la actualidad ocupe el trabajo. Los Estados de bienestar deben construirse sobre el trabajo, sobre las actividades que realizan los ciudadanos, sean estas mercantiles –empleo– o sean otro tipo de actividades que aportan un valor añadido y de suma importancia a las sociedades donde se realizan. El mercado muchas veces valora más actividades que no son las que más benefician a la sociedad en la que se realizan. Los Estados tienen el deber de valorar esas actividades. El derecho al trabajo debe de dejar de entenderse como derecho a un empleo, abandonando su concepción productivista, y asumiendo una concepción reproductiva, que lo entiende como el derecho al reconocimiento social. Por ello, debe abandonarse la hegemonía que hoy tiene el empleo en nuestras sociedades, debe desplazarse el monopolio del mercado laboral y crearse desde los poderes públicos espacios de intercambio que no sean únicamente el mercado capitalista, otros mercados y otros espacios donde aflore, se realice y se desarrolle todo aquel trabajo que no es empleo.

2) *Empleo de calidad*. Uno de los principales problemas que presenta la economía española es la falta de calidad en el empleo. Aun cuando, como parece que está ocurriendo a comienzos de 2015, la economía española está comenzando a crear empleo, ese empleo tiene un alto nivel de temporalidad y de precariedad. No en vano, España es uno de los países europeos con una mayor proporción de trabajadores pobres, esto es, personas que pese a haber estado empleadas en el último año sus ingresos anuales no alcanzan el 60% de la mediana. Según el último informe de EAPN<sup>2</sup> en 2013 un 11,7% de los trabajadores españoles eran pobres. Desde que comenzó la crisis en 2008 en España hemos visto no solo que el empleo se destruía a una velocidad inusitada, sino que la calidad del empleo también se veía afectada. Una

<sup>1</sup> MARTÍNEZ ALIER, J., “Lenguajes de valoración”, *El Viejo Topo*, n. 253, 2009, p. 96.

<sup>2</sup> LLANO ORTIZ, J. C., *El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de riesgo de pobreza y exclusión social en España 2009-2013*, EAPN España, 2015, disponible en [http://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/recursos/1/1423562245\\_20150208\\_el\\_estado\\_de\\_la\\_pobreza.\\_seguimiento\\_del\\_arope\\_2013\\_listo.pdf](http://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/recursos/1/1423562245_20150208_el_estado_de_la_pobreza._seguimiento_del_arope_2013_listo.pdf).

calidad que, aun cuando teníamos altas tasas de ocupación, no era elevada porque ya entonces los contratos tenían una elevada temporalidad. Las reformas de la regulación laboral que se han hecho como consecuencia de la crisis han tenido como objetivo aumentar la flexibilidad del empleo, facilitando el despido, la modificación de las condiciones laborales de manera unilateral por el empresario y no ampliando, a diferencia de otros modelos, como el nórdico, la seguridad. Para el mantenimiento de las instituciones de bienestar, es imprescindible la creación de empleo, pero no de cualquier tipo de empleo, sino de empleo de calidad. Una de las razones que explican que durante la década de crecimiento económico que vivimos en España de 1996 a 2007 apenas las tasas de desigualdad y de pobreza se redujeran es precisamente porque el mercado laboral español se centró en la creación de empleos poco innovadores, con escasa cualificación profesional y con un elevado índice de temporalidad. Esto ha generado un efecto de dualización muy acentuado en el mercado laboral, entre aquellos que están dentro del mercado y mantienen unas condiciones de trabajo comparativamente ventajosas y aquellos otros que o se encuentran directamente fuera, o están instalados en la precariedad permanente con frecuentes entradas y salidas en el vínculo laboral. La solución no puede ser, como desde sectores liberales se ha defendido, la creación de un contrato único rebajando los niveles de protección. Porque en ese caso estaríamos universalizando la condición de precariedad en el trabajador. Puede que sea necesario hacer un contrato único, pero de empleo de calidad.

Para conseguir esto parece imprescindible aprender de la experiencia de Suecia, cuando en los 90 sus niveles de desempleo aumentaron y consiguieron salir de esta situación combinando las políticas educativas con las de empleo. Esto es, buscando en qué sectores económicos se iban a dar las oportunidades a medio plazo, sectores que demandaban una especialización diferencial, y ofreciendo formación en ellos. El empleo de calidad no se puede crear de un día para otro. Es imprescindible un planteamiento a largo plazo donde se tenga en cuenta la evolución tecnológica, las capacidades de innovación de las empresas españolas y la política educativa para estar en condiciones de ofrecer una solución global. En España, bajo el discurso de la *flexiseguridad*, se han rebajado los niveles de protección del empleo intentando eliminar las rigideces del mercado laboral. Pero no se ha hecho, de forma paralela, una apuesta por la seguridad que de alguna forma compense esa mayor flexibilidad. Del modelo danés solo se ha tomado uno

de los elementos, la flexibilidad y no el otro. Introducir flexibilidad en el mercado laboral únicamente puede hacerse cuando el empleo que exista y que se cree sea de calidad. La flexibilidad en un mercado laboral precario, como el que tenemos en España, solo genera inseguridad y pobreza entre la clase trabajadora. El objetivo, por tanto, en un primer paso debe ser la creación de empleo de calidad, de empleo en sectores económicos competitivos e innovadores. Y solo cuando esto se haya conseguido, se puede intentar acentuar la flexibilidad si de forma paralela se desarrollan esquemas de seguridad que la compensen precisamente para que el empleo mantenga ese objetivo de calidad.

3) *Incrementar el salario mínimo.* Uno de los elementos fundamentales de la calidad del empleo, precisamente para evitar el fenómeno de la pobreza laboral al que se acaba de hacer referencia, es el salario. Como es conocido, el salario mínimo en España para el año 2015 se cifró en 648,6 euros al mes en catorce pagas. Si lo estimamos en 12 pagas y de acuerdo con los datos de Eurostat, España presenta un salario mínimo de 756,70 euros muy por debajo de los países más cercanos como Francia con 1457,52 euros, Bélgica con 1501,82, Alemania que lo ha introducido para este año con 1473 euros, Holanda con 1501,80 o el Reino Unido con 1378,87 euros. De los países del sur de Europa es cierto que España tiene un salario mínimo mayor que Grecia (683,76) o Portugal (589,17). No obstante, y dado el problema de trabajadores pobres que tenemos, una de las herramientas para luchar contra eso consiste en elevar el salario mínimo. El salario mínimo es una forma de asegurar que la retribución no está por debajo de un mínimo de dignidad. Pero al mismo tiempo hay que luchar contra el empleo sumergido o contra contratos a tiempo parcial sobre el papel que luego en la realidad son a tiempo completo pagándose la diferencia en B. Es necesario luchar contra el fraude en las condiciones de trabajo para que efectivamente el instrumento del salario mínimo pueda funcionar asegurando esa retribución mínima que cubra las necesidades básicas que presenta el trabajador. Muchos estudios han discutido que el salario mínimo afecte negativamente al nivel de empleo. Aunque es un estudio de hace unos años, González Güemes y Pérez Domínguez concluían que “para el caso de los trabajadores jóvenes (esto es, los comprendidos entre 20 y 24 años) el incremento relativo del SMI no parece ejercer prácticamente efectos sobre el nivel de empleo de dicho colectivo. En tercer lugar, la variación del SMI no afecta, en ninguno de los estudios efectuados en España, a la ocupación de los trabajadores

mayores de 25 años. Y en cuarto lugar, la elevación del salario mínimo tiene un efecto nulo o ligeramente negativo sobre el empleo femenino<sup>3</sup>, aunque sí lo hacía para los trabajadores adolescentes. Lo que sí consigue es elevar la calidad del empleo sobre todo cuando tenemos temporalidad y pobreza en los empleos.

El FMI ha recomendado recientemente a España que baje el salario mínimo para que cree más empleo y, en particular, como una forma de dar respuesta al problema del desempleo juvenil que es uno de las principales dificultades que tiene la economía española. Reducir el salario mínimo podría tener consecuencias muy negativas para los trabajadores que ya son pobres, aumentando su privación. Lo que sí es una opción que merece ser tomada en cuenta es, igual que ocurre en algunos países de la OCDE, fijar salarios mínimos en función del grupo de edad. Esto significa que quizá la propuesta de elevar el salario mínimo podría circunscribirse a aquellos trabajadores de 26 años en adelante, que son los que en teoría, tienen una cierta experiencia acumulada y en consecuencia son también más productivos, manteniéndose en la cuantía actual para los que fueran menores de esa edad para así hacer atractiva para el empresario la contratación de gente más joven.

Además, incrementar el salario mínimo puede tener efectos positivos sobre el consumo y sobre la productividad del trabajador, que se encontrará más satisfecho. Ese efecto sobre el consumo puede activar la economía y traducirse en una mayor creación de puestos de trabajo.

4) *La distribución del empleo.* Además de la creación de empleo de calidad en el medio plazo, la economía española presenta un importante componente de desempleo estructural que difícilmente se va a poder eliminar, más si tenemos en cuenta que nunca hemos estado por debajo de tasas en torno al 8%. Es por ello, por lo que hay que examinar también una estrategia de reparto del empleo, como recurso escaso que este es. En este sentido quizá debería regularse una disminución de la jornada laboral para pasar de las 40 horas semanales actuales a una jornada de unas 30 horas que permitiera la distribución del empleo y así que más personas pudieran acceder al mercado de trabajo. Esto además tendría un efecto positivo en el reparto del trabajo que no es empleo y, en particular, del trabajo de

---

<sup>3</sup> GONZÁLEZ GÜEMES, I. y PÉREZ DOMÍNGUEZ, C., “El efecto de las regulaciones salariales sobre el empleo”, *Boletín Económico de ICE*, n. 2640, 2000, p. 42.

cuidados que ha recaído sobre los hombros de la mujer imposibilitando y dificultando su acceso al empleo. Para facilitar la transición a este modelo, deberían habilitarse deducciones que no sobrecargasen la carga social a la que tienen que hacer frente los empresarios, particularmente cuando se trata de pequeñas y medianas empresas. La distribución del empleo serviría como herramienta para luchar contra la pobreza y la exclusión social que, dadas las cifras que ha venido alcanzando España, debe considerarse una urgencia a la que nuestro modelo de bienestar debe dar respuesta de forma original. Como señala Sánchez Alegre el actual reparto del trabajo y del empleo tiene consecuencias injustas “para aquellos que no pueden acceder a un trabajo remunerado que les haga acreedores de derechos políticos y económicos sobre el producto social; y para aquellos que han de trabajar, a menudo sin ganas, no sólo para mantenerse a sí mismos sino también al resto de la sociedad”<sup>4</sup>.

## **2. EL MODELO DE BIENESTAR. LA NECESIDAD DE LAS PRESTACIONES UNIVERSALES**

Como se ha expuesto en este volumen, desde los años 70, pero particularmente con la crisis económica iniciada en el año 2008, todos los países europeos están adoptando reformas cuyo objetivo parece ser lograr una mayor eficiencia de los programas de bienestar focalizándose en aquellos grupos de población que tienen problemas. Esto supone incrementar los controles de acceso a estos programas así como aumentar la burocracia que los mismos conllevan.

A favor de la universalidad de los servicios de bienestar se pueden ofrecer argumentos de distinta naturaleza, por un lado, los de corte normativo y, por otro, los de corte consecuencialista. En primer lugar, podemos decir que si partimos del discurso de los derechos humanos, estos son, o deberían ser, por definición universales sin distinguir su reconocimiento en función del nivel de renta o incluso de la ciudadanía. Los programas de bienestar funcionan como garantías a estos derechos sociales, como instituciones que desarrollan y tratan de hacer efectivo el contenido de los derechos que siempre viene definido de una manera general y abstracta. Las reformas

---

<sup>4</sup> SÁNCHEZ ALEGRE, C., “Acerca del reparto de trabajo”, disponible en <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/ec/jec7/pdf/com2-10.pdf>, pp. 2-3.

que se están produciendo en los sistemas de bienestar, tienden a optar por hacer selectivas estas garantías incrementando la focalización. Sin embargo, al menos desde un punto de vista ético y normativo, si los derechos son universales también lo deberían ser sus garantías, como ocurre con las garantías a los derechos civiles y políticos. En este caso, el ejemplo de los derechos políticos es muy paradigmático: si bien, al comienzo de la vida de las democracias modernas, el sufragio no era universal y se limitaba a los varones con un determinado nivel de renta, a lo largo del siglo XX se fue eliminando el sufragio censitario y reconociendo el derecho de voto a las mujeres. Con los derechos sociales, al menos con algunos, esto no ha sido así. Aunque en muchos países sí se logró una garantía universal a la educación o a la protección de la salud, lo que ha venido ocurriendo en los últimos años es una marcha atrás para convertir en selectivo lo que se había logrado que fuera universal o en incrementar la selectividad de los programas que ya lo eran. Sin embargo, puede decirse con Ferrajoli que “un derecho social puede ser garantizado de manera mucho más completa, sencilla y eficaz desde el punto de vista jurídico, menos costosa en el plano económico, más distante de la discrecionalidad político-administrativa y, por tanto, más alejada de la selectividad y posible corrupción que ésta alimenta, cuando más reducida sea la intermediación burocrática necesaria para su satisfacción, y, más aun, en caso de que llegara a ser eliminada por medio de una garantía igual para todos, *ex lege*, con independencia del grado de necesidad y de los complicados e ineficaces procedimientos para su determinación”<sup>5</sup>.

Normalmente, los argumentos que se suelen dar en favor de la selectividad de las prestaciones del Estado de bienestar son de carácter consecuencialista: se suele decir que suponen un aprovechamiento más eficiente de recursos que son escasos y que pretenden centrarse en los problemas allí donde estos están con lo que su potencial eficacia es mayor. Sin embargo, la consecuencia, parece que deliberada, es dañar el apoyo y el mantenimiento de las estructuras de bienestar y crear un efecto de dualización: la mayor parte de la población, sobre la que además recae el deber de pagar impuestos, tiende a ver los programas focalizados con ojos negativos y a acusar a los beneficiarios de parasitismo. Esto acaba deteriorando esos “servicios de

---

<sup>5</sup> FERRAJOLI, L., *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Trotta, Madrid, 1999, pp. 110-111.

pobres” para convertirlos en “pobres servicios”, de tal forma que cuando se ofrece la privatización la mayoría social tiende a ver esto como la mejor salida. Parece que hay en las tendencias focalizadoras que estamos viviendo, disfrazada de la objetividad que pretende el discurso de la eficiencia y del aprovechamiento de los recursos, una voluntad de reducir la extensión de los sistemas de bienestar para convertirlos en sistemas asistenciales, de último recurso, sistemas que no logren el objetivo de una mayor igualdad y cohesión social, sino todo lo contrario, que dualizan a nuestras sociedades.

Un Estado de bienestar robusto, basado en un enfoque de derechos, debe intentar que muchas de sus garantías sean universales, especialmente aquellas que hacen referencia a las necesidades básicas compartidas por toda la población pues el objetivo de los derechos sociales no es otro que detraer del mercado, de un criterio exclusivamente mercantil, la satisfacción de tales necesidades. Otras necesidades que no son generales, sino específicas, relativas a problemas particulares que solo afectan a colectivos concretos sí precisan de programas focalizados como pueden ser todas aquellas derivadas de la atención a personas con algún tipo de discapacidad. Pero aun en esas, hay que aplicar el objetivo de la generalidad y evitar en la medida de lo posible los márgenes de arbitrariedad o discrecionalidad que pueden generar aquellas políticas excesivamente focalizadas. En general, los principales derechos sociales reconocidos en los Estados sociales hacen referencias a necesidades compartidas por toda la población y por tanto su materialización admite la articulación a través de programas universales. La asistencia sanitaria, la educación, la vivienda, el acceso al empleo, la inserción social, los ingresos para cubrir las necesidades de alimentación e higiene, son necesidades que presentan todos los seres humanos y que constituyen el soporte antropológico de los derechos sociales como el derecho a la protección de la salud, el derecho a la educación, el derecho a la vivienda, el derecho al trabajo o el derecho a la subsistencia. Al ser necesidades compartidas por todos, los esquemas de garantía deben adoptar la forma universal debido a razones normativas derivadas de la universalidad de los derechos y a razones consecuencialistas derivadas de que la sostenibilidad de un sistema universal de bienestar es mayor que la de un sistema altamente selectivo.

En España, no sin dificultades, se logró la casi completa universalización de la sanidad (si bien con un sistema fragmentado en diversos sistemas de salud) y de la educación en su parte básica, combinado con un acceso a

los estudios superiores facilitado por una educación universitaria pública de costes reducidos. La crisis de recursos financieros ha llevado, por un lado, a limitar la universalidad de la atención sanitaria excluyendo a algunos colectivos como los inmigrantes irregulares y a dificultar, por razones de renta, el acceso a la educación superior. Estos procesos deberían revertirse. Sería necesario volver a apostar por la universalidad de la salud realizando una reforma que eliminara los distintos sistemas de salud en función del colectivo laboral de que se trate (por ejemplo, militares o funcionarios que tienen su propio sistema de salud) y logrando no solo que nadie quede fuera de la asistencia sanitaria sino además que se simplifiquen los sistemas con el potencial ahorro de costes y de burocracia que ello puede suponer. Dado que la sanidad no se financia con cargo a cotizaciones, sino con cargo a impuestos, imponer la lógica del seguro como hizo el Decreto de 2012 supone confundir y no respetar la universalidad de este derecho tan unido a la vida y la integridad física de las personas. En España, además, se trata de una competencia cedida a las Comunidades Autónomas lo que ha generado diferencias en relación a los servicios o la calidad de los tratamientos que se ofertan en unas u otras Comunidades. Debería hacerse un esfuerzo por, respetando la competencia autonómica, lograr que no se produjeran diferencias en el servicio que recibe el ciudadano en función del lugar en el que se reside donde quizá el Ministerio de Sanidad podría funcionar como garantía de último recurso y subsidiaria, gestionando el tratamiento para el paciente donde estuviera disponible en caso de que no lo estuviera en la Comunidad Autónoma de residencia. La introducción del copago de los medicamentos en algunos casos debe ser también revisada. La salud es uno de los factores determinados por la suerte de la lotería genética y no tiene que ver con las elecciones o decisiones que los agentes hagan a lo largo de su vida. Aun cuando el estilo de vida puede afectar a la salud, no hay evidencias empíricas que establezcan relaciones de causalidad necesaria entre determinadas conductas y el padecimiento de ciertas dolencias. Por eso, parece injusto que la renta disponible de una persona pueda verse reducida por sufrir una enfermedad, y más en particular en el caso de dolencias crónicas.

De igual forma la educación es otro de los pilares de un Estado de bienestar que quiera ser sólido. La educación es además un prerequisite de la propia democracia, pues esta solo va a funcionar si los ciudadanos tienen unos conocimientos que les proporcionen una autonomía y un criterio propio. Aunque ha habido una elevación de algunas tasas, es cierto que la

educación básica sigue siendo universal en España adoptando una forma de garantía del derecho basada en la colaboración de entidades públicas y entidades privadas. Esto no significa que todo esté hecho. A veces esa forma de colaboración puede generar guetos que hacen que los mejores estudiantes se reúnan en unos centros y en otros se junten los estudiantes que tienen dificultades. Un sistema educativo, que garantice la educación y el principio de igualdad de oportunidades, solo lo será si supera el test de la movilidad de clases. Esto es, que independientemente del tipo de familia, nivel de renta, etc., las personas puedan adquirir una formación y ascender o cambiar de grupo socioeconómico. Como se ha puesto de manifiesto en diversas investigaciones, pese a la extensión de los estudios universitarios y a los cambios sociales y económicos, España no se ha hecho una sociedad más abierta donde el nivel de renta de los padres no influya, o no influya tanto, en la suerte que corren sus hijos. Marqués y Herrera-Usagre concluyen que “las últimas décadas, que han sido el escenario de profundas transformaciones sectoriales y económicas, no tienen su corolario en la estructura relativa de oportunidades de clase [...] Hemos comprobado que, en términos generales, la proporción de hijos que toma la clase de sus padres es alta. Los movimientos que implican un cambio de sector no son pronunciados [...] La teoría liberal que señala que a medida que las sociedades se modernizan aumenta su movilidad relativa, no nos sirve para nuestro país”<sup>6</sup>. Esto se puede explicar por diversos motivos, pero uno de ellos es que el sistema educativo no sirve como instrumento igualador de las oportunidades, sino que viene a estar también estratificado en función del nivel de renta y de formación de los padres. Mientras esto no se corrija el derecho a la educación y a la igualdad de oportunidades no estará efectivamente garantizado. Ello debería llevar al Estado a estudiar las políticas educativas, en muchos casos de segregación, que se llevan a cabo en algunas Comunidades Autónomas para corregir, desde la legislación básica estatal, estos efectos no deseados.

Por otro lado, la atención a la dependencia ha sido también un caso de promesa no cumplida porque el desarrollo que ha tenido no ha sido según se preveía en la Ley promulgada antes de que comenzara la crisis. Por un lado, muchas Comunidades Autónomas han optado por ofrecer la prestación

---

<sup>6</sup> MARQUÉS PERALES, I. y HERRERA-USAGRE, M., “¿Somos más móviles? Nuevas evidencias sobre la movilidad intergeneracional de clase en España en la segunda mitad del siglo XX”, *Revista Española sobre Investigaciones Sociológicas*, n. 131, 2010, pp. 72-73.

económica en lugar de los servicios públicos que precisa el dependiente, lo que ha provocado que se mantuviera la sobrecarga de la familia como agente suministrador del bienestar. Recortar en la ayuda a la dependencia, como si fuera un gasto superfluo de los sistemas de bienestar, es algo radicalmente injusto y por tanto no admisible. Los programas de ayuda a la dependencia son una exigencia básica derivada de la idea de la dignidad de la persona, por ello, no está justificado que con el pretexto de la crisis financiera, esos programas se adelgacen o de forma indirecta se dificulte su concesión. Un Estado decente tiene el deber de preocuparse por aquellos ciudadanos que presentan una serie de necesidades específicas. Por ello, habría que revisar la aplicación que hasta el día de hoy ha tenido la atención a la dependencia para hacer un Plan Nacional de Dependencia dotado de recursos que creara una red de centros y programas que ayuden a las personas con dependencia. Ese programa supondría además la creación de empleo en el sector de los cuidados al nivel del que existe en otros países de la Unión Europea ya que es un importante yacimiento de empleo dado el aumento de la edad que existe en nuestro país.

### **3. UNA POLÍTICA DE MANTENIMIENTO DE INGRESOS**

Uno de los problemas más importantes que tiene nuestro sistema de bienestar es que, derivado de las elevadas tasas de desempleo, nos encontramos con un número muy importante de hogares que no perciben ningún ingreso o no tienen a ninguno de sus miembros trabajando. En los años de la crisis hemos visto como la pobreza se ha incrementado afectando particularmente a los niños y a los hogares monoparentales. Es indiscutible que comer, vestirse, lavarse, son necesidades fundamentales que compartimos todos los seres humanos. Y que, en las sociedades contemporáneas, eso no puede hacerse si no se dispone de recursos financieros para pagarlo. Por tanto, existe el derecho a tener cubiertas estas necesidades y, dada la inviabilidad, en sociedades complejas como las actuales, de cubrirlas en especie, el derecho a disponer de una renta o de un ingreso que permita cubrir las necesidades más fundamentales. En España contamos con diversos sistemas de garantía de ingresos, algunos dependientes de la Seguridad Social, otros de las Comunidades Autónomas, que provocan que ese sistema sea dispar, fragmentado, confuso y, en definitiva, bastante ineficiente. Los distintos programas de garantías de ingresos se han ido creando sin que hubiera en

la mente del legislador y de las autoridades, un plan y un diseño meditado y bien trazado. Eso hace que los programas se superpongan, se confundan y si, descendemos a las rentas mínimas de inserción (RMI) de las Comunidades Autónomas, sean poco igualitarios porque, como se ha explicado en el capítulo III del presente volumen, el nivel de cobertura y la generosidad de la cuantía varían mucho de una Comunidad a otra.

Una de las reformas que no se puede posponer más tiempo en nuestro modelo de bienestar es el del sistema de garantía de ingresos que debe hacerse con dos objetivos: en primer lugar, un objetivo de extensión para que alcance a todos aquellos ciudadanos que efectivamente necesitan un dinero para la supervivencia, y otro de implementación para lograr la simplificación del sistema y que no se produzcan situaciones discriminatorias entre beneficiarios que se encuentran en una situación semejante. Para ello, quizá lo mejor sería que el Estado asumiera toda la competencia en materia de política de mantenimiento de ingresos y creara un sistema sencillo y no parcelado: toda aquella persona que no percibiera ningún ingreso derivado de la renta salarial o de las prestaciones por desempleo tendría derecho a una cantidad, compatible con las rentas laborales si no se alcanza un determinado mínimo y sin límite temporal que asegurara la cobertura de esas necesidades a las que se ha hecho antes referencia. Con el objetivo de la simplificación, parece conveniente tener como referencia no la unidad familiar o de convivencia, sino al individuo ya que el objetivo de esta renta es cubrir sus necesidades. Asimismo, para evitar el efecto de la trampa de la pobreza y del desempleo que se ha observado en muchos de los sistemas de garantía de ingresos con los que contamos, esa cantidad debería ser compatible con los rendimientos del trabajo precisamente para que el ingreso garantizado no funcione desincentivando encontrar un empleo. El carácter complementario de ese mínimo que tendría que tener la ayuda, podría articularse a partir del IRPF, en la forma de impuesto negativo sobre la renta, por lo que no tendría que ser muy complicada su administración y su burocracia. Obviamente, el Estado puede decidir adoptar una política de este tipo y parece necesario que lo hiciera para eliminar las ineficiencias de los actuales sistemas que se han comentado en el capítulo III del presente volumen.

¿Qué papel le quedaría a las rentas de inserción de las Comunidades Autónomas? Esta es una de las competencias que todas las Comunidades han desarrollado, si bien, como se ha ya señalado de forma reiterada, de ma-

nera no homogénea en todas ellas. Lo que se propone no es su eliminación, sino que pasen a jugar un papel complementario del sistema de garantía de ingresos estatal que atienda a las particulares circunstancias de las regiones, bien a que el coste del nivel de vida es mayor o bien porque quieran mejorar a sus ciudadanos ese esquema de garantía de ingresos básico establecido a nivel estatal. Pero igual que se ha señalado respecto al sistema estatal, los de las Comunidades Autónomas deben ser más sencillos y quizá, dado que lo cuantitativo estaría en gran medida cubierto por el Estado, focalizarse en la parte cualitativa, esto es, en acciones que se destinaran a ver qué formación, tareas o actividades pueden realizar las personas para volver a ser consideradas aptas en el mercado laboral. Sin duda el ámbito regional y local es mucho más adecuado para este fin porque están mucho más cercanos a las necesidades concretas que tienen los beneficiarios, por lo que es en este aspecto donde deberían incidir y centrarse las medidas de estas administraciones.

Uno de los problemas más relevantes que tiene España a día de hoy son las tasas de pobreza y de privación que sufre la infancia. Se trata de un fenómeno que requiere una respuesta urgente por parte de la Administración y que no puede posponerse más. Siguiendo con la lógica de la universalización que, como se viene argumentando, debería presidir la garantía a los derechos sociales, esa lógica encuentra todavía mayor razón cuando hablamos de menores de edad que no son responsables de la suerte que corren. En muchos países europeos ya existen programas universales de atención a la infancia que garantizan que, independientemente de cual sea la posición económica de los padres, en los hogares se va a disponer de ingresos suficientes para hacer frente al coste de su alimentación, cuidado, higiene, vestido y educación. Por tanto, y más teniendo en cuenta el problema de privación en la infancia al que nos enfrentamos, sería necesario establecer una asignación universal por hijo, cuya cuantía podría variar en función de la edad del menor, que se daría a la madre hasta que el niño alcanzara una determinada edad, nunca inferior a la mayoría de edad aunque podría extenderse, quizá reduciendo su cuantía, si tenemos en cuenta el problema de desempleo juvenil al que nos enfrentamos. Esta cantidad se daría a las madres y solo en ausencia de éstas a los padres. Esta medida, como se ha comentado, no es tan novedosa ya que existe en otros muchos países europeos y latinoamericanos pero es una forma eficaz y directa de terminar con el problema de la pobreza infantil.

No se puede olvidar que en el horizonte está la propuesta de la renta básica, garantizar unos ingresos a todos los ciudadanos o residentes, independientemente de si se trabaja o no, con carácter individual, universal e incondicionado. En el capítulo I del presente volumen ya se ha justificado como una política de estas características podría tener efectos muy positivos incluso en el mercado de trabajo. Sin duda, y como se viene argumentando por parte de un grupo de estudiosos de muy diversos países, la renta básica puede constituir uno de los elementos fundamentales en el diseño de un nuevo modelo de bienestar, desvinculando finalmente la condición de beneficiario del sistema de bienestar de la de empleado y ofreciendo a las personas una herramienta muy útil para la distribución del tiempo de empleo y de trabajo así como reforzando la posición del trabajador frente a los dueños del capital, recomponiendo, aunque sea parcialmente, el equilibrio logrado en las décadas posteriores a la II Guerra Mundial. Lograría además eliminar muchas de las ineficiencias que los sistemas condicionados y focalizados presentan<sup>7</sup>. Ciertamente, la viabilidad económica de la renta básica es algo posible como, por ejemplo, recientemente han demostrado para España y realizando simplemente una reforma del IRPF que deja a salvo todos los otros gastos actuales, Arcarons, Domènech, Torrens y Raventós<sup>8</sup>. Con todo, y quizá hasta que llegue el momento de que políticamente esto se quiera poner en marcha, las reformas que aquí se han planteado en relación al sistema de garantía de ingresos y de una asignación universal e incondicionada a la infancia, son los primeros pasos que hay que dar en la línea de alcanzar en el medio plazo, la garantía de unos ingresos a todos los miembros de la comunidad política al margen de cuál sea su posición en el mercado de trabajo.

---

<sup>7</sup> Vid. por todos, RAVENTÓS, D., *Las condiciones materiales de la libertad*, El Viejo Topo, Barcelona, 2007; REY PÉREZ, J. L., *El derecho al trabajo y el ingreso básico. ¿Qué puede garantizar el derecho al trabajo?*, Dykinson, Madrid, 2007; CASASSAS, D. y RAVENTÓS, D. (eds.), *La Renta Básica en la era de las grandes desigualdades*, Montesinos, Barcelona, 2011 o RODRÍGUEZ PALOP, M. E., CAMPOY CERVERA, I. y REY PÉREZ, J. L. (eds.), *Desafíos actuales a los derechos humanos: la Renta Básica y el futuro del Estado social*, Dykinson, Madrid, 2012.

<sup>8</sup> ARCARONS, J., DOMÈNECH, A., RAVENTÓS, D. y TORRENS, Ll., “Un modelo de financiación de la Renta Básica para el conjunto del Reino de España: sí, se puede y es racional”, *Sin Permiso*, 7 de diciembre de 2014, disponible en <http://www.sinpermiso.info/articulos/ficheros/rbuesp.pdf> que constituye un avance de un estudio más detallado de próxima publicación.

#### 4. LA NECESARIA REFORMA DEL SISTEMA FISCAL

Para mantener la viabilidad del Estado de bienestar en España es imprescindible abordar una reforma integral del sistema financiero público que tenga como objetivos en primer lugar, dar cumplimiento al mandato constitucional del principio de capacidad económica, esto es, gravar la riqueza allí donde ésta se encuentra; en segundo lugar, incrementar la progresividad de nuestro sistema fiscal que con las reformas tributarias aprobadas en los últimos años, especialmente en el trienio 2011-2013, es más regresivo; y en tercer lugar, potenciar su sostenibilidad a lo largo del tiempo. Esto conlleva tener en cuenta que el nivel de redistribución de un sistema de bienestar no se encuentra únicamente en el sistema de transferencias, sino en la adecuada combinación de éste con el sistema impositivo. De hecho, la reducción de la desigualdad, después de los impuestos, es muy baja si la comparamos con otros países de la UE. Quizá precisamente por ello, en un sector de la doctrina, de corte liberal, se ha extendido la idea de que los impuestos tienen una escasa capacidad redistributiva y que por ello la mejor política económica que puede seguirse es su reducción, lo que permitirá disponer de más dinero en la economía privada de las familias, incrementar el consumo y así generar dinamismo en la economía. Sin embargo, esto no es del todo así. Que nuestro sistema fiscal no tenga el efecto redistributivo que debería tener, no se debe a que éste sea imposible de alcanzar, sino más bien al hecho de que probablemente se encuentra mal diseñado. Existen en la literatura académica económica estudios que demuestran la capacidad redistributiva de los impuestos logrando incrementos en la igualdad si estos son los suficientemente progresivos y responden a un buen diseño<sup>9</sup>. De hecho puede decirse que de la adecuada combinación de las dos vertientes de la actividad financiera pública, la del ingreso y la del gasto, conseguiremos un sistema redistributivo. Así, tendríamos varios modelos (que aquí funcionan al modo de tipos ideales) posibles:

- Sistema fiscal altamente progresivo con un sistema de transferencias y programas sociales muy focalizado. Sin duda este modelo sería

---

<sup>9</sup> Vid. por ejemplo, ROINE, J.; VLACHOS, J. y WALDENSTRÖM, D., “The long-run determinants of inequality: What can we learn from top income data?”, *Journal of Public Economics*, vol. 93, n. 7-8, 2009, pp. 974–988, o DUNCAN, D. y SABIRIANOVA-PETER, K. “Unequal Inequalities: Do Progressive Taxes Reduce Income Inequality?”, *Discussion Papers IZA*, n. 6910, 2012, disponible en <http://repec.iza.org/dp6910.pdf>

el más redistributivo de todos y podría lograr una reducción significativa de los niveles de desigualdad. Pero como ya se ha indicado antes y en este volumen en reiteradas ocasiones, un modelo así genera poca aceptación popular ya que aquellos que son gravados fiscalmente más duramente perciben que sus impuestos sirven para el mantenimiento de programas de las personas necesitadas sin ellos recibir nada a cambio por el esfuerzo fiscal que vienen realizando. Esto debilita el apoyo a las estructuras de bienestar y puede generar fenómenos de evasión fiscal.

- Sistema fiscal con poca progresividad pero con un sistema de transferencias y programas muy focalizado. Presenta un carácter redistributivo intermedio. La percepción negativa sobre los impuestos sería similar al caso anterior, solo que aquí la percepción de un mayor esfuerzo a aquellos que tienen más se debilitaría. Tendría efectos estigmatizadores y también parece que su viabilidad a medio plazo podría tener problemas.
- Sistema fiscal altamente progresivo con transferencias universales: tiene un menor efecto redistribuidor que el primero, pero entre sus ventajas puede señalarse que todo el mundo percibe a cambio del esfuerzo fiscal unas prestaciones o servicios, lo que consigue un mayor apoyo popular al mantenimiento de las instituciones de bienestar.

El IRPF es, junto con el IVA, el principal impuesto que sirve para financiar las instituciones de bienestar. Las reformas que se han llevado a cabo desde el comienzo de la crisis lo han hecho un impuesto más regresivo que no ha abandonado su estructura dual: el tipo de gravamen no es el mismo para los rendimientos del trabajo que para los rendimientos del capital, cuyas alícuotas son significativamente más reducidas. Además, algunas de sus deducciones acentúan su carácter regresivo como las relativas a los planes de pensiones privados. Todo ello lleva a que sea imprescindible afrontar una reforma de este tributo tan importante encaminada a lograr incrementar su progresividad y también, en gran medida, a aumentar su simplicidad ya que dado el volumen de deducciones existentes es un impuesto altamente complejo. En el capítulo IV del presente volumen se ha hecho un análisis detallado de las reformas que habría que afrontar que no se va a repetir aquí. Lo que parece claro es que si el objetivo de tales reformas es aumentar la

equidad del impuesto, parece necesario hacer desaparecer esa estructura dual del impuesto que beneficia a aquellos que disponen de rendimientos del capital y perjudica a los trabajadores con escasa o nula capacidad de ahorro y eliminar todas aquellas deducciones y desgravaciones que favorecen a los grupos con rentas más elevadas.

El gran problema con el que se enfrenta un impuesto como el IRPF, que depende en gran medida de los rendimientos del trabajo de la población asalariada, es que tiende a no detectar la riqueza allí donde esta se encuentra. De hecho, si atendemos a las declaraciones de IRPF, los grupos con mayor capacidad económica serían aquellos que superan los 55000 euros de renta bruta anual, por ejemplo, los funcionarios con mayor nivel o los profesores universitarios y parece evidente que estos no son los grupos más ricos de la sociedad.

Además se han producido regularizaciones de rentas no declaradas que han tributado a un tipo bastante inferior al que debían haberlo hecho, lo que ha aumentado, observada de forma global, su regresividad. Habría que lograr con las reformas legislativas necesarias impedir que regularizaciones de este tipo pudieran volver a producirse. La reciente reforma que se ha hecho del IRPF, aunque beneficia a los escalones más bajos de renta también lo hace a los más altos, lo que incide en el peso que soportan los estratos medios de rentas que son la gran mayoría de los trabajadores de este país.

Por otra parte, el IVA, como impuesto indirecto que es, tiene un diseño regresivo. No obstante, este diseño regresivo se podría matizar atendiendo al tipo al que se gravan los diversos productos y la población que tiende a consumirlos. Habría que intentar introducir en el tipo súper-reducido los bienes de alimentación básicos que componen la cesta de la compra de una familia media así como la luz y el agua y en cambio, introducir en el tipo general otros bienes o servicios que solo están al alcance de las rentas más altas, como son los servicios del turismo y del transporte de largo recorrido. Se trata de introducir una cierta coherencia en este impuesto a la vista de los datos estadísticos de los que se dispone sobre los patrones de consumo en función de la renta. Parece lógico que los productos imprescindibles o asociados a la cobertura de las necesidades más básicas y fundamentales no pueden tributar al tipo general, sino que deberían hacerlo a uno reducido o quizá mejor, súper-reducido. Las reformas que se han hecho sobre los tipos en este impuesto no han tenido en cuenta esto y más bien responden

a la presión de determinados lobbies de ciertas actividades económicas o a la no disimulada intención del legislador de beneficiar a los sectores de renta más elevadas. Aunque quizá todavía no estemos en la situación de convertir este impuesto en progresivo —quizá convirtiéndolo en un impuesto sobre el gasto— sí se puede hacer una clasificación de los tipos aplicados a determinados productos para intentar sobrecargar menos a las familias que disponen de menos recursos.

Si a esto le añadimos que se ha optado por aumentar el Impuesto sobre Bienes Inmuebles tenemos como resultado una mayor regresividad de nuestro sistema. La vivienda, el acceso a la misma y la burbuja creada como consecuencia de la especulación con este bien primario, ha sido el principal problema al que se ha enfrentado nuestro Estado de bienestar en los últimos quince años. Aunque el derecho a la vivienda viene reconocido en el texto constitucional de 1978 dentro de los principios rectores de la política social y económica, se trata de un derecho que nunca se ha hecho efectivo porque los distintos legisladores y los distintos gobiernos han regulado el acceso y el mercado de la vivienda atendiendo a los intereses de las empresas constructoras y de las entidades financieras y no a la necesidad que todas las personas y familias tienen de disponer de un lugar donde vivir. El nivel de endeudamiento de las familias españolas responde en gran medida a las hipotecas que han tenido que contratar para poder pagar su vivienda, hipotecas que se dieron con gran alegría en la época de bonanza económica y que llegada la crisis se están traduciendo en el triste fenómeno de los desahucios a los que los diversos gobiernos tampoco han querido poner fin modificando una legislación que solo persigue mantener el beneficio de las entidades financieras. Sin apartarnos del aspecto tributario que nos ocupa ahora, hay que decir que en un contrato de hipoteca, como cualquier negocio jurídico, el riesgo lo corren las dos partes y las dos deberían asumir parte del riesgo en el caso de que no se puede realizar el negocio. La legislación hipotecaria española (como, dicho sea de paso, casi toda la legislación del Derecho privado civil y mercantil) está hecha para beneficiar y asegurar la posición de las entidades financieras que son la parte más fuerte en esa relación. Parecería más equitativo distribuir mejor la asunción del riesgo o incluso compensar de alguna forma la debilidad que tiene el prestamista. Para seguir incidiendo en esta tendencia de no querer reconocer el derecho a la vivienda como auténtico derecho, ni de cumplir lo que pone nuestro texto constitucional, en España se ha producido un aumento del IBI que,

al ser un impuesto real, parece que es menos susceptible de evasión fiscal. Pero en el IBI no se ha tenido en cuenta el nivel de endeudamiento de las familias ni que la propiedad inmobiliaria es el principal, sino el único, activo con el que cuentan las familias españolas.

De nuevo aquí se podría haber producido una reforma del IBI que viniese inspirada por el principio de progresividad creando un recargo para las viviendas de mayor valor económico, aplicando un tipo de gravamen superior en función del valor de la vivienda o gravando proporcionalmente más la tenencia de la segunda y sucesivas viviendas.

Por otra parte, el impuesto de sucesiones que es un impuesto que se justifica en uno de los principios de la filosofía política liberal por excelencia, el de igualdad de oportunidades, con su cesión a las Comunidades Autónomas, ha ido a la baja en todas ellas hasta casi desaparecer. Aprovechando la reforma realizada a finales de 2014, se debería haber establecido una regulación estatal mínima que no permitiera vaciar de contenido y de realidad este impuesto, en parte para compensar la también desaparición del impuesto sobre el patrimonio, en el entendimiento de que lo que no tributa en la vida de la persona que acumula riqueza en forma de consumo, sí lo hace en el momento de su fallecimiento cuando esa riqueza se transfiere a una persona que no ha hecho ningún esfuerzo ni ha desarrollado ningún trabajo para ganarla. Además, el impuesto de sucesiones podría tener también tipos progresivos atendiendo al importe de la adquisición y no a otros factores como el grado de parentesco, que contribuyeran a la progresividad de todo el sistema tributario. Por el contrario, se ha decidido dejarlo como está, lo que favorece sin duda a las rentas más elevadas.

Además, para aumentar la necesidad de ingresos en las arcas del Estado, se ha producido un abuso de las tasas, de alguna de las cuales ya se está anunciando su supresión. Este recurso a las tasas, que va paralelo a un deterioro en la calidad de los servicios públicos, responde más que a la intención de recaudar más fondos que permitan el sostenimiento de las instituciones de bienestar, a la voluntad de erosionar el apoyo de las clases medias a éstas. Su objetivo en el medio plazo es que el ciudadano de clase media, cansado por tener que pagar unas tasas y recibir a cambio servicios de baja calidad, vea la privatización de estos servicios como la mejor salida y que así el recorte y la eliminación de las prestaciones de bienestar no se encuentre con su oposición.

El reforzamiento del principio de suficiencia recaudatoria debería caminar por otro lado. No solo por el camino explicado ya en este volumen y en este mismo capítulo orientado a convertir el sistema en altamente progresivo de forma que se puedan mantener servicios universales y se logre así un apoyo mayoritario a las instituciones de bienestar, sino también a luchar contra el fraude fiscal en muchas ocasiones favorecido por el propio legislador con una legislación tributaria que favorece a los que más tienen y pueden evadir impuestos. Es ya recurrente citar lo que denuncia la Organización Profesional de Inspectores de Hacienda: que el volumen de lo defraudado en España se sitúa en torno al 20-25% del PIB, lo que supone doblar lo defraudado en los países de la UE<sup>10</sup>.

Y además de la defraudación, la complejidad de los sistemas impositivos hace que las grandes empresas tributen a un tipo efectivo menor del que lo hacen las pequeñas y medianas empresas<sup>11</sup>. Se hace necesario por tanto una revisión legal que impida este efecto dualizador en el Impuesto de Sociedades para evitar discriminaciones contrarias al principio constitucional de equidad horizontal y precisamente para que se evite que personas físicas tributen a un tipo menor del que les correspondería al hacerlo a través de sociedades y no a través del IRPF, quizá habría que ir pensando en intentar hacer converger los tipos de los dos impuestos.

En resumen, se puede concluir que a día de hoy, el sistema tributario español es injusto, todo su peso recae sobre la clase media trabajadora y eso hace que el reparto de los costes del Estado de bienestar sea poco equitativo y así sea difícil defender políticamente la necesidad y la conveniencia de mantener las instituciones y prestaciones propias de sociedades de bienestar. Se aprecia por parte del legislador y de los gobiernos una intención no disimulada de, aun con el discurso del esfuerzo fiscal necesario para mantener la sagrada estabilidad presupuestaria, repartir ese esfuerzo de manera desigual de forma que la mayor parte del mismo recaiga sobre los hombros de los menos afortunados. No es esta una afirmación ni ideológica

---

<sup>10</sup> VV. AA., *Lucha contra el fraude fiscal en España. Deficiencias y medidas necesarias*, documento entregado a los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados, diciembre 2012, disponible en [http://www.inspectoresdehacienda.org/images/stories/pdf/documentacion/documentosemitidos/diciembre2012\\_grparlamentarios\\_def.pdf](http://www.inspectoresdehacienda.org/images/stories/pdf/documentacion/documentosemitidos/diciembre2012_grparlamentarios_def.pdf).

<sup>11</sup> “La gran empresa sólo paga un 5,3% a Hacienda a pesar de las alzas fiscales”, *Expansión*, 13 de agosto de 2014, disponible en <http://www.expansion.com/2014/08/12/economia/1407874668.html>

ni normativa, es puramente descriptiva y valga para ello un solo ejemplo: al tipo al que tributan las SICAV.

## **5. A MODO DE CONCLUSIÓN**

La sostenibilidad del Estado de bienestar en España es posible. Se trata solo de voluntad de política. Igual que el resto de políticas de bienestar que se desarrollan en Europa, es necesario hacer un análisis y una revisión de muchas de esas políticas no porque los principios que las inspiran no sean los adecuados (los principios de inclusión, igualdad real, solidaridad) sino porque probablemente muchas de las instituciones que los articulan no se encuentren adaptadas a las circunstancias de comienzos del siglo XXI que poco tienen ya que ver con las de después de la II Guerra Mundial, cuando en la mayor parte de los países europeos se desarrollaron las políticas de bienestar, ni siquiera con las de los años 70 y 80 cuando en España se comenzaron a construir las políticas sociales.

Resulta por lo tanto urgente modernizar nuestro Estado de bienestar. Pero modernización no significa desaparición. Los valores que están contenidos en los derechos sociales son plenamente vigentes. Un Estado decente tiene el deber de asegurar a todos sus miembros la cobertura de las necesidades básicas, de luchar contra la pobreza, de permitir la inserción y el reconocimiento social a cada uno de ellos. Lo que tenemos que cambiar es la forma de conseguirlo, el diseño concreto de las instituciones que tratan de hacer reales y efectivos los ideales y valores contenidos en estos derechos. Y tenemos que realizar este cambio porque la economía, las tecnologías, la situación medioambiental y ecológica del mundo es muy diferente.

El Estado de bienestar en Europa lleva siendo cuestionado casi cuatro décadas y, sin embargo, ha resistido el ataque, aunque se ha quedado debilitado por tanta propaganda en su contra. La crisis financiera que ha asolado las economías occidentales en 2008 no puede ni debe ser identificada con la crisis de las políticas de bienestar. Es más bien una más de las crisis que conlleva el capitalismo financiero y especulativo que se viene extendiendo por el mundo desde los años 90. Sin instituciones de bienestar en Europa y en España las consecuencias de la crisis hubieran sido todavía mucho más devastadoras para la población más débil. Por ello, la propia crisis de 2008 nos debe servir de argumento para defender el modelo social presente en

los derechos sociales y que las instituciones del Estado de bienestar tratan de materializar. El origen, desarrollo y consecuencias de las crisis que se producen en el capitalismo financiero son los mejores argumentos para sostener que otro modelo económico y social es posible, un modelo donde la persona sea el centro, donde la protección de unas condiciones de vida dignas para todos sean un principio inquebrantable y donde se exploren nuevas formas de hacer la economía basadas en la solidaridad y en la creación de un valor añadido que muchas veces las medidas macroeconómicas como el PIB no están diseñadas para apreciar.

No es, por tanto, que la sostenibilidad del Estado de bienestar sea posible, es que es imprescindible para el progreso de nuestro país. Lo que se echa en falta por parte de algunos es la voluntad para llevar a cabo las reformas que consigan tal sostenibilidad. Pero posible, lo que se dice posible, sin duda lo es.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARCARONS, J., DOMÈNECH, A., RAVENTÓS, D. y TORRENS, Ll.: “Un modelo de financiación de la Renta Básica para el conjunto del Reino de España: sí, se puede y es racional”, *Sin Permiso*, 7 de diciembre de 2014, disponible en <http://www.sinpermiso.info/articulos/ficheros/rbuesp.pdf>
- CASASSAS, D. y RAVENTÓS, D. (eds.): *La Renta Básica en la era de las grandes desigualdades*, Montesinos, Barcelona, 2011.
- DUNCAN, D. y SABIRIANOVA-PETER, K.: “Unequal Inequalities: Do Progressive Taxes Reduce Income Inequality?”, *Discussion Papers IZA*, n. 6910, 2012, disponible en <http://repec.iza.org/dp6910.pdf>
- FERRAJOLI, L.: *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Trotta, Madrid, 1999.
- GONZÁLEZ GÜEMES, I. y PÉREZ DOMÍNGUEZ, C.: “El efecto de las regulaciones salariales sobre el empleo”, *Boletín Económico de ICE*, n. 2640, 2000, pp. 37-43.
- LLANO ORTIZ, J. C.: *El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de riesgo de pobreza y exclusión social en España 2009-2013*, EAPN España, 2015, disponible en [http://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/recursos/1/1423562245\\_20150208\\_el\\_estado\\_de\\_la\\_pobreza.\\_seguimiento\\_del\\_arope\\_2013\\_listo.pdf](http://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/recursos/1/1423562245_20150208_el_estado_de_la_pobreza._seguimiento_del_arope_2013_listo.pdf).
- MARQUÈS PERALES, I. y HERRERA-USAGRE, M.: “¿Somos más móviles? Nuevas evidencias sobre la movilidad intergeneracional de clase en España en la segunda mitad del siglo XX”, *Revista Española sobre Investigaciones Sociológicas*, n. 131, 2010, pp. 43-73.

- MARTÍNEZ ALIER, J.: “Lenguajes de valoración”, *El Viejo Topo*, n. 253, 2009, pp. 94-103.
- RAVENTÓS, D.: *Las condiciones materiales de la libertad*, El Viejo Topo, Barcelona, 2007.
- REY PÉREZ, J. L.: *El derecho al trabajo y el ingreso básico. ¿Qué puede garantizar el derecho al trabajo?*, Dykinson, Madrid, 2007.
- RODRÍGUEZ PALOP, M. E., CAMPOY CERVERA, I. y REY PÉREZ, J. L. (eds.): *Desafíos actuales a los derechos humanos: la Renta Básica y el futuro del Estado social*, Dykinson, Madrid, 2012.
- ROINE, J.; VLACHOS, J. y WALDENSTRÖM, D.: “The long-run determinants of inequality: What can we learn from top income data?”, *Journal of Public Economics*, vol. 93, n. 7-8, 2009, pp. 974–988.
- SÁNCHEZ ALEGRE, C.: “Acerca del reparto de trabajo”, disponible en <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/ec/jec7/pdf/com2-10.pdf>
- VV. AA.: *Lucha contra el fraude fiscal en España. Deficiencias y medidas necesarias*, documento entregado a los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados, diciembre 2012, disponible en [http://www.inspectoresdehacienda.org/images/stories/pdf/documentacion/documentosemitidos/diciembre2012\\_grparlamentarios\\_def.pdf](http://www.inspectoresdehacienda.org/images/stories/pdf/documentacion/documentosemitidos/diciembre2012_grparlamentarios_def.pdf)

**MANTÉNGASE INFORMADO  
DE LAS NUEVAS PUBLICACIONES**

**Suscríbese gratis  
al boletín informativo  
[www.dykinson.com](http://www.dykinson.com)**

**Y benefíciense de nuestras ofertas semanales**