

# Revista Derecho Social y Empresa

"Crisis del Estado de Bienestar"

Número 3, Julio 2015

ISSN: 2341-135X



COLABORA:



Instituto Europeo de Relaciones Industriales

ENTIDAD EDITORA:

*Dykinson, S.L.*

La Editorial Dykinson, a los efectos previstos en el artículo 32.1 párrafo segundo del vigente TRLPI, se opone expresamente a que cualquiera de las páginas de esta obra o partes de ella sean utilizadas para la realización de resúmenes de prensa.

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).

## **ADQUISICIÓN Y SUSCRIPCIONES**

Dykinson, S.L.

Suscripción versión electrónica (Revista en PDF).

Compra directa a través de nuestra web:[www.dykinson.com](http://www.dykinson.com)

© Copyright by

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>

ISSN: 2341-135X

# **Revista Derecho Social y Empresa**

*El objetivo de esta Revista es conseguir los máximos índices de calidad,  
y está indexada en las siguientes bases de datos:*



**Revista Derecho Social y Empresa**  
**CÁTEDRA UNESCO PROMOCIÓN SOCIO LABORAL**  
**FUNDACIÓN SAGARDOY**  
**EDITORIAL DYKINSON**

**DIRECTORA**

Pilar Núñez-Cortés Contreras

*Cátedra UNESCO Promoción Socio Laboral Fundación Sagardoy*  
*Profesora Titular de Área de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*  
*Universidad Loyola Andalucía*

**EDITORORA**

Esperanza Macarena Sierra Benítez

*Profesora Contratada Doctora Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*  
*Universidad de Sevilla*

**SECRETARIA**

María Dolores Rubio de Medina  
*Doctora en Derecho*

**CONSEJO ASESOR**

**Presidente**

Juan Antonio Sagardoy Bengoechea

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*  
*Universidad Complutense (Madrid)*

**Miembros**

María del Mar Alarcón Castellanos

*Directora General de Trabajo de la Comunidad de Madrid*

Lourdes Arastey Sahún

*Magistrada del Tribunal Supremo (Madrid)*

Philippe Auvergnon

*Catedrático de Derecho del Trabajo, Directeur de Recherche del CNRS, miembro del Centre de droit comparé du travail et de la sécurité du travail de la Université Bordeaux (Francia)*

Marie Cécile Escande-Varniol

*Catedrática de Derecho del Trabajo, Université Lyon 2 (Francia)*

Carolina Gala Durán

*Catedrática Acreditada de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,*  
*Universidad Autónoma de Barcelona*

Santiago García Echevarría

*Catedrático de Política Económica de la Empresa, Universidad Alcalá de Henares (Madrid)*

Joaquín García Murcia  
*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad Complutense (Madrid)*  
Abbo Junker  
*Catedrático de Derecho del Trabajo, Zentrum für Arbeitsbeziehungen und Arbeitsrecht, Ludwig-Maximilians Universität München (Alemania)*  
Lourdes Mella Méndez  
*Catedrática Acreditada de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Santiago Compostela*  
Antonio Ojeda Avilés  
*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*  
Mariano Sampedro del Corral  
*Magistrado del Tribunal Supremo*  
Cristina Sánchez-Rodas Navarro  
*Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Sevilla*  
Esperanza Macarena Sierra Benítez  
*Profesora Contratada Doctora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Sevilla*  
Michele Tiraboschi  
*Catedrático de Derecho del Trabajo de la Universidad de Módena y Reggio Emilia (Italia) y Director Científico de ADAPT*  
Jorge Tua Fernández  
*Catedrático de Economía Financiera y Contabilidad, Universidad Autónoma de Madrid*  
Fernando Valdés Dal-Ré  
*Magistrado del Tribunal Constitucional*  
Luis Enrique de la Villa Gil  
*Catedrático Emérito de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad Autónoma (Madrid)*

## COMITÉ EDITORIAL

Valentín Bote Álvarez-Carrasco, *Director de Investigación de Randstad.*  
Macarena Castro Conte, *Profesora Titular Interina de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad Rey Juan Carlos (Madrid)*  
Antonio Cebrián Carrillo, *Abogado, Socio Director S&C Abogados (Madrid)*  
Teresa Cervera Soto, *Directora de Recursos Humanos, Paradores de Turismo*  
Martin Fröhlich, *Attorney-at-law (Rechtsanwalt), Cologne (Alemania)*  
Martín Godino Reyes, *Doctor en Derecho, Socio Director de Sagardoy Abogados (Madrid)*  
María Jesús Herrera Duque, *Doctora en Derecho, Socia de Sagardoy Abogados (Madrid)*  
José Antonio Marcos Herrero, *Abogado, Director de Recursos Humanos de Agencia Sanitaria de Poniente (Málaga)*  
José Manuel Martín Martín, *Socio Director de Sagardoy Abogados (Madrid)*  
Ana Matorras Díaz-Caneja, *Profesora Agregada, Universidad Pontificia Comillas (Madrid)*  
María Luisa Molero Marañón, *Catedrática Acreditada de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad Rey Juan Carlos (Madrid)*  
Rocío Molina González-Pumariega, *Profesora Titular Interina de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad Rey Juan Carlos (Madrid)*  
Horacio Molina Sánchez, *Profesor Titular de Área, Universidad Loyola Andalucía*  
Amanda Moreno Solana, *Profesora Ayudante, Universidad Carlos III (Madrid)*  
Leonor Victoria Pablos Fernández, *Directora de Recursos Humanos, Ferrovial (Madrid)*  
Vicente Pérez Menayo, *Consejero de Empleo y Seguridad Social en la Embajada de España en Bélgica*

Anselmo Presencio Fernández, *Director Recursos Humanos, Persan*  
Iván Rodríguez Cardo, *Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Oviedo*  
Íñigo Sagardoy de Simón, *Doctor en Derecho, Presidente de Sagardoy Abogados (Madrid)*  
Lavinia Serrani, *Editorial Coordinator of ADAPT International, Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni industriali (Italia)*  
Francesca Sperotti, *Research Fellow e Responsabile Relazioni Internazionali, ADAPT, Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni industriali (Italia)*  
Helmut Weber, *Consejero Técnico Jefe de Unidad, Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Alemania)*

## **EVALUADORES EXTERNOS**

Francisco Alemán Páez, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Córdoba*  
Jesús Cruz Villalón, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Sevilla*  
José Manuel del Valle Villar, *Profesor Titular de Derecho del Trabajo, Universidad de Alcalá de Henares (Madrid)*  
José Luis Gil Gil, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad Alcalá de Henares (Madrid)*  
María Sonsoles Gutiérrez de la Peña, *Inspectora de Trabajo y de la Seguridad Social (Madrid)*  
María Teresa Igartua Miró, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Sevilla*  
Risa L. Lieberwitz, *Catedrática de Derecho del Trabajo, Cornell University, ILR School (USA)*  
Paz Menéndez Sebastián, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Oviedo*  
Jesús R. Mercader Uguina, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad Carlos III (Madrid)*  
Jesús Nicolás Ramírez Sobrino, *Profesor Titular de Área de Comercialización e Investigación de Mercados, Universidad Loyola Andalucía*  
Eduardo Rojo Torrecilla, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad Autónoma de Barcelona*  
Tatsiana Ushakova, *Doctora en Derecho, Acreditada como Profesora Titular de Ciencias Sociales y Jurídicas*  
Teresa Velasco Portero, *Profesora Titular de Área, Universidad Loyola Andalucía*

## **CORRECTORA**

Isabel Martínez-Carrasco Moreno

## **El sentido de la Revista Derecho Social y Empresa**

Dentro del campo de las ciencias sociales, con enfoque internacional, de derecho comparado e interdisciplinar, la revista Derecho Social y Empresa, es una publicación científico técnica, en el ámbito Jurídico Laboral y de la Seguridad Social, cuyo objetivo es dar a conocer a nivel internacional los debates sobre la regulación y la organización del trabajo en la empresa y en la sociedad, los sistemas de relaciones industriales y las políticas de empleo.

La revista Derecho Social y Empresa tiene dos números al año, ambos incluyen artículos académicos (Estudios), así como un barómetro del mercado de trabajo en España. El primer número de cada año tiene un contenido monográfico y versará sobre un tema predefinido por el Comité Editorial.

La revista cuenta con un Comité Científico y un Comité Editorial, que reúnen a prestigiosos juristas, académicos y profesionales, principalmente del entorno europeo (España, Francia, Italia y Alemania) y también de los Estados Unidos de América.

De las opiniones expresadas en los artículos únicamente son responsables los propios autores.

Para cualquier propuesta de colaboración siga las instrucciones de publicación de la revista.

# REVISTA DERECHO SOCIAL Y EMPRESA

ÍNDICE NÚM. 3, JULIO 2015  
«CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR»

COORDINADOR:  
PROF. DR. D. LUIS ENRIQUE DE LA VILLA GIL

## SENTIDO DE LA REVISTA DERECHO SOCIAL Y EMPRESA

### PRESENTACIÓN

#### Presentación de la editora

ESPERANZA MACARENA SIERRA BENÍTEZ

### ARTÍCULOS

#### ¿Qué es eso del Estado del Bienestar y cómo se mide, histórica y económicamente?

LUIS ENRIQUE DE LA VILLA GIL

#### La crisis del Estado de Bienestar. Desde la perspectiva económico-empresarial

SANTIAGO GARCÍA ECHEVARRÍA

#### Critical Labor Law *versus* Labor Law

JESÚS MARTÍNEZ GIRÓN

ALBERTO ARUFE VARELA

#### Crisis y Seguridad Social

ARÁNZAZU VICENTE PALACIO

### CONTRIBUCIÓN INVITADA/GUEST CONTRIBUTION

#### Coincidence, synchronicity or symbiosis? Catholicism and the work of the ILO

PAUL BECKETT



## **TRIBUNA PROFESIONAL Y SINDICAL**

### **Estado de bienestar y trabajos de cuidado**

JOSÉ JOAQUÍN PÉREZ-BENEYTO ABAD

### **Los tiempos cambian, la Seguridad Social también: el factor de sostenibilidad**

DANIEL HERNÁNDEZ GONZÁLEZ

### **La incidencia de la crisis del Estado de Bienestar español en los trabajadores autónomos**

INÉS MAZUELA ROSADO

## **SECCIÓN DE MEDIDAS DE DERECHO COMPARADO**

### **Crisis in, and sustainability of, the British Welfare State**

JO CARBY-HALL

### **Welfare vs flexicurity: modelli sociali a confronto. Verso una convergenza?**

SILVIA SPATTINI

## **RECENSIÓN/BOOK REVIEW**

### **«El Derecho del Trabajo a mis 80 años» de Juan Antonio Sagardoy Bengoechea y Luis Enrique De la Villa Gil**

MARTÍN GODINO REYES

### **«Transnational Labour Law» by Antonio Ojeda Avilés**

ESPERANZA MACARENA SIERRA BENÍTEZ

## **BARÓMETRO**

### **El mercado de trabajo antes y después de una recesión**

PABLO GIMENO DÍAZ DE ATAURI

## **INSTRUCCIONES PARA LA PUBLICACIÓN DE ARTÍCULOS**

# PRESENTACIÓN

## PRESENTACIÓN DE LA EDITORA «CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR»

ESPERANZA MACARENA SIERRA BENÍTEZ

*Editora RDSyE*

Hace prácticamente un año, en una reunión en la sede de la Fundación Sagardoy en Madrid, el Presidente sugirió que el número 3 de la Revista se editara bajo el lema “Crisis del Estado de Bienestar”. Sin duda, en estos últimos tiempos hemos vivido escenarios internacionales que amenazan el sistema del bienestar desarrollado en la Unión Europea, institución que intenta conservar la importancia estratégica y política de la vieja y convulsa Europa. Este número 3, que aborda la crisis del estado de bienestar desde la perspectiva económica y laboral, se estructura en cuatro grandes artículos coordinados por el profesor De La Villa Gil, uno de ellos escrito por el propio profesor, y el resto por los profesores García Echevarría, Martínez Girón y Arufe Varela, y la profesora Vicente Palacio. A su vez cuenta con acertadas colaboraciones de Pérez Beneyto, Hernández González, Mazuela Rosado, Carby-Hall y Spattini dentro de las tradicionales tribunas profesional, sindical y de derecho comparado, en las que los autores mantienen un criterio personal sobre aspectos concretos en torno al lema de este número de la revista.

La sección de artículos comienza con la habitual originalidad del profesor De la Villa Gil, que nos aporta un estudio muy bien estructurado y documentado que denota un exhaustivo conocimiento del derecho nacional e internacional, con un enfoque que lo hace interesante no sólo para los estudiosos del derecho, sino para cualquier persona ajena a nuestra disciplina, ya que la lectura del trabajo resulta tremendamente amena gracias a la profusión de citas literarias sabiamente insertadas en el texto. Este trabajo consigue plenamente su objetivo: definir el estado del bienestar para medirlo desde un punto de vista histórico y económico, algo tremendamente complicado que el Profesor De la Villa, con gran ingenio y habilidad, hace que parezca fácil.

Por otro lado, el profesor Echevarría nos recuerda que la dimensión económico-empresarial no está suficientemente reflejada en el concepto actual de “Estado de Bienestar”, por lo que se precisa un orden económico que asegure la

inclusión de la persona con una orientación a su desarrollo en el marco de una economía eficiente. En el ámbito estrictamente jurídico-social, la profesora Vicente Palacio concreta el estudio de la crisis sobre las últimas reformas legales operadas sobre la acción protectora del sistema de Seguridad Social, como por ejemplo el sistema de revalorización de pensiones y la introducción del factor de sostenibilidad, que están restringiendo la protección dispensada y/o reduciendo la intensidad protectora del sistema público de Seguridad Social. En la Tribuna Profesional, Daniel Hernández nos explica en qué consiste el factor de sostenibilidad, manteniendo que en su opinión dicho factor “no se aplicará finalmente en la Seguridad Social española” dado que considera que “en sentido amplio no nació para ser aplicado, sino como una herramienta de cara a terceros sobre la que ya habría tiempo de dar marcha atrás”. La situación de crisis repercute también en los estudios del Derecho del Trabajo, tema de la contribución de los profesores de la Universidad de la Coruña Martínez Girón y Arufe, que imparten esta disciplina jurídica en inglés y han elaborado para ello un magnífico libro a incluir entre la mejor manualística española en lengua inglesa adaptada al nuevo Plan Bolonia.

En este número hemos incluido una contribución invitada con un trabajo histórico pero muy actual dado que su autor, Paul Beckett, realiza un estudio de la OIT y los Derechos Humanos partiendo de la similitud entre la enseñanza social cristiana y los pronunciamientos de la OIT. Quizás en un principio su argumento pueda parecer desfasado, pero esta editora invita a reflexionar sobre el mismo al margen de cualquier tendencia religiosa o ideológica, teniendo en cuenta que el actual Sumo Pontífice se ha manifestado a favor de los trabajadores desfavorecidos y ha defendido el trabajo decente. La profesora Spattini, investigadora de ADAPT, ha realizado un magnífico estudio comparado con cifras y datos significativos de los modelos sociales europeos a partir de los tres modelos sociales existentes: a) el modelo de bienestar (que abarca esencialmente el modelo continental y mediterráneo); b) el modelo de la flexiseguridad (países nórdicos); y c) el modelo anglosajón. Este modelo anglosajón ha sido abordado en la tribuna de derecho comparado por el veterano profesor e investigador Carby-Hall que, con referencia a la reforma operada en el 2012 en el Reino Unido, propugna la necesidad de implantar estímulos fiscales keynesianos con préstamos e inversiones que impulsen y estimulen la economía, junto a la necesidad de reducir el desempleo y aumentar los ingresos del Estado a través de más personas que paguen impuestos. En general, estima que el gobierno británico debe gastar más en la formación e invertir en las personas. Visto el buen resultado que ha dado en los EE.UU., esta propuesta anti-crisis parece que empieza a recobrar protagonismo en la actual Europa.

Nosotros nos planteamos si esta propuesta a la crisis del estado de bienestar es suficiente en el caso español dadas las características singulares de nuestro país, señaladas por el profesor Gimeno Díaz en nuestra sección fija denominada “Barómetro del mercado de trabajo”. En efecto, nuestro mercado laboral es capaz de generar rápidamente puestos de trabajo, pero éstos no tienen una gran capacidad de resistencia ante las adversidades económicas y responden a causas que han sido tratadas por este autor (temporalidad alta, baja empleabilidad, etc.). No obstante, también hay que tener en cuenta la incidencia de la crisis del estado de bienestar en los trabajadores autónomos, cuestión puesta de relieve por la sindicalista Inés Mazuela, dado el aumento de estos trabajadores en el mercado de trabajo español, y con los trabajos o servicios de cuidado por los que el magistrado Pérez Beneyto aboga, al considerarlos como “modo de dar satisfacción a derechos que deben configurarse como universales y prestacionales”.

En este número hemos decidido incorporar la recensión de dos libros de tres grandes autores doctrinales. El primero, de los profesores De la Villa y Sagardoy, y el segundo, del profesor Ojeda Avilés. En definitiva, nos encontramos con un número bastante completo coordinado por el profesor De La Villa, al que agradecemos la labor realizada, cuya lectura recomiendo con actitud crítica y reflexiva, y que esperamos contribuya a la divulgación científica para el mantenimiento del estado del bienestar.

Bembézar, julio de 2015

## ARTÍCULOS

# ¿QUÉ ES ESO DEL ESTADO DEL BIENESTAR Y CÓMO SE MIDE, HISTÓRICA Y ECONÓMICAMENTE?

LUIS ENRIQUE DE LA VILLA GIL

*Catedrático Emérito de Derecho del Trabajo y Seguridad Social*

*por la Universidad Autónoma de Madrid*

*Abogado, Socio de Roca Junyent*

Fecha de recepción: 29-7-2015

Fecha de aceptación: 30-7-2015

**SUMARIO:** 1. APROXIMACIÓN A LOS CONCEPTOS: ESTADO DEL BIENESTAR Y SOCIEDAD DEL BIENESTAR. 2. PRESUPUESTOS DE LA SOCIEDAD DEL BIENESTAR: 2.1. Presupuestos jurídicos o cualitativos: la garantía de los derechos humanos. 2.2. Presupuestos económicos o cuantitativos: la satisfacción de las necesidades vitales: 2.2.1. Rentas suficientes para alimentarse, alojarse, educar a los hijos y divertirse. 2.2.2. Cuidados de la salud. 2.2.3. Protección reforzada a las personas más débiles y desfavorecidas: 2.2.3.1. Mujeres. 2.2.3.2. Jóvenes. 2.2.3.3. Mayores. 2.2.3.4. Discapacitados. 2.2.3.5. Extranjeros y emigrantes. 2.2.3.6. Pobres y excluidos. 3. MEDICIÓN DE LA SOCIEDAD DEL BIENESTAR. 3.1. Medición histórica: los momentos clave. 3.2. Medición económica: los grados del bienestar social. 4. LA SOCIEDAD ESPAÑOLA DEL BIENESTAR SOCIAL A LA ALTURA DE 2015. 4.1. Los Derechos cualitativos. 4.2. Los Derechos cuantitativos.

**RESUMEN:** El Estado del Bienestar o la Sociedad de Bienestar es un fenómeno histórico que surge y se consolida después de la segunda guerra mundial, cuando concurren dos acontecimientos inéditos en la historia: i) el reconocimiento de los Derechos Humanos a escala universal (Declaración de 1948) y ii) el desarrollo de los programas nacionales de protección social a partir del modelo Beveridge (1941-1944). Actualmente solo pueden considerarse Sociedades del Bienestar aquellas que garantizan los derechos humanos efectivamente y, a la vez, satisfacen sus necesidades elementales de alimentación, vivienda, educación y ocio. El primer requisito no admite grados ni excepciones y sí en cambio el segundo, estableciéndose una jerarquía que, por ejemplo, lleva a España al puesto 16 entre los 28 miembros de la Unión Europea y al puesto 23 entre los 40 países más desarrollados del mundo.

**ABSTRACT:** The Welfare State or the Welfare Society is a phenomenon that occurred and strengthened after the Second World War, following two unprecedented historical events: (i) the Universal Declaration of Human Rights (Declaration of 1948), and (ii) the development of the national social protection programs resulting from the Beveridge model (1941-1944). Currently, only those societies that effectively guarantee Human Rights, as well as basic nutrition, housing, educational and entertainment needs, could be considered as Welfare Societies. The first requirement does not allow the existence of any levels or exceptions; unlike the second requirement, which establishes a hierarchy that, as an example, leads Spain to the 16th position within the 28 members of the European Union, and to the 23th position within the most developed 40 countries in the world.

**PALABRAS CLAVE:** Estado del Bienestar, Sociedad del Bienestar, Derechos Humanos, Protección Social, Sociedad española del bienestar social, Clasificación de las sociedades del bienestar social y posición de la sociedad española.

**KEYWORDS:** Welfare State, Welfare Society, Human Rights, Social protection, Ranking of the Welfare Societies and the Position of Spanish Society.



*¿Qué es eso del Estado del Bienestar y cómo se mide, histórica y económicamente?*

... como da hera se faz muro/mais que de pedra levantado ...

Vitorino Nemésio Mendes Pinheiro da Silva (1901-1978).

*La vida e tempo, de O Verbo e a Morte, 1959.*

## 1. APROXIMACIÓN A LOS CONCEPTOS: ESTADO DEL BIENESTAR Y SOCIEDAD DEL BIENESTAR

I. El bienestar social podría definirse con la oración hindú contenida en un texto sagrado de la *Upanishad*, situación en la que *...todos los seres vivos se vean libres de sufrimiento*, una dimensión necesariamente colectiva y desconocida durante tantos siglos. Solo unos pocos individuos estaban en disposición de conocerla y menos todavía eran los que conseguían mantenerla duraderamente. La falta de libertad y la pobreza de los más, y la ambición de los poderosos, convertía la ausencia de sufrimiento en una excepción, que como tal era contemplada por los poderes públicos a través de los siempre escasos recursos destinados a ayudar a los más necesitados, quienes, por cierto, solían ser vistos como sospechosos de acciones perversas y sometidos con frecuencia a castigos desproporcionados.

La Academia de la Lengua ofrece como primera acepción del término *bienestar*, el *...conjunto de las cosas necesarias para vivir bien*, lo que sirve perfectamente para la definición del *bienestar social* con solo añadir *...en una sociedad determinada*<sup>1</sup>. Una tal definición no permite restringir ese bienestar a un sector, más o menos amplio, de la sociedad sino que obliga a su extensión a todos los sectores de la misma, sin perjuicio de los grados admisibles y de las excepciones inevitables. Esa idea de bienestar social general o para todos, no está al alcance de los individuos singularmente considerados, sino que requiere la actuación de la sociedad organizada democráticamente, la decisión de destinar una parte muy elevada de los recursos públicos a la atención de las

---

<sup>1</sup> *Diccionario*, edición vigésimo tercera del tricentenario, 2014, p. 307.

necesidades sociales de los ciudadanos en su más amplio sentido. Hay quien dice que la historia siempre ha despreciado al ser humano como individuo<sup>2</sup> y que

...*el hombre, monótono universo, cree extender los bienes, pero de sus febriles manos no brotan más que límites*<sup>3</sup>...

Giuseppe Ungaretti<sup>4</sup>

Sin embargo, el concepto tolera dos versiones igualmente válidas, diferenciadas entre sí formal y materialmente. Escrito con mayúsculas –*Estado de Bienestar*–, alude a la *sociedad de dominación con carácter institucional*<sup>5</sup> –dicho sea con Max Weber<sup>6</sup>–, a la estructura jurídico política que organiza adecuadamente los medios económicos y los fines sociales para que el «bien vivir» llegue a todos los ciudadanos. De ahí la definición del Estado como ...*sociedad territorial jurídicamente organizada, con poder soberano, que persigue el bienestar general*<sup>7</sup>... Escrito con minúsculas –*estado de bienestar*–, alude a la situación organizada, entendiéndose pues por tal la realidad nacional en la que los medios económicos son capaces de cumplir los fines sociales garantes del «bien vivir» de todos los ciudadanos. Esta segunda versión es la que brinda posibilidades de medir el bienestar efectivo de una sociedad singular en cualquier momento de su evolución, por lo que bien puede denominarse *Sociedad del bienestar* que, por ello mismo, es la expresión que se utilizará a partir de ahora. La expresión *Welfare State* se atribuye a William Temple (1888-1944), Arzobispo de York y de

---

<sup>2</sup> Idea desarrollada por Inge Müller (Berlín, 1925-1966, suicidio) –nacida Inge Meyer– en su poemario póstumo *Wenn ich schon sterben muss* (*Cuando yo debo ya morir*), editado (Richard Pietrass) en 1985.

<sup>3</sup> ...*l'uomo, monotono universo, crede allargarsi i beni/e dalle sue mani febbrili/non escono senza fine che limite* ... versos del poema *La pietà*, 4, del poemario *Sentimento del tempo* (Florencia, Vallecchi), 1933, prólogo de Alfredo Gargiulo (1876-1949); hay edición española, junto con el poemario *La tierra prometida* (*La terra promessa*), del poeta colombiano Nicanor Vélez (1959-2011) y traducción del poeta hispano-mexicano Tomás Segovia (1927-2011), en (Debolsillo), 2006.

<sup>4</sup> Nace en Alejandría en 1888 y muere en Milán, en 1970; ensayista y profesor de literatura italiana en las Universidades de São Paulo y de Roma.

<sup>5</sup> ...*eine Gemeinschaft, welche innerhalb eines bestimmten Gebietes das Monopol legitimer physischer Gewaltsamkeit für sich (mit Erfolg) in Anspruch nimmt*, en *Politik als Beruf* (Freistudentischen Bund. Landesverband Bayern), 28 de enero de 1919.

<sup>6</sup> Max Weber, o Maximilian Carl Emil Weber, nace en Érfurt en 1864 y muere en München, en 1920; considerado uno de los padres de la sociología, es también figura reconocida en los campos de la filosofía, la historia, la política, la economía e incluso el Derecho.

<sup>7</sup> Pablo Lucas Verdú (1923-2011, accidente de tráfico), *Curso de Derecho Político* (Técno), 1976, vol. III, p. 30.

Canterbury (1942-1944), hallador afortunado de un juego de palabras para contraponer a la situación indeseable del Estado de Guerra (*Warfare State*), la situación deseable del Estado del Bienestar. Una expresión no del todo original pues los socialistas de cátedra que arropaban a Von Bismarck (1815-1898) ya utilizaron el término *Wohlfahrtsstaat* para calificar su política social paternalista.

II. Una precisión es obligada para separar el «*Bienestar de la Felicidad*». En tanto que el primero, como elemento objetivo, responde a realidades externas de proyección colectiva, el segundo, como elemento subjetivo, responde a sensaciones internas de proyección individual. La Academia de la Lengua así lo entiende al ofrecer como primera acepción del término *Felicidad* <sup>8</sup>...*el estado de grata satisfacción espiritual y física*. Ni siquiera sería posible vincular, sin matices, la mayor felicidad de los ciudadanos que conviven en sociedad con el mayor grado de bienestar social conseguido en la misma y, desde luego, nunca se ha podido ni se podrá establecer una correlación entre el bienestar colectivo y la felicidad individual, porque,

...*la historia como el viento dorado del otoño/arrastraba a su paso los gemidos, las hojas, las cenizas,/para que el llanto no tuviera fundamento.../para jamás, me digo./Para nunca*<sup>9</sup>...

José Ángel Valente<sup>10</sup>

y ...*hay siempre que pararse a dos jornadas/de la felicidad*<sup>11</sup>...

Aquilino Duque<sup>12</sup>

Que la felicidad sea o no alcanzable es harina de otro costal y desde luego ajena a este propósito. No estará de más recordar el pesimismo irredento de filósofo tan creativo como Arthur Schopenhauer<sup>13</sup>,

---

<sup>8</sup> *Diccionario*, cit, p. 1017.

<sup>9</sup> Versos del poema *El humo aciago de las víctimas*, del poemario póstumo *Fragments de un libro futuro*, edición (Galaxia Gutenberg. Círculo de Lectores), 2000, al cuidado del poeta colombiano Nicanor Vélez (1959-2011).

<sup>10</sup> Nace en Orense en 1929 y muere en Ginebra, en 2000; excepcional narrador, ensayista, crítico literario y traductor, amén de funcionario internacional, reconocido por los premios Príncipe de Asturias de las Letras, 1988 [*ex aequo* con Carmen Martín Gaité (1925-2000)], Reina Sofía de Poesía iberoamericana, 1998 y nacional de Poesía, 2001, póstumo.

<sup>11</sup> Versos del poema *Café con espejo*, del poemario *Las nieves del tiempo* (Comares. La Veleta), 1993.

<sup>12</sup> Nace en Sevilla en 1931; de la generación del 50, narrador, novelista, cuentista, ensayista, articulista, traductor, ganó el premio nacional de Literatura en 1975.

<sup>13</sup> Nace en Gdansk en 1788 y muere en Frankfurt a Main, en 1860.

Luis Enrique de la Villa Gil

*...el mundo es un “valle de lágrimas”, pleno de sufrimiento. Toda felicidad es ilusión y todo placer solamente negativo. El incansable esfuerzo en pos de ellos, será finalmente recompensado con la nada<sup>14</sup>...*

La felicidad solo es accesible uno a uno, al margen del medio y del ambiente circundantes,

*...dicha no busques ansiosa,/nadie la dicha nos da:/la dicha es perla preciosa/que en el corazón reposa/del que buscándola va<sup>15</sup>...*

Pedro Antonio de Alarcón y Ariza<sup>16</sup>

Lo que en verdad cuenta, pues, es la predisposición para querer ser feliz, para sentirse feliz,

*...si un hombre ha nacido con un carácter no dotado para la felicidad, nada le puede hacer feliz. Si ha nacido para ser feliz, nada le puede hacer desgraciado<sup>17</sup>...*

Mark Twain<sup>18</sup>

Esa subjetividad aflora en las encuestas, barómetros y similares<sup>19</sup>, prestándose a no pequeñas sorpresas que dan razón a Miguel D’Ors cuando dice que la felicidad consiste en no ser feliz y que no te importe<sup>20</sup>.

---

<sup>14</sup> *...die Welt is ein ‘Jammertal’”, voller Leiden. Alles Glück ist Illusion, alle Lust nur negativ. Der rastlos strebende Wille wird durch nichts endgültig befriedigt...* en su obra fundamental, *Die Welt als Wille und Forderung* (Leipzig, Brockhaus), 1918, 2ª ed. revisada 1844 y 3ª ed. 1859, en vida del autor; tomo I, § 59. Las ediciones en castellano, *El mundo como voluntad y representación*, son numerosísimas, así Porrúa (1987), Fce (2000), Trotta (2003-2004), Akal (2005), Losada (2008-2009), etc.

<sup>15</sup> Del recopilatorio *Poesías serias y humorísticas* (Madrid, G. Estrada), 1870, reproducida (Barcelona, ETD Micropublicaciones) en 1987.

<sup>16</sup> Nace en Guadix en 1843 y muere en Madrid, en 1891; narrador, dramaturgo, periodista, cronista de guerra, político y académico de la lengua desde 1877.

<sup>17</sup> Pensamiento ampliamente reproducido doquiera, no disponible en inglés.

<sup>18</sup> Seudónimo universal de Samuel Langhorne Clemens, nace en Florida, Misuri en 1835 y muere en Redding, Connecticut, en 1910; genio indiscutible, padre de la literatura norteamericana a juicio, nada menos, del nobel William Faulkner (1897-1962).

<sup>19</sup> En el barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas del mes de junio de 2015, ocho españoles de cada diez califican su grado de felicidad con seis o más puntos en una escala de cero a diez; un 22% se sitúa en el siete y un 28% en el ocho, y hasta un 11% se coloca en el diez, reconociéndose, por tanto, completamente feliz. Es decir que los ciudadanos inequívocamente felices se aproximan al 80% de la población, pese a identificar como grandes y graves problemas el paro, la corrupción y la situación económica adversa.

<sup>20</sup> Nace en Santiago de Compostela en 1946; ensayista y poeta.

## 2. PRESUPUESTOS DE LA SOCIEDAD DEL BIENESTAR

I. Cuáles sean los presupuestos de la sociedad del bienestar es cuestión debatida. Los tres Directores de una obra de referencia sobre la materia –Santiago Muñoz Machado (1949), José Luis García Delgado (1944) y Luis González Seara (1936)–, se preguntan por *...las prestaciones que, como mínimo, debe ofrecer un Estado a sus ciudadanos para poder ser llamado Estado de Bienestar*, a lo que se responden que *...es cuestión opinable y, sobre todo, evolutiva, como demuestra la experiencia europea del último siglo*<sup>21</sup>. La segunda afirmación es incontestable, pues nada más visible que los cambios traídos por el correr del tiempo con sus avances y retrocesos. Si con los años cada hombre llega a ser más de uno, las cosas y las situaciones se alteran tanto más. Poco convincente, empero, la afirmación primera, pues no valen las opiniones que ignoran los presupuestos que hubieron de concurrir para que la sociedad del bienestar fuese identificada y para que siga siéndolo en la actualidad.

II. En todo caso, los presupuestos ineludibles de la sociedad del bienestar son jurídicos y económicos.

Los jurídicos son aquellos que garantizan el respeto a los derechos humanos, lo que solo es factible desde un gobierno democrático. Se trata de un presupuesto cualitativo que no permite grados y que se resume en una proposición rotunda: sin democracia no puede haber sociedad del bienestar, aunque amplios porcentajes de la población dispongan de servicios públicos extensos y de calidad. Y ello porque, sin posible excepción, esos servicios serán la contrapartida de privar a los ciudadanos de otros derechos inabdicables y, por ello, de mayor jerarquía que los simples derechos materiales.

Los presupuestos económicos son aquellos que otorgan prestaciones para la satisfacción de las necesidades vitales de modo que, a diferencia de los anteriores, permiten una escala de grados, pues resultaría absurdo exigir el mismo y el más alto nivel prestacional en diversas realidades nacionales para que pudiera identificarse a cualquiera de ellas como sociedad del bienestar. Sería tanto como negar la naturaleza de automóvil a aquel que no fuera un *Rolls Royce* o regatear la condición de poeta a quien no alcanzase la excelencia de San Juan de la Cruz (1542-1591).

---

<sup>21</sup> AA.VV. (Coord. Carlos Manuel Fernández Otheo), *Las estructuras del Estado del Bienestar. Propuestas de reforma y nuevos horizontes*, edición conjunta (Escuela Libre Editorial, Civitas y Fundación ONCE) aparecida en 2002, p. XVII para la cita del texto.

Faltando cualquiera de esos dos presupuestos entrelazados íntimamente, la sociedad de bienestar es inviable, pues bienes materiales y prestaciones sociales sin derechos humanos no supera la sociedad paternalista, sujeta a los humores del gran padre blanco; y derechos humanos garantizados sin un mínimo de bienes materiales y prestaciones sociales, no traspasa la línea de un simple proyecto de incierto futuro<sup>22</sup>.

### 2.1. Presupuestos jurídicos o cualitativos: la garantía de los derechos humanos

I. Si se prescinde de los antecedentes anteriores a la edad moderna, han sido hitos decisivos en la configuración y respeto de los derechos humanos una numerosa serie de acontecimientos histórico-políticos a los que no puede hacerse ahora más que una rápida mención cronológica : la *Petition of Rights* (1628), el *Act of Habeas Corpus* (1679), el *Bill of Rights* (1689), la *Declaración de Filadelfia* (1744), la *Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América* (1744), el *Bill of Rights de Virginia* (1775), las *Diez Enmiendas a la Constitución de los Estados Unidos de América* (1789-1791) ...

En el propio año 1789 se proclama por la Asamblea Nacional Constituyente de los revolucionarios franceses la *Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano* en la que, a diferencia de todas las declaraciones precedentes, se adopta como principio la universalización de los derechos, ejerciendo una extraordinaria influencia en el constitucionalismo posterior, incluso en las innovadoras Constituciones *sociales* de Querétaro (1917) y de Weimar (1919), modelo a su vez de la Constitución republicana española de 1931. Inspiradora, también, de numerosos Tratados, Convenios y Acuerdos Internacionales para la protección de los derechos humanos, entre cuyos instrumentos merecen destacadísimo lugar los Convenios de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), creada por el Tratado de Versalles de 28 de junio de 1919<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Otra orientación en Luciano Parejo Alfonso (1947), “Estado social y Estado de bienestar a la luz del orden constitucional”, en AA.VV. (Coord. Carlos Manuel Fernández Otheo), *Las estructuras del Estado del bienestar. Propuestas de reforma y nuevos horizontes*, cit, p. 794 ...*aunque pueda y deba ser cierta la afirmación ‘todo estado social es un Estado de bienestar, no lo es en modo alguno, la inversa, como es bien evidente. La aludida relación, estrecha por demás, deriva por el contrario y esto importa destacarlo, de la existente entre el Estado y el sistema económico de capitalismo de mercado.*

<sup>23</sup> El Tratado se firmó en el Salón de Espejos del Palacio de Versalles, seis meses después del armisticio de 11 de noviembre de 1918, que había puesto fin a los campos de batalla; el

II. Si el fin de la primera gran guerra dio paso al nacimiento de la OIT, la crueldad de la segunda exigió adoptar medidas de respuesta proporcionada incluso antes de su término, acción a la que corresponden el Mensaje del Presidente Roosevelt (1882-1945) de 6 de enero de 1941, la Carta del Atlántico de 14 de agosto del mismo año, la Declaración conjunta de las Naciones Unidas de 1 de enero de 1942, los Acuerdos de Dumbarton Oaks de 7 de octubre de 1944 ... hasta llegar a la Carta de las Naciones Unidas de 26 de junio de 1945, en la que se contiene el compromiso de,

*...promover y alentar el respeto de los Derechos humanos y de las libertades fundamentales de todos los hombres sin distinción de raza y sexo, lengua o religión...*

En el año 1946 se constituyó la Organización Mundial de la Salud y el 10 de diciembre de 1948 se proclamó, por la 183ª Asamblea General de las Naciones Unidas, la *Declaración Universal de Derechos Humanos*. En su *Preámbulo* se afirma que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana; se considera que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad, y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en el que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias; se considera también que los derechos humanos deben ser protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión. Y, finalmente, que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres, y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de libertad, así como se han comprometido a asegurar, en

---

art. 427 estableció un catálogo de principios y derechos universales y esenciales en el orden socio laboral. Poco después, el Preámbulo de la Constitución de la OIT –elaborada por una Comisión presidida por el líder obrero estadounidense Samuel Gompers (1850-1924), afirmó en su Preámbulo que sin justicia universal resultaría inviable la paz mundial. Otros detalles en Luis Enrique de la Villa Gil (1935), *Editorial* al nº 112 de la *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, serie Derecho Social Internacional y Comunitario*, 2014, pp. 7 y ss.

cooperación con la ONU, el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades fundamentales del hombre<sup>24</sup>.

En 1949 se crea el Consejo de Europa para favorecer un espacio democrático y jurídico en el ámbito europeo, aprobándose en su seno, en 1950, el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales –con Protocolos posteriores–, a fin de promover la defensa de los derechos humanos, la democracia pluralista y la preeminencia del Derecho, cuyo texto refundido es de 1999.

III. Estas declaraciones solemnes serán confirmadas en las décadas siguientes, tanto a escala universal cuanto a escala regional. En el primer nivel, se aprueba en 1951 la Convención de Ginebra sobre el estatuto del Refugiado, seguida de su protocolo de 1967. En 1956, la abolición de la esclavitud. En 1960 la Convención constitutiva de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). En 1965 la Convención sobre eliminación de todas las formas de Discriminación racial, seguida de su protocolo facultativo en 1999. El 19 de diciembre de 1966, dos importantes Pactos, el de Derechos Civiles y Políticos y el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Posteriormente se adoptan otras importantes Convenciones : contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes en 1984, con protocolo facultativo de 2002; contra todas las formas de Discriminación contra la mujer de 1979, seguida de protocolo facultativo en 1999; sobre derechos del Niño en 1989 y sus protocolos facultativos sobre participación de los niños en conflictos armados; sobre venta de niños, prostitución infantil y pornografía de 2000 y sobre procedimiento de comunicación de 2011; sobre protección de los derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus familias, de 1990; sobre el Cambio Climático de 1992 y protocolo de Kyoto de 1997; sobre los derechos de las personas con Discapacidad y protocolo facultativo, ambos de 2006; y sobre la protección de todas las personas contra las Desapariciones Forzadas de 2006. En el terreno sociolaboral, es memorable la ininterrumpida actuación de la OIT, desde 1919 a la actualidad, la primera organización especializada de Naciones Unidas desde el 30 de marzo de 1946,

---

<sup>24</sup> Mariano Aguilar Navarro (1916-1992), “La protección internacional de los derechos del hombre”, en *Actas del I Congreso hispano-luso-americano* (Madrid), 1951, II, pp. 203 y ss. En el continente americano, en el mismo año 1948, se crea la Organización de Estados Americanos, a la que acompaña una *Declaración Americana de Derechos y Deberes de la Persona*, que afirma la libertad y la igualdad desde el nacimiento de todos los hombres y que basa los derechos iguales en la dignidad personal.



con un total de 177 países miembros, 400 instrumentos normativos (Convenios<sup>25</sup>, Protocolos<sup>26</sup> y Recomendaciones) y alrededor de 8.000 ratificaciones de los dos primeros. En 1969 le fue concedido el premio Nobel de la Paz... porque ...*trabajando con honestidad y sin descanso, la OIT ha conseguido introducir reformas que han eliminado las más flagrantes injusticias en un número ingente de países ...*

En el segundo nivel territorial tienen relevancia los Convenios del Consejo de Europa, en particular la Carta Social Europea de 18 de octubre de 1961, revisada el 3 de mayo de 1996. Pero también otros Convenios como el Europeo de Asistencia Social y Médica de 1953 y 1981; el Código Europeo de Seguridad Social de 1964; el Convenio Europeo de Seguridad Social de 1972; los Convenios para el tratamiento automatizado de Datos de carácter personal de 1985; el marco de protección de Minorías nacionales de 1995; y la protección de los derechos humanos y la Dignidad del ser humano con respecto a las aplicaciones de la biología y la medicina de 1999.

IV. Mención especial merecen los tres Tratados reguladores de las Comunidades Europeas, a partir de 1951, constitutivos de la CECA (1951), de la CEE (1957) y de la CEEA o EURATOM (1957), por el impulso europeísta de Robert Schuman (1886-1963) y de Jean Monnet (1888-1979). El Tratado de Maastricht, de 7 de febrero de 1992, crea una Unión Europea obediente a los principios de libertad, democracia y respeto de los Derechos humanos, de las libertades fundamentales y del Estado de Derecho. Posteriormente, ese Tratado es objeto de revisión por los Tratados de Ámsterdam, de 2 de octubre de 1997, y de Niza, de 26 de febrero de 2001. Una renovación a fondo se intenta con el Tratado de Constitución para Europa de 2003<sup>27</sup>, finalmente fracasado al ser rechazada por algunos de los países miembros de las

---

<sup>25</sup> Un estudio de los principales Convenios de la OIT, en los núms. 112 (2014) y 117 (2015) de la Serie de *Derecho Social Internacional y Comunitario*, de la *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, y mis *Editoriales* en pp. 7-12 y 7-11.

<sup>26</sup> Diego de la Villa de la Serna (1972), “Los Protocolos de la Organización Internacional de Trabajo y el Protocolo 2014 relativo al trabajo forzoso”. *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, serie *Derecho Social Internacional y Comunitario*, 2014, nº 112, pp. 291 y ss.

<sup>27</sup> Adoptado por consenso de la Convención Europea de 13 de junio y 10 de julio de 2003, *apud*. Araceli Mangas Martín (1953), *Tratado de la Unión Europea, Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos básicos del Derecho comunitario* (Técno), 10ª ed. 2003, pp. 641-693, incluyendo la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, cuatro Protocolos y tres Declaraciones. Sobre la Constitución, el monográfico de la *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, serie *Derecho Social Internacional y Comunitario*, 2005, nº 57, y mi Editorial en pp. 9-14.

Comunidades Europeas<sup>28</sup>. Y el último capítulo hasta ahora, se cierra con el Tratado de Lisboa, de 13 de diciembre de 2007<sup>29</sup>, con vigencia desde el 1 de diciembre de 2009, que renueva los instrumentos del Derecho originario, manteniendo con su denominación el Tratado de la Unión Europea (TUE)<sup>30</sup> y rebautizando como Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)<sup>31</sup> el anterior Tratado de la Comunidad Económica Europea. Con esta última reforma, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea –nacida el 7 de diciembre de 2000, sin valor vinculante– se convierte en el tercer pie del Derecho Originario de la Unión<sup>32</sup>. A seis Estados fundadores de las Comunidades Europeas –Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos– se han adherido después, por goteo en el tiempo, los 22 Estados<sup>33</sup> que, junto con los anteriores, constituyen la Unión Europea de los 28, de los cuales 17 Estados<sup>34</sup> forman la eurozona, al aceptar el euro como moneda.

---

<sup>28</sup> En el caso de España, la Declaración del Tribunal Constitucional 1/2004, de 13 de diciembre, no encontró contradicción entre la Constitución Española y los arts. I-6, II.111 y II-112 del Tratado, considerando que el art. 93 de aquélla era base suficiente para la prestación de consentimiento por el Estado español al Tratado. Se celebró luego referéndum consultivo, el 20 de febrero de 2005, con apoyo mayoritario a la ratificación del Tratado, autorizándose ésta finalmente por la Ley Orgánica 1/2005, de 20 de mayo (BOE 21 de mayo).

<sup>29</sup> *Apud.* Araceli Mangas Martín (1953), *Tratado de la Unión Europea, Tratado de Funcionamiento y otros actos básicos de la Unión Europea* (Técnos), 15ª ed. 2010, pp. 17-38.

<sup>30</sup> *Apud.* Araceli Mangas Martín, *ob. cit.*, pp. 41-86.

<sup>31</sup> *Apud.* Araceli Mangas Martín (1953), *ob. cit.*, pp. 87-274, con Protocolos, Anexos y Declaraciones.

<sup>32</sup> *Apud.* Araceli Mangas Martín (1953), *ob. cit.*, pp. 275-310, con Protocolos y Declaraciones; Luis Enrique de la Villa Gil (1935), “La Carta de Derechos fundamentales de la Unión Europea”, en la *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, serie *Derecho Social Internacional y Comunitario*, 2001, nº 32, pp. 13-34 y mis *Editoriales* en la misma Serie, *cit.*, 2005, nº 57, pp. 9-14 y 2011, nº 92, pp. 7-11.

<sup>33</sup> Los fundadores, Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos en 1958 y, luego sucesivamente, Dinamarca (1973), Irlanda (1973), Reino Unido (1973), Grecia (1981), España (1986), Portugal (1986), Austria (1995), Finlandia (1995), Suecia (1995), Chipre (2004), Eslovaquia (2004), Eslovenia (2004), Estonia (2004), Hungría (2004), Letonia (2004), Lituania (2004), Malta (2004), Polonia (2004), Chequia (2004), Bulgaria (2007), Rumanía (2007) y Croacia (2013).

<sup>34</sup> Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Portugal.

El art. 2 TUE prescribe que la Unión se fundamenta en los valores de respeto a la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres. El art. 3.1 atribuye a la Unión la finalidad de promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos. El art. 6.1 TUE establece que la Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 ... *la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados*<sup>35</sup>. El art. 6.2 añade que la Unión se adherirá al Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Y el art. 6.3, finalmente, dispone que esos derechos garantizados por el Convenio ... *y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros formarán parte del Derecho de la Unión como principios generales*<sup>36</sup>...

Para sus Estados miembros, los instrumentos de la UE prevalecen absolutamente sobre la ratificación de los convenios de la OIT, como el TJUE ha tenido ocasión de establecer en una serie uniforme de pronunciamientos a partir del año 1979, imponiendo no solo la denuncia de los Convenios incompatibles con el derecho originario y derivado de la UE -así los Convenios nº 89 (Trabajo nocturno de mujeres en la industria, 1948) y nº 96 (Agencias retribuidas de colocación, 1949), sentencias

---

<sup>35</sup> El art. 53 de la Carta preceptúa que ...*ninguna de las disposiciones de la presente Carta podrá interpretarse como limitativa o lesiva de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos, en su respectivo ámbito de aplicación, por el Derecho de la Unión, el Derecho internacional y los convenios internacionales de los que son parte la Unión o todos los Estados miembros y en particular el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, así como por las Constituciones de los Estados miembros*. Interpretando este precepto, la S.TJUE de 26 de febrero de 2013 (caso Melloni) resuelve que su función no es la de establecer «un estándar mínimo de protección», sino la de delimitar el ámbito de aplicación respectivo de la Carta y de las Constituciones nacionales, bajo la primacía, unidad y efectividad del primero de los dos.

<sup>36</sup> El nº 92 de la serie *Derecho Social Internacional y Comunitario*, de la *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 2011, se dedica a los derechos fundamentales en la Unión Europea; mi *Editorial* en pp. 7 a 11.

de los casos Van Wesemael (1979) y Levy (1993)–, sino la obligación añadida de adaptar las legislaciones internas a los parámetros comunitarios<sup>37</sup>.

V. Todo este gigantesco conjunto de declaraciones internacionales en favor de los derechos humanos, junto con las que contienen las Constituciones nacionales del entorno geográfico occidental, configura una denominada «cláusula del Estado social y democrático de Derecho» que instrumenta los medios democráticos para la consecución de objetivos sociales, otorgando a éstos la prioridad efectiva que permita la riqueza nacional y, en todo caso, el fortalecimiento de los derechos de los menos dotados y el debilitamiento de los derechos de quienes disfrutaban de una superioridad natural, social o económica. La cláusula de Estado social y democrático de Derecho alcanza asimismo a conceder el protagonismo a la soberanía popular y a posibilitar la participación permanente de los ciudadanos en la vida pública. Es decir, que la cláusula del Estado social y democrático de Derecho corresponde a un Estado comprometido a buscar las más altas dosis factibles de bienestar social para todos, a través de procedimientos democráticos basados, instrumentalmente, en la representación y participación y, sustancialmente, en la dignidad de la persona y sus derechos inviolables, así como en la pacífica convivencia de la comunidad, unos verdaderos *Países de Cucaña* en la descripción de Charles Baudelaire<sup>38</sup> –con guiño gastronómico al famoso cuadro de Bruegel el Viejo<sup>39</sup>–, países en los que

---

<sup>37</sup> Un sólido análisis histórico en JOSÉ M<sup>a</sup>. MIRANDA BOTO (1976), “Los Convenios de la OIT en la jurisprudencia de la Unión Europea”, en *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, serie *Derecho Social Internacional y Comunitario*, 2015, n<sup>o</sup> 117.

<sup>38</sup> Nace y muere en París, en 1821 y 1867, respectivamente; crítico de arte y traductor, fue entronizado como *poeta maldito* por Paul Verlaine (1844-1896), ejerciendo tal influencia literaria que apenas hay discusión para reconocerle como el creador universal de la poesía de vanguardia.

<sup>39</sup> Nace en Bruegel en 1525 y muere en Bruselas, en 1569; el cuadro, un óleo sobre tabla (52x78) que pertenece a la Alte Pinakothek de München, se tituló en holandés *Het Luilekkerland*, traducido indistintamente como Tierra de Jauja, de la Abundancia o de Cucaña (*The Land of Cockaigne*); representa a los tres estamentos sociales de la época, un militar, un clérigo y un campesino, tumbados y saciados, rodeados de platos succulentos. También en la música hay continuas referencias a Cucaña, desde el *...ego sum Abbas cucaniensis*, del canto goliardo del XII o XIII, según el manuscrito encontrado, en 1803, en la Abadía de Sancti Benedicti, por Johann Christoph von Aretin (1772-1824), que sirve de libreto a la cantata *Carmina Burana* (1937) de Carl Orf (1895-1082). También en las creaciones de emblemáticos cantautores como Georges Brassens (1921-1981), con su *Auprès de mon arbre* (1969) o Jacques Brel (1929-1978), con su *Le plat pays* (1962), sin olvidar las incursiones en Cucaña de grandes compositores como Edward Elgar (1857-1934) y su obertura *Cockaigne*, para orquesta y órgano, *opus* 40 de 1901.

¿Qué es eso del Estado del Bienestar y cómo se mide, histórica y económicamente?

*...todo es bello, abundante, tranquilo, honrado; donde el lujo se contempla placenteramente en el orden; donde la vida resulta agradable y dulce de vivir; donde el desorden, la turbulencia y la imprevisión quedan excluidos; donde la felicidad ha maridado con el silencio; donde la misma cocina es grasienta y excitante a la vez<sup>40</sup>...*

O, con menor suntuosidad pero similar irrealidad,

*...un simple/mundo/que apenas tenga la dificultad que nace/de no haber nada que no sea sencillo y natural./Un mundo en el que todo sea permitido,/según vuestro gusto, anhelolo placer,/o vuestro respeto por los otros, o el respeto de los otros/por vosotros<sup>41</sup>.*

Jorge de Sena<sup>42</sup>

Mundos en los que el *Paráiso* –si lo hubiere– no sea privilegio de unos pocos,

*...el minúsculo resto que todo el tiempo/descuidamos de la totalidad, la luz que cae al lado, el polvo/que una figura invisible trata continuamente de hacer visible/danzando<sup>43</sup>...*

Henrik Nordbrandt<sup>44</sup>

---

<sup>40</sup> *...tout est beau, riche, tranquille, honnête; où le luxe a plaisir à se mirer dans l'ordre; où la vie est grasse et douce à respirer; d'où le désordre, la turbulence et l'imprévu sont exclus; où le bonheur est marié au silence; où la cuisine elle-même est poétique, grasse et excitante à la fois ...* versos del poema *Invitation au voyage*, de sus *Petits poèmes en prose* o *Le spleen de Paris*, recopilatorio póstumo a cargo de Charles Asselineau (1820-1874) y Théodore Banville (1823-1891), editado (Michel Levy frères), en 1869; la mejor fuente actual es el tomo de *Œuvres complètes* de (La Pléiade. Gallimard), 1975.

<sup>41</sup> *...um simples/mundo,/onde tudo tenha apenas a dificuldade que advém/de nada haver que não seja simples e natural./Um mundo em que tudo seja permitido,/conforme a vosso gosto, o vosso anseio, o vosso/prazer,/o vosso respeito pelos outros, o respeito dos outros/por vós ...* versos del poema *Carta a meus filhos sobre os fusilamentos de Goya*, del poemario *Metamorfozes* (Lisboa, Moraes editores) 1963.

<sup>42</sup> Nace en Lisboa en 1919 y muere en Santa Bárbara, California, en 1978; narrador, novelista, dramaturgo, cuentista, ensayista, crítico literario, traductor y profesor universitario.

<sup>43</sup> *...Paradis er den lille bitte smule, vi hele tiden/overser af helheden, lyset der rammer ved siden af, støvet/som en usynlig skikkelse til stadighed forsøger at danse/synlig...* Versos del poema *Camaiore*, del poemario *La ciudad de los constructores de violines* (*Violinbyggernes*), editado (Vaso Roto) en 2012, bilingüe, traducción castellana del danés por Francisco J. Uriz.

<sup>44</sup> Nace en Frederiksberg en 1945; premio de Literatura del Consejo Nórdico (conocido como Pequeño Nobel), en 2000.

sino una oportunidad abierta a todas las gentes

*...capaces de encontrar/lel camino que conduce al bienestar/absteniéndose de infringir las leyes/para ser de ese modo ricas/y felices<sup>45</sup>...*

Bertold Brecht y Kurt Weill<sup>46</sup>

para aprovechar todas las posibilidades del bienestar colectivo, con olvido de los *Cantos de Sirena*, de las *Cucañas* y de las *Babias*,

*...¡ay, cuán hermosa es la vida, basta de paraísos prometidos<sup>47</sup>...*

Ali Ahmad Saide Esber<sup>48</sup>

Refiriéndose a la Ley Fundamental de Bonn, de 1949, observaba el afamado jurista y profesor Ulrich Klug (1913-1993) que en ninguna de esas normas solemnes se encuentran fundamentos filosóficos, ideológicos y menos todavía religiosos, porque a las instancias que las proclaman les basta con el reconocimiento universal de los derechos humanos y la aceptación de su validez obligatoria inalienable, excluyente de toda disponibilidad arbitraria de los mismos. Institucionalizándose a la vez un fenómeno de positivación de los derechos humanos universales, puestos por escrito, declarados obligatorios a través de diversos procedimientos técnicos y sujetos al control de Tribunales de competencia universal (Tribunal Penal Internacional de La Haya), regional (Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo y Tribunal de

---

<sup>45</sup> *...der Herr erleuchte unsere Kinder,/dass sie den Weg erkennen, der zum/Wohlstand führt, dass sie nicht sündigen/gegen die Gesetze, die da reichh und glücklich machen ...* versos del ballet cantado *Die sieben Todsünden der Kleinbürger (Los siete pecados capitales de los pequeños burgueses)*, estrenado en París el 7 de junio de 1933, *apud. Kurt Weill, temporada 2000-2001* (Madrid, Teatro de la Zarzuela), 2000, p. 56.

<sup>46</sup> Letrista y compositor, respectivamente, del ballet de referencia. Eugen Berthold Friedrich Brecht nace en Augsburg en 1898 y muere en Berlín Este, en 1956, dramaturgo estelar de la primera mitad del siglo XX. En cuanto a Kurt Weill, nace en Dessau en 1900 y muere en Nueva York, en 1950, autor de inspiradísimas partituras y canciones.

<sup>47</sup> Versos –no disponibles en árabe–, del poema *Mujer (¿Acaso cual metáfora vivo?)* del poemario *Historia desgarrándose en cuerpo de mujer. Poema polifónico* (Huerga&Fierro), 2012, traducción castellana de Rosa Isabel Martínez Lillo.

<sup>48</sup> También conocido como Adonis o Adunis, nace en Al Qassabin, Latakia, Siria, en 1930; filósofo, ensayista, crítico literario, traductor y pintor, traducido a todas las lenguas cultas y en posesión de numerosos premios como el nacional de Poesía (Beirut, 1974), Foro cultural libanés en Francia (1995), Alain Bosquet (2000), Max Jacob (2008), Goethe (2011), etc.

*¿Qué es eso del Estado del Bienestar y cómo se mide, histórica y económicamente?*

Justicia de la Unión Europea de Luxemburgo) y nacional (Tribunales constitucionales y Tribunales ordinarios)<sup>49</sup>.

## **2.2. Presupuestos económicos o cuantitativos: la satisfacción de las necesidades vitales**

I. De nada valdrían los derechos humanos sin la garantía de que los ciudadanos vean satisfechas sus necesidades materiales. O, por mejor decirlo, no cabría hablar de garantía de derechos humanos sin la paralela satisfacción de esas necesidades elementales, a un nivel adecuado al lugar y tiempo de referencia. En la Convención constitutiva de la OCDE, de 14 de diciembre de 1960, figura como primer objetivo el de *...realizar la más fuerte expansión de la economía y del empleo y una progresión del nivel de vida en los países miembros...*

Desde siglos atrás se sabe que el hombre por sí mismo no puede proveer los bienes traídos por el progreso y de ahí el surgimiento del *État providence* en las diversas formas que ha ido revistiendo hasta mitades de los años cuarenta del pasado siglo.

*...ya que la vida del hombre no es sino una acción a distancia, un poco de espuma que brilla en el interior de un vaso/ya que los árboles no son sino muebles que se agitan:/no son sino sillas y mesas en movimiento perpetuo;/ya que nosotros mismos no somos más que seres/(como el dios mismo no es otra cosa que dios)/ya que no hablamos para ser escuchados/sino que para que los demás hablen/ y el eco es anterior a las voces que lo producen,/ya que ni siquiera tenemos el consuelo de un caos/en el jardín que bosteza y que se llena de aire<sup>50</sup>...*

Nicanor Parra Sandoval<sup>51</sup>

II. La idea que acompañó al nacimiento y expansión de las Declaraciones de Derechos de los siglos XVIII y XIX fue la de favorecer el acceso de un progresivo mayor porcentaje de ciudadanos a los bienes producidos cada vez en número mayor y

---

<sup>49</sup> En *Problemas de la filosofía y de la pragmática del Derecho* (Barcelona, Alfa), 1989, una recopilación de los estudios del autor publicados entre 1981 y 1988, con traducción de JORGE M. SEÑA.

<sup>50</sup> Versos del poema *Solo de piano*, del poemario *Poemas y antipoemas* (Santiago de Chile, Nacimiento), 1954.

<sup>51</sup> Nace en San Fabián de Alicó, en 1914; profesor de física y matemáticas, músico y traductor, está considerado el creador de la *antipoesía*; reconocido como una figura irreplicable, ha obtenido el premio nacional de poesía de su país, 1969, el premio Cervantes, 2011 y el premio de poesía iberoamericana Pablo Neruda, 2012.

en calidad más alta por la economía capitalista, creadora de bienes desconocidos e inimaginados hasta entonces. El capitalismo que origina esa revolución industrial no solo se apoya en el reconocimiento de los nuevos derechos humanos para su enraizamiento (propiedad privada de los medios de producción, libertad de empresa...), sino que supedita la expansión mercantil a que grandes masas de personas consuman los bienes puestos en el mercado. Un consumo tal de los bienes ordinarios, cuando menos, exige que la población disponga de rentas capaces de permitirlo, erigiéndose por tanto el acceso a esas rentas, la disponibilidad de dinero, en uno de los grandes problemas a resolver,

*...hoy ni Júpiter, ni Minerva, ni Isis/ tienen nada que hacer ante ti, Becerro de Oro,/caudal de las monedas, fuente de los billetes,/extensa jerarquía universal del dólar,/dios único y supremo de este mundo<sup>52</sup>...*

Pedro J. de la Peña<sup>53</sup>

### **2.2.1. Rentas suficientes para alimentarse, alojarse, educar a los hijos y divertirse**

I. El modo normal de obtener las rentas necesarias para la satisfacción de las necesidades elementales es el trabajo, en cualquier de sus formas. Como todavía la forma habitual de trabajar por un altísimo porcentaje de la población activa mundial es el trabajo por cuenta ajena, la cuestión central se desplaza a la cantidad y a la calidad del empleo que una determinada economía nacional es capaz de ofrecer en cada momento histórico concreto (oferta de trabajo). En la abundancia o escasez del empleo influyen factores tan diversos como la inversión, el consumo, el gasto público, las exportaciones y la educación<sup>54</sup>, convertida en una cuestión compleja que cada escuela económica pretende resolver con propuestas y métodos distintos.

En verdad el problema del empleo es básicamente un problema de egoísmo humano, como casi todas las situaciones que no obedecen a las leyes físicas. Los empleadores ofrecen únicamente el trabajo que les interesa, en las condiciones que entienden convenientes para conseguir los mejores resultados en su aventura empresarial. Los trabajadores, por su parte, solo quieren realizar el trabajo que les

---

<sup>52</sup> Versos del poema *El Becerro de Oro*, del poemario *Los dioses derrotados* (Visor), 2000.

<sup>53</sup> Nace en Reinosa en 1944; narrador, novelista, ensayista y profesor de literatura.

<sup>54</sup> La OIT publica anualmente unos *Informes sobre el trabajo en el mundo*, subtitulados ; en el de 2014, con previsiones para 2015, se concluye que los empleos de buena calidad repercuten en el desarrollo (p. 7).



gusta, en el lugar de su agrado personal o familiar. Hasta ahí todo es normal y no hay ninguna posibilidad de alterar sus predilecciones desde la intervención de los poderes públicos. Pero si de las preferencias se salta a los comportamientos, las cosas son ya bien distintas. El mercado de trabajo no es, en ningún país desarrollado, el balance de las fuerzas económicas y sociales actuando en libertad, bajo el designio preferencial de los factores productivos, sino un conjunto orquestal dirigido por el interés público, por el interés que toma naturalmente en cuenta todos los intereses particulares originarios para desbordarlos de inmediato con las exigencias requeridas por el bien común. Y entonces se comprueba que ni los empleadores pueden ofrecer, ni los trabajadores pueden realizar, el trabajo que desearían, puesto que unos y otros están urgidos por los mandatos imperativos de la ley, escasamente complacientes, por cierto, con los caprichos de los particulares. Porque seguramente para el hombre no hay nada como el trabajo para ejercitar sus derechos humanos y resolver convenientemente sus necesidades vitales,

*...trabajáis para seguir el ritmo de la tierra y el alma de la tierra... cuando trabajáis, sois una flauta a través de cuyo corazón el murmullo de las horas se convierte en música<sup>55</sup>...*

Gibran Jalil (o Khalil) Gibran<sup>56</sup>

un pensamiento tan bello como cierto, en contraste con una de las ocurrencias tan desquiciada como brillantísima, del genio de Óscar Wilde<sup>57</sup>,

*...el trabajo es el refugio de las gentes que no tienen nada de qué ocuparse<sup>58</sup>...*

---

<sup>55</sup> *...you work that you may keep pace with the earth and the soul of the earth ... when you work you are a flute through whose heart he whispering of the hours turns to music ...* versos del poema *Work*, del poemario *The Prophet* (Alfred A. Knopf), 1923; se dice que esa edición original en inglés conoció un precedente escrito en árabe entre los años 1896 y 1903, no localizado. Hay edición castellana de *El Profeta*, junto con el posterior poemario *The Garden of the Prophet* (Alfred A. Knopf), 1933, póstumo, traducción y presentación de Alberto Laurent (Barcelona, Abraxas), 2005.

<sup>56</sup> Nace en Bsharri, Bechari, Líbano, en 1883 y muere en Nueva York, en 1931; filósofo, místico, ensayista, novelista y pintor.

<sup>57</sup> Óscar Fingal O'Flahertie Wills Wilde nace en Dublín en 1854 y muere en París, en 1906; dramaturgo, novelista, cuentista, ensayista y poeta, una condena excesiva por escándalo e indecencia –impuesta por un juez desprovisto de la inteligencia imprescindible para juzgar a un genio– arruinó su salud y su vida.

<sup>58</sup> *...hard work is simply the refuge of people who have nothing whatever to do...* del cuento “The Remarkable Rocket” (El famoso cohete), en el recopilatorio *The Happy Prince and Other Tales* (Boston, Roberts Brothers), 1888.

En todos los países desarrollados son amplias las limitaciones a la autonomía de la voluntad del empleador, escasamente cuestionadas en las sociedades contemporáneas. La regla de la contratación indefinida o de la excepcionalidad de la contratación temporal, la fijación heterónoma de los sueldos de las condiciones de trabajo y los impedimentos para la extinción no causal de los contratos de trabajo forman parte de la cultura de esos pueblos y constituyen una herencia traspasada al siglo XXI. Las limitaciones a la autonomía de la voluntad del trabajador se desplazan del plano legal al plano socioeconómico, pero aun así no puede olvidarse hasta qué punto crecen día a día las obligaciones de comportamiento de los trabajadores, tanto de los que tienen empleo y han de acatar las órdenes de movilidad funcional y geográfica y, en su caso, del cambio de condiciones de trabajo impuesto por sus empleadores, cuanto de los que carecen de trabajo, si el mantenimiento de las rentas sociales de sustitución salarial se condiciona a no rechazar aquellas ofertas de empleo que los poderes públicos consideran razonables. Pero la diferencia fundamental entre el incumplimiento de las reglas legales de juego de parte de los empleadores y de parte de los trabajadores radica en que los primeros sufren en su caso sanciones económicas que no les privan de su medio natural de vida, en tanto que ese efecto se transforma en otro mucho más gravoso para los trabajadores cuando la inobservancia de las obligaciones a su cargo conduce a la pérdida del salario o a la pérdida de la renta social sustitutiva del mismo<sup>59</sup>.

II. Contar con una renta periódica obtenida del trabajo, en cualquiera de sus formas –por cuenta ajena o por cuenta propia, esfera pública o privada, sector primario, secundario o terciario, etc.– permite atender las necesidades elementales de su perceptor. Presupuesto cuantitativo de las sociedades del bienestar es que el sueldo de esas rentas sea suficiente para que tales necesidades elementales cumplan un catálogo mínimo indispensable, a saber, el de alimentarse, alojarse, educar/se y divertirse con dignidad.

---

<sup>59</sup> Sobre las cuatro estabilidades (en el empleo, en la empresa, en las condiciones de trabajo y en el puesto de trabajo) y sobre los estímulos a la contratación laboral, Luis Enrique de la Villa Gil (1935), “El fomento del empleo como objetivo del ordenamiento jurídico”, en *Estudios en Homenaje a la Profesora Rosa M<sup>a</sup>. Quesada Segura*, de próxima publicación; y su antecedente “Do ut facias. En torno a los estímulos a la contratación laboral”, en *Estudios de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en Homenaje al Profesor Juan Antonio Sagardoy Bengoechea* (Universidad Complutense de Madrid), 1999, t. I, pp. 567-583.

La alimentación debe cumplir las exigencias nutricias de una dieta equilibrada<sup>60</sup>, en el sentido de que todos los residentes puedan seguirla, no lógicamente en el sentido de que todos ellos la sigan, pues contando con los recursos para ello es la libertad de cada cual la que finalmente impone el modo de comer en cuanto a cantidades y calidades y en la combinación de los productos y platos que contienen las proteínas, los hidratos de carbono, las grasas, las vitaminas y los minerales. No se está ya en los tiempos en los que los agentes de la autoridad controlaban si las madres amamantaban convenientemente a los futuros soldados del imperio.

El alojamiento ha de tener las condiciones de superficie mínima por cada persona que habite en él. Debe disponer de las comodidades consideradas normales en los países desarrollados: agua corriente caliente y fría, energía por gas, electricidad o equivalente, sanitarios básicos y ventilación. Al menos un porcentaje no simbólico y creciente de las viviendas debe contar con ascensor y con los dispositivos destinados a salvar los obstáculos que impiden a los ancianos y a los discapacitados –permanentes o temporales–, el acceso a las mismas.

Tanto en la alimentación como en el alojamiento las sociedades del bienestar han de propiciar la existencia de un amplio abanico de productos, calidades y precios, de modo que incluso las rentas más bajas estén en condiciones de alimentarse y alojarse con decoro. No existirá éste, y se vulnerará el presupuesto cuantitativo exigible, cuando amplios porcentajes de la población no cuenten con rentas suficientes para una alimentación equilibrada, sufran los rigores del hambre o del frío y no se diga nada si han de enfrentarse a la privación de un techo, absolutamente rechazable en una sociedad contemporánea. A tal fin ha de compatibilizarse el derecho del propietario de la vivienda a recibir la renta fijada por el arrendamiento de la misma, o el derecho del prestamista hipotecario a la devolución periódica de lo prestado, con el desarrollo de servicios sociales que cubran las necesidades perentorias y eviten situaciones de desamparo extremo.

La educación debe operar en dos direcciones. Una referida a la certeza de que los padres cuentan con los recursos mínimos que aseguren que sus hijos reciban una

---

<sup>60</sup> Nutricionalmente, una alimentación equilibrada es aquella que incluye variedad de alimentos en las cantidades adecuadas, en función de las características de cada persona (edad y situación fisiológica –infancia, puberal, embarazo y lactancia–, sexo, composición corporal y complejión), estilo de vida (activo, sedentario), etc., para cubrir las necesidades de energía que el organismo necesita para mantener un buen estado de salud y bienestar.

educación básica, sin que se les prive de ella por la urgencia económica de lanzarlos – precipitada, cuando no ilegalmente– al mercado de trabajo, con perjuicio posiblemente irreversible de competir luego en el mismo. Pero también en otra dirección, se refiere al derecho de los padres y de los ciudadanos adultos, de atender permanentemente su formación y su reciclaje profesional. En esas dos direcciones hay que contar, naturalmente, con los dispositivos de igualdad de oportunidades que las sociedades del bienestar no singularizan en cada familia sino que generalizan por medio de los recursos públicos suficientes, ofrecidos de manera combinada como ayudas al mérito y a la necesidad de los ciudadanos.

Finalmente, las rentas disponibles deben alcanzar para la necesaria organización del ocio, a lo que contribuyen las sociedades del bienestar con las variadas propuestas culturales y recreativas de todo orden, en las que convergen... *los caminos de la historia, el arte, la antropología cultural y la filología*<sup>61</sup>,

*...especias, ramos, condimentos, ingredientes de la esperanza./He repetido vuestro nombre,/mi corazón también os canta./Ay, si pudierais perfumarnos/las raíces de las palabras!*<sup>62</sup>...

Pilar Paz Pasamar<sup>63</sup>

En la diversión entra, en buena dosis, el deporte de soñar,

*...tenían como toda la gente/el milagro de cada día/resbalando por los tejados,/y ojos de orolen los que ardían/llos sueños más extraviados*<sup>64</sup>...

Eugénio de Andrade<sup>65</sup>

III. A falta de renta por inexistencia o insuficiencia del trabajo las sociedades del bienestar han actuado dispositivos supletorios sin los cuales queda en entredicho su mismo reconocimiento. La inexistencia del trabajo no solo es la causa de un gravísimo problema económico, sino la causa simultánea de un todavía más grave problema

---

<sup>61</sup> Jaime García Bernal, *El fasto público en la España de los Austrias* (Universidad de Sevilla), 2007.

<sup>62</sup> Nace en Jerez de la Frontera en 1933; dramaturga, ensayista y articulista, pertenece a la llamada Generación del 50.

<sup>63</sup> Versos recopilados en la antología *La alacena* (Diputación de Cádiz, colección Arenal), 1986, selección a cargo del poeta gaditano José Ramón Ripoll (1952).

<sup>64</sup> *...tinham como toda a gente/o milagro de cada dia/escorrendo pelos telhados;/e olhos de oiro/onde ardiam/os sonhon mais tresmalhados...* versos del poema y poemario del mismo título *Os amantes sem dinheiro* (Lisboa, Centro Bibliográfico), 1950.

<sup>65</sup> Nace, de antecesores españoles próximos, en Povoá de Atalía, Beira Baixa en 1923 y muere en Oporto, en 2005; narrador, antólogo, distinguido traductor y funcionario público.

social, porque a la ausencia de renta se une el tedio irremediable que acompaña al no saber qué hacer, a ese dar vueltas de peonza sobre la nada, más cruel que los trabajos más ingratos por su dureza o por su rutina,

*...hombres que desprecian el sapo del trabajo/por necesidad o por flojera,/¡imagínate ser así!/oír correr las horas,/ver pasar al panadero/al sol que se esconde tras las nubes/los niños volviendo a sus casas;/¡imagínate ser así!/ir masticando tus fracasos/junto a un arriate de flores,/no tener adónde ir/ni otros amigos que unas sillas vacías./No, prefiero mi montón de papeles,/mi secretaria con su permanente,/ese le-paso-la-llamada-señor<sup>66</sup>...*

Philip Arthur Larkin<sup>67</sup>

Cuando es la insuficiencia del trabajo la que aflige al ciudadano –por su subempleo o por el desempeño de un trabajo parcial no preferido–, la insuficiencia de renta que provoca manifiesta similares efectos económicos nocivos, aunque palía la presencia de los efectos sociales.

De modo que ningún ciudadano puede quedar desprovisto de una renta mínima de subsistencia –descontando de ella, en su caso, la obtenida por el trabajo– sin vulnerar los valores superiores de libertad, justicia e igualdad que, sin la percepción efectiva de la misma, queda en agua de borrajas. A tales efectos es indiferente el tipo de prestación que asegure la renta y la fuente que la financie. La prestación más habitual es la prestación de desempleo, total o parcial, siempre de duración limitada<sup>68</sup>, no solo por exigencias financieras sino por la necesidad de que la situación de ausencia involuntaria de trabajo sea lo más breve posible, habida cuenta de que el derecho al trabajo integra el catálogo de los derechos humanos. En cuanto a la fuente la renta puede correr a

---

<sup>66</sup> *...all dodging the toad work/by being stupid or weak./Think of being them!/Hearing the hours chime,/Watching the bread delivered,/the sun by clouds covered,/the children going home;/think of being them,/turning over their failures/by some bed of lobelias,/nowhere to go but indoors,/no friend but empty chairs./No, give me my in-tray,/my loaf-haired secretary,/my shall-I-Keep-the-call-in-Sir ...* versos del poema *Toads revisited (Regreso a los Sapos)*, del poemario *The Whitsun Weddings (Las bodas de Pentecostés)*, editado (Faber&Faber) en 1964. El recuerdo de la durísima película de Fernando León de Aranoa (1968), *Los lunes al sol*, de 2002, viene a la mente tras la lectura de estos versos.

<sup>67</sup> Nace en Coventry en 1922 y muere en Kingston Upon Hull, en 1985; novelista, bibliotecario de la Universidad y crítico de jazz.

<sup>68</sup> Luis Enrique de la Villa GIL (1935), “Sistemas para la cobertura del riesgo de paro forzoso” en *Revista Iberoamericana de Seguridad Social* (Instituto Nacional de Previsión), 1961, n° 5, pp. 1407-1436 y “De nuevo sobre la cobertura del paro forzoso”, id. n° 6, pp. 3-21.

cargo de los presupuestos del sistema de seguridad social o por los presupuestos del Estado o de cualquier otra entidad pública, y no hay razón para no aprovechar las ayudas internacionales, pilotadas por organismos de esa naturaleza, universal o regional, destinadas a las personas en riesgo de pobreza<sup>69</sup>. Desde luego han de evitarse los condicionamientos excesivos para el acceso a la renta mínima de subsistencia, aunque resulta inviable la eliminación de todos, el principal de los cuales será siempre la comprobación de la inexistencia o insuficiencia de otra renta compatible hasta el mínimo establecido<sup>70</sup>.

### **2.2.2. Cuidados de la salud**

I. El derecho a la vida es el primero de los derechos humanos y para respaldarlo se necesita el reconocimiento del derecho a la salud. La salud no es solo la ausencia de enfermedad sino ...*el estado completo de bienestar corporal, mental y social*, a tenor de la Declaración de Principios de la Organización Mundial de la Salud de 1946. El Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas de 1966 exige para la plena realización de tal derecho ...el disfrute del nivel de salud física y mental más alto posible, la reducción del índice de mortalidad infantil y para un sano desarrollo de los niños, el incremento general de la higiene laboral y de su medio ambiente, de la prevención, tratamiento y control de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y otras; y, por supuesto, el establecimiento de las condiciones que aseguren a todos los *cuidados médicos* –expresión literal– en caso de enfermedad. Imposible entrar en el detalle de los múltiples efectos perjudiciales de la atención inadecuada de la salud, aunque deban recordarse los efectos demográficos, los económicos, los laborales y los culturales, dada la presencia de la enfermedad en el pensamiento, en las creencias, en el arte, en la moral y las costumbres y en la misma legislación. De ahí el hermanamiento de las sociedades del bienestar con la idea de la medicina integral, a la vez preventiva, rehabilitadora, celosa de la higiene social y de la educación sanitaria, no solo volcada en la atención de los enfermos sino en la ordenación racional de los factores de alimentación, trabajo, ocio, ambiente (estrés, polución), vivienda, educación y cultura, un programa que no siempre es posible

---

<sup>69</sup> Jeffrey Sachs (1954), *The End of Poverty* (Penguin Press), 2005; y la traducción de Ricardo García Pérez y Ricard Martínez i Muntada en (Debate), 2005.

<sup>70</sup> Un diseño ejemplificativo de las rentas de subsistencia, Luis Enrique de la Villa Gil (1935), “El fomento del empleo como objetivo del ordenamiento jurídico”, en *Estudios en Homenaje a la Profesora Rosa M<sup>a</sup>. Quesada Segura*, cit.

cumplir de una sola vez, sin programación adecuada y aplazada de los recursos económicos<sup>71</sup>.

*...la salud, que ilumina lo veloz y lo estático,/la pasión y la idea, la conciencia y el tacto,/la música y el músculo, las acciones del sueño y el sueño de que actuamos; que nos deja/tocar tierra y el aire, salvar aves, herirlas/lo imitarlas con sólidos metales,/dormirnos bajo un árbol o estudiar sus raíces,/el goce y el dolor, la quietud, la gimnasia/de quebrar el espejo del agua<sup>72</sup>...*

Andrés Neuman<sup>73</sup>

II. La organización de la prestación de los cuidados médicos conoce inevitablemente diversas formas, sobre los dos principios básicos de la salud como derecho humano, y como derecho humano universal, de todos los residentes en un determinado territorio. Tradicionalmente la asistencia sanitaria conocía dos dimensiones, la sanidad pública y la sanidad prestada como seguro social o como prestación de los sistemas de seguridad social. En muchas sociedades del bienestar esas dos dimensiones se han fundido, o están recorriendo un proceso de fusión en una sola, de manera que el sistema o el servicio sanitario o de salud tiene como destinatarios a todos los residentes, abstracción hecha de que sean activos o inactivos y de otras consideraciones y circunstancias personales. A su lado pervive desde luego la medicina privada, con un campo de aplicación progresivamente restringido a medida que se expande la medicina pública de calidad.

### **2.2.3. Protección reforzada a las personas más débiles y desfavorecidas**

I. Las personas más débiles y desfavorecidas deben tener una protección reforzada y, en efecto, así se la reconocen los instrumentos internacionales, las Constituciones de los Estados y las leyes internas. Junto a una protección genérica común a todas ellas, cada supuesto de debilidad o desfavor requiere medidas específicas de protección. Con referencia al desempeño de trabajo remunerado que permita a estas personas organizar

---

<sup>71</sup> Luis Enrique de la Villa Gil (1935) y Aurelio Desdentado Bonete (1944), *Manual de Seguridad Social*, cit, cap. VIII, sub. A), a).

<sup>72</sup> Versos del poema *Oda a la salud*, inédito, apud. Luis Antonio de Villena (1951), *La lógica de Orfeo. Antología. Un camino de renovación y encuentro en la última poesía española* (Visor), 2003, pp.305-306; id. Jesús Munárriz (1940), *Veinticinco poetas españoles jóvenes, antología* (Hiperión), 2003, pp.275-276.

<sup>73</sup> Nace en Buenos Aires, en 1977; narrador, novelista, cuentista, ensayista, aforista y antólogo.

una vida de normalidad, el frecuente rechazo selectivo de los mercados de trabajo ha de salvarse con medidas de discriminación positiva o mediante estímulos económicos que impongan o hagan su incorporación al empleo más atractivo para los empleadores,

*...que nadie levante/nuevo muro ni ponga/cerrojo al camino/de los desesperados.../que los hombres no se enmurallen cuando/otros toquen a su puerta<sup>74</sup>...*

Alfredo P. Alencart<sup>75</sup>

II. Una nota de excelencia muestran las sociedades del bienestar en las se hace visible la decidida voluntad de equiparar los derechos de alguna de estas categorías, a los derechos de quienes los reciben en su medida más completa; y, cuando ello no es factible, sustituyen tal programa por la introducción de cuantas medidas faciliten el óptimo desarrollo personal y social, reduciendo la diferencia con cualquier otra persona a lo ontológicamente insuperable.

### 2.2.3.1. Mujeres

1. I. Razones históricas todavía no definitivamente superadas por las sociedades del bienestar social han obligado a las mujeres a soportar gravísimos daños debido únicamente a su sexo, tales como discriminación, trato desigual, violencia de género, explotación de la belleza y comercio carnal<sup>76</sup>.

*...por ti, triste mujer de marido cerril,/que aderezas con lágrimas el pote de tu infelicidad,/golpes y odio donde creías amores/y que sabes, de sobra, que vivir es sufrir<sup>77</sup>...*

M<sup>a</sup>. Elvira Laruelo de la Roz<sup>78</sup>

---

<sup>74</sup> Versos del poema *El muro*, del poemario *Hombres trabajando* (UGT), 2007.

<sup>75</sup> Nace en Puerto Maldonado en 1962; profesor de Derecho del Trabajo en la Universidad de Salamanca.

<sup>76</sup> De enorme interés la lectura de los libros de María Pazos Morán, *Desiguales por ley* (Catarata), 2013; Aavv (Coord. Cecilia Castaño), *Las mujeres en la Gran Recesión. Políticas de austeridad, reformas estructurales y retroceso en la igualdad de género* (Cátedra-Puv), 2015; Mona Chollet, *Beauté fatale. Les nouveaux visages d'une aliénation féminine* (París, La Découverte), 2015.

<sup>77</sup> *...por ti, triste muyer de mariu cerril,/qu'adobes con llárimes el pote de la to infelidá,/güelpes y odiu onde creyías amores*Yy que sabes, cuantayá, que vivir ye sufrir... versos del poema *Los santos inocentes*, apud. Asociación Cultural Grupu Epona, *Antoloxía de mueres poetas asturianas, siglu XX* (L' Arcu la Vieya), 2003, p.44.

<sup>78</sup> Nace en Arriondas en 1970; filóloga y profesora de Instituto.



Se trata de vicios sociales de no fácil corrección, como acredita la experiencia de las sociedades situadas en los primeros puestos del ranking del bienestar social. Las más fáciles de reducción o eliminación son las que la ley puede imponer, como el trato igual en situaciones sustancialmente iguales y el término de las medidas peyorativas que solo tienen como referencia el sexo de la persona. En los países desarrollados ha sido desterrada la idea secular de la inferioridad de la mujer respecto del hombre, y no solo por asimilación de los derechos humanos, sino a la vista de tanta prueba diaria de su extraordinaria valía espiritual y material, vencedora en muchas de las competiciones en que concurre con aquel, excluidas si acaso las de fuerza. Y, sin embargo, superada ya esa arcaica mentalidad carente de argumentos, se sigue sufriendo las consecuencias de una fractura de los derechos respectivos, condenada por la ley pero sostenida por la realidad social. Quizá la causa de esa incoherencia se localice en razones de estricto orden económico.

*...¿de nada ha de hacer gala? Sí, de juicio.¿no ha de tomar noticias? De sus eras.¿jamás ha de leer? No por oficio.¿no podrá disputar? Nunca de veras.¿no es virtud el valor? En ellas vicio.¿cuáles son sus faenas? Las caseras;¿que no hay manjar que cause más empachol/que mujer transformada en marimacho<sup>79</sup>...*

José de Vargas Ponce<sup>80</sup>

II. De ahí que un remedio de conveniente experimentación para poner freno a la desigualdad de trato en el trabajo, -cuando no a la discriminación más dolorosa-consista en igualar el coste de un trabajador y el coste de una trabajadora, en análoga situación profesional y de condiciones de trabajo, pues parece complicado explicar cómo siendo los costes reales diversos en cuantías nada triviales, el empleador que se guía por la pauta del mayor beneficio en el proceso de producción que organiza y dirige, acabe por contratar en número mayor a las personas que perciben más altas contraprestaciones económicas, con relegación de aquellas otras que de hecho tendrían un coste menor. Pero a poco que se piense no hay en ello ningún misterio, pues lo que ocurre es que el empleador no piensa ni única ni preferentemente en las condiciones a pagar, sino en los derechos que las mujeres tienen no en cuanto trabajadoras sino en cuanto mujeres, sobre todo los nacidos de los embarazos, de los partos y de los

---

<sup>79</sup> Versos del poema *Sátira contra la mujeres*, del poemario *Proclama de un solterón. A la que aspire a su mano* (Gómez Fuentenebro y Cía), 1808.

<sup>80</sup> Nace en Cádiz en 1760 y muere en Madrid, en 1828; dramaturgo, ensayista, matemático, marino de guerra y político, muy apreciado en su tiempo, perteneciente a las Reales Academias de la Historial, de San Fernando y de la Lengua.

puerperios. No será, pues, cuestión de ordenar estímulos para la contratación singular, sino de crear fondos *ad hoc* para compensar los mayores costes del trabajo femenino en esas circunstancias, unos fondos financiados por la solidaridad interempresarial y por las contribuciones de los poderes públicos.

### **2.2.3.2. Jóvenes**

I. Si por jóvenes se entiende, en sentido amplio, a las personas de menos de 30 años, es obvio que dentro de ese amplio espacio se esconden los problemas particulares que las sociedades del bienestar han de resolver en cada tramo de edad, hasta los 3 años, de los 3 a los 13, de los 14 a los 17 y desde la mayoría de edad hasta el final del recorrido, cuando la avenida de la edad adulta es ya incontenible. Ni los costes de cada fase, ni los problemas personales y sociales son evidentemente los mismos en lo relativo a la crianza, la educación, la incorporación a la actividad profesional y el desempeño del oficio o de la profesión en trance de desarrollar duraderamente. Problemas que afrontan las sociedades del bienestar con mejor o peor fortuna, pues aún en ellas no siempre la nutrición es la adecuada, no siempre la igualdad de oportunidades se ofrece sin fisuras, no siempre los métodos de enseñanza son los mejores para restringir o evitar los escandalosos porcentajes de abandono escolar que conocen no pocas de ellas, no siempre se sabe evitar que, entre los 14 y los 17 años, el 23% de esa capa de población reciba la atención adecuada para no sufrir el tránsito de la infelicidad a la delincuencia<sup>81</sup>, no siempre se huye del experimento de los contratos basura, no siempre se logra mantener las ilusiones necesarias para no convertirse en un antisistema ...

*...murieron, mueren,/están muertos los jóvenes/por las aceras,/por los contratos basura,/por las comidas rápidas/y todas las desilusiones<sup>82</sup>...*

Antonio Aguilar Rodríguez<sup>83</sup>

Las sociedades del bienestar tienen que ocuparse también de la falta de expectativas de los jóvenes adultos, muchos de los cuales no advierten otra que la de seguir dependiendo del hogar familiar, un suceso característico del siglo XXI, visto más como hecho inevitable que como hecho resoluble, pese a que ese anormal alargamiento del

---

<sup>81</sup> Sophie Victorien, *Jeunesses malhereuses, jeunesses dangereuses* (Presses Universitaires de Rennes), 2011, algo así como jóvenes ociosos, jóvenes peligrosos.

<sup>82</sup> Versos del poema *Genealogía*, del poemario *El otoño encarnado de Ives de la Roca* (editora Regional de Murcia), 1998, que obtuvo el premio Antonio Oliver Belmás, s. Andrés Caballero (1903-1968).

<sup>83</sup> Nace en Murcia, en 1973; narrador, cuentista, pintor y profesor de enseñanza secundaria.

hogar de siempre altera la capacidad de consumo de quienes allí conviven y priva a la sociedad de una nueva economía familiar, con todo el movimiento económico que ello supone,

*...supuesto que me han parido y han gozado/de mi compañía y todos mis afectos,/tendrán que apechugar con mis defectos/y tenerme con ellos, a su lado./Pues mi padre, brillante funcionario,/si pudo levantar familia y casa,/podrá, aunque la paga sea escasa,/mantenerme también con su salario<sup>84</sup>...*

Manuel Laespada Vizcaíno<sup>85</sup>

Al trabajo de los jóvenes se suele contribuir con ayudas públicas de propósito formativo, poniendo en marcha los ambiciosos programas que la imaginación de los administradores públicos, de los empresarios y de los sindicatos sean capaces de organizar, abriendo el abanico más amplio posible. El porcentaje de los jóvenes sin formación es cada vez más inquietante, debiendo por tanto servir esas modalidades de fomento del empleo para reducir el ya crecido número de los miembros del “ejército” de quienes ni estudian ni trabajan, una reserva humana para la desesperanza y la marginación, cuando no para la delincuencia.

II. La mayor parte de las sociedades del bienestar contemplan impasibles la tragedia de la infancia y de la juventud en otras latitudes, en mundos subdesarrollados, en los que la explotación infantil no solo permanece en el trabajo,

*...las niñas mayores, de siete y nueve añitos/también se ocupan en la sección de tintes:/entre ambas sacan el medio jornal de una mujer./Desde hace un año hay prohibición expresa/para el trabajo de los menores de diez años./Y también mandaron que a los menores de catorce/no hagan jornada de más de seis horas:/mis sobrinas enganchan con las primeras luces del día,/y, fuera de las comidas, aguantan hasta que/de puro agotamiento se duermen sobre sus tareas./Aquí viven bien quienes se permiten el lujo/de limpiarse el culo con las leyes<sup>86</sup>...*

Leandro Gay Pérez<sup>87</sup>

sino en la lucha armada,

---

<sup>84</sup> Versos del poema *Era mi amigo un tipo de cuidado*, apud. el recopilatorio *Premios del Certamen Jara Carrillo, 2000 y 2001* (Ayuntamiento de Alcantarilla), 2001, pp. 161-165.

<sup>85</sup> Nace en Albacete, en 1958; narrador y novelista.

<sup>86</sup> Versos del poema narrativo *Las nenas coreaban ...que ayer tarde la perdí*, del poemario narrativo *Retórica sobre los círculos radiantes* (Anthropos. Editorial del Hombre), 1983, que obtuvo el premio Ámbito Literario de narrativa, en el mismo año.

<sup>87</sup> Nace, a falta de otros datos, en el siglo XIX; narrador y ensayista.

Luis Enrique de la Villa Gil

*...por ti, pobre niño pobre,/que tienes un fusil por lapicero,/ojos de viejo,  
manos de hombre,/y que sabes, de sobra, que el infierno está aquí<sup>88</sup>...*

María Elvira Laruelo de la Roz<sup>89</sup>

en la lucha por la subsistencia,

*...pero has puesto demasiada misericordia en los ojos/demasiada piedad en los  
oídos/para contemplar cómo los niños mueren de hambre o arrojan sangre de su  
pecho carcomido/niños que lloran en las gradillas de los Bancos, mientras en/la  
cúspide las águilas están mudas/sin ver tampoco las manos temblorosas de los  
viejos,/sarmientos implorantes de la vida de la miseria/que no tienen cualquier  
hambre exquisita/sino hambre de pan duro como perros cuya pupila suplicante  
la mesa blanca del amo<sup>90</sup>...*

Juan Bernier Luque<sup>91</sup>

en la lucha, perdida de antemano, contra sus penosas condiciones de vivir,

*...niños que nunca sonreían/iban brotando húmedos de la tierras,/medio  
ciegos, desnudos./... niños que no dormían/que nunca conocieron el sabor del  
descanso/que apenas casi andaban y ya tenían abiertos los ojos/para siempre sin  
párpados colgados sobre el viento,/iban saliendo lentos uno a uno de sus lóbregas  
cuevas/...aún llevaban clavados en las sienes/los últimos clamores de sus tristes  
hogares/los últimos lamentos de un cuerpo destruido por elspanto y por la  
angustia del hambre y la miseria/... la ciudad no los quiere y quiere sus  
servicios<sup>92</sup>...*

Emilio Prados Such<sup>93</sup>

---

<sup>88</sup> *...por ti, probe neñu probe,/que por lllapiceru tienes un fusil,/güeyos de vieyu, manes  
d'home,/y que sabes, cuantayá, que l'infiernu ta equí...* versos del poema *Los santos  
inocentes*, apud. Asociación Cultural Grupu Epona, *Antoloxía de muyeres poetes  
asturianas, siglu XX* (L'Arcu la Vieya), 2003, p.44.

<sup>89</sup> Nace en Arriondas en 1970, filóloga y profesora de Instituto.

<sup>90</sup> Versos del poema *Aquí en la tierra*, del poemario del mismo título (Tercer Extraordinario de Cántico), 1948.

<sup>91</sup> Nace en La Carlota, en 1911 y muere en Córdoba, en 1989; diarista, ensayista, arqueólogo, cofundador de la revista Cántico, en 1947.

<sup>92</sup> Versos del poema ¡Alerta!, de la serie *No podréis*, publicada en la revista *Octubre*, nº 3, agosto-septiembre de 1933.

<sup>93</sup> Nace en Málaga en 1899 y muere en la Ciudad de México, en 1962; de la Generación del 27, traductor, antólogo y editor, cofundador de la imprenta *Sur* (1925) y de la revista *Litoral* (1926), con Manuel Altolaguirre (1905-1959); en 1938 obtuvo el premio nacional

### 2.2.3.3. Mayores

I. Si por mayor se define a quien excede de los 55 años, las consecuencias de tal interpretación son en verdad gravísimas, puesto que ese adelantamiento de la vejez laboral coincide, en el colmo de la inconsecuencia, con la prolongación de la esperanza de vida durante 20 a 35 años más, y con la necesidad de los sistemas de pensiones de regatear la de jubilación a las personas que cumplen los 65 años, la edad históricamente adoptada como la preferida, por las leyes y por sus beneficiarios, para la retirada del trabajo. Al mayor –a veces llamado **abuelo** maduro– se le abre un largo paréntesis de incertidumbre por muy avanzada que se halle la sociedad en la que se desenvuelve,

*...ahora me preocupa el tiempo que me espera, / las cosas y los días no vividos / que ignoro y me encuentro en el tránsito / de esta edad madura que me atemoriza / y que, sin consultarme, ha cambiado mi vida<sup>94</sup>...*

Umberto Piersanti<sup>95</sup>

Al dolor de no encontrar trabajo se une el dolor del deterioro físico, de modo que, cada uno de ellos, potencia al otro,

*...como es lógico y natural que ocurra / mi cuerpo ha ido cambiando al paso / implacable de los años. Arrugas, flacidez, / deterioro total por todas partes, los ojos apagados / y sin brillo. Y en la mirada opaca / nada que presienta el futuro. Es extraño / este cuerpo que ahora arrastro cada día / y cuyo paso se hace cada vez más lento / y sin destino. No hay nada que me espere<sup>96</sup>...*

José Infante<sup>97</sup>

II. Sin que desempeñen una gran eficacia, no son desdeñables las ayudas públicas que estimulan la contratación de estos mayores, tanto si toman forma de subvención o,

---

de Literatura por el recopilatorio de su poesía de guerra titulado *Destino fiel* (Hora de España, XX, pp. 25-29).

<sup>94</sup> *...oggi m'inquieta il tempo che m'attende / le sue opere e i giorni che non vissi / che non conosco e trovo per la strada / di questa età di mezzo già sgomenta / che senza consultarmi mutò il corso...* Versos del poema *Muta il mio tempo cambia la vicenda* (*Cambia mi tiempo, cambia la vida*) del poemario *I luoghi persi* (*Los lugares perdidos*) (Einaudi), 1994.

<sup>95</sup> Nace en Urbino, en 1941; novelista, crítico literario, ensayista, antólogo, director de cine y realizador de televisión, fue candidato al premio Nobel de Literatura en 2005.

<sup>96</sup> Versos del poema que abre el poemario *La libertad del desengaño* (Zaragoza, editorial Olifante), 2014.

<sup>97</sup> Nace en Málaga, en 1946, periodista.

en otro caso, si toman forma de bonificación de las cotizaciones sociales, lo que tiene para el empleador la ventaja de un ahorro en los costos del trabajo, y para el trabajador la ventaja de completar los cada vez más largos periodos de carencia exigidos para acceder en las mejores condiciones a una pensión de jubilación o de incapacidad permanente.

#### **2.2.3.4. Discapacitados**

I. Con diversas denominaciones, casi nunca compatibles con la dignidad – estropeados, tullidos, lisiados, inútiles, idiotas, faltos, inocentes, impedidos, baldados, imposibilitados, discapacitados, inhabilitados, incapacitados, inválidos, mutilados, minusválidos y, por fin, discapacitados–, estas personas han sido a lo largo de los siglos objeto de atención más literaria<sup>98</sup> que legal.

*...conozco bien a los amantes de la verdad,/a los que mueren por la verdad,/porque a mí, siendo lisiado, justo ellos/me despejan incluso cuando no estoy borracho./Les agradezco que no me entusiasmen y que no caiga en la equivocación pecaminosa/de que todo está bien para mí/por la mañana, tarde y noche;/en vez de los gastados buenos días, buenas tardes/y buenas noches/me honran con una sonrisita leal: tú eres un lisiado<sup>99</sup>...*

Petko Dabevski<sup>100</sup>

II. En las sociedades del bienestar suele prestarse atención y protección a los discapacitados, con las limitaciones fijadas en las legislaciones ordinarias, cuando no agotan éstas las extensas posibilidades que diseñan los instrumentos internacionales y las Constituciones nacionales. Las manifestaciones más importantes para la protección de los discapacitados son las de su educación especial y las de su trabajo adecuado, salvando los obstáculos que impone el mercado libre de trabajo. La educación especial requiere centros *ad hoc* cuando la capacidad residual del discapacitado no permite, o no aconseja, la ocupación en los centros comunes, que es no obstante la opción

---

<sup>98</sup> Una antología de cuentos de prestigiosos literatos en la selección de Luis Cayo Pérez Bueno (1967) y David de la Fuente Coello, *La pierna perdida del capitán Acab. Antología de relatos de lisiados* (Pre-Textos y Fundación Once), 2004.

<sup>99</sup> Versos (no disponibles en macedonio) del poema *Justicia y verdad*, del poemario *Parábolas y caprichos*, 2006; *apud. 4 poetas macedonios* (Benalmádena, Norteysur editorial), 2006, introducción Lidia Karpushevska-Drakulevska, traducción de María Krstevska, versión de José Luis Reina Palazón (1941), pág. 72.

<sup>100</sup> Nace en Volkovia, Tetovo, actual Macedonia, en 1939; técnico eléctrico y antólogo.

preferible si tal capacidad es suficiente para ello. El acceso al trabajo se facilita por medio de medidas de empleo obligatorio en empresas de régimen común o por medio de estímulos para la contratación más conveniente por el menor coste para los empleadores; cuando el trabajo en empresas de régimen común no es compatible con la capacidad residual ha de ocuparse al discapacitado en centros especiales, con retribución económica si la actividad desempeñada tiene proyección comercial o con retribución simplemente recreativa en caso contrario. Al lado de esas medidas las sociedades de bienestar se caracterizan por eliminar las barreras y obstáculos de todo orden que impedirían al discapacitado el ejercicio de su derecho de movilidad.

Tocante a los estímulos para los discapacitados, la preferencia por unos u otros exige diferenciar el grado de limitación de incapacidad y los residuos de capacidad para trabajar bien en empresas ordinarias, mediante una relación laboral común, bien en centros especiales de empleo, mediante una relación especial de trabajo. O cuando la capacidad disponible es muy baja, en centros destinados únicamente a la realización como terapia de actividades de entretenimiento que buscan mejorar el equilibrio psicofísico de los discapacitados severos. En el primer caso, el estímulo óptimo consiste en los cupos de reserva en las empresas con plantillas de ciertas dimensiones, recuperando de ese modo la tradicional legislación; transformada torpemente en el pago de cantidades sustitutorias por la negativa al empleo de los discapacitados. En el segundo caso, la prestación de ciertos trabajos remunerados, sujetos a control riguroso para cortar las golosas tentaciones de pagar poco por lo que luego se cobra mucho.

El discapacitado conserva con frecuencia más capacidades aprovechables que las que indica el porcentaje oficial de su discapacidad, lo que obliga a rechazar cualquier presunción de escasa valía o por esos datos solamente o por la secuela psíquica, física o sensorial cuando se hace visible,

*...juntaste un cuerpo frágil con un alma de acero.../pusiste alma de roble en cuerpo de clavel.<sup>101</sup> ...*

Elvira Lascarro Mendoza<sup>102</sup>

---

<sup>101</sup> Versos del poema *Plegaria*, en el recopilatorio *Poemas selectos* (Imprenta Nacional Colombiana), 1951; también en la *Antología poética universal* publicada en Madrid (Editorial Alfredo Ortells), en 1981, p. 426.

<sup>102</sup> Nace y muere en Bogotá en 1930 y 1959, respectivamente.

La discapacidad no se combate solo con ayudas económicas, la mejor arma en su beneficio es la renovada manera de tratarla, combinando sensibilidad e inteligencia, y esa sigue siendo la asignatura pendiente de las legislaciones más avanzadas,

*...presa dentro de mi cuerpo/capullo oscuro que me aprisiona./Soy mariposa ansiosa de volar/A otros mundos, a otra latitudes/donde desaparezcan las barreras/donde el límite lo marque el infinito/donde pueda beber de las estrellas/ly la discapacidad desaparezca./Discapacidad palabra retadora/que obliga a ser, a no rendirse/a crear estrategias innovadoras/a reinventar el mundo cada día./A vestirse de amor y de esperanza/entendiendo la fragilidad humana/cristal mágico para ver el cielo/desde ópticas nuevas y disímiles/llave para redescubrir el secreto/del sentido oculto de la existencia,/lección de vida, de humildad./Lágrimas, muchas lágrimas azules<sup>103</sup>...*

### 2.2.3.5. Extranjeros y emigrantes

I. El problema del acceso a país distinto al suyo y los permisos necesarios en su caso para residir y trabajar en él son cuestiones tratadas como laterales en las sociedades del bienestar, al depender del interés propio de cada país y del orden público establecido en ellos. Naturalmente un caso especial, amparado por los derechos humanos más solemnes, es el acceso de los refugiados que solicitan asilo político. El principio inspirador de las sociedades del bienestar reza que, en tanto el extranjero permanezca en su territorio, debe tener los mismos derechos humanos que los nacionales, con las excepciones que sean admisibles, ninguna por cierto cuando se trata de los derechos anejos a la personalidad y a la dignidad humana, observación que obliga a desechar la clasificación entre extranjeros regulares e irregulares, o legales e ilegales, porque ninguna persona puede ser irregular o ilegal, aunque sí pueda serlo la situación en la que se encuentre.

*...¿padre, que no les echen!;/que no les echemos! Cuando hemos dicho en la ONU/ly en el Parlamento/ly en la Prensa/que vamos a defender a los hombres/ly sus derechos;/cuando hemos afirmado en el Concilio/ly en la Conferencia Episcopal/ly en tantos boletines diocesanos/que seremos la voz/de los que no tienen garganta/porque se la han paralizado de miedo/lo de hambre; cuando somos herederos/de aquellos españoles descubridores,/conquistadores,/culturizadores,/evangelizadores,/pero también muchas veces explotadores/que nos traían su oro y su plata/para hacernos custodias*

---

<sup>103</sup> Este poema fue editado en internet, bajo el nombre de Amelita, el 12 de noviembre de 2008; aparentemente se trata de una mujer colombiana de edad no determinada.



*¿Qué es eso del Estado del Bienestar y cómo se mide, histórica y económicamente?*

*para Cristo/ y collares y sortijas y monedas/ para nuestro ínclito orgullo;/ cuando somos también conocidos y amigos/ de aquellos que hace ocho lustros/ salieron para América/ y allí encontraron cobijo y paz,/ pan y trabajo y esperanza.../ Y ahora, les echamos,/ les echan por un decreto de no sé qué fecha/ ni qué número/ ni qué razones irrazonables./ Perdónanos, Padre,/ por no portarnos con ellos como hermanos./ Y haz algo, por favor.../ Haz que hagamos algo los hombres/ para evitar este nuevo crimen de Caín<sup>104</sup>...*

Alberto Iniesta Jiménez<sup>105</sup>

II. Un análisis riguroso de la cuestión obligaría, por demás, a distinguir los distintos estatutos que los extranjeros pueden adquirir fuera de su país, en función de los convenios de cualquier ámbito que resulten aplicables. En general, por el elevado grado de bienestar alcanzado, la mayor preocupación de las sociedades así denominadas se limita al paso por sus fronteras del gran número de personas que, sin cumplir ninguno de los requisitos legales, buscan en cualquier país desarrollado las oportunidades que no encontrarán jamás en sus países de origen. Asunto tan delicado puede orientarse desde la óptica de la insolidaridad y el egoísmo de los países receptores, pero también desde una perspectiva realista capaz de deslindar, los derechos de los emigrantes, por un lado, y la imposibilidad que cada país singular tendría para permitir el acceso a aquellos cientos de miles que, en un plazo breve, estarían en disposición de «invadirles», alterando profundamente las estructuras económico sociales y, a medio plazo, la demografía y las costumbres. Un difícil equilibrio que está pendiente de fijar si se tiene en cuenta que en el año 1990 se contabilizaron 156 millones de emigrantes internacionales, cifra que ha subido a cerca de 250 millones en el último año,

*...¿qué se te ocurriría hoy –y en que citas te apoyarías–, si se tratara –igual que entonces/ según el Tratado de Utrecht, de los bastiones de Dunquerque–/ ahora según el Acuerdo de Schengen también,/ de derribar la fortaleza Europa,/ para que, por fin, y sin trabas,/ el excedente laborioso del mundo viniera, viniera, la fin de*

---

<sup>104</sup> Versos del poema *Contra una expulsión de latinoamericanos*, del poemario *Madre Madrid* (Albacete, Gráficas Colomer), 1991, ilustraciones de Antonio López (1936).

<sup>105</sup> Nace en Albacete, en 1923; realizó oficios varios antes de ordenarse como sacerdote, siendo nombrado posteriormente obispo; teólogo y ensayista.

*que en el futuro, bien mezclados/o, como dicen los bávaros, interracializados,/nos inventáramos en un nuevo lenguaje?*<sup>106</sup>...

Günter Grass<sup>107</sup>

### 2.2.3.7. Pobres y excluidos

I. Pese a los avances de la ciencia y de la técnica, pese al espectacular desarrollo del bienestar social, el segmento de la pobreza y de la exclusión sigue manteniéndose en porcentajes vergonzosos sobre la población mundial. Según la ONU, 1.200 millones de personas viven actualmente en la pobreza extrema e incluso en zonas en desarrollo una de cada cinco personas cuenta con menos de 1,25 \$ diarios. En 2013, en la Unión Europea se contabilizaban 51,8 millones de personas en riesgo de pobreza o exclusión social, y 31,5 millones padecen graves privaciones materiales. Hay que saber que tras esas cifras no se encuentra solo la falta o insuficiencia de ingresos, sino el hambre y la malnutrición, el acceso limitado a la educación y otros servicios básicos, la discriminación y la ausencia de cualquier participación en la adopción de las decisiones que afectan a sus vidas,

*...cansado, muy cansado,/cansado de morir en cada día,/cansado de sentirme desterrado,/dominado, vencido, saqueado,/desoído, olvidado, traicionado./Cansado, muy cansado/de ser la marioneta de los vientos/ly de ese extraño gnomo omnipotente/que debe desde arriba/reír, tirar los hilos,ly yo muevo este pie/o caigo de esta mano,ly lloro, río o muerdo,/amo, engaño y olvido.../Cansado, muy cansado/de ir envejeciendo/de ser solo yo mismo,/de ocultar los instantes más amargos,/de vivir en la espalda de los sueños,/de ver cómo se mueren/la vida y el amor./Cansado, muy cansado/de sentir por las calles/la mentira y el odio,/de remendar sin fuerza la paciencia,/de llevar este abdomen,/de ponerme corbata/ly estos ojos tan tristes./Cansado, sí, cansado, muy cansado/de ir*

---

<sup>106</sup> ...was fiele dir wohl ein –und welche Zitate wären dir Stütze-,/wenn es heutzutage dazu käme –wie dazumal,/laut Utrechter Beschluss die Bastionen Dünkirchens-,/nunmehr, samt Schengener Abkommen,/die Festung Europa zu schleifen,/auf dass endlich und ungehmt/der fleissigen Welt Überschuss/komme und komme,/damit wir zukünftig gut durchmischt/oder durchrasst, wie der Bayer sagt,/uns is neuer Sprache erfinden dürfen?... Versos del poema *Leo (Ich Lese)*, del poemario *Payaso de agosto (Dummer August)* (Bartleby Ed.), 2009, biling. (ed. original, Steidl Verlag, 2007).

<sup>107</sup> Nace en Danzig en 1927 y muere en Lübeck, en 2015; uno de los grandes escritores del XX, ensayista, dibujante, grabador y escultor, premio Nobel de literatura en 1999, premio Príncipe de Asturias de las Letras en la misma fecha.

*¿Qué es eso del Estado del Bienestar y cómo se mide, histórica y económicamente?*

*cayendo y cayendo,/de ser un hosco lastre,/de no ser útil para nada,/de practicar un solo vicio,/y de llorar<sup>108</sup>...*

Justo Jorge Padrón<sup>109</sup>

II. No necesariamente coincidentes con los pobres son los excluidos sociales, porque si bien todos los pobres severos son excluidos sociales, no todos los excluidos sociales son pobres severos, si tienen en su mano la posibilidad de dejar de serlo. En esa clasificación de excluidos sociales no necesariamente pobres se cuentan los marginados, los vagabundos, los drogadictos, los jóvenes que bordean las lindes del delito y los delincuentes habituales que optaron por desenvolver su vida al margen de la sociedad y de sus costumbres. No uno sino muchos problemas agudos superpuestos para los que las sociedades del bienestar no aplican la misma solución, ni tienen con frecuencia solución alguna.

### 3. LA MEDICIÓN DE LAS SOCIEDADES DEL BIENESTAR

#### 3.1. Medición histórica: los momentos clave

I. De todos los acontecimientos relevantes en el reconocimiento de los derechos humanos algunos han tenido una influencia directa en el asentamiento y en la generalización del bienestar social: la conversión de la legislación obrera en un Derecho del Trabajo informado por un principio proteccionista, la transformación de los seguros sociales decimonónicos en ambiciosos sistemas de seguridad social, la renovación del constitucionalismo europeo, el Plan Marshall, la fundación de la OECE, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la creación del Consejo de Europa y, pocos años después, la creación de las Comunidades Europeas.

II. Con las excepciones regionales inevitables, es en Europa occidental, desde mediados del siglo XIX, donde ocurren dos fenómenos inéditos hasta entonces, a los que apenas sirvieron de precedente las *poor laws*, inspiradas en la caridad hacia los menesterosos y no en la fuerza organizada de éstos. De un lado, surgen las primeras

---

<sup>108</sup> Versos del poema *El cansancio*, del poemario *Los círculos del infierno*, 1974-1975 (Plaza&Janés), 1975.

<sup>109</sup> Nace en Las Palmas de Gran Canaria, en 1943, ensayista, antólogo y traductor, gran experto en poesía nórdica, premios de la Academia Sueca de la Lengua (1972) y del Instituto Sueco de Cultura (1974-1975), así como del Consejo Nacional de Cultura de Noruega.

*leyes obreras* para equilibrar la desigualdad socioeconómica creada por la producción en grandes explotaciones fabriles, imponiendo a los empleadores una protección mínima a favor de quienes no contaban con otro patrimonio que sus manos<sup>110</sup>. Pocas décadas después nacen los primeros *seguros sociales* para cubrir las contingencias o riesgos profesionales y personales más frecuentes de esos obreros, tales los accidentes de trabajo, las enfermedades comunes, la invalidez y la vejez<sup>111</sup>, obedeciendo a una política social conservadora del entorno de Von Bismarck (1815-1898), cuyo principal acicate era la neutralización de los movimientos socialistas, pasando a ser, en lúcida expresión de Guy Perrin (1926-1992), *la conquista más revolucionaria del reformismo*.<sup>112</sup>

Dos procesos complejos que transforman definitivamente la vida en sociedad al tomar ya en consideración hechos sociales en masa, adoptando medidas paulatinamente más intensas para ampliar los ámbitos subjetivos y materiales de las mismas y dando lugar, respectivamente, a dos nuevas ramas del ordenamiento jurídico, el *Derecho del Trabajo* y el *Derecho de la Seguridad Social*, a su vez acrecidos y extendidos progresivamente a ciudadanos sin la condición jurídica de trabajadores por cuenta ajena, lo que propiciará el rebautismo de las ramas de referencia con los nombres de *Derecho de la Actividad Profesional* y *Derecho de la Protección Social*. En ese momento, coincidente con la segunda mitad del siglo XX, se hace visible ...*el papel preponderante asumido por el Estado en la provisión de recursos para hacer frente a las necesidades sociales*<sup>113</sup>. Cuáles hayan sido las causas de esa transformación social sugiere explicaciones complejas y plurales, capaces de abrir la puerta incluso a las puramente poéticas,

---

<sup>110</sup> Luis Enrique de la Villa Gil (1935), *El Derecho del Trabajo a mis ochenta años* (Editorial Universitaria Ramón Areces), 2015, en particular apartados A) y B); también, *La formación histórica del Derecho español del trabajo* (Comares), 2003, en particular pp. 287 y ss.

<sup>111</sup> Luis Enrique de la Villa Gil (1935) y Aurelio Desdentado Bonete (1944), *Manual de Seguridad Social* (Aranzadi), 1977, 2ª ed. 1979, en particular Cap. III, sub. A); y Paul Durand (1908-1960, terremoto de Agadir), *La politique contemporaine de Sécurité Sociale* (Daloz), 1953, traducción de José Vida Soria (1937), edición (MTSS) 1991, pp. 102 y ss.

<sup>112</sup> *La Sécurité Sociale, son histoire à travers les textes*, tomo V de la *Histoire du Droit International de la Sécurité Sociale* (Comité d'Histoire de la Sécurité Sociale), 1993.

<sup>113</sup> Borja Suárez Corujo (1973), *Introducción al Derecho de la protección social* (Tirant lo Blanc), 2006, p. 29.

¿Qué es eso del Estado del Bienestar y cómo se mide, histórica y económicamente?

...porque el espíritu señor de la tierra no dormirá en paz sobre los vientos hasta que las necesidades del último de vosotros sean satisfechas<sup>114</sup>...

Gibran Jalil (o Khalil) Gibran<sup>115</sup>

III. En los cuatro años comprendidos entre 1941 y 1944 se produce un hecho relevante, cuando el economista británico William Beveridge<sup>116</sup>, publica los dos informes, el primero en 1941 (*Social Insurance and allied Services*) y el segundo de 1944 (*Full Employment in a free Society*)<sup>117</sup>. La importancia que reciben esos análisis es tal que el primer informe sobre todo se convierte pronto en un *best-seller* y Beveridge en el *William de la gente*, porque tuvo la habilidad de transformar los seguros sociales

---

<sup>114</sup> ...for the master spirit of the earth shall not sleep peacefully upon the wind till the needs of the least of you are satisfied ... versos del poema *Buying and Selling* (*Comprar y Vender*), del poemario *The Prophet* (Alfred A. Knopf), 1923; alguna fuente informa de que esa edición original en inglés conoció una anterior en árabe, entre los años 1896 y 1903, que no se consigue localizar. Hay edición castellana de *El Profeta*, junto con la posterior *The Garden of the Prophet* (Alfred A. Knopf), 1933, póstuma, con traducción y presentación de Alberto Laurent, editada (Barcelona, Abraxas) en 2005.

<sup>115</sup> Nace en Bsharri, Bechari, Líbano, en 1883 y muere en Nueva York, en 1931; filósofo, místico, ensayista, novelista y pintor.

<sup>116</sup> William Henry Beveridge nació en Rangpur en 1879 y falleció en Oxford en 1963. En la primera parte del magnífico libro de Nicholas Timmins, *The five giants. A bibliography of the Welfare State* (Harper Collins Publishers, 1995) y traducido en 2001 por Santiago Borrajo Iniesta para el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, se le presenta como un personaje desconcertante ... *parecía alguien sabio y a quien se puede querer, para otros era insoportable y vano. Para algunos era una persona de una inteligencia deslumbrante, para otros un tedioso pelmazo. Para algunos su generosidad y simpatía eran ilimitadas, para otros era cruel y centrado en si mismo hasta el extremo de ser completamente insensible. Algunos lo veían como un reformador humano, radical y visionario, otros como un peligroso burócrata, algunos como un idealista sentimental con su cabeza en las nubes y con los pies en la charca. Me lo han descrito personalmente como un hombre que no le daría un céntimo a un mendigo ciego y como una de las personas más bondadosas que jamás he conocido...*

<sup>117</sup> ...*Social Insurance and Allied Services*, publicado originariamente en Londres, por Her Britannic Majesty's Stationery Office, con éxito editorial imprevisible y sorprendente. De las diversas ediciones existentes en español, es muy recomendable la que en los años 1988-1989 traduce Carmen López Alonso para el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y que comprende también otro volumen dedicado al segundo Informe de Beveridge, dado a conocer en 1944, como complemento del primero, bajo el título de *Full Employment in a Free Society*.

obedientes al modelo de los compartimentos estancos, plagados de límites para el acceso a sus prestaciones, por un sistema unitario e ilusionante de protección social. Y, sobre todo, porque tuvo la brillante ocurrencia de contraponer los cinco gigantes del bien (seguridad social, sanidad, educación, vivienda y pleno empleo) a los cinco gigantes del mal (necesidad física, enfermedad, ignorancia, miseria y ociosidad). Gusta imaginar que la metáfora de Beveridge vendría inspirada en uno de los más siniestros pasajes de la *Eneida*, aquel en que el piadoso Eneas entra en el Averno guiado por la Sibila...

*...en el mismo vestibulo y en las primeras galerías del infierno/habitan el Dolor y los Remordimientos;/allí moran asimismo las cerosas Enfermedades y la triste Vejez,/el Miedo, el Hambre –mala consejera– y la aterradora Miseria,/imágenes espantosas, y el Sufrimiento y la Muerte/y su hermano el Sopor morboso, y los perversos/Gozos de la mente, y en otro lado la mortífera Guerra,/los férreos lechos de las diosas benefactoras y la alocada Discordia,/ceñida de cintas ensangrentadas el cabello viperino<sup>118</sup>...*

Virgilio<sup>119</sup>

Poco antes de que se presentase formalmente el *Informe*, una nota de los servicios de inteligencia británicos demostraba una gran sagacidad al observar que *...hace tres años, la expresión seguridad social era prácticamente desconocida entre la población en su conjunto... [pero] ...ahora parece generalmente aceptada como una urgente necesidad de la postguerra, definida corrientemente como un nivel de vida mínimo decente para todos<sup>120</sup>*. Sin embargo, el eslogan más impactante, el que ha servido para resumir en siete palabras el nuevo ideario de victoria sobre la necesidad, no se contiene en los *Informes*,

---

<sup>118</sup> *...vestibulum ante ipsum primisque in faucibus Orci/Luctus et ultrices posuere cubilia Curae;/pallentesque habitant Morbi tritisque Senectus/et Metus et malesuada Fames et turpis Egestas./terribilis visu formae, Letumque Labosque,/tum consanguineus Leti Sopor, et mala mentis/Gaudia mortíferumque adverso in limine Bellum/ferreique Eumenidum thalami et Discordia demens/Vipereum crinem vittis innexa cruentis...* Versos 273 a 281 del libro VI del poema épico del héroe troyano Eneas, *Aeneidos* o *La Eneida*; numerosas ediciones en castellano, por ejemplo de Espasa-Calpe Austral [1951, versión Eugenio de Ochoa (1815-1872)], Universidad Autónoma Nacional de México [1972-1973, 2 vols., versión Rubén Bonifaz Nuño (1923), biling.]; Cisc-Tirant lo Blanch [2009-2011, versión Luis Rivero García (1964)], ed. 62 [2012, versión Miquel Dolç (1912-1994)], etc.

<sup>119</sup> Publius Vergilius Maro nace en Andes (actual Pietole) en el 70 a.C. y muere en Brindisium (actual Brindisi) en el 19 a.C.; una de las cumbres de la poesía universal.

<sup>120</sup> *Apud*. Nicholas Timmins, *Los cinco gigantes*, cit, pág. 58

ni salió de la boca de Beveridge sino de la de Churchill<sup>121</sup>, cuando su garra de comunicador irresistible aludió a la *protección desde la cuna hasta la sepultura*. A partir de ahí la seguridad social es un *mito* más que un *logos*, entendidos ambos al modo tradicional de *leyenda o fábula*, el primer término, y de *ciencia*, el segundo. En diversas culturas. -no sólo en la helénica- el mito es el soporte de la mitología y ésta fue obra casi exclusiva de los poetas épicos; en realidad, hicieron éstos de los mitos la expresión misma de la belleza porque su vida, su genealogía y sus hechos fueron fijados mediante los mitos<sup>122</sup>. Pero mito o no, esa idea de seguridad social en cuanto idea fuerza es sin duda la más próxima a la filosofía de las sociedades del bienestar.

IV. Hay que atribuir especial relevancia, asimismo, a las renovadas Constituciones nacionales de la década de los cuarenta, así las de Islandia (1944), Francia (1946), Italia (1947), República Federal Alemana (1949) e incluso poco después Dinamarca (1953), etc. La Constitución francesa –un nuevo puente con la Declaración de Derechos de 1789– define la República francesa como *...democrática y social*<sup>123</sup>. La Constitución italiana contiene uno de los preceptos más importantes del constitucionalismo europeo, que atribuye *al Estado la función de remover los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el desarrollo pleno de la persona humana y la efectiva participación de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país*<sup>124</sup>... La Ley Fundamental de Bonn define la República federal *...como un Estado democrático y social de Derecho*<sup>125</sup>, que se interpreta como un Estado comprometido a buscar las más altas dosis factibles de bienestar social para todos, a través de procedimientos democráticos basados, instrumentalmente, en la representación y participación y, sustancialmente, en la dignidad de la persona y sus derechos inviolables, así como en la pacífica convivencia de la comunidad. El art. 75 de la Constitución danesa,

---

<sup>121</sup> Winston Leonard Spencer Churchill nació en Blenheim Castle en 1874 y murió en Londres en 1965. Afamado político, innovador del armamento militar y escritor fecundo, está considerado el responsable de la victoria aliada en la segunda guerra mundial; fue premio Nobel de literatura en 1953.

<sup>122</sup> Vid. interesantes detalles en Juan B. Bergua, *Mitología universal. Todas las mitologías y sus maravillosas leyendas*. Ediciones Ibéricas, s/f, págs. 13 y ss.

<sup>123</sup> *...La France est un République indivisible, laïque, démocratique et sociale...*

<sup>124</sup> *...è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese...*

<sup>125</sup> *... die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat...*

finalmente, resume la voluntad de extender la atención social a todos los ciudadanos ...1. *Con el fin de garantizar el bienestar general, todo ciudadano apto para trabajar debe tener la oportunidad de trabajar en condiciones susceptibles de asegurar su sustento.- 2. Cualquier persona que no esté en condición de asegurar su sustento y el de los suyos, y que no se encuentre a cargo de otras personas, tiene derecho a la asistencia de las autoridades, a condición, sin embargo, de que se someta a las obligaciones prescritas por la ley*<sup>126</sup>... Un soporte solemne a la construcción de las sociedades del bienestar.

V. El Plan Marshall o *European Recovery Program* de 1947<sup>127</sup> perseguía reconstruir la demolida Europa y recomponer las ilusiones perdidas por los supervivientes de la tragedia. El río de los 13.000 millones de dólares que volcó sobre los países devastados, distribuyéndolos según la renta per capita, favoreció la estabilidad política y redujo las restricciones económicas. Sin duda influyó en la llamada *Edad de Oro del Capitalismo o Industrial Nations Golden Age*, coincidente con las dos décadas largas que transcurren desde 1950 a 1973<sup>128</sup>, con tasas de crecimiento económico que duplican a las de cualquier otro periodo del XX, causa de la sensación colectiva del fin de las penurias padecidas hasta entonces y de la euforia desencadenada sin plazo de caducidad. El Plan Marshall pronto se convirtió en una metáfora para señalar cualquier ayuda destinada a resolver problemas económicos, y así fue utilizada por García Berlanga (1921-2010) en su celebrada película de 1953. El Secretario de Estado, George Marshall (1880-1959), pronunció un discurso en la Universidad de Harvard, el 5 de junio de 1947, al que pertenece este pasaje,

*...es lógico que los Estados Unidos hagan lo que sean capaces de hacer para ayudar a la recuperación de la normal salud económica en el mundo, sin la cual no puede haber estabilidad política ni paz asegurada. Nuestra política no se dirige contra ningún país, pero sí contra el hambre, la pobreza, la desesperación y el caos*<sup>129</sup>...

---

<sup>126</sup> ...1. *Til fremme af almenvellet bør det tilstræbes, at enhver arbejdsduelig borger har mulighed for at arbejde på vilkår, der betrygger hans tilværelse. 2. Den, der ikke kan ernære sig eller sine, og hvis forsørgelse ikke påhviler nogen anden, er berettiget til hjælp af det offentlige, dog mod at underkaste sig de forpligtigelser, som loven herom byder.*

<sup>127</sup> Michael J. Hogan (1943), *The Marshall Plan: America, Britain and the Reconstruction of Western Europe, 1947-1952* (Cambridge University Press), 1987.

<sup>128</sup> *The World Economy in the Twentieth Century* (IMF), 2000.

<sup>129</sup> ...it is logical that the United States should do whatever it is able to do to assist in the return of normal economic health in the world, with-out which there can be no political stability and no assured peace. Our policy is directed not against any country or doctrine



VI. La Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE) se fundó en abril de 1948, por 17 Estados europeos, con objeto de administrar las ayudas del Plan Marshall, promover el libre comercio y eliminar barreras arancelarias. La entrada de otros países europeos y americanos en el organismo, a partir de 1958, lo reconvirtió tres años después en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), a la que se han incorporado países de todos los continentes, excepto África, hasta completar el número actual de 34 miembros. Su función principal es la de asesorar a éstos en el establecimientos de políticas públicas, enderezando sus objetivos a conseguir el crecimiento económico, el empleo sostenible y la elevación del nivel de vida en un medio de estabilidad financiera.

VII. La Declaración Universal de Derechos Humanos de diciembre de 1948 es, sin duda, la más emblemática de las muy numerosas existentes a todos los niveles territoriales. Su influencia en la formación y consolidación de las sociedades del bienestar ha sido decisiva. En ella hay un doble reconocimiento de los derechos humanos genéricos, a la dignidad, a la libertad, a la igualdad y a la seguridad. Y también de derechos económicos, sociales y culturales indispensables para hacer efectivos aquellos derechos y el desarrollo de la personalidad. En tal sentido, y como confluencia de los anteriores, toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y, en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.

VIII. La creación del Consejo de Europa tuvo lugar en Londres, en mayo de 1949, por acuerdo suscrito por Bélgica, Dinamarca, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Suecia y el Reino Unido, con voluntad de expansión a cualquier Estado europeo considerado capaz de reconocer el principio del imperio del Derecho y el principio en virtud del cual cualquier persona que se halle bajo su jurisdicción ha de gozar de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Comprometiéndose, además, a colaborar sincera y activamente en la unión de sus miembros, a promover los ideales y principios que constituyen su patrimonio común y a favorecer su progreso económico y social. La eficacia de ese proyecto no necesita mejor prueba que la aprobación, solo un año después, del Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales y, once años

---

*but against hunger, poverty, desperation, and chaos...* Se atribuye este histórico discurso al diplomático estadounidense Charles Bohlen (1904-1974).

después, de la Carta Social Europea, dos piezas angulares en la consolidación de las sociedades del bienestar social.

IX. La creación de la Unión Europea se inicia con el Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero –CECA, París, 18 de abril de 1951– al que siguen el de la Comunidad Económica Europea –CEE, Roma, 25 de marzo de 1957– y el de la Comunidad Europea de Energía Atómica –CEEA o EURATOM, Roma 25 de marzo de 1957–. En todos ellos se explicita una doble preocupación por las cuestiones económicas y sociales, dirigiendo sus objetivos ...a la expansión económica, al desarrollo del empleo y a la elevación del nivel de vida en los Estados miembros (art. 2, párrafo primero CECA) ... a un desarrollo armonioso,—de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continuada y equilibrada, una estabilidad acrecida y una elevación acelerada del nivel de vida y de las relaciones más estrechas entre los Estados que la integran (art. 2 CEE)... y a ...establecer normas de seguridad uniformes para la protección sanitaria de la población y de los trabajadores [art. 2, b) CEEA].

No parece excesivo el optimismo del sociólogo británico Anthony Giddens (1938) cuando, en su obra *Europe in the Global Age*<sup>130</sup>, manifiesta que el modelo social europeo es la auténtica joya de la corona del mundo occidental, un modelo que ha contribuido a incrementar la cohesión social de modo antes desconocido y que también ha ayudado a soportar mejor los avatares de la subsistencia por altísimos porcentajes de la población, convirtiéndose en una referencia a imitar para los países subdesarrollados y en vías de desarrollo. Difícilmente despinta ese cuadro la crítica del historiador escocés Niall C.D. Ferguson (1964), acusando a los europeos de holgazanes y hedonistas y de abandonar la austera ética protestante; o, más en serio, localizando los males de la Unión en la inexistencia de transferencias fiscales desde el centro a la periferia, en la inexistencia de un mercado laboral integrado y en la inexistencia de una competitividad uniforme en las economías de sus miembros<sup>131</sup>. La excesivamente mudable opinión del Nobel estadounidense Paul Robin Krugman (1953), hace que cuenten menos aún sus opiniones extremas, unas veces para asegurar que el futuro del mundo está en el corazón de la vieja Europa y otras para proponer a

---

<sup>130</sup> Editada por (Cambridge University Press) en 2007; hay traducción española de Albino Santos, *Europa en la era global* (Paidós), 2007. Recuérdese que Giddens obtuvo el Premio Príncipe de Asturias en Ciencias Sociales, en el año 2002.

<sup>131</sup> Recomendable, en todo caso, su libro *Civilization. The West and the Rest* (Penguin Press), 2011, en castellano *Civilización, occidente y el resto*, traducción de Francisco José Ramos Mena (Debate), 2012.

la Unión como ejemplo de desastre económico al encontrar falsos problemas y aplicarles falsas soluciones<sup>132</sup>.

X. Comparando dos momentos únicamente en la historia de la humanidad –antes y después de mitades del siglo XX– puede arriesgarse la afirmación de que todos los Estados con un nivel alto de desarrollo industrial, e incluso medio, han contribuido a consolidar sociedades del bienestar social, irreconocibles en cambio en cualquier momento histórico anterior a aquella fecha. Los nuevos factores confluyentes a la generalización de las sociedades del bienestar, tras la segunda guerra mundial, se vieron además favorecidos por el crecimiento de la economía hasta mitades de 1970, momento en el que se inicia una ralentización de ese crecimiento. La crisis de los años 70, iniciada en 1973, cuando los países árabes decidieron castigar a los Estados Unidos y a sus aliados, abrió una profunda crisis, situando el desempleo en 22 millones en los países de la OCDE y la inflación por encima del 10%. Aunque a partir de 1974 cesaron prácticamente los embargos de petróleo, las secuelas de la crisis se extendieron durante toda la década, hasta que al final de la misma se inició la segunda crisis petrolera, agravada por la guerra entre Irán e Irak, con efectos devastadores en la economía cuando el precio del barril de *brent* se multiplicó por diez. La tercera crisis iniciada en el año 2007, conocida como *Gran Recesión* –suavizada desde 2010 pero no concluida en 2015– ha repercutido fuertemente en los países con un alto nivel de desarrollo y en sus sociedades del bienestar. En la eurozona, la economía se contrajo en un 0,2% en 2008. En el 2011 la OIT anotó un récord mundial de 205 millones de personas sin expectativas de encontrar un empleo. En el último trimestre de 2012, el PIB de la eurozona retrocedió un 0,9% respecto del último trimestre de 2011 y un 0,6% respecto al trimestre anterior de 2012, de lo que no se libró siquiera Alemania. En el mismo año el PIB español sufrió una reducción de 1,8% respecto del último trimestre de 2011 y en 2013 el paro alcanzó la infamante tasa del 27,3%, equivalente a seis millones doscientas mil personas sin empleo. Estos datos han empezado a girar positivamente en 2014 y sobre todo en 2015, pero con resultados microeconómicos todavía muy modestos.

---

<sup>132</sup> Grandes éxitos editoriales son sus libros *The Return of Depression Economics and the Crisis* (W.W.Norton&Co), 2008 y *End this Depression now!* (W.W. Norton&Co), 2012, traducidos para (Editorial Crítica), en 2010 y 2012, respectivamente, por Jordi Pascual y Ferrán Esteve, el primero, y por Gonzalo García Rodríguez (1972) y Cecilia Belza Palomar, el segundo.

Lo que enseñan estas crisis, y otras menores, son dos lecciones elementales. En un sistema de economía de mercado es inevitable, y a veces imprevisible, sufrir crisis periódicas, debido a la pluralidad de causas que concurren a desencadenarlas. Pero esas crisis no han sido capaces hasta ahora de eliminar los signos identificadores de las sociedades del bienestar, aunque transitoriamente determinados derechos padecen rebajas y recortes, recuperados eventualmente cuando la fase del ciclo económico resulta más, o muy, favorable. A nadie se le ha ocurrido desandar el camino recorrido renunciando a las consolidadas sociedades del bienestar, y solo se han buscado los mejores modos de adaptar un logro histórico valorado irreversible a las nuevas circunstancias económicas. No faltan quienes defienden que todas las crisis son un arma de dos filos : de un lado, traen consigo sufrimientos de la población pero, de otro, sirven para poner en marcha dispositivos correctores de los problemas y hasta para reforzar derechos sociales, ejemplificando con las políticas del presidente Franklin Delano Roosevelt (1882-1945) frente a los efectos del crack del veintinueve: ampliación de la protección a los parados, reducción de la jornada, fijación de mínimos salariales y estímulo de la negociación colectiva. Un filósofo de la categoría de Karl Popper (1902-1994) ha resumido admirablemente la situación,

*...nuestro mundo libre ya ha eliminado casi, si es que no lo ha hecho del todo, los grandes males que con anterioridad han maltratado la vida de los hombres*<sup>133</sup>...

De manera que la crisis de las sociedades del bienestar,

*no consiste en su definitiva quiebra y consiguiente sustitución por otra forma de organizar las relaciones entre el Estado y la sociedad, sino en la inminente necesidad de adaptarse a los cambios políticos, económicos y jurídicos*<sup>134</sup>...

Pero el mantenimiento de las sociedades del bienestar que cumplen los presupuestos jurídicos y económicos, no permite razonablemente predecir el regreso a los países de Cucuña, en esta oportunidad de la mano del profesor de sociología de la Universidad de Oxford, Albert Henry Halsey (1923-2014) ...

---

<sup>133</sup> ...our free world has very nearly, if not completely, succeeded in abolishing the greatest evils which have hitherto beset the social life of man... frase reproducida con frecuencia, perteneciente al estudio "The History of Our Time. An optimist's view", en el libro *Conjectures and Refutations. The Growth of Scientific Knowledge* (Routledge Classics), 1963, revisado en 1972, cap. 19, p. 369.

<sup>134</sup> AA.VV. (Coord. Carlos Manuel Fernández Otheo), *Las estructuras del Estado del bienestar. Propuestas de reforma y nuevos horizontes* cit, Presentación, p. XVIII.

¿Qué es eso del Estado del Bienestar y cómo se mide, histórica y económicamente?

*...la microinformática en particular y la tecnología en general podrán permitir a todas las poblaciones del globo vivir en la abundancia, asegurar una producción material que sobrepasará todo lo que se puede soñar, instaurar una democracia de los ocios, eliminar los trabajos penosos y dar al Estado protector recursos masivos que le permitan desempeñar un papel benefactor, ciertamente más complejo<sup>135</sup>...*

Y, a la inversa, actuando con precaución al pronosticar problemas mayores para esas sociedades en el futuro, siempre inciertos y más que menos desmentidos por el paso de los años, como lo entiende Luis González Seara (1936) en su epílogo sobre *El bienestar social en una época insegura*<sup>136</sup>. Menos todavía conceder pábulo a los virtuosos capaces de vaciar con su imaginación tremendista cualquier recipiente repleto de semillas,

*...el vacío general de todas las cosas/La ingravidez de la democracia, la ingravidez/de los parlamentos europeos/... La ingravidez del capitalismo: la severa vanidad/de un automóvil, de un edificio, de unos zapatos nuevos/... El vacío en las reuniones del G-8, legislando/sobre la nada y sobre los pobres y los enfermos/La ingravidez de los Rollings Stones, una vez acabado/el concierto la gente regresa a pisos escuálidos en transporte/público,/en ordenadas y cívicas ciudades occidentales/El vacío de la riqueza, su funesta materia inorgánica/La ingravidez de la ONU/El frío de la ancianidad de Margaret Thatcher/La insignificancia de España/... El frío de las vísceras de los Reyes y de los Presidentes de todas las Repúblicas/... El frío del alcoholismo, última luz del mundo/... El vacío de las Navidades/... La ingravidez de la Unión Europea/El vacío de todos los salarios del universo/... La insignificancia de los libros de Historia/... El vacío de la enfermedad/... El frío de la disfunción eréctil, el vacío de la sequedad vaginal<sup>137</sup>.*

Manuel Vilas<sup>138</sup>

---

<sup>135</sup> Fragmento del resumen realizado por Halsey de la reunión de los países miembros de la OCDE celebrada en París, durante los días 10 y 23 de octubre de 1980, cuyos debates y conclusiones se recogieron en el libro titulado *El Estado protector en crisis*, editado en (Mtss) 1981, p. 35

<sup>136</sup> En Aavv (Coord. Carlos Manuel Fernández Otheo), *Las estructuras del Estado del bienestar. Propuestas de reforma y nuevos horizontes*, cit, pp.915-978.

<sup>137</sup> Versos del poema *Oración*, del poemario *Hundimiento* (Visor), 2015, que obtuvo el premio de poesía de la Generación del 27.

<sup>138</sup> Nace en Barbastro en 1962; narrador, novelista, ensayista y articulista.

### **3.2. Medición económica: los grados del bienestar social**

I. Como las sociedades del bienestar reconocidas en el mundo occidental, y más raramente en el oriental, son numerosas, es imposible encontrar en todas ellas la misma dosis de bienestar, las mismas ventajas o prestaciones ofrecidas a los ciudadanos. Superado el mínimo económico por debajo del cual el bienestar no se manifiesta –renta de trabajo suficiente para una alimentación, vivienda, educación y ocio dignos, cuidados sanitarios suficientes y protección reforzada de los colectivos más débiles e indefensos– es posible distinguir niveles o grados de bienestar. Porque la uniformidad no se conoció siquiera en los años en los que las sociedades del bienestar se consolidaron merced a la concurrencia de los acontecimientos históricos ya analizados, ni menos todavía puede buscarse ahora una vez que el paso de los años ha introducido plurales elementos de dispersión en unas y en otras, tales como las crisis mejor o peor capeadas, la intensidad de la globalización, la diversidad cultural de los residentes, la pirámide demográfica, las exigencias del medio ambiente ... Para clasificar las sociedades del bienestar de mejor a peor, o viceversa, no son útiles las tipologías basadas en tipos o en modelos, excesivamente voluntaristas e incompletos. La más añeja de Richard Morris Titmuss (1907-1973), contraponiendo los Estados de bienestar residual, industrial e institucional, artificiosa desde su nacimiento, es manifiestamente anacrónica en la actualidad<sup>139</sup>. La más divulgada del economista belga André Sapir (1950), basándose probablemente en los tres mundos del capitalismo del bienestar de Gøsta Esping-Andersen (1947)<sup>140</sup>, ofrece cuatro modelos: el nórdico (Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega, Países Bajos y Suecia), el continental (Alemania, Austria, Bélgica, Francia y Luxemburgo), el anglosajón (Gran Bretaña e Irlanda) y el mediterráneo (España, Italia, Grecia y Portugal). Una mínima profundización en las características que se asignan a cada uno de ellos muestra de inmediato la artificialidad de esa delimitación<sup>141</sup>, aunque puedan encontrarse desde luego afinidades de orden geográfico, histórico e incluso sociológico entre los países así

---

<sup>139</sup> *Essays on the Welfare State* (Allen&Unwin), 1958.

<sup>140</sup> *The three Worlds of Welfare Capitalism* (Cambridge, Polity Press&Princeton University Press), 1990.

<sup>141</sup> *Globalisation and the Reform of European Social Models* (Bruselas, Bruegel Institute), 2005; también, Aavv, *El modelo social europeo frente a la globalización* (Eurobask), 2005.

agrupados. De otro lado, la tipología es muy incompleta al dejar fuera a trece Estados de la Unión Europea y a todos los de otros continentes.

II. La medición del grado de bienestar en las treinta y nueve sociedades occidentales que más lo comparten, ha de hacerse necesariamente por grados, resultantes de la comparación de una serie de datos contrastables, por un lado los **positivos** –el PIB, la renta per capita, la competitividad económica, el empleo, el gasto público en protección social, el gasto público en cuidados sanitarios, el gasto público en educación, el desarrollo humano o riesgo de la vulnerabilidad personal, la felicidad o satisfacción con la vida, la esperanza de vida al nacer las mujeres, la esperanza de vida al nacer los hombres, la vivienda de renta reducida o gratuita– y por otro los **negativos** –la pobreza y la exclusión social, la desigualdad en la distribución de la renta, la desigualdad de género, la violencia de género, la erosión del medio ambiente por emisiones de dióxido de carbono, las tasas de desempleo, el trabajo parcial por no conseguir el trabajo a tiempo completo, la inactividad juvenil sin estudiar ni trabajar (*ninjis*), el abandono escolar, la población reclusa, los homicidios cometidos, los suicidios habidos, los gastos militares y, como no, la suciedad y zafiedad de los comportamientos y de las costumbres- de las que apenas alguna sociedad ha logrado liberarse<sup>142</sup>, por pensar, como Paul Sartre<sup>143</sup>, que

*...el infierno es el Otro*<sup>144</sup>

Utilizando estos criterios los grados pueden ser tan numerosos como se quiera, aunque es recomendable reducirlos a tres experimentados, coincidentes con el máximo de bienestar, el mínimo de bienestar –siempre bajo la exigencia de respetar los presupuestos cualitativos y cuantitativos– y el bienestar intermedio entre aquellos polos superior e inferior. Los datos que se tienen en cuenta para este análisis son objetivos sin

---

<sup>142</sup> De provechosa lectura, el discurso de Antonio Rocco (1586-1653), *Della bruttezza. Amore è un puro interesse*, de 1635, en la edición de F. Walter Lupi (Pisa, Ets editrice), 1990; Karl Rosenkranz (1805-1879), *Aesthetik des Hässlichen*, de 1853, traducido por Miguel Salmerón Infante, *Estética de lo feo* (Julio Ollero editor) en 1992; y muy recientemente, Umberto Eco (1932), *Storia della bruttezza* (Bompiani), 2007, traducción castellana de María Pons Irazazábal (Lumen) de 2007.

<sup>143</sup> Jean-Paul Charles Aymard Sartre nace y muere en París en 1905 y 1980, respectivamente; novelista, dramaturgo, biógrafo, ensayista, crítico literario, filósofo existencialista y político, premio Nobel de literatura en 1964, que prefirió rechazar.

<sup>144</sup> *...l'enfer, c'est l'Autre*, de su drama *Huis clos*, de 1944.

duda, pero de valor simplemente aproximativo, habida cuenta de la disparidad de criterios utilizados en su obtención, de las fuentes múltiples consultadas y de las no siempre coincidentes fechas a las que corresponden en las diversas sociedades tomadas como ejemplos.

Advertida tal relativización, los datos tenidos en cuenta en esta ocasión corresponden a los siguientes epígrafes :

1. **Por el PIB**, estarían en el nivel máximo de bienestar (de mejor a peor), Usa, Japón, Alemania, Reino Unido, Francia, Brasil y Rusia; estarían en el nivel mínimo (de peor a mejor), Austria, Bélgica, Polonia, Noruega, Suecia y Suiza; y ocuparían un nivel intermedio (de mejor a peor), Italia, Canadá, Australia, España, Turquía y Países Bajos.

2. **Por el PIB per capita**, estarían en el nivel máximo de bienestar (de mejor a peor), Luxemburgo, Noruega, Usa, Suiza, Australia, Canadá, Austria, Irlanda, Países Bajos, Suecia, Islandia, Alemania y Dinamarca; estarían en el nivel mínimo (de peor a mejor), Brasil, Rumanía, Bulgaria, Turquía, Croacia, Eslovaquia, Grecia, Portugal, Hungría, Letonia y Rusia; y ocuparían un nivel intermedio (de mejor a peor), Bélgica, Japón, Reino Unido, Finlandia, Francia, Nueva Zelanda, España, Italia, Eslovenia, Malta y Chequia.

3. **Por la competitividad económica**, estarían en el nivel máximo de bienestar (de mejor a peor), Suiza, Finlandia, Alemania, Usa, Suecia, Países Bajos, Japón, Reino Unido, Noruega, Canadá; estarían en el nivel mínimo (de peor a mejor), Italia, Lituania, Chequia, Turquía, Polonia, Malta, España y Estonia; y ocuparían un nivel intermedio (de mejor a peor), Dinamarca, Austria, Bélgica, Nueva Zelanda, Australia, Luxemburgo, Francia, Irlanda e Islandia.

4. **Por el empleo**, estarían en el nivel máximo de bienestar (de mejor a peor), Austria, Suecia, Finlandia, Luxemburgo, Dinamarca, Países Bajos, Alemania, Reino Unido, Malta y Chequia; estarían en el nivel mínimo (de peor a mejor), Grecia, España, Eslovaquia, Portugal, Irlanda, Bulgaria, Italia, Chipre y Letonia; y ocuparían un nivel intermedio (de mejor a peor) Rumanía, Estonia, Bélgica, Francia, Polonia, Hungría, Lituania y Eslovenia.

5. **Por el gasto público en protección social (excluidos gastos sanitarios)**, estarían en el nivel máximo de bienestar (de mejor a peor), Francia, Dinamarca, Países Bajos, Alemania, Finlandia, Suecia, Bélgica, Austria, Italia y Reino Unido; estarían en el nivel mínimo de bienestar (de peor a mejor), Turquía, Islandia, Lituania, Letonia, Rusia, Bulgaria, Rumanía, Suiza, Polonia, Estonia, y Croacia; y ocuparían un nivel intermedio (de mejor



a peor), Chipre, España, Portugal, Grecia, Irlanda, Hungría, Luxemburgo, Noruega, Chequia y Malta.

6. **Por el gasto público en cuidados sanitarios**, estarían en el nivel máximo de bienestar (de mejor a peor), Alemania, Francia, Austria, Chequia, Dinamarca, Malta, Irlanda, Eslovaquia, Portugal, Reino Unido, Suecia y Países Bajos; estarían en el nivel mínimo (de peor a mejor), Chipre, Letonia, Rumanía, Bulgaria, Luxemburgo, Lituania, Hungría y Estonia; y ocuparían un nivel intermedio (de mejor a peor), Noruega, Islandia, España, Grecia, Bélgica, Italia, Eslovenia, Finlandia y Polonia.

7. **Por el gasto público en educación**, Dinamarca, Islandia, Chipre, Suecia, Noruega, Finlandia, Bélgica, Eslovenia y Francia; estarían en el nivel máximo de bienestar (de mejor a peor); estarían en el nivel mínimo (de peor a mejor), Turquía, Luxemburgo, Bulgaria, Eslovaquia, España, Alemania, Irlanda y Chequia; y ocuparían un nivel intermedio (de mejor a peor), Países Bajos, Reino Unido, Austria, Hungría, Portugal, Polonia, Letonia, Irlanda y Estonia.

8. **Por el desarrollo humano o riesgo de vulnerabilidad personal**, estarían en el nivel máximo de bienestar (de mejor a peor), Noruega, Australia, Suiza, Países Bajos, Usa, Alemania, Nueva Zelanda, Canadá, Dinamarca, Irlanda, Suecia, Islandia, Reino Unido, Japón, Francia, Austria, Bélgica, Luxemburgo y Finlandia; estarían en el nivel mínimo de bienestar (de peor a mejor) Malta, Bulgaria, Turquía, Portugal, Hungría, Croacia, Letonia, Rumanía y Rusia; y se colocarían en nivel intermedio de bienestar (de mejor a peor), Eslovenia, Italia, España Chequia, Grecia, Chipre, Estonia, Lituania, Polonia y Eslovaquia.

9. **Por la felicidad o satisfacción con la vida**, estarían en el nivel máximo de bienestar (de mejor a peor), Dinamarca, Finlandia, Suecia, Países Bajos, Austria, Bélgica, Luxemburgo, Irlanda, Alemania, Polonia, Reino Unido y Rumanía; estarían en el nivel mínimo (de peor a mejor), Bulgaria, Portugal, Hungría, Chipre, Grecia, Croacia, Letonia y Estonia; y ocuparían un nivel intermedio (de mejor a peor) Malta, Francia, Eslovenia, Eslovaquia, Chequia, España, Italia y Lituania.

10. **Por la esperanza de vida al nacer las mujeres**, estarían en el nivel máximo de bienestar (de mejor a peor), Japón, España, Francia, Suiza, Italia, Suecia, Islandia, Australia, Austria, Finlandia, Noruega, Canadá, Alemania, Grecia, Irlanda, Finlandia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Bélgica y Eslovenia; estarían en el nivel mínimo (de peor a mejor), Rusia, Turquía,

Brasil, Bulgaria, Hungría, Lituania, Rumanía y Letonia; y ocuparían un nivel intermedio (de mejor a peor) Reino Unido, Malta, Chipre, Usa, Polonia, Chequia, Dinamarca, Estonia, Eslovaquia y Croacia.

11. **Por la esperanza de vida al nacer los hombres**, estarían en el nivel máximo de bienestar (de mejor a peor), Japón, Australia, Suecia, Suiza, Islandia, Noruega, Canadá, Países Bajos, España, Italia, Francia, Luxemburgo, Malta e Irlanda; estarían en el nivel mínimo (de peor a mejor), Rusia, Lituania, Letonia, Estonia, Bulgaria, Hungría, Brasil, Turquía, Polonia y Eslovaquia; y ocuparían un nivel intermedio (de mejor a peor) Austria, Alemania, Grecia, Reino Unido, Chipre, Dinamarca, Finlandia, Bélgica, Portugal; Eslovenia, Usa y Chequia.

12. **Por la vivienda de renta reducida o gratuita**, estarían en el nivel máximo de bienestar (de mejor a peor), Dinamarca, Grecia, Rumanía, Suecia, Chequia, Bulgaria, Alemania, Hungría, Luxemburgo y Lituania; estarían en el nivel mínimo (de peor a mejor), Países Bajos, Chipre, Luxemburgo, Malta, Portugal, Eslovenia, Austria, Reino Unido, Francia y Eslovaquia; y ocuparían un nivel intermedio (de mejor a peor), Bélgica, España, Noruega, Islandia, Suiza, Letonia, Italia, Estonia, Croacia y Finlandia.

13. **Por riesgo de pobreza y de exclusión social**, estarían en el nivel máximo de bienestar social (de mejor a peor), Islandia, Noruega, Chequia, Finlandia, Países Bajos, Suiza, Suecia, Francia, Dinamarca, Austria, Eslovaquia y Alemania; estarían en el nivel mínimo de bienestar (de peor a mejor), Usa, Japón, Australia, Bulgaria, Rumanía, Letonia, Grecia, Hungría, Lituania, Portugal, España, Italia y Canadá; y ocuparían un nivel intermedio (de mejor a peor), Luxemburgo, Irlanda, Eslovenia, Bélgica, Reino Unido, Nueva Zelanda, Estonia y Polonia.

14. **Por la desigualdad en la distribución de la renta**, estarían en el nivel máximo de bienestar (de mejor a peor), Chequia, Eslovaquia, Eslovenia, Suecia, Países Bajos, Bélgica y Finlandia; estarían en el nivel mínimo (de peor a mejor), Rumanía, Letonia, Bulgaria, España, Portugal, Lituania, Estonia y Grecia; y ocuparían un nivel intermedio (de mejor a peor), Austria, Malta, Hungría, Dinamarca, Francia, Alemania, Luxemburgo, Irlanda, Polonia, Chipre, Hungría e Italia.

15. **Por la desigualdad de género**, estarían en el nivel máximo de bienestar (de mejor a peor), Eslovenia, Suiza, Alemania, Suecia, Dinamarca, Austria, Países Bajos, Italia, Noruega, Bélgica, Finlandia y Francia; estarían en el nivel mínimo (de peor a mejor), Turquía, Rumanía, Rusia, Usa, Hungría, Letonia, Malta, Bulgaria, Reino Unido, Nueva Zelanda, Croacia y Eslovaquia;

y ocuparían un lugar intermedio (de mejor a peor) Chequia, Islandia, España, Australia, Irlanda, Lituania, Portugal, Canadá, Chipre, Japón, Polonia, Grecia, Luxemburgo y Estonia.

16. **Por la violencia de género**, estarían en el nivel máximo de bienestar (de mejor a peor), España, Irlanda, Polonia, Italia, Grecia, Malta, Chipre, Austria, Eslovenia y Croacia; estarían en el nivel mínimo (de peor a mejor), Finlandia, Dinamarca y Letonia; y ocuparían un nivel intermedio (de mejor a peor), Reino Unido, Francia, Bélgica, Luxemburgo, Alemania, Chequia, Eslovaquia, Hungría, Rumanía, Bulgaria, Estonia y Lituania.

17. **Por la erosión del medio ambiente con emisiones de dióxido de carbono**, estarían en el nivel máximo de bienestar (de mejor a peor), Chipre, Malta, Luxemburgo, Letonia, Eslovenia, Croacia, Lituania, Estonia, Irlanda y Suiza; estarían en el nivel mínimo (de peor a mejor), Alemania, Reino Unido, Polonia, Turquía, Francia, España, Chequia, Grecia y Bélgica; y ocuparían un nivel intermedio (de mejor a peor), Eslovaquia, Hungría, Portugal, Suiza, Bulgaria, Finlandia, Noruega, Austria, Dinamarca y Rumania.

18. **Por tasas de desempleo**, estarían en el nivel máximo de bienestar (de mejor a peor), Austria, Alemania, Malta, Luxemburgo, Chequia, Reino Unido, Dinamarca, Países Bajos, Rumania, Estonia y Hungría; estarían en el nivel mínimo (de peor a mejor), Grecia, España, Croacia, Chipre, Portugal, Eslovaquia e Italia; y ocuparían un nivel intermedio (de mejor a peor), Suecia, Bélgica, Finlandia, Polonia, Eslovenia, Francia, Letonia, Lituania, Bulgaria e Irlanda.

19. **Por el trabajo parcial al no conseguir trabajo completo**, estarían en el nivel máximo de bienestar (de mejor a peor), Turquía, Eslovenia, Chequia, Noruega, Estonia, Usa, Luxemburgo, Bélgica, Polonia, Suiza y Hungría; estarían en el nivel mínimo (de peor a mejor), Italia, España, Irlanda, Francia, Australia, Suecia, Grecia y Canadá; y ocuparían un nivel intermedio (de mejor a peor), Austria, Eslovaquia, Alemania, Finlandia, Dinamarca, Reino Unido, Países Bajos, Portugal y Nueva Zelanda.

20. **Por la inactividad juvenil, entre 15 y 24 años, sin estudiar ni trabajar (*ninis*)**, estarían en el nivel máximo de bienestar (de mejor a peor), Luxemburgo, Países Bajos, Dinamarca, Alemania, Austria, Suecia, Chequia y Finlandia; estarían en el nivel mínimo (de peor a mejor), Italia, Bulgaria, Grecia, Croacia, Chipre, España, Rumanía, Irlanda y Hungría; y ocuparían un nivel intermedio (de mejor a peor), Malta, Lituania, Francia, Estonia, Polonia, Bélgica, Reino Unido, Eslovaquia y Portugal.

21. **Por el abandono escolar**, estarían en el nivel máximo de bienestar (de mejor a peor), Rusia, Croacia, Chequia, Grecia y Lituania; estarían en el nivel mínimo (de peor a mejor), España, Malta, Brasil, Rumanía, Portugal e Italia; y ocuparían un nivel intermedio (de mejor a peor), Usa, Suecia, Finlandia, Francia, Países Bajos, Turquía, Alemania y Reino Unido.

22. **Por la población reclusa**, estarían en el nivel máximo de bienestar (de mejor a peor), Noruega, Islandia, Austria, Eslovenia, Suiza, España, Dinamarca, Alemania, Italia, Países Bajos y Malta; estarían en el nivel mínimo (de peor a mejor), Rusia, Lituania, Estonia, Letonia, Finlandia, Bulgaria, Luxemburgo, Rumanía, Bélgica y Turquía; y ocuparían un nivel intermedio (de mejor a peor), Suecia, Chequia, Nueva Zelanda, Australia, Polonia, Francia, Irlanda, Reino Unido, Portugal, Hungría, Croacia, Eslovaquia y Grecia.

23. **Por los homicidios cometidos**, estarían en el nivel máximo de bienestar (de mejor a peor), Islandia, Suiza, Malta, Eslovenia, Alemania, España, Italia, Dinamarca, Luxemburgo, Países Bajos y Austria; estarían en el nivel mínimo (de peor a mejor), Rusia, Lituania, Estonia, Letonia, Noruega, Bulgaria, Rumanía, Croacia y Hungría; y ocuparían un nivel intermedio (de mejor a peor) Reino Unido, Francia, Chequia, Irlanda, Polonia, Eslovaquia, Grecia, Bélgica, Finlandia y Portugal.

24. **Por los suicidios habidos**, estarían en el nivel máximo de bienestar (de mejor a peor), Chipre, Grecia, Italia, España, Malta, Reino Unido, Países Bajos y Portugal; estarían en el nivel mínimo (de peor a mejor), Lituania, Letonia, Hungría, Eslovenia, Estonia, Bélgica, Austria, Finlandia, Francia, Polonia, Bulgaria y Croacia; y ocuparían un nivel intermedio (de mejor a peor) Alemania, Dinamarca, Eslovaquia, Irlanda, Suecia, Rumania, Luxemburgo y Chequia.

25. **Por los gastos militares**, estarían en el nivel máximo (de mejor a peor), España, Japón, Canadá y Alemania; estarían en el nivel mínimo (de peor a mejor), Usa, Rusia, Reino Unido y Turquía; y ocuparían un nivel intermedio (de mejor a peor) Brasil, Italia, Australia y Francia.

26. **Por la suciedad y zafiedad de comportamientos y costumbres**, no siempre desterradas pese al elevado nivel de bienestar social, aunque la contabilidad de estos datos se escurre de las manos si se quiere realizar comparativamente. A esos comportamientos y costumbres inmundos pertenecen el lanzamiento de todo tipo de basuras a la vía pública, las voces y los ruidos en lugares públicos concurridos por ciudadanos amantes del silencio y de las buenas formas, el maltrato de los animales, la entronización de las

competiciones deportivas a tema central de conversación social, la identificación del vencedor como signo de superioridad individual, la burla de las personas poco agraciadas o fracasadas, la prostitución callejera ostentosa, los insultos subidos de tono por discusiones del tráfico rodado, la procacidad de los gestos hacia el prójimo disidente, el alarde en el consumo de sustancias adictivas, etc, etc. El observador de cualquier sociedad del bienestar podrá apreciar fácilmente esos comportamientos y costumbres antes de confirmar o matizar el lugar que le es asignado en la clasificación de grados de bienestar resultantes de las sumas y medias de las veinticinco variables que han sido tenidas en cuenta en el análisis precedente.

III. Las sociedades con mayor grado actual de bienestar social son, por ese mismo orden, los Países Bajos, Alemania, Suecia, Dinamarca, Japón, Islandia, Austria, Noruega, Canadá, Finlandia, Eslovenia, Luxemburgo, Bélgica y Suiza (grado máximo de bienestar social).

Les siguen a cierta distancia, y por orden descendente, Chequia, Reino Unido, Francia, Irlanda, Usa, Australia, Italia, Malta, Nueva Zelanda, España, Chipre y Polonia (grado intermedio de bienestar social).

Y cierran la lista Grecia, Portugal, Estonia, Lituania, Croacia, Hungría, Rumania, Brasil, Rusia, Eslovaquia, Turquía, Letonia y Bulgaria (grado mínimo de bienestar social).

Naturalmente todas esas calificaciones no tienen sentido sino comparativa y convencionalmente. El grado máximo no es en ningún caso el óptimo de bienestar alcanzable en teoría, sino el mayor de los conocidos en la realidad social. El grado mínimo no es desde luego el más bajo absoluto sino, simplemente, el más bajo de entre las treinta y nueve sociedades nacionales comparadas, muy alto sin embargo si se coteja con la situación de bienestar –o de malestar– del resto de las sociedades dejadas fuera del análisis. El grado intermedio, por su parte, solo se explica como un nivel próximo en sus primeros puestos al grado superior, y como un nivel próximo en sus últimos puestos el grado inferior.

## **4. LA SOCIEDAD ESPAÑOLA DEL BIENESTAR SOCIAL A LA ALTURA DE 2015**

### **4.1. Los Derechos cualitativos**

I. La garantía de los derechos humanos en el ordenamiento español guarda sintonía con la de cualquiera de los países más democráticos del mundo, a través de una pluralidad de medios entrecruzados y hasta superpuestos:

1º) La acogida y ratificación de las declaraciones universales de Derechos de alcance genérico y, de ese modo, el art. 10.2 de la Constitución Española de 1978 (CE) eleva la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 a pauta de interpretación imperativa de los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidas (art. 10.2, inciso primero y sentencias del Tribunal Constitucional 120/90, 249/00, 85/03, 7/04). A lo que se une la ratificación de la Convención de Ginebra de 1951 y de su Protocolo de 1967 (BOE 21 de octubre de 1978); la ratificación de los Pactos de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (BOE 2 de abril de 1985, 30 de abril de 1997, 4 de diciembre de 2001 y 29 de enero de 2002) y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas de 1966 (BOE 30 de abril de 1997); y la ratificación de las Convenciones contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de 1984 (BOE 9 de noviembre de 1987) y su protocolo de 2002 (BOE 22 de junio de 2006); la ratificación de la convención marco sobre el Cambio Climático de 1992 (BOE 1 de febrero de 1994) y su protocolo de Kyoto de 1997 (BOE 8 de febrero y 23 de abril de 2005); y para la protección de todas las personas contra las Desapariciones forzadas de 2006 (BOE 18 de febrero de 2011).

2º) La ratificación de instrumentos internacionales de alcance específico, particularmente social, de lo que son buena muestra los relativos a la abolición de la Esclavitud de 1956 (BOE 29 de diciembre de 1956), eliminación de todas las formas de Discriminación racial de 1965 (BOE 17 de mayo de 1969) y su protocolo facultativo de 1999 (BOE 9 de agosto de 2001), organización mundial de la Salud de 1946 y 1959 (BOE 15 de mayo de 1973), estatuto del Refugiado de 1951 y 1967 (BOE 21 de octubre de 1978), eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer de 1979 (BOE 21 de marzo de 1984) y su protocolo facultativo de 1999 (BOE 9 de junio de 2001), derechos del Niño de 1989 (BOE 31 de diciembre de 1990) y sus tres protocolos (BOE 31 de enero y 17 de abril de 2002 y 31 de enero de 2014), derechos de las personas con Discapacidad de 2006 (BOE 21 de abril

de 2008) y su protocolo facultativo de 2006 (BOE 22 de abril de 2008). A lo que se añade la ratificación de 133 Convenios, de los 189 aprobados por la OIT, de los que se mantienen vigentes 94<sup>145</sup>, entre ellos los ocho Convenios fundamentales<sup>146</sup> y los cuatro prioritarios o de gobernanza<sup>147</sup>.

3º) La ratificación de las declaraciones regionales de alcance genérico del Consejo de Europa, así el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y algunos de sus protocolos (BOE 10 de octubre de 1979, 17 de abril de 1985, 30 de septiembre de 1986, 26 de junio de 1998, 12 de enero de 1991 y 6 de mayo y 12 de junio de 1999) y de los Convenios Europeos para la protección personal con respecto al tratamiento automatizado de Datos de carácter Personal de 1985 (BOE 15 de noviembre de 1985), marco para protección de Minorías nacionales de 1995 (BOE 23 de enero de 1998), para la protección de los derechos humanos y la Dignidad del ser humano con respecto a las aplicaciones de la Biología y la Medicina (BOE 20 de octubre y 11 de noviembre de 1999), etc.

4º) La sujeción al Derecho Originario de las Comunidades Europeas (CECA, CEE y CEEA), primero (BOE 1 de enero de 1986), y al posterior Derecho originario de la Unión Europea, al tener España la condición de miembro de pleno derecho de unas y de otra a partir de su adhesión: El

---

<sup>145</sup> Luis Enrique de la Villa Gil (1935), *Editoriales* de los ns. 112 y 117 de la *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, serie *Derecho Social Internacional y Comunitario*, pp. 7 y ss., respectivamente, y las conclusiones de los veinte estudios incluidos en aquéllos.

<sup>146</sup> Los Convenios fundamentales son el nº 29, de prohibición del trabajo forzoso (1929, Gaceta, 14 de abril de 1932); el nº 87, de libertad sindical (1948, BOE 13 de abril de 1977); el nº 97, de negociación colectiva (1949, BOE 13 de abril de 1977); el nº 100, de igualdad de remuneración por igual trabajo (1951, BOE 4 de diciembre de 1968); el nº 105, de abolición del trabajo forzoso (1957, BOE 26 de octubre de 1967); el nº 111, de eliminación de las discriminaciones en el empleo (1958, BOE 4 de diciembre de 1968); el nº 138, de edad mínima (1973, BOE 8 de mayo de 1978); y el nº 182, contra las peores formas del trabajo infantil (1999, BOE 17 de mayo de 2001).

<sup>147</sup> Los Convenios prioritarios o de gobernanza son el nº 81, de la Inspección de Trabajo (1947, BOE 4 de enero de 1961); el nº 122, de política de empleo (1964, BOE 24 de mayo de 1962); el nº 129, de Inspección de Trabajo en la Agricultura (1969, BOE 24 de mayo de 1972); y el nº 144, de Consulta tripartita (1976, BOE 26 de noviembre de 1984).

Derecho originario (TUE, TFUE y Carta de los Derechos fundamentales<sup>148</sup>), más el Derecho derivado (Reglamentos, Directivas, Decisiones, Recomendaciones y Dictámenes, art. 288 TFUE), integran un ordenamiento jurídico regido por un principio de primacía sobre el derecho interno (Declaración 1/2004, de 13 de diciembre, del Tribunal Constitucional), que prevalece, en su ámbito territorial, sobre otros compromisos internacionales

5º) La ratificación de las declaraciones regionales de alcance específico, así la Convención Europea de Asistencia Social y Médica de 1953 y 1981 (BOE 29 de noviembre de 1982), la Carta Social Europea de 1961 (BOE 26 de junio, 11 de agosto de 1980 y 10 de mayo de 1991) y protocolo adicional (BOE 25 de abril y 13 de septiembre de 2000)<sup>149</sup>. También, el Código Europeo de Seguridad Social de 1964 (BOE 17 de marzo de 1995), el Acuerdo Europeo de trabajo de Tripulaciones de Vehículos que efectúan transportes internacionales por carretera de 1970 (BOE 18 de noviembre de 1976), el Convenio Europeo de Seguridad Social de 1972 (BOE 12 noviembre de 1986, 10 de abril de 1989 y 15 de mayo de 1997), el Convenio Europeo sobre Estatuto del Trabajador Migrante de 1977 (BOE 18 de junio de 1983), el Convenio Europeo de Asistencia Social y Médica y protocolo adicional de 1953 (BOE de 17 de febrero y 15 de marzo de 1984), el Acuerdo Provisional Europeo sobre los regímenes de Seguridad social relativos a la vejez, invalidez y los sobrevivientes de 1953 (BOE 21 de marzo y 30 de noviembre de 1984) y la Carta Europea de los Derechos del Niño de 1986 (Doce C 241, de 21 de septiembre de 1992). Para el ámbito regional iberoamericano, el Convenio de Cooperación en Seguridad social de 1978 (BOE de 16 de agosto de 1982), el Convenio de Seguridad social de 1978 (BOE 17 de agosto de 1982) y, sobre todo, el Convenio Multilateral Iberoamericano de 2007 (BOE 8 de enero de 2011).

---

<sup>148</sup> M<sup>a</sup>. Emilia Casas Baamonde (1950), *Los derechos sociales fundamentales. Enfoques nacionales, España*, en Aavv (Coord. Carlos Iribarren Valdés), *Los derechos sociales fundamentales de la Unión Europea*, cit, pp. 101-111.

<sup>149</sup> En cambio, la Carta Social Europea revisada, de 1996, no ha sido ratificada por España: su texto completo se reproduce en el libro de Aavv (Coord. Carlos Iribarren Valdés), *Los derechos sociales fundamentales de la Unión Europea* (Icei, Fundación Friedrich Ebert, Mtas), 2000, pp. 181-207.



6º) Los Convenios internacionales bilaterales suscritos entre España y otros Estados en materia de emigración, seguridad social, cooperación social, cooperación técnica y formación profesional<sup>150</sup>.

7º) Las declaraciones contenidas en la Constitución Española de 1978 (CE), a cuyo tenor la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamentos del orden público y de la paz social (art. 10.1 CE), lo que determina que las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce hayan de interpretarse de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (art. 10.2 CE).

8º) La aprobación de Leyes Orgánicas en desarrollo de los Derechos Constitucionales de naturaleza institucional o de los Derechos Fundamentales y Libertades Públicas, como la General Penitenciaria (1/79), Tribunal Constitucional (2/79 y 8/10), Referéndum (2/80), Consejo de Estado (3/80), Libertad religiosa (7/80), Defensor del Pueblo (3/81), Estados de Alarma, Excepción y Sitio (4/81), Derechos al Honor, Intimidación personal y familiar y a la propia Imagen (1/82), Derecho de Reunión (9/83), Asistencia letrada al Detenido y al Preso (14/83), Derecho de Rectificación (2/84), Iniciativa legislativa Popular (3/84), Asilo y condición de Refugiado (5/84), Procedimiento de *Habeas Corpus* (6/84), Electoral General (5/85 y 8/10), Poder Judicial (6/85, 1/10, 2/02), Derecho a la Educación (8/85 y 2/06), Libertad Sindical (11/1985), Cuerpos y Fuerzas de Seguridad (2/86), financiación de los Partidos políticos (3/87), Publicidad electoral en Radio y Televisión (2/88, 10/91, 14/95), reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (4/88), protección de la Seguridad ciudadana (1/92), Abolición de la

---

<sup>150</sup> Una relación básica en Luis Enrique de la Villa Gil (1935) y Aurora Domínguez González (1947), *Leyes Laborales* (Akal), 2ª ed. 1986, §§ 3 y 4; Luis Enrique de la Villa Gil (1935), Aurelio Desdentado Bonete (1944) y Enrique Juanes Fraga (1950), *Leyes de Seguridad Social* (Akal), 1985, § 3. Posteriormente, Luis Enrique de la Villa Gil (1935), Ignacio García Ninet (1946), Magdalena Nogueira Guastavino (1964), Ricardo Morón Prieto (1964) y Diego de la Villa de la Serna (1972), *Leyes Sociales Internacionales y Comunitarias* (Centro de Estudios Ramón Areces), 1998, vol. II, Anexos 3 y 4. Sobre la primacía del derecho comunitario respecto de las obligaciones del Estado miembro de la UE vinculado por un convenio bilateral de seguridad social, la importante S.TJUE de 15 de enero de 2002 (caso Gottardo).

Pena de Muerte en tiempo de Guerra (11/95), Cláusula de Conciencia de profesionales de la Información (2/97), Régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas (8/98), Protección de Datos personales (15/99), Derechos y libertades de Extranjeros y su integración social (4 y 8/00, 11 y 14/03), Derecho de Petición (4/01), Universidades (6/01), Derecho de Asociación (1/02), Cualificaciones y Formación profesional (5/02), Partidos Políticos (6/02 y 8/07), Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de Discapacitados (51/03), Defensa Nacional (5/05) e Igualdad efectiva de Mujeres y Hombres (3/07).

9º) La salvaguarda de tales Derechos y Libertades por los Tribunales internacionales, cuyas sentencias producen efectos vinculantes en España (respecto de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, así lo resuelven las sentencias del Tribunal Constitucional 78/82, 64 y 245/91, 254/93, 91/00, 240, 313/05, 197/06, 26/14 ). La jurisdicción y los procedimientos a seguir ante dicho Tribunal están reconocidos por España (BOE 15 de octubre de 1990 y 23 de enero de 2001). Y, en el ámbito europeo, la salvaguarda de esos derechos la realiza el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el cual declaró, en la remota sentencia de 12 de noviembre de 1969 (caso Stauder), que los derechos fundamentales forman parte de los principios generales del Derecho comunitario. Además, una serie de sentencias de este Tribunal ha declarado la desviación de regulaciones internas del derecho comunitario<sup>151</sup>.

10º) La salvaguarda de tales Derechos y Libertades, y de todos los derechos constitucionales en general, por el Tribunal Constitucional<sup>152</sup>, emisor de varios cientos de sentencias en su defensa y aplicación, de entre las cuales son referencia orientadora las relativas a los valores superiores del ordenamiento (8/83, 32/85), primacía de las normas comunitarias sobre las internas (28 y 64/91, 130/95, 58/04, 138/13, 26/14 y Declaración 1/04)<sup>153</sup>,

---

<sup>151</sup> Comentario de las más importantes de estas sentencias, en los estudios incluidos en la *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, serie *Derecho Social Internacional y Comunitario*, 2013, nº 102, y mi *Editorial* en pp. 7-11.

<sup>152</sup> Tomás de la Quadra-Salcedo Janini (1974), “El papel del Tribunal Constitucional y de los Tribunales ordinarios en un contexto de tutela multinivel de los derechos fundamentales”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* (Justel), 2015, ns. 53-54, pp. 34 y ss.

<sup>153</sup> El A.TC 86/2011 plantea una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, para determinar si la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE concede al

Estado social (18/84), partidos políticos (3/81, 5/83, 85/86, 56/95, 48/03, 7/04, 68/05), sindicatos (65 y 70/82, 4/83, 20 y 98/85, 39/86, 99/87, 9/88, 101/91, 75 y 183/92, ), huelga (11/81), sujeción de los ciudadanos y poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (21/81, 16/82, 35, 55, 64, 76 y 101/83, 47/85, 81/92), promoción para la libertad e igualdad de los individuos y de sus grupos (19 y 42/82, 3/83, 146/86, 19/89, 216/91), principios de legalidad, jerarquía, publicidad, irretroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables, seguridad jurídica, responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (8 y 15/81, 8/82, 62/84, 66 y 158/85, 42, 108, 147 y 151/86, 34, 99, 122 y 126/87, 179/89, 97 y 210/90, 76, 130, 150 y 227/91, 93/92, 30/96, 181 y 273/00, 234/01, 3 y 96/02, 3/03, 332/05), dignidad de la persona y derechos inviolables inherentes (7/83, 53/85, 73/86, 214/91, 59/93), etc.

11º) La salvaguarda que a tales derechos prestan asimismo los Tribunales ordinarios de todos los órdenes jurisdiccionales, a los que, según el Tribunal competente, el conocimiento de todos los asuntos de legalidad ordinaria e incluso el control de cumplimiento por los órganos españoles del derecho comunitario, en lo que no sean garantías constitucionales<sup>154</sup>. A diferencia del TC, a los tribunales ordinarios si compete aplicar los derechos fundamentales de la Carta de la UE, pues el reconocimiento de los derechos fundamentales del derecho comunitario, cuando apliquen tal derecho, se les impone por la doble vía del art. 10.1 CE y del art. 93 CE y del principio de primacía del derecho comunitario sobre el derecho interno. En todo caso, los Tribunales deben interpretar y aplicar *...las leyes y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos* (art. 5.1 LOPJ). Lo que más o menos vino a resaltar el Comunicado de Jueces

---

derecho de defensa una protección más extensa que la del Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, puesto que el TC no debe aplicar el derecho comunitario sino únicamente la CE, determinante de la S.TC 26/14, con votos particulares discrepantes.

<sup>154</sup> Pedro Cruz Villalón (1946), “Unos derechos, tres Tribunales”, en Aavv, *Transformaciones del Derecho del Trabajo en el marco de la Constitución Española. Estudios en Homenaje al profesor Miguel Rodríguez Piñero y Bravo-Ferrer* (La Ley), 2006, pp. 1005 y ss; en general, Ricardo Alonso García (1962), *El juez nacional en la encrucijada europea de los derechos fundamentales* (Civitas), 2014.

para la Democracia, de 16 de febrero de 2013, tras la promulgación del Real Decreto-ley 3/2012 –actual Ley 3/2012–, declarando que *...nuestra obligación como jueces garantes de los derechos fundamentales de los trabajadores es continuar aplicando las leyes laborales conforme a los principios y valores constitucionales, levantando no pocas suspicacias entre quienes parecían ignorar el tenor legal. Principios y valores constitucionales permisivos de las protestas personalizadas del tipo de los escraches, enjuiciados ya por los tribunales como ...mecanismos ordinarios de participación democrática en la sociedad civil y expresión del pluralismo de los ciudadanos ...* Es cierto que el juez que incurra en parcialidad y favorezca a uno de los litigantes por motivaciones, sean las que sean, alejadas del ordenamiento jurídico, traiciona la función judicial y no merece tener encomendada tan alta responsabilidad. Cosa bien distinta es que el juez actúe, en la interpretación y aplicación de las leyes y reglamentos, volcando su inteligencia y su vocación en expresar todo el jugo del orden suprallegal, al que pertenece la cláusula de estado social y democrático de derecho y el compromiso de remoción de los obstáculos a la libertad e igualdad de los ciudadanos. Un orden constitucional que no es coextenso con la letra de la Constitución misma, sino que la excede ampliamente al integrarse aquella por la declaración universal de derechos humanos, y por los tratados y acuerdos internacionales ratificados por España, en particular los de la familia de las Naciones Unidas, los de la Unión Europea y los del Consejo de Europa<sup>155</sup>.

II. Este tejido impresionante que forman las normas, las instituciones y las decisiones de los órganos competentes, dedicado a la defensa de los derechos humanos, obliga a descartar que el derecho positivo español que se contiene en las leyes, en las costumbres y en los principios generales del Derecho, pueda formar un ordenamiento ilegítimo, injusto e inmoral. Y, desde luego, constituye el presupuesto cualitativo imprescindible para el reconocimiento de un efectivo respeto a los derechos humanos, cumpliéndose de ese modo el requisito cualitativo o jurídico para el reconocimiento de la sociedad española del bienestar. Solo con referencia a la Constitución de 1978, las garantías prestadas son genéricas (arts. 9.2 y 14, inciso primero) y específicas para las

---

<sup>155</sup> Un repertorio de sentencias de diversos órdenes jurisdiccionales sobre la aplicación de los compromisos internacionales contraídos por España y de los principios y derechos constitucionales, con desbordamiento de la legalidad ordinaria, en Luis Enrique de la Villa Gil (1935), “Reformas económicas y reformas ideológicas”, en AA.VV. [Dir. Ignacio García-Perrote Escartín (1956) y Jesús R. Mercader Uguina (1963)], *Las reformas laborales y de seguridad social* (Lex Nova/Thomson Reuters), 2014, pp. 20-22.

rentas suficientes (arts. 35.1, 40.1, 41 y 131.1), la alimentación (arts. 43 y 51), la vivienda (art. 47), la educación de los hijos (art. 27, en particular apartados 3 y 7) y el ocio (arts. 40.2, 43.3, 44.1, 45.1 y 46).

El art. 9.2 es, sin duda, el más importante precepto social de la Constitución española, inspirado en el art. 3 de la Constitución italiana de 1947. El art. 14 obliga a diferenciar cuidadosamente sus dos incisos, el primero que garantiza a todos el derecho subjetivo a un trato igual en iguales supuestos de hecho, excepcionado solo por razones objetivas y razonables de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados y proporcionados al caso concreto (S.TC 200/2001, de 4 de octubre). Y su inciso segundo, extendido únicamente a las personas que se encuentran en determinadas condiciones o circunstancias personales o sociales, colocadas históricamente en situaciones desventajosas y contrarias a la dignidad. Cualquier discriminación que sufran estas personas –por razones ... *de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social*<sup>156</sup> habrán de ser repudiadas en las sociedades del bienestar, enjuiciadas con un canon de proporcionalidad muy riguroso (SS.TC. 75/1983, de 3 de agosto, 229/92, de 14 de diciembre, 126/1997, de 3 de julio, etc.).

En cuanto a la protección genérica y específica de la salud, se encuentra la primera en los arts. 9.2 y 14, inciso primero y, la específica, en los arts. 40.2, 43 y 50, párrafo segundo.

Respecto de la protección genérica y específica de las personas más débiles y desfavorecidas, la Constitución brinda la protección genérica en los arts. 9.2 y 14, incisos primero y segundo, y la específica diferenciada para las mujeres (arts. 21.1 y 35.1), jóvenes (arts. 39 y 48), mayores (art. 50, párrafo primero), discapacitados (art. 49), penados (art. 25.2), extranjeros y emigrantes (arts. 13 y 42), y pobres y excluidos (arts. 41, 43 y 50, párrafo segundo).

III. Otra cosa es el comportamiento de los derechos humanos en la práctica. En ese plano empírico hay que lamentar el extraño y perverso efecto igualitario de los ricos y de los pobres entre sí mismos, pero no el acercamiento entre los ricos y los pobres que

---

<sup>156</sup> *Numerus apertus*, pues, que permite la equiparación de otras diversas, como por ejemplo la edad, lo que sirve tanto para menores como para mayores que hayan superado ciertas cotas; la doctrina del TC es reiterada en esa interpretación, en sentencias 75/1983, de 3 de agosto, 190/2005, de 7 de julio, 280/2006, de 9 de octubre, 79/2011, de 6 de junio, etc. También sentencia de la Gran Sala del TJUE de 19 de enero de 2010 (caso Kükükdveci), interpretando el art. 21.1 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

era el efecto pretendido por el art. 9.2 CE. Como dicen los anglosajones ...*pocos ganadores y muchos perdedores...* que abre una sima ancha y profunda entre dos poblaciones del mismo país, incurriendo en lo que Habermas (1929) bautizó como *ceguera social del derecho formal*. Porque la crisis iniciada en el 2008 ha supuesto no solo pobreza sino, antes que ella todavía, desigualdad, un fenómeno que contextualiza la tantas veces oída frase del empresario e inversionista Warren Buffet (1930) ...*¡la lucha de clases existe y la han ganado los ricos!*<sup>157</sup>... Un reconocimiento inevitable a fuer de sinceros que no alcanza a descalificar el general respeto por los derechos humanos y que, a la vista de la pausada pero cierta recuperación de la economía, abre la esperanza a una corrección paulatina de tan deleznable situación social.

#### **4.2. Los Derechos cuantitativos**

I. No es esta la ocasión adecuada para proceder a un análisis de cada uno de los datos que forman parte de la estructura social de España, ni siquiera de la referencia a las estadísticas disponibles sobre la regresión padecida a partir del año 2008<sup>158</sup>, evidentemente oscilantes con el paso del tiempo en cuanto a los detalles que en ellas se contienen. Más que las tasas del momento sobre esto o sobre aquello, traídas de la mano por reformas sociolaborales revisables a medio plazo, conviene referirse, siquiera de pasada, a defectos de organización poco disculpables a la altura de 2015, por ejemplo:

1º) La financiación de la seguridad social basada únicamente en las aportaciones de empresas y de trabajadores, con una sostenibilidad pendiente de la demografía y, muy en especial, de la natalidad, excesivamente baja en España. Su importancia es decisiva en verdad, aunque parezca excesiva la receta de Philip Longman (1956),

---

<sup>157</sup> Recomendables los libros de Marco Revelli (1947), *La lucha de clases existe y ¡la han ganado los ricos!* (Alianza Editorial), 2005, traducción española de Alejandro Pradera (1960); Thomas Piketty (1971), *La economía de las desigualdades* (Anagrama), 2015, traducción castellana de M<sup>a</sup>. Paz Georgiadis (1973); Antón Losada (1966), *Los ricos vamos ganando* (Deusto), 2015.

<sup>158</sup> Un resumen de males y de posibles remedios paliativos en Luis Enrique de la Villa Gil (1935), *El Derecho del Trabajo a mis ochenta años*, cit, en particular pp. 118-125, para los primeros, y 125-133 para los segundos.

¿Qué es eso del Estado del Bienestar y cómo se mide, histórica y económicamente?

...el declive global de las tasas de natalidad es la fuerza más poderosa para la sostenibilidad de la economía de las naciones y para el futuro de las sociedades del siglo XXI<sup>159</sup>...

2º) Los palos de ciego de la organización de los servicios de empleo, con oficinas públicas de intermediación de ineficacia probada y reconocida por los propios poderes públicos.

3º) El modelo de contratación laboral incapaz de superar la paradoja de convertir la regla general de la indefinición de los contratos que la ley impone, en verdadera excepción en la realidad social de cada día, con el fenómeno inverso, asimismo tolerado, de que la teórica contratación temporal excepcional se erija en el modo habitual de contratar.

4º) La inexistencia de un modelo cierto de protección contra el desempleo, padeciendo el establecido de numerosos defectos de bulto, con las penosas consecuencias conocidas respecto de la desprotección extendida de los parados de verdad y de la ignorancia de las bolsas inmensas de fraude; la despreocupación por el desempleo de larga duración, del desempleo de familias enteras, de los jóvenes, de las mujeres, de los discapacitados, de los mayores, a los que sirve de poco la defensa genérica de sus derechos constitucionales (S.TC 66/2015, de 13 de abril, por ejemplo). Quizá uno de los grandes límites al requisito cuantitativo de la sociedad española del bienestar se halle en la asimilación social de una tasa de paro insoportable, una situación merecedora de ser llamada la *monstruosidad de lo normal*<sup>160</sup>.

5º) La ausencia de un sistema vertebrado de asistencia social que cierre el modelo español de protección social, junto a los sistemas nacionales de seguridad social y de salud<sup>161</sup>.

---

<sup>159</sup> *The Empty Cradle : How Falling Birthrates Threaten World Prosperity and what to do about it* (Nueva York, Basic Books), 2004.

<sup>160</sup> Expresión presente en los cuentos laborales publicados por Isaac Rosa (1974) en su libro *El puto jefe* (La Marea), 2015.

<sup>161</sup> Luis Enrique de la Villa Gil (1935), "El modelo constitucional de protección social" (segunda versión), en *Aranzadi Social*, 2004, nº 3, pp. 41-72; y el reciente análisis de CC.OO sobre *El sistema de protección social en España 2015*, separata de los Cuadernos de Información Sindical.

6º) La impasibilidad ante el crecimiento descontrolado de la pobreza y de la exclusión social<sup>162</sup>, agravada en buena medida por la ausencia del sistema vertebrado de asistencia social.

7º) El sometimiento de la educación de la juventud a reformas encadenadas de fundamento ideológico, impuestas por el partido en el poder, con grave resentimiento de la formación de los alumnos en todos los niveles, particularmente en el secundario, causante sin duda de una tasa de abandono escolar desconocida en las sociedades del bienestar.

8º) La organización carente de realismo de la formación profesional reglada, por su desconexión de la realidad social, y el escándalo de la formación profesional ocupacional, con la intervención vergonzante de los interlocutores sociales.

9º) La paciente espera a que los grandes números de la economía sumergida se sustituyan por otros más favorables a la distribución equitativa de las rentas, sin adoptar frente al descontrol establecido medidas valientes y heterodoxas, únicas capaces de luchar contra un fenómeno ambivalente, pues a sus males reconocidos une la virtud de suavizar los riesgos de ruptura de la paz social.

10º) El incremento temerario de la Deuda pública disparada ya por encima del 100% del PIB y el mantenimiento del Déficit público en cifras crecientes (un 12,7% por encima en el primer trimestre de 2015, respecto del primer trimestre de 2014), con incumplimiento de los compromisos de su reducción progresiva.

II. Estos defectos inocultables y necesitados de urgentes medidas correctoras, no quiebran empero el requisito cuantitativo o económico que requiere la sociedad española del bienestar social. En el análisis de medición llevado a cabo en este estudio, el puesto conseguido por España, entre las 39 sociedades de mayor bienestar social en el mundo, ha sido el 23 y el 16 entre las 28 sociedades que forman la Unión Europea. Utilizando un criterio escolar, el resultado de las 25 calificaciones realizadas, sería de 3 matrículas de honor, cuatro sobresalientes, 5 notables altos, 3 notables bajos, 6

---

<sup>162</sup> AA.VV. [Coord. Eva M<sup>a</sup>. Blázquez Agudo (1970)], *El trabajador pobre como centro de gravedad de la prevención de la exclusión social* (Bomarzo), 2015, en particular los trabajos de Julio Alguacil Gómez (1964), a las pp. 9-34 y de Gema Quintero Lima (1976), a las pp. 85-104.



*¿Qué es eso del Estado del Bienestar y cómo se mide, histórica y económicamente?*

suspensos y 4 suspensos infamantes. Numéricamente la nota obtenida sobre 10 sería de 6,04 puntos, un holgadísimo aprobado.

Luis Enrique de la Villa Gil  
Catedrático Emérito de Derecho del Trabajo y Seguridad Social  
por la Universidad Autónoma de Madrid.  
Abogado, Socio de Roca Junyent  
lev@abogadosvs.com

# LA CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR DESDE LA PERSPECTIVA ECONÓMICO-EMPRESARIAL

SANTIAGO GARCÍA ECHEVARRÍA

*Catedrático em. de Política Económica de la Empresa*

*Prof. Honorífico de la Universidad de Alcalá*

*Instituto de Dirección y Organización de Empresas (IDOE)*

Fecha de recepción: 12-5-2015

Fecha de aceptación: 25-5-2015

**SUMARIO:** 1. ACOTACIONES PREVIAS. 2. LA DIMENSIÓN SOCIETARIA DE LA ECONOMÍA. 2.1. Economía en la sociedad: exigencias y criterios. 2.2. Conceptualización de lo económico y de lo social (societario). 2.3. Política social en la dinámica económico-societaria. 3. DESARROLLO INTEGRAL DE LA PERSONA EN EL ORDENAMIENTO ECONÓMICO-SOCIETARIO. 3.1. Papel de la persona en la economía. 3.2. Exigencias económico-societarias para el desarrollo de las personas. 3.3. Empresa y política social: clave del desarrollo económico-societario. 4. NECESIDAD DE UN ORDENAMIENTO ECONÓMICO-SOCIETARIO DE UNA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO. 4.1. Principios básicos del ordenamiento de una economía social de mercado. 4.2. Exigencias de un sistema de valores que configure las actuaciones económicas. 4.3. Consideraciones para impulsar la dimensión societaria de la economía y de la empresa. 5. EL FUTURO DEL *ESTADO DE BIENESTAR* ORIENTADO A LA PERSONA. 5.1. Sobre el actual debate mercado-estado en una economía social de mercado. 5.2. Necesidad de una respuesta integradora de lo económico y de lo societario. 5.3. Papel clave de la empresa para configurar el desarrollo de la persona. 6. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS. 7. BIBLIOGRAFÍA.

**RESUMEN:** Pocos conceptos como el de *Estado de Bienestar* presentan dificultades para su definición, medición e interpretación. Sin embargo, constituye una de esas referencias que con frecuencia se usan en el plano político-societario con una amplia ambigüedad pero con impacto socio-político en la praxis. En la teoría la Economía del Bienestar tiene una antigua referencia significativa que acompaña el

siglo XIX y se materializa en el siglo XX en las dimensiones que afectan a la política social y a los sistemas de la seguridad social.

La dimensión económico-empresarial es la que no está suficientemente reflejada en el concepto actual de Estado de Bienestar, lo que se refleja de forma negativa en las circunstancias de la crisis financiera y económica. Para ello se precisa de un orden económico que asegure la inclusión de la persona, que se oriente al desarrollo de la misma en el marco de una economía eficiente. La empresa juega un papel decisivo para la realización de este desarrollo. La política social precisa, por otra parte, de un orden económico que dé respuesta al desarrollo de la persona.

**ABSTRACT:** Few concepts like that of “Welfare State” are so difficult to define, measure and interpret. It is, nonetheless, a frequently-used reference on the politico-social view and also one that is pregnant with ambiguity. Yet it is also one that, in practice, has a sociopolitical impact. The welfare economic theory was already a significant reference in the 19th century, finally materialising in the dimensions that affect social policy and social security systems in the 20th century.

It is the entrepreneurial-economic dimension that is not sufficiently reflected in the present concept of the Welfare State, something which is, however, reflected negatively in the circumstances surrounding the financial and economic crisis. This is an economic order oriented towards the development of the individual within the framework of an efficient economy. Businesses play a decisive role in bringing about such development. Social policy requires an economic order capable of responding to the need for individual development.

**PALABRAS CLAVE:** economía social de mercado, desarrollo integral de la persona, fines de la economía, dimensión societaria de la economía, principio de competencia.

**KEYWORDS:** social market economy, integrated development of the individual, economy’s goals, economy societal dimension, competition principle.

## 1. ACOTACIONES PREVIAS

Con cierta frecuencia histórica se replantea el tema de la crisis del Estado de Bienestar. No es nueva esta situación, pero lo que sí es diferente son los motivos, las circunstancias que inducen a plantearse este tema<sup>1</sup>. El paso del capitalismo de la era de la industrialización a un sistema mixto de una economía de mercado y el Estado de Bienestar se ha ido desarrollando en diferentes países de forma continua y generalizada en su actual formato societario y político. Los aspectos del bienestar han ocupado durante una larga trayectoria a la ciencia económica centro-europea (*Wohlstandsökonomik*) tanto en su aspecto amplio, centrado en los problemas del incremento del bienestar en el marco de la realidad socio-económica, como en un sentido estricto en lo referente -desde la doctrina- a la economía en la sociedad con especial atención a los objetivos y a los medios correspondientes. Con Pigou se genera principalmente este marco teórico: por un lado se crea la “*old welfare Economics*” y por otro la “*New Welfare Economic*”, que se ocupa fundamentalmente de la adecuación de la Producción y del intercambio<sup>2</sup>. No se va a entrar aquí en este debate teórico, como tampoco en el análisis del concepto del Estado de Bienestar<sup>3</sup>, “*Welfare State*”, concepto que con la denominación «*Wohlfahrtsstaat*» se utiliza mucho tiempo antes en Alemania que en Inglaterra. Se extendió en Alemania en los años setenta del siglo XIX bajo la orientación de los “*Kathedersozialisten*”, que constituyó la base para su aplicación práctica por Bismarck iniciando los sistemas de Seguridad Social. Así mismo, con cierta similitud, Fabienn, Pigou y Hobbause plantean este principio, aunque es Beveridge quien lo aplica en la práctica.

Se trata de cómo resolver la relación entre política económica y política social en una sociedad. A partir de Keynes se plantea el papel interventor clave del Estado,

---

<sup>1</sup> Es interesante observar hoy la crisis en los años setenta y ochenta, por ejemplo con una clara referencia al impacto de un proceso de transformación industrial y las nuevas necesidades de la sociedad, situación en muchos aspectos con parecidos síntomas a los actuales, pero ciertamente en otras dimensiones. Ver B. STRUMPEL, *Die Krise des Wohlstands*, Kohlhammer, Stuttgart, 1977.

<sup>2</sup> Ver el análisis de este proceso del pensamiento económico y su impacto en la acción económica en W. WEBER. y R. JOCHIMSEN, *Wohlstandsökonomik*, en “*Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*”, tomo 12, Ed. Gustav Fischer, Stuttgart, 165, p.346.

<sup>3</sup> Véase a esta respuesta a F. A. VON HAYEK, *Die Verfassung der Freiheit*, J.C.B. Mohr, Tubinga, 1971, p.328.

planteamiento que entra en crisis en los años setenta, generándose una creciente intervención en las situaciones de recesión y disparando el gasto público. Por una parte se encuentra el debate “mercado versus Estado” y por otra, en la actualidad, el creciente endeudamiento de los Estados como consecuencia del gasto social. Los problemas que hoy convergen en este contexto del “Estado del Bienestar” son muchos. Exige replantear cómo debe concebirse la economía en la sociedad, de forma que las personas se desarrollen.

Se puede aseverar que la construcción teórica y práctica de la organización económica debe replantearse. Lo que ha de plantearse no son solo las “partes” de un todo -sistema económico y Estado de Bienestar-, sino el “todo”, esto es, cual debe ser el ordenamiento económico-societario que permita el desarrollo integral de las personas.

Son dos los aspectos de referencia que vamos a considerar. Por un lado, la necesidad de orientar la economía al desarrollo de la persona: “la dignidad de cada persona humana y el bien común son cuestiones que deberían estructurar toda política económica, pero a veces parecen solo apéndices agregados desde fuera para completar un discurso político sin perspectivas, ni programas de verdadero desarrollo integral. La crisis financiera que atravesamos ha olvidado que en el origen hay una profunda crisis antropológica: la negación de la primacía del ser humano”<sup>4</sup>. Por otro lado, Erhard<sup>5</sup> ya planteó en su día que una economía debe concebirse bajo la asunción de “valores y convencimientos”, esto es, debe configurarse el “sistema de valores”, ya que los “valores” son propiedades inherentes de la existencia humana y la existencia de una “jerarquía de valores” no puede seguir siendo omitida en el análisis científico<sup>6</sup>. Esta referencia define la base de la interpretación de una Economía Social de Mercado<sup>7</sup>, planteamiento teórico que corresponde a un ordenamiento societario de la economía. La propia referencia del Papa se remite a esta concepción que va más allá del Estado de Bienestar, es una nueva concepción de la Economía para el desarrollo de la persona en

---

<sup>4</sup> SANTO PADRE FRANCISCO, “*Exhortación Apostólica Evangelii Gaudium*”, Tipografía Vaticana, Vaticano, 2013, p. 2013.

<sup>5</sup> J. JESKE, (2013) “*Erinnert euch an Ludwig Erhard*”, en FAZ, núm.48, p.31, 1 Diciembre 2013, p.12.

<sup>6</sup> A. MÜLLER-ARMACK, “Die zentrale Frage alle Forschung: Die Einheit von Geistes- und Naturwissenschaften”, en ORDO, tomo 28, pp.13-23.

<sup>7</sup> CARDENAL REINHARD MARX, “¿Hacia una Europa Social?”, en: Documentos a Debate núm.67/2014, IDOE, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, 2014, p.3.

el contexto de su responsabilidad societaria<sup>8</sup>. Lo que está en crisis es la propia concepción de la Economía tanto en la praxis como en la teoría y, en particular, el rol de la política social en el contexto societario.

## **2. LA DIMENSION SOCIETARIA DE LA ECONOMÍA**

### **2.1. Economía en la sociedad: exigencias y criterios**

Cuando se plantea la cuestión actual sobre el Estado de Bienestar no nos encontramos solo ante el difuso problema de definir qué es<sup>9</sup>. En nuestros días, se trata también de un problema presupuestario por un lado y de una manera difusa y confusa de entender el papel de la persona en la sociedad, y de una conceptualización errónea de la dimensión societaria de la economía. Hay un grave problema conceptual del que derivan los problemas actuales en el ordenamiento económico de la sociedad.

Los fines últimos de la economía se encuentran en la sociedad: en el desarrollo integral de la persona. Aquí radica el proceso de la fundamentación ética de la economía

- i. La economía debe dar respuesta a las necesidades de las personas para impulsar su desarrollo integral y cooperar al desarrollo de los demás (bien común) y debe hacerlo
- ii. disponiendo eficazmente de los recursos escasos disponibles (productividad).

Aquí arranca la dimensión ética de la economía, esto es, la dimensión societaria de la economía. Este desarrollo de la persona descansa en su propia dimensión, en el desarrollo de sus potenciales, de sus competencias, de su cooperación con los demás y del uso eficiente de los recursos. A partir de este fundamento se constituye la economía orientada a la persona implicando su desarrollo como pilar básico tanto en la “lógica económica” como en la “lógica societaria”. Es por lo que el objetivo de la economía “es

---

<sup>8</sup> S. GARCÍA ECHEVARRÍA, “¿Hacia una Economía Social de Mercado? La dimensión Societaria de la Economía: su articulación y desarrollo”, en *Conferencias y Trabajos de Investigación*, núm. 365, IDOE, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, 2014, p.3

<sup>9</sup> “Contra el Estado de Bienestar no se puede argumentar por qué esta expresión no define ningún determinado sistema “...” bajo este concepto se entiende una mezcla de muchos elementos diferentes e incluso elementos contradictorios...” F.A. HAYEK, *Die Verfassung der Freiheit*, J. C.B. MOHR (Paul Siebeck), Tubinga, 1979, p.330.

satisfacer las necesidades individuales y colectivas de todos los miembros de la Sociedad para lograr el desarrollo humano, esto es, el bien común”<sup>10</sup> que interpretada desde la perspectiva empresarial implica: “me declaro a favor de la afirmación de que la finalidad de la economía no está en la economía misma, sino en su contribución humana y societaria...”<sup>11</sup>.

Por consiguiente, la economía es una parte relevante de la sociedad y en ella descansan los “fines” que persigue. Tenemos, por tanto, “lo económico”, por un lado, pero emplazado en la dimensión de “lo societario”, de la persona, por el otro lado.



Figura 1

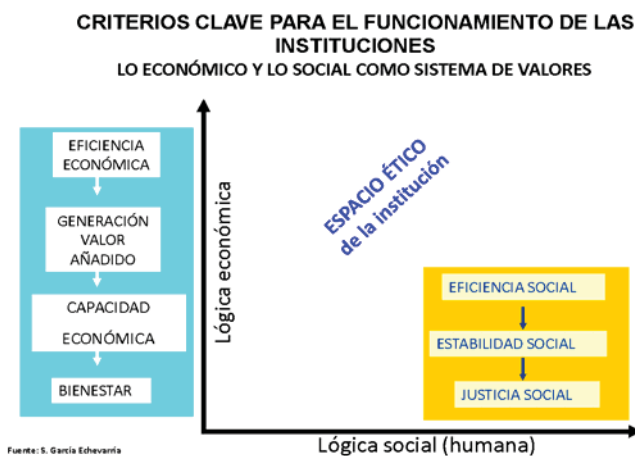
Es la persona la que incide en la disposición de los recursos, configura el “sistema de valores” sobre el que se centra y realiza la toma de decisiones, dentro de una Cultura y de una “jerarquía de valores”. Pero su objetivo final es lograr el desarrollo integral de la persona, impulsar su desarrollo, sus competencias para garantizar su futuro merced a las posibilidades que se dan en esa sociedad, haciendo un uso eficiente de sus competencias, contribuyendo al desarrollo de los demás. Con ello se sientan las bases tanto de una “eficiente coordinación económica” como de su contribución a la estabilidad de la sociedad.

<sup>10</sup> A. F. UTZ, *Ética Económica*, Unión Editorial, Madrid, 1998, p.26.

<sup>11</sup> H.P. KEITEL, “El futuro de la economía de mercado”, en *Documentos a Debate*, núm. 26, IDOE, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, 2009, p.4.

## 2.2. Conceptualización de “lo económico” y “lo social” (societario)

El rol de la persona en el contexto económico-societario consiste, por un lado, en disponer de libertad y, por otro, en la asunción de la responsabilidad correspondiente a la hora de elegir -economía es elección- entre aquellos procesos de coordinación que considera más adecuados para impulsar su desarrollo (crecimiento) y su cooperación con los demás. De esta libertad de elección depende el éxito de la economía al involucrar a la persona, tanto en su dimensión individual como institucional, en el proceso de cooperación que se le ofrece para contribuir a su propio desarrollo en base a su cooperación (creación de instituciones) con bajos costes de coordinación económica. De una forma gráfica, se trata de crear un espacio de libertad determinada por la lógica económica y la lógica social en el que la persona elige su desarrollo en el marco de esa sociedad.



**Figura 2**

Esta es la realidad en la que se desarrolla la persona y la economía. Son ambas partes constitutivas de la sociedad, espacio que se asienta en un sistema de valores. Es por lo que Erhard coincide, como se ha señalado, que son “los valores y los convencimientos” los que llevan a las personas a asumir con responsabilidad el ejercicio de la libertad de elegir. No se puede separar lo económico de lo societario, pues aquí está la persona, aquí están sus fines, con los que construye su acción



económica dentro de esos valores, principios y reglas con las que actúa en torno a su propio desarrollo y a su contribución al desarrollo de los demás.

Con referencia al tema del Estado de Bienestar no se puede separar “lo económico” de “lo social”<sup>12</sup>. No son dos presupuestos distintos, no hay más que un objetivo final: el desarrollo integral de la persona, su desarrollo en competencia y en su contribución a los demás. Es la persona, su crecimiento y su valor, la clave de toda acción humana; no puede ser identificada por una de las partes, sino que ambas son la realidad en la que hay que incluir a la persona para integrarla en la sociedad.

### 2.3. Política Social en la dinámica económico-societaria

En la era industrial<sup>13</sup> se implican los Estados en el desarrollo de la política social, orientada a dar una respuesta a las necesidades de las personas que por diversos motivos no tienen acceso a los recursos necesarios para su desarrollo. Hasta nuestros días, se trata de asumir de forma sistémica mediante sistemas de Seguridad Social la contribución definida por el Estado, en las más diversas formas institucionales y organizativas, para atender a las necesidades de las personas que precisan de recursos. Desde los sistemas determinados por el Estado mediante transferencia a las diversas formas de subvenciones etc., que contribuyen de forma normativa o causal en determinadas circunstancias. Durante muchas décadas se ha considerado a la Política Social como área específica de la política<sup>14</sup>. Lo social se ha definido como la contribución del Estado para regular una parte importante de los derechos de los ciudadanos establecidos según normativa -pensiones, enfermedad, educación etc. Así, se encuentra fuertemente asentado en los procesos de desempleo y subsidios en circunstancias concretas, orientado a subsanar las dificultades de las personas que han sido “excluidas” del trabajo por otros motivos personales como enfermedad, entre otros.

La “política social”, concepto que se establece como tal con la realización de la revolución industrial, asume muy diversas concepciones en el trascurso posterior, constituyendo entonces un amplio sector de medidas institucionales que se han ido implicando en los sistemas económicos de mercado. Así, la política social está

---

<sup>12</sup> Ver F.A. HAYEK, “Libertad y responsabilidad son inseparables”, en *Die Verfassung der Freiheit*, cit., p.89.

<sup>13</sup> L. VON WIESE, *Sozialpolitik (III): Sozialpolitik als Wissenschaft*, en *Hardwörterbuch der Sozialwissenschaften*”, tomo 9, Ed. Gustav Fischer, Stuttgart, 1964, p.547.

<sup>14</sup> L. VON WIESE, *Sozialpolitik als Wissenschaft*, cit., p.548.

estrechamente vinculada al propio contexto empresarial, tal como se percibe en la realidad. Y es, como se ha señalado anteriormente, una parte relevante de los presupuestos del Estado y, al mismo tiempo, implica a la actividad empresarial de forma relevante.

El núcleo es la persona y la configuración, en mayor o menor medida, de cómo compensar los riesgos en las diferentes acciones su desarrollo, todo ello en el marco de una articulación solidaria del Estado para asegurar el cubrimiento de las necesidades de las personas.

Pero en la actual evolución de los procesos económicos y técnico-tecnológicos cambia de manera relevante la acción económica de la persona. La preocupación básica es cómo se asegura -en el propio proceso de coordinación económica- el desarrollo de la persona; cómo se evita su exclusión; cómo y de qué depende que la persona pueda desarrollar sus competencias de forma que asegure tanto su crecimiento como su valor cooperando con los demás (bien común).

Es la persona misma la que puede y debe impulsar su desarrollo, sus competencias, así como su disposición a cooperar de forma que las utilice eficientemente. Teniendo en cuenta los procesos de cambio tecnológico-organizativo y económico-social, debe implicarse el desarrollo integral de la persona en los procesos de coordinación económica, siendo su capacidad de generar nuevas competencias las que contribuyen a su desarrollo personal y el de los demás.

La persona se desarrolla, crece, genera su futuro en los propios procesos de cooperación económica implicados en la coordinación económica con sus competencias. El desarrollo integral de la persona se genera, en primer término, en el trabajo<sup>15</sup> y aquí hay que generar su inclusión, en primer término, pues la persona no se desarrolla en la exclusión de los procesos económicos. Los subsidios pueden y deben ayudar a las personas en estas circunstancias pero la persona no se desarrolla, se le está excluyendo y no responde al desarrollo de sus competencias. Es un proceso de destrucción. Y esto implica impulsar un tratamiento integral de la economía en su dimensión societaria, ya que implica a la persona y a las instituciones económicas y políticas para articular las condiciones que hagan posible el desarrollo integral de la persona. Esto implica de forma decisiva a la empresa y al marco económico-social en el que se desarrolla la persona.

---

<sup>15</sup> S. GARCÍA ECHEVARRÍA, “El factor trabajo, recurso privilegiado. Dimensión técnico-productiva y dimensión Humana”, en *Conferencias y Trabajos de Investigación*, núm. 369, IDOE, Universidad de Alcalá, 2014, p.7.

La eliminación de barreras, que son muchas y con frecuencia insalvables, permite recuperar la persona, en particular, en lo que afecta además al cambio demográfico y del propio sistema de valores<sup>16</sup>.

La clave está hoy en el ordenamiento económico-societario y en el planteamiento del ordenamiento empresarial, que integren en sus diseños organizativos a las propias personas y a su desarrollo en el futuro, por su propia dinámica generadora, renovadora de competencias, de sus valores de cooperación y de eficiencia en el uso de sus recursos y su contribución al uso de los recursos de las competencias de los demás.

### **3. DESARROLLO INTEGRAL DE LA PERSONA EN EL ORDENAMIENTO ECONÓMICO-SOCIETARIO**

#### **3.1. Papel de la persona en la economía**

El eje central de la economía es la persona, tanto como destinataria de su contribución que como agente básico de la acción económica. La pobreza de la corriente neoclásica es el dominio de una economía sin la persona, sin su actor principal inmerso en la sociedad que fundamenta con sus valores el espacio ético-económico en el que tiene lugar la acción económica. Desde la antropología la persona dispone de potenciales, competencias que puede desarrollar y con ellas trata de cubrir sus necesidades vitales y culturales. Depende de su desarrollo, de su crecimiento, pero el valor de sus competencias depende de su disposición a cooperar con los demás. Esta disposición a cooperar con los demás, esta disposición y capacidad de cooperar es la que da valor a sus competencias, lo que le permite su desarrollo, su crecimiento. Lo cual implica entrar en los procesos de coordinación económica con los demás. Y es precisamente aquí donde se inicia la realidad de la economía: en la configuración de un proceso de coordinación económica.

---

<sup>16</sup> Véase la problemática de muchos países industriales. Un ejemplo preciso lo facilita la situación de Japón. Véase G. DESVAU, J. WIETZEL, T. KUWABARA, et al, "The future of Japan: Regniting productivity and Growthly, en *McKindsey Global Institute*, nueva York, 2015, p.103 ss.



Figura 3

La base de la inclusión de la persona es la disposición de competencias que le permiten incluirse en los procesos de coordinación económica.

En primer lugar, la persona es la que tiene que configurar en libertad sus competencias y cooperar en un marco, en una organización económica. Las formas en las que las personas pueden articular estos procesos de coordinación económica son múltiples y definen tanto los espacios disponibles para ese proceso de coordinación como los sistemas de valores y formas organizativas que se imponen.

En el gráfico 3 se distinguen solo dos formas:

- i. la contractualista, corriente predominante en economía y
- ii. la basada en compartir valores.

La primera establece un orden contractual, esto es, vía contratos se establecen las relaciones de coordinación económica en el ámbito de una institución de coordinación clave que es el mercado, con una clara dimensión individual y en el ámbito del sistema de precios. La segunda implica la integración de la persona en el sistema de valores compartidos que facilita la cooperación de la persona generando bajos costes de coordinación económica para compartir las competencias, impulsando el bien común, la contribución para el desarrollo de los demás, lo que facilita la creación de las instituciones como producto de esta cooperación: por ejemplo, la empresa.

Son formas distintas que configuran las instituciones, motivan a las personas, generan la estabilidad personal, la percepción del futuro, el contexto laboral, etc., esto es, la percepción de la posibilidad de desarrollo de sus competencias en el proceso de futuro.

En estas empresas, Instituciones, se genera confianza, disposición a cooperar, innovación, estabilidad social y otras formas de concebir a la persona en los procesos de coordinación económica. La persona asume con responsabilidad su desarrollo

anclado en una organización en la que comparte valores, lo que le permite, consecuentemente, compartir objetivos finales con el fin de cooperar eficientemente en el uso de las capacidades y de los recursos. Si no se comparten valores, y estos no son los valores societarios, no se confía en el desarrollo personal, estos procesos no tienen lugar en el propio contexto institucional y se externaliza esta función en el Estado, vía subsidios, etc.

El desarrollo de la persona se realiza en los procesos empresariales mismos y su configuración se realiza sobre la base de valores y convicciones asumidas. El *Mittelstand* Centroeuropeo forma al 80% de los aprendices, da trabajo al 60% de las personas lo que genera una gran aportación a la estabilidad societaria, a la competitividad vía innovación y al fortalecimiento de la institución<sup>17</sup>.

### **3.2. Exigencias económico-societarias para el desarrollo de las personas**

La inclusión de la persona se encuentra, en un primer término, en su desarrollo integral para generar competencias y desarrollar su propia dimensión social, lo que constituye la base de su capacidad de cooperación. Esto obliga a disponer de los valores compartidos para que esa dimensión social, generadora de la cooperación, tenga lugar en las instituciones de forma que se reduzcan los costes de coordinación en estos procesos, lo que motiva y estimula, lo que permite apreciar el valor de la persona en los procesos económicos. Se aprecia cómo se incrementa el valor de la persona en la medida en que se produce la mejora de las competencias, de la dimensión social de la persona, generando este bien común que refleja su contribución para la estabilidad societaria de la institución, que genera seguridad en el futuro desarrollo implicándose en el desarrollo de los demás.

La inclusión de la persona empieza por ella misma y la configuración compartida de la institución, por ejemplo, la empresa. Hay que descentralizar el desarrollo de las personas. Lo cual no lo hace el Estado, sino la disposición de espacios ético-económicos que disponga de libertad de elección para lograr compartir sistemas de valores. Esto se realiza en las unidades descentralizadas donde se encuentran las personas en su propio proceso de desarrollo. La economía es, por tanto, el resultado del desarrollo integral de las personas en las Instituciones singulares en el marco de un

---

<sup>17</sup> S. GARCÍA ECHEVARRÍA, “El desarrollo del *Mittelstand* en Alemania: sus peculiaridades y su contribución al desarrollo económico-societario”, en *Conferencias y Trabajos de Investigación*, núm. 350, IDOE, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, 2013, p.42.

ordenamiento económico-societario que dé libertad y en el que se asuma la responsabilidad de este proceso económico orientado a la persona.

En el contexto institucional actual las normas son, con frecuencia, barreras para el desarrollo institucional. Hay que dar más espacio ético -económicamente enmarcado- que permita el desarrollo de la persona conforme a sus competencias, al desarrollo de las mismas y al desarrollo de la propia dinámica social de la persona. Esto exige un ordenamiento económico-societario que articule la economía bajo el principio de la competencia en el marco del principio de subsidiaridad que debe acompañar a los procesos de mercado como instrumento de coordinación. Hay que pasar de un Estado de Bienestar a un diseño económico-societario orientado por parte de todas las instituciones al desarrollo de la persona y al de su propia dimensión social, garantizando subsidiariamente aquellas situaciones excluyentes de la persona.

Toda acción subsidiaria debe orientarnos hacia la inclusión de las personas en los procesos de coordinación para su desarrollo, salvo situaciones en las que las personas no puedan desarrollar competencias o se encuentren en circunstancias de transición. Hay que pasar de un Estado de Bienestar a un Estado orientado a la dimensión societaria y económica para el desarrollo de la persona vía inclusión.

### **3.3. Empresa y Política Social: clave del desarrollo económico-societario**

En el transcurso del desarrollo histórico del Estado del Bienestar se han planteado, en particular, dos aspectos centro de debates tanto científicos como en la propia praxis societaria; por un lado el considerar que la política social es una parte de la política económica<sup>18</sup> y por otro, el considerar esto como erróneo<sup>19</sup>. Hubo una época en que determinadas tendencias consideraban enfrentadas a la política económica y a la política social. La política económica quería configurar la economía con el mayor éxito y resultado posible; mientras que, así parecía, la política social -como una carga de la economía que consumía sus fuerzas- incluso amenazaba con paralizarla totalmente<sup>20</sup>. Lo que se veía suavizado parcialmente y con frecuencia al defender que una buena política económica es la mejor política social. Si la política económica se plantea como tarea para incrementar la tarta, la distribución correcta es asunto de la política social<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> H. HEYDE, *Socialpolitik (II) Allgemeines*, en *Haudworterbud der Socialwirsenschaften*”, tomo 9, Ed. Gustar Fischer, Stuttgart, p.540.

<sup>19</sup> H. LAMPERT, *Sozialpolitik*, Springer, Vlg, Berna, 1980, p.22.

<sup>20</sup> O. VON NELL-BREUNING, “Wirtschaft und Gesellschaft”, tomo I: *Grundfragen*, Verlag Herder, Friburg, 1956, p.154.

<sup>21</sup> O. VON NELL-BREUNING , “Wirtschaft...”, cit., p.154.

No solo fueron argumentos de la segunda posguerra, sino que son también referencias frecuentes en este actual debate del Estado de Bienestar.

Pero la segunda cuestión es la referente al desarrollo de la persona en su dimensión social que lo situaba en el papel de la empresa y su entronque con la política social: "...las cuestiones sociales deben solucionarse en la empresa o, si no, no pueden solucionarse"<sup>22</sup>.

Pero para la doctrina social de la Iglesia<sup>23</sup> la "cuestión social" es una cuestión supra-empresarial<sup>24</sup>, esto es, una cuestión societaria que se refleja en el ordenamiento económico societario<sup>25</sup>

Esto es que las cuestiones sociales solamente pueden resolverse en el ámbito supra-empresarial, societario<sup>26</sup>. Para Lambert, "la política social es un instrumento que puede ser utilizado para realizar un orden societario y económico, especialmente en lo que concierne a su substancia social"<sup>27</sup>. La política social también puede entorpecer, sin embargo, los objetivos principales de la política societaria y de la política económica<sup>28</sup>, lo que surge fundamentalmente en el debate de las últimas décadas. Pero ya en los años 50 von Nell-Breuning se adelantó a los problemas actuales al señalar que no ha sido la humanidad o la ética la que ha llevado en la economía empresarial a redescubrir al hombre, sino la propia experiencia empresarial, lo cual significa un tratamiento cuidadoso del trabajo humano para el éxito de la empresa<sup>29</sup>.

Empresa y política social son claves en la estabilidad societaria como marco de referencia tanto para el desarrollo de la persona como de la sociedad, "ya que ha sido la política social el instrumento fundamental para el desarrollo real de un Estado de Derecho en libertad, democrático y social"<sup>30</sup>.

Si se plantea una orientación de la economía hacia el desarrollo integral de la persona en sus dos dimensiones -sus competencias, por tanto, su valor, por un lado y su dimensión social por el otro, esto es, su capacidad para cooperar con los demás compartiendo sus potenciales, contribuyendo con los mismos al desarrollo de los

---

<sup>22</sup> O. VON NELL-BREUNING, "Wirtschaft...", cit., p.153.

<sup>23</sup> O. VON NELL-BREUNING, "Wirtschaft...", cit., p.154.

<sup>24</sup> O. VON NELL-BREUNING, "Wirtschaft...", cit., p.153.

<sup>25</sup> A.F. UTZ, *Ética Económica*, cit., pp.27 ss.

<sup>26</sup> O. VON NELL-BREUNING (1956), "Wirtschaft...", cit., p.153/154

<sup>27</sup> H. LAMBERT, "Sozialpolitik", cit., p.491.

<sup>28</sup> H. LAMBERT, "Sozialpolitik", cit., p.491.

<sup>29</sup> O.VON NELL-BREUNING., "Wirtschaft...", cit., p.208.

<sup>30</sup> H. LAMPERT, "Sozialpolitik...", cit., p.481.

demás (bien común)-, ello implica el desarrollo de las instituciones que permiten realizar los procesos de coordinación económica de forma eficiente (productividad). Con ello se logrará el objetivo final de la economía: impulsar el desarrollo integral de la persona con sus competencias y con su cooperación. Esta no se genera sin el desarrollo de la dimensión social de la persona.

La eficiencia económico-técnica de una empresa es el resultado de los procesos de coordinación entre las personas de dentro y de fuera de la empresa cuando se comparten “valores y convicciones” (Erhard) en los que se asientan los principios y las reglas que asumen las personas. La inclusión o la exclusión de la persona, problema clave hoy y en el futuro inmediato, de estos procesos de coordinación constituyen la acción humana que configura la economía. La empresa es la institución clave de esta realidad del desarrollo de la persona. Es esta en la empresa la que aporta el éxito o el fracaso a los procesos de coordinación. Pero se precisa, de forma necesaria, del contexto supra-empresarial, que señala con detalle von Nell-Breuning, configurando así el marco del trabajo humano en la empresa<sup>31</sup>.

Se trata operativamente del ordenamiento económico-societario que implica, como veremos, el engarce de la dimensión societaria y de la contribución interrelacionada en un todo con la política societaria. La dimensión humana del trabajo no es solo el objetivo final, ético-económico, de incluir permanentemente a la persona en el trabajo, en los procesos de coordinación económica, sino que es la clave del éxito económico. Todo ello dando una respuesta eficiente desde el ámbito de la política social eficiente para el desarrollo de aquellas personas que por diversos motivos se encuentran excluidas de los procesos de coordinación económica.

Estos procesos de coordinación de las personas se deben articular actuando en tres categorías de coordinación:

- i. en el ámbito del sistema de valores, de la jerarquización de los mismos, que facilitan los convencimientos de valores compartidos que permitan configurar los objetivos finales y los principios que orientan a la persona en sus procesos de coordinación en las instituciones;
- ii. en el orden económico-societario que, según los valores compartidos, diseña las reglas que configuran los procesos de coordinación entre las diferentes personas, instituciones y ámbitos. Son las leyes, así como la cultura generada, las que permiten reducir los “costes de coordinación”;
- iii. en lo referente a las normas que implica la aceptación de los procesos organizativos.

---

<sup>31</sup> O.VON NELL-BREUNING, “Wirtschaft...”, cit., p.208.



Son tres categorías que tratan de dar una respuesta a los problemas de coordinación existentes. En las tres la acción humana juega su papel, tanto en los procesos económicos como societarios orientados a la participación<sup>32</sup> responsable de la persona en su propio desarrollo y en el desarrollo de los demás.

Este es otro concepto de economía que el del inexistente “homo economicus”, de la persona que trabaja, que se desarrolla en el trabajo para contribuir a la realización económica que le permita cubrir sus necesidades y contribuir al desarrollo de los demás con sus contribuciones<sup>33</sup>.

Ambas, empresa y política societaria son clave tanto para la necesaria estabilidad, para el desarrollo de la persona y para su capacidad de cooperación.

#### **4. NECESIDAD DEL ORDENAMIENTO ECONÓMICO-SOCIETARIO DE UNA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO**

##### **4.1. Principios básicos del ordenamiento de una economía social de mercado**

Como se ha señalado, la economía busca cubrir las necesidades de la persona para su desarrollo integral, cooperando con sus competencias al desarrollo de los demás (bien común/organizaciones) mediante un uso eficiente de recursos escasos (productividad). Abarca tanto los fines últimos que persigue la economía como la eficiencia con la que la persona y las organizaciones disponen de los recursos escasos, en particular, de sus competencias.

Esta cooperación entre personas y organizaciones es la base de la acción económica. Esto constituye la coordinación entre las personas, por una parte, y la configuración de las instituciones de coordinación por otra. Instituciones singulares - como la empresa- e instituciones coordinadoras de las mismas: el mercado y el Estado. En todas las instituciones se dan tanto los aspectos económicos como los societarios, en diferentes grados y tareas de cooperación. Pero en todas ellas el hecho económico y el hecho social juegan una clara conjunción. La separación de ambas dimensiones es una ficción empezando por la propia persona que no solo dispone de potenciales

---

<sup>32</sup> Participación: se realiza en distintos niveles: 1) ser informado, 2) ser escuchado, 3) realizar propuestas y 4) co-decisión, lo que es clave según el proceso de coordinación pertinente para fortalecer la cooperación.

<sup>33</sup> O. VON NELL-BREUNING, “Wirtschaft...”, cit., p.171-172.

técnico-económicos, sino de la dimensión social de toda persona sobre la que soporta su acción de cooperación para dar valor a sus competencias.

Ni el mercado se puede liberar de su dimensión societaria, ni el Estado se puede liberar de su dimensión económica en los procesos en los que están involucrados. Las tareas de la acción económica -articulada en los procesos de coordinación en el transcurso de toda actividad humana- implican siempre ambas dimensiones: la económica y la societaria. Asimismo, los procesos de coordinación de la empresa, en el trascender de toda actividad humana, implican siempre ambas dimensiones: la económica y la societaria. La empresa en sus procesos tanto de coordinación interna como externa no solo dispone del elemento técnico-económico, sino que implica el desarrollo de la persona, por ejemplo, en la creación de puestos de trabajo, en el desarrollo integral de la persona y en el desarrollo de su propia naturaleza societaria. Y lo mismo el Estado que no solo implica procesos de coordinación social para las personas que no tengan acceso a la acción económica -esto es, política Social- sino que también ejerce procesos de coordinación económica en muchos ámbitos de la infraestructura de la sociedad, que se sitúa hoy en el 50% del PIB.

Es por lo que se precisa de un ordenamiento económico-societario que comparta el mismo sistema de valores, que facilite la coordinación en esta categoría y en el ámbito de la organización económico-societaria, estableciendo los principios y las reglas de funcionamiento de una economía societaria, una economía orientada al desarrollo de la persona.

Un ordenamiento de una economía social de mercado implica procesos económicos en los que se integran lo económico y lo societario, tanto en sus objetivos finales como en la correspondiente medida en los “objetivos instrumentales”.

Los principios en los que descansa esta interpretación de una economía societaria son:

i. Principio de competencia que consiste en implicar a la persona en el desarrollo de sus competencias que, compartidas con las de otras personas, generan las diferentes formas de organización que permiten cooperar coordinando sus capacidades para generar productos y servicios. Al propio tiempo, aporta esa dimensión social propia del desarrollo de la persona tanto técnico-económica como societaria.

El principio de competencia va más allá de su mera aportación instrumental del sistema de precios. Es precisamente por ello una gran dimensión societaria de la empresa y de las otras instituciones de coordinación económica, para contribuir a resolver la cuestión social en base a la inclusión de la persona, de

sus competencias y de su dimensión social en los procesos de coordinación económica. Esto es lo que configura la política económica.

ii. Principio de subsidiaridad y de solidaridad que afecta al desarrollo de aquellas personas que no pueden participar en los procesos de coordinación económica, transitoria o de manera definitiva, y por tanto tienen dificultades para con sus competencias técnico-económicas, así como sociales para cubrir por si mismas su desarrollo, lo cual configura la política social que es una parte de la política de la sociedad.

iii. Ambos principios son el fundamento de la acción económica y de la acción social. Son ambos parte de un todo, pues la economía, lo económico, necesita en un sistema competitivo, de una estabilidad societaria para que la acción humana en los procesos de coordinación pueda realizarse con la mayor eficiencia posible. No es suficiente con el planteamiento de que una buena política económica es la mejor política social, ni que una buena política social pueda desprenderse de su eficiencia económica. Esta precisa de los excedentes de la primera, hay que financiarla y debe contribuir a su desarrollo tanto en su aplicación como en su contribución al desarrollo de la persona y la aportación a la estabilidad de las organizaciones.

#### **4.2. Exigencias de un sistema de valores configurador de las actuaciones económicas**

Es por lo que un ordenamiento de una economía social de mercado<sup>34</sup> es más que una organización técnico-económico-societaria; es, en realidad, un sistema de valores compartido por lo económico y por lo social, como corresponde a la realidad integradora de los mismos, que generará un sistema de objetivos finales orientados a los fines de la economía en la sociedad. Y sobre este sistema de valores compartido en lo económico y en lo societario se centra la realidad que busca esa dimensión ético-económica: el desarrollo integral de la persona. Las formas organizativas de los procesos de coordinación se recogen en diferentes formas de ordenación de aspectos concretos de estos procesos: leyes laborales, leyes económicas, leyes fiscales, etc. que, a su vez, deben coordinarse entre si al objeto de no crear costes adicionales entre las diferentes áreas configuradoras de los procesos de coordinación de las competencias de las personas y de sus instituciones.

---

<sup>34</sup> CARDENAL KARL LEHMANN, (2007), “La solidaridad necesita responsabilidad propia”, en *Documentos a Debate*, núm. 13, IDOE, Universidad de Alcalá. Alcalá de Henares, 2007, p.3.

Estos órdenes se coordinan si se asientan sobre el mismo sistema de valores. En caso contrario se generarán elevados costes de coordinación, en la mayoría de los casos barreras generadoras de situaciones complejas.

Junto a los principios mencionados y las correspondientes reglas, se tienen que instrumentar procesos de coordinación entre las personas con el fin de poder cooperar con los demás como condición básica para contribuir a generar productos y servicios que faciliten el desarrollo de las personas.

Las instituciones de instrumentación son:

i. El mercado que coordina estos procesos que permiten la disposición de las competencias de las personas y de las instituciones conforme a la configuración de un sistema de precios, que facilita enormemente los procesos de coordinación entre personas e instituciones. Pero no es solo el sistema de precios el que configura los procesos de coordinación, sino que hay otros valores, más allá de este sistema, que regulan estos procesos de coordinación; por ejemplo, en economía, la confianza, la fiabilidad y la información, entre otros.

De ahí que el mercado no solo se debe asentar en un espacio ético-económico de valores económicos y societarios, sino que este espacio debe ser cuidado por el Estado. Asegurar esta dimensión ético-económica del mercado es clave para el funcionamiento del mismo, así como de la política económica y de la política social. Hay que ir más allá de la dimensión del sistema de precios en el sistema de mercado como instrumento de coordinación económica aunque, si bien, aquello que puede coordinar el mercado debe realizarlo el mercado<sup>35</sup>.

ii. El Estado, como instrumento coordinador de su propia actuación económica (infraestructuras) y de su coordinación de los procesos sociales específicos (política social), debe cuidar el desarrollo de las personas que precisan de la sociedad para su inclusión en la misma, de forma que realice una buena política social<sup>36</sup>. Toda política social requiere de recursos. Sin ellos no puede desarrollarse; pero toda política social debe realizarse de forma eficiente. Pero debe también contribuir al desarrollo de la estabilidad societaria como aportación, por tanto, al desarrollo de la persona como de la sociedad. Sin estabilidad societaria los procesos de coordinación económica

---

<sup>35</sup> J. WEIDMANN, “Principios de la Economía de Mercado en la Unión Monetaria”, en *Documentos a Debate*, núm. 64, IDOE, Universidad de Alcalá. Alcalá de Henares, 2014, p.3.

<sup>36</sup> SANTO PADRE FRANCISCO, “Exhortación Apostólica...”. cit., pp. 36 y ss.

generan altos costes de coordinación reduciendo la eficiencia en el uso de los recursos y disminuyendo su contribución económica a la política social.

Una economía social de mercado es un sistema de valores integrantes de lo económico en lo societario. Sin esta armonía de valores difícilmente pueden realizarse los procesos de coordinación económica, independientemente del papel supervisor del Estado en los mercados y, en particular, de sus propias agencias supervisoras.

#### **4.3. Consideraciones para impulsar la dimensión societaria de la economía y de la empresa**

La dimensión societaria de la economía y de la empresa va más allá de la política social más centrada en el principio de solidaridad<sup>37</sup>, que trata de impulsar el desarrollo de la persona sin acceso -o sumamente limitado- a los procesos de coordinación económica, merced a sus competencias y sus capacidades, así como de la posibilidad de acceso a la cooperación con los otros a través del mercado, o bien del Estado, como instituciones coordinadoras. Precisamente esta dimensión societaria de la economía y de la empresa contribuye, en dos distintos niveles, a incluir a la persona en los procesos de coordinación económica eliminando barreras, facilitando competencias e integrando a la persona en nuevos procesos de coordinación económica. En el plano económico, una buena política económica contribuye a incluir a la persona, lo mismo que facilita la inclusión de competencias y personas en los procesos de coordinación empresarial. La empresa es, sin duda, una de las instituciones clave para solucionar muchos de los problemas sociales. Sin la cooperación de la empresa y su orientación al desarrollo de las competencias de las personas no hay procesos estables y sostenibles de la inclusión de la persona y de su desarrollo integral. Un buen ejemplo lo constituyen las empresas del Mittelstand centroeuropeo<sup>38</sup>. Pero para que se produzca un buen desarrollo económico-societario de la empresa hay que ir más allá de subsidios y normas. Se precisa una política económica competitiva, abierta, con una clara estabilidad estructural de los mercados, sin barreras que restrinjan la generación de empresarios, ya que sin empresarios no hay economía de mercado. La existencia de mercados eficientes ético-económicos depende de la permanente contribución del empresario que busca la sostenibilidad de la empresa en la sociedad en la que la

---

<sup>37</sup> O. VON NELL-BREUNING, “Wirtschaft...”, cit., p.78.

<sup>38</sup> S. GARCÍA ECHEVARRÍA, “El desarrollo del Mittelstand...”, cit., p.49.

innovación constituye su dinámica competitiva<sup>39</sup>. Sin empresarios no hay dinámica en los mercados abiertos capaces de integrar la dimensión societaria en sus procesos de coordinación económica entre la empresa y la Sociedad. Por ejemplo, la formación profesional en países como Alemania<sup>40</sup>; no solo contribuye la empresa al desarrollo de las competencias técnico-sociales, sino también institucionales de la persona, pero la empresa dispone del factor clave de su desarrollo, y de su sostenibilidad: la disposición de personas con una fuerte caracterización social en su relación con la empresa, lo que facilita la clave de su competitividad.

Esta dimensión societaria de lo económico es la que asegura en materia de recursos humanos la base de futuro de la empresa, pero además aporta la dimensión social de clientes, proveedores, etc., mediante la generación de confianza. Lo que significa una concepción societaria de la empresa que constituye, al mismo tiempo, aquellos factores económicos que van más allá del sistema de precios. Es esa otra dimensión societaria de la empresa, que configura la contribución económica a largo plazo, en la que descansa el futuro de la misma: sus resultados económicos<sup>41</sup>.

El Estado, pero también el ordenamiento societario, laboral, fiscal, etc., debe impulsar no meras subvenciones sino valores; y romper barreras que permita en la empresa y en la economía impulsar esa dimensión social propia de la persona, su cooperación más allá de las normas organizativas y en la política económica, generando libertad bajo responsabilidad como fundamento de la acción económica de la persona.

La política social como instrumento de los principios de subsidiaridad y de solidaridad incluyendo a la persona y su desarrollo en la política societaria implicada en la empresa y en la política económica, constituyen factores clave como consecuencia del desarrollo de las personas con una eficiente utilización de los recursos. Deben generar capacidad para asegurar la dimensión societaria de la economía, tanto en el marco de la política económica como en el marco de la política empresarial. ya que son factores clave no solo para la estabilidad societaria, sino para los procesos económicos que implican la acción de coordinación en el mercado, en el Estado y en la empresa.

Hay que volver a recuperar la capacidad de dirigir empresas con una orientación al desarrollo de la persona desde la dimensión de los valores que enmarca el desarrollo de la sociedad y de sus instituciones.

---

<sup>39</sup>S. GARCÍA ECHEVARRÍA, “La figura del empresario en el Ordenamiento Económico-Societario”, *Conferencias y Trabajos de Investigación*, núm. 360, IDOE, Universidad de Alcalá, 2014, p.22.

<sup>40</sup> S. GARCÍA ECHEVARRÍA, “El desarrollo del Mittelstand...”, cit., p.11.

<sup>41</sup> D. BARTON, “Capitalism for the long term”, en HBR, New York, 2011, p.2.

## 5. EL FUTURO DEL ESTADO DE BIENESTAR ORIENTADO A LA PERSONA

### 5.1. Sobre el actual debate “mercado-estado” en una economía social de mercado

En términos generales, cuando hoy se habla de crisis del Estado de Bienestar se está hablando bajo la amenaza de los crecientes déficit presupuestarios y el consiguiente incremento imparable de la deuda soberana como consecuencia de la incapacidad de financiar ese bienestar conforme a la dinámica económica. Al propio tiempo, no se preven respuestas válidas para incluir las personas en los procesos económico-sociales, lo que preocupa de forma interna

- tanto en las políticas de empleo, en particular, la gran exclusión de personas de los procesos económicos, afectando a sectores en particular como los jóvenes y los mayores de 45 años (exclusión de personas);
- como también en lo que afecta al desarrollo económico, pues se excluyen muchos recursos (exclusión de capacidades).
- Implican crecientes diferencias en renta
- Enormes y crecientes desigualdades patrimoniales generando una preocupante desestabilización societaria.

Una economía social de mercado<sup>42</sup> se enmarca en una concepción societaria de la economía con la que se trata de contribuir al desarrollo integral de la persona, tanto en el marco de sus competencias técnico-económicas como en sus competencias sociales, conforme a los procesos de cooperación que consolida el bien común, en particular, en su dimensión operativa e institucional.

Una economía de mercado eficiente -en el plano económico y ético- implica procesos de coordinación económica innovadores como consecuencia de la libertad de elección, con la correspondiente asunción de la responsabilidad personal e institucional, sin barreras para la elección entre las alternativas técnico-económicas por parte de las personas. Sin libertad responsable en el marco de un sistema de valores societarios no surgen empresarios implicados en la dimensión societaria de la economía que le da sostenibilidad en su contribución al desarrollo de una “economía de mercado”. Sin empresarios no hay economía de mercado; y esta no pervive solo por

---

<sup>42</sup> S. GARCÍA ECHEVARRÍA, “¿Hacia una Economía Social de Mercado...”, cit., pp.12 y ss.

sus normas constitutivas sino por su aceptación de su papel como instrumento de coordinación y su contribución a una dinámica sin la cual no hay empresarios sino “funcionarios”<sup>43</sup>.

No se puede reclamar más mercado cuando lo que se piden son ayudas al Estado, bien materiales bien normativas de carácter excluyente. El Estado debe a su vez supervisar el funcionamiento societario del mercado más incluso que el propio proceso económico, pues aquí la contribución de la economía a la sociedad empieza a entorpecerse.

El Estado en su actual dimensión fuerte de la actividad económica, debe ajustar su acción económica al principio de conformidad al mercado, principio que debe observar en su cálculo económico centrándose en proyectos o actividades que respondan a la lógica económica para considerar su posible contribución al desarrollo societario. La política social, en las dos dimensiones que antes hemos señalado, debe contribuir a la inclusión de la persona y no a su exclusión, esto es, debe impulsar su desarrollo, pero, en particular, debe impulsar la dimensión social en el desarrollo de la persona, lo mismo que fortalecer con la dimensión societaria el papel de las empresas y demás instituciones coordinadoras en el espacio socio-económico. El sistema de precios es una parte ciertamente relevante en los procesos de coordinación, pero no lo es todo, pues sin el sistema de valores tampoco funciona correctamente el sistema de precios

## **5.2. Necesidad de una respuesta integradora de lo económico y de lo societario**

Como ya se ha señalado, toda acción económica implica la oportunidad de elección entre las diferentes posibilidades que marcan las alternativas; implica dar el paso de una economía vectorial -en la que se define una alternativa de máximos, mínimos, etc. en función de una trayectoria de consumo de un factor, esto es, se establece la determinación vectorial en la relación entre dos variables- a una economía empresarial en la que se enmarcan las distintas alternativas en el espacio ético-económico disponible. Un análisis económico-espacial determina este espacio ético-económico en el que se enmarcan las diversas alternativas existentes, con sus características y sus valores. La acción de elegir implica la valoración de la alternativa

---

<sup>43</sup> W. OCKENFELS, “Los valores morales son rentables”, en: *Documentos a Debate*, núm.16, IDOE, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, 2008, p.3.



elegida con respecto al sistema de valores de la persona, de sus fines y de sus objetivos, así como las preferencias instrumentales que busca. Toda decisión económica se encuentra definida

- i. por lo económico, por los valores económicos, por la métrica elegida, esto es, los valores de lo económico;
- ii. por lo societario, por los valores societarios con la métrica elegida, que establecen los valores de lo societario.

La determinación en este cálculo económico derivado de los valores económicos y de los valores societarios nos facilita el resultado o contribución con la que elige una u otra alternativa. Todo cálculo económico implica elección entre múltiples alternativas según el criterio de elección que define los fines de la acción de elegir, el sistema de valores de la persona que elige. Esta es la acción empresarial por excelencia pues de esa elección depende el éxito o el fracaso de la elección que supone oportunidades y riesgos que se asumen de manera responsable. Se trata de formular escenarios posibles en los plazos de tiempo para, sobre ellos, sopesar los riesgos y las oportunidades. Y esta acción de elegir es característica del instrumento de coordinación del mercado en la que el empresario precisa implicar la dimensión societaria para determinar el impacto económico y la viabilidad de esa alternativa.

El problema radica en la determinación de lo societario que se establecerá en las tres categorías anteriormente mencionadas:

- i. Definida por el sistema de valores
- ii. Definido por las leyes y realización establecida
- iii. Definida por las normas concretas vigentes

Estas tres categorías determinan cualitativa y, a veces, también de forma cuantitativa el sistema de valores, las leyes y formas organizativas y las normas vigentes. Por ejemplo, las normas burocráticas en las barreras de entrada.

En función de las categorías utilizadas se está actuando también en el tiempo que puedan perdurar tales circunstancias, los costes que implican y la posibilidad real de los procesos económicos.

Toda acción instrumental en la configuración de los parámetros societarios implica una mayor o menor disponibilidad de libertad en los procesos de elección y, por tanto, en las oportunidades.

### **5.3. Papel clave de la empresa que configura el desarrollo de la persona**

Como se ha señalado, todas las cuestiones sociales que se confunden con frecuencia al denominar el Estado de Bienestar se sitúan en tres planos diferentes en lo que afecta al desarrollo integral de la persona:

- i. En el primer plano se encuentra la empresa, que es la institución en la que ejerce la persona sus competencias, tanto técnico-económicas como su propia dimensión social, que facilita o entorpece el proceso de cooperación con los demás, la contribución al bien común.
- ii. En el segundo plano, en el plano supra-empresarial, se encuentra la dimensión social, como acción societaria en la que en este espacio público se tratan de resolver los problemas sociales, esto es, en el ámbito político, por ejemplo,<sup>44</sup> política patrimonial y política de rentas, entre otras.
- iii. Hay un tercer plano, que hoy juega un papel cada vez más importante; es el plano internacional cuya dimensión social implica normas y valores más allá de los niveles tradicionales de las políticas sociales de cada Estado. La globalización se está convirtiendo en un factor decisivo para o bien la exclusión o bien la inclusión<sup>45</sup>.

Los tres niveles inciden en el primer plano, en la empresa, delimitando campos de acción derivados del plano supra-empresarial y del internacional. Una respuesta a este concepto difícil de comprender, tanto conceptual como operativamente en el plano económico-empresarial del Estado de Bienestar, se debe dar hacia una orientación distinta: cómo contribuyen los distintos planos mencionados al desarrollo integral de la persona, al desarrollo social de la misma, que le enriquece fomentando los procesos de cooperación que le permitan desarrollarse a sí mismo y contribuyendo no solo al desarrollo de la persona, sino también a los procesos de coordinación de las competencias entre las personas reduciendo los costes de coordinación en la empresa.

A esto debe añadirse el impacto inmediato de los avances tecnológicos de la IT (Industria 4.0), que se implican de lleno en la solución de los problemas de coordinación y sustituyen muchos procesos personales por procesos electrónicos. Dan

---

<sup>44</sup> W. KRELLE, (1964), “*Gesellschaftspolitik in der Wohlstandsgesellschaft*”, en *Die Mitarbeit Evangelische Monatshefte zur Gesellschaftspolitik*, Herbert Renner, Berlin, 1964, p. 530.

<sup>45</sup> S. GARCÍA ECHEVARRÍA “Impacto de la Globalización en el desarrollo de las personas. Procesos de transformación y cambio de las Instituciones Económicas y Empresariales”, en: *Conferencias y Trabajos de Investigación*, núm. 367, IDOE, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, 2014, p.67.

lugar a una nueva forma de configuración al trabajo<sup>46</sup>. La preocupación por la exclusión de la persona<sup>47</sup> es, por ende, una realidad humana grave que implica un cambio significativo en lo que será el trabajo en las organizaciones y cómo se resuelve el desarrollo de la persona en la empresa y en otras instituciones coordinadoras de los procesos generando procesos de inclusión.

La confusa interpretación del Estado de Bienestar no puede dar una respuesta que lleve a un eficiente desarrollo integral de la persona en los nuevos procesos de coordinación económica eliminando barreras en los tres planos mencionados, evitando la exclusión de la persona y acercando más los valores a la realidad operativa de la empresa y de las instituciones de coordinación. Y ello para que la contribución de la economía pueda cubrir el principio de subsidiaridad y de solidaridad que exige un sistema de valores societario que garantice las libertades y la dinámica de la acción humana para su propio desarrollo y para el de los demás.

## 6. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

1. En el ámbito de la ciencia económica, en particular en el pensamiento centro-europeo impulsado por la Revolución industrial, tuvo ya una importante resonancia en el Siglo XIX el papel del bienestar en la economía, la *“Wohlfahrtsökonomie”* como una parte de la economía que manifiesta la preocupación de la dimensión social y el papel del Estado. Los *“Kathedersozialisten”* impulsan esta concepción económica que la materializa en el sistema de seguridad social de Bismark en Alemania.

Más tarde se genera este debate con los planteamientos de Pigou, entre otros, y la implantación en Inglaterra conforme a la contribución de Lord Beveridge que materializa el *“Welfare State”*. No se trata de un claro concepto económico, pues adquiere distintos formatos en la segunda posguerra según circunstancias, países y culturas. Pero lo que se genera es una creciente participación del Estado en la economía y en la sociedad con una acentuada y creciente intervención.

2. En el trascurso de la segunda posguerra se ha planteado con cierta redundancia el tema de la crisis del Estado de Bienestar. Hay más en estos planteamientos sobre la situación concreta que afecta al tema del papel del

---

<sup>46</sup> S. GARCÍA ECHEVARRÍA, “El factor trabajo, recurso privilegiado. Dimensión técnico-productiva y dimensión Humana”, en *Conferencias y Trabajos de Investigación*, núm. 369, IDOE, Universidad de Alcalá, 2014.

<sup>47</sup> SANTO PADRE FRANCISCO (2013), *“Exhortación Apostólica...”*, cit., pp.11 y ss.

Estado en la economía y, en particular, lo presupuestario, destacando el gasto público que desborda las posibilidades de la economía. Esto genera amplio déficit presupuestario, que ha llevado a un creciente endeudamiento del Estado con los problemas agravados con la crisis financiera y económica actual. No hay detrás de ello meramente problemas sociales, sino que afecta al conjunto económico-societario.

3. La línea de continuidad que existe en el trasfondo de la evolución de la idea del bienestar como clave económica desde los procesos de industrialización, subyace en el pensamiento centro-europeo, en la idea de la dimensión societaria de la economía o el papel de la economía en el desarrollo y estructura de la sociedad, que se desarrolla científicamente por la escuela de Friburgo, en búsqueda de un ordenamiento económico-societario que integra la economía en la sociedad bajo un sistema de valores que permite el desarrollo económico-societario. La aportación del pensamiento económico de la escuela Austriaca y la integración en la configuración de un ordenamiento económico-societario (Eucken) lleva a una nueva concepción de la economía en la sociedad: la economía social de mercado, o quizás mejor dicho, la economía socialmente responsable.

4. En este largo periodo de la segunda posguerra la iglesia también impulsa su preocupación social generando la doctrina social de la Iglesia, basada en las encíclicas de diversos Papas, en búsqueda de principios y un orden de valores que permita ubicar la economía en la sociedad. Se plantea lo económico con lo societario como referencia para la articulación económico-social. Entretanto, las Iglesias Católica y Protestante han asumido un ordenamiento económico de una economía social de mercado como la forma del pensamiento de la doctrina social de la Iglesia. Este Ordenamiento económico-societario se desarrolló por Müller-Armack y se impulsó en Alemania de la Postguerra hasta nuestros días por Ludwig Erhard que diseña una economía basada en el desarrollo de la competencia en una economía de mercado que “funcione bien” (Phelps) y en el Principio de Subsidiaridad y el Principio de Solidaridad en búsqueda de la Estabilidad Societaria generando el desarrollo de la persona por el trabajo y el crecimiento de la economía y de la persona.

5. Se trata de una corriente del desarrollo de la persona en libertad, responsable, impulsando sus competencias y su dimensión social, que facilita la cooperación de la persona contribuyendo al desarrollo de los demás (al bien común) y utilizando eficientemente los recursos escasos (productividad) al objeto de cubrir las necesidades de las personas. Es una fuerte tendencia

humanista en la concepción de la economía y un papel definido del Estado, tanto en la supervisión de la institución coordinadora del mercado como en su propia actuación económica del Estado bajo el principio de una actuación conforme al mercado, esto es, basada en un cálculo económico en el uso de los recursos y su contribución. Para asegurar el equilibrio societario, su interrelación entre lo económico y lo social constituye la base de una política social orientada bajo los principios de subsidiaridad y de solidaridad como parte constitutiva del ordenamiento económico-societario.

6. La economía tiene como fin en su dimensión ético-económica cubrir las necesidades de las personas de forma que puedan desarrollarse de manera íntegra, desarrollar sus competencias técnico-económicas y sociales para asegurar su propio desarrollo y colaborar con sus competencias al desarrollo de los demás (bien común), así como a la configuración de las instituciones mediante la disposición eficiente de los recursos escasos (productividad). La colaboración, la disposición a la cooperación, base de los procesos de coordinación económica, se asienta en la propia dimensión social de la persona, lo que constituye la clave de las organizaciones más allá del sistema de precios. Y este desarrollo de la persona se realiza en el trabajo, por lo que es clave que la persona no sea excluida de los procesos de coordinación económica. Lo que solo puede asegurarse en un ordenamiento económico-societario orientado al desarrollo de la persona, en concreto mediante el uso eficiente de los recursos en cooperación con los demás. Una economía de mercado asegura, si funciona correctamente y en el marco del sistema de precios correcto, como el instrumento de coordinación eficiente, teniendo en cuenta que más allá del sistema de precios se encuentra la base de la Estabilidad Societaria asentada en los principios de subsidiaridad y solidaridad.

7. El desarrollo de la persona no puede estar sujeto a la situación presupuestaria, sino que es parte integrante de la configuración de una política económica y de una política social que armoniza conforme a un sistema de valores compartido. Tanto mediante la cooperación, -por tanto la disposición de las competencias- por un lado, como mediante el uso y desarrollo de la dimensión social de la persona por el otro, la economía tendrá bajos costes de coordinación y contribuirá al desarrollo de la persona. La exclusión de la persona del trabajo, de los procesos de coordinación económica, no solamente es grave por lo que supone la destrucción social de la persona, sino también por la ineficiencia económica en la utilización de los recursos.

Economía y ética -desarrollo integral de la persona- son dimensiones indivisibles. El desarrollo de la persona exige una política económica y una política social integrales.

Hay que pasar de una idea presupuestaria del Estado de Bienestar a una idea clave en la que la economía debe orientarse al desarrollo integral de la persona que se realiza en los procesos de la actividad del trabajo en los dos planos determinantes: la empresa por un lado y la política económica por el otro, orientados ambos al desarrollo integral de la persona, a su inclusión y no a un supuesto “bienestar” que no tiene articulación económico-societaria ni sostenibilidad.

8. Solamente una recuperación de la persona, de su desarrollo y de sus instituciones permitirá orientar la economía a un uso eficiente de las competencias de las personas (productividad) mediante la cooperación con los demás (bien común), con lo que se estabiliza la sociedad generando crecimiento y empleo. La obsesión no es el presupuesto, sino la inclusión de la persona en los procesos económicos y sociales que permitan su desarrollo y su contribución a la sociedad. Hay que replantearse seriamente la economía en búsqueda de esta dimensión ético-económica como la vía para el desarrollo de la persona; la inclusión, y la contribución al bien común en un sistema económico abierto, competitivo que facilite los procesos de coordinación económica de forma eficiente. Y esto lo configura un ordenamiento de una economía social de mercado que compagine la dinámica económica con la dinámica societaria dando respuesta a las necesidades de las personas.

9. El desarrollo de la persona se produce en la empresa, así como en las diferentes instituciones; por lo tanto hay en la empresa un espacio societario que va más allá del “corto-placismo” del sistema de precios, la dimensión social de la persona como la que genera su desarrollo personal, como la que genera el largo plazo de la empresa y su sostenibilidad más allá de la propia dimensión generacional. Esto se puede ver en la realidad de la política empresarial, de sus gestores en las empresas del Mittelstand centro-europeo. Estas son evidencias reales, contrastadas, es otra forma de entender la persona y la empresa alcanzando resultados más allá de los sistemas de precios.

Pero la dimensión societaria del desarrollo de la persona está situada en el plano supra-empresarial, en la configuración de los diferentes órdenes que articulan la vida económica: leyes y normas, culturas y organizaciones que se orientan al desarrollo de las personas. Es por lo que una economía social de mercado es un sistema de valores en primer término, que facilita la coordinación económica y social y configura un entramado societario estable.

10. Una economía social de mercado como alternativa económico-societaria a un Estado de Bienestar constituye una realidad cuya evidencia empresarial está verificada desde la segunda posguerra mundial. Impulsó realmente el bienestar de la persona conforme a su propio desarrollo de competencia y a su desarrollo integral social, característica aseguradora de su cooperación con los demás. Es el fundamento del bienestar de la persona, su crecimiento y también del éxito económico y empresarial en el marco de una sociedad estable.

Hay que estabilizar la sostenibilidad del desarrollo de la persona; hay que dimensionar la economía desde una perspectiva social en el marco de la libertad responsable y de la subsidiaridad que permita utilizar los medios económicos y humanos en el contexto de la persona.

No hay bienestar sin desarrollo, sin cooperación con los demás y sin un uso eficiente de los recursos disponibles. Esta es la acción económica de la persona en el contexto societario. Hay que contribuir a resolver los problemas societarios desde la economía orientada a la persona.

## **7. BIBLIOGRAFÍA**

“Exhortación Apostólica *Evangelii Gaudium*” (2013), SANTO PADRE FRANCISCO, tipografía Vaticana, Vaticano, 2013.

“Papst: Diese Wirtschaft tötet-Franziskus greift Kapitalismus an aber einige Thesen sind kaum haltbar”, en FAZ, 30 noviembre 2013.

“VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España”, Fundación FOESSA, (2014), <http://www.foessa2014.es/informe/>

ALBACH, H. (2012), “La Economía Social de Mercado hoy”, en Documentos a Debate, núm.52, IDOE, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares.

BARTON, D., (2011), “*Capitalism for the long term*”, en HBR, Marzo 2011.

CARTA ENCÍCLICA, “*Caritas in Veritate*” del Sumo Pontífice Benedicto XVI, 29 de Junio 2009, Librería Edítrica Vaticano 2009.

DAVIS, I. (2005), “The biggest contract”, en *The Economist*, núm.27, 27 de Mayo 2005.

- DESSAU, G., WIETZEL, J., KUWABARA, T. ET AL (2015), “The future of Japan: Reigniting productivity and Growth”, ed. por McKinsey Global Institute, Marzo.
- ERHARD, L. (2013), “Die Gefährdung der Freiheit durch eine nur auf konsens bedachte Politik”, reproducido en FAZ, núm.284, Diciembre 2013, p.12.
- ERHARDT, L. (1962), “Bienestar para todos”, 4ª ed., Ed. Omega, Barcelona.
- EUCKEN, W. (1955), “Grundsätze der Wirtschaftspolitik”, 2ª ed. J.C.B. Mohr, Tübingen.
- GARCÍA ECHEVARRÍA, S. (2008), “Wo bleibt der Mensch in unserer Wirtschaftssystem”, en: Mensch und Ökonomie, ed. Sackmann, S.A., Gabler Verlag, Wiesbaden.
- GARCÍA ECHEVARRÍA, S. (...), “El empresario en la Sociedad su contribución al desarrollo de la persona y de sus Instituciones”, en: Conferencias y Trabajos de Investigación, núm.363, IDOE, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares.
- GARCÍA ECHEVARRÍA, S. (2013), “El desarrollo del *Mittelstand* en Alemania: sus peculiaridades y su contribución al desarrollo económico-societario”, en: Conferencias y Trabajos de Investigación, núm.350, IDOE, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares.
- GARCÍA ECHEVARRÍA, S. (2014), “¿Hacia una Economía Social de Mercado? La dimensión Societaria de la Economía: su articulación y su desarrollo”, Conferencia pronunciada en Roma el 9 de Abril 2014 en “Conversaciones en el Palacio de España II: Ideas para reformar Europa” en: *Conferencias y Trabajos de Investigación*, núm.365, IDOE, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares.
- GARCÍA ECHEVARRÍA, S. (2014), “Economía y Sociedad en un mundo Globalizado. Papel de la empresa y del empresario”, *Conferencias y Trabajos de Investigación*, núm. 361, IDOE, Universidad de Alcalá.
- GARCÍA ECHEVARRÍA, S. (2014), “El empresario en la Sociedad Actual”, en *Conferencias y Trabajos de Investigación*, núm.357, IDOE, Universidad de Alcalá.
- GARCÍA ECHEVARRÍA, S. (2014), “El factor trabajo, recurso privilegiado. Dimensión técnico-productiva y dimensión Humana”, *Conferencias y Trabajos de Investigación*, núm. 369, IDOE, Universidad de Alcalá.
- GARCÍA ECHEVARRÍA, S. (2014), “Impacto de la Globalización en el desarrollo de las personas. Procesos de transformación y cambio de las Instituciones Económicas y Empresariales”, en: *Conferencias y Trabajos de Investigación*, núm. 367, IDOE, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares.



- GARCÍA ECHEVARRÍA, S. (2014), “La dimensión societaria de la economía y de la empresa”, en: *Humanizar Emprendiendo*, Obra en Homenaje al Prof. Rafael Alvira, Cuadernos Empresa y Humanismo, Número 123, Pamplona, pp. 61-93.
- GARCÍA ECHEVARRÍA, S. (2014), “La figura del empresario en el Ordenamiento Económico-Societario”, *Conferencias y Trabajos de Investigación*, núm. 360, IDOE, Universidad de Alcalá.
- HAYEK, F. A. VON (1971), *Die Verfassung der Freiheit*, J. C.B. MOHR (Paul Siebeck), Tubinga.
- HEYDE, H. (1956) *Socialpolitik (II) Allgemeines*, en *Haudworterbud der Socialwissenschaften*, tomo 9, Gustar Fischer Vlg., p.539-547.
- JESKE, J. (2013), “*Erinnert euch an Ludwig Erhard*”, en *FAZ*, núm.48, p.31, 1 Diciembre 2013.
- KEITEL, H. P. (2009), “El futuro de la Economía Social de Mercado”, en: *Documentos a Debate*, núm.26, IDOE, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares.
- KÖHLER, H. (2007), “El empresario en la Sociedad”, en: *Documentos a Debate*, núm.5, IDOE, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares.
- KRELLE, W. (1964), “*Gesellschaftspolitik in der Wohlstandsgesellschaft*”, en: *Die Mitarbeit Evangelische Monatshefte zur Gesellschaftspolitik*, año 13, diciembre 1964, Colonia.
- LAMPERT, H. (1980), *Socialpolitik*, Springer Vlg, Berna.
- LEHMAN, CARDENAL KARL (2007), “La Solidaridad necesita responsabilidad propia”, en *Documentos a Debate*, núm.13, IDOE, Universidad de Alcalá.
- MARX, CARDENAL REINHARD (2014), “¿Hacia una Europa Social?”, en: *Documentos a Debate* núm. 67/2014, IDOE, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares.
- MÜLLER-ARMACK, A. (1977), “Die zentrale Frage alle Forschung: Die Einheit von Geistes-und Naturwissenschaften”, en *ORDO*, tomo 28, pp.13-23.
- OCKENFELS, W. (2008), “Los valores morales son rentables”, en: *Documentos a Debate*, núm.16, IDOE, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares.
- PHELPS, E. (2012), “Germany is right to ask for austerity”, en: *Financial Times*, 20 de Julio 2012.
- STRÜMPLE, B. (1977), *Die Krise des Wohlstandes*, Kohlhammer Vlg. Stuttgart.
- UTZ, A. F. (1998), *Ética Económica*, ed. Unión Editorial, Madrid.

- VON NELL BREUNING, O. (1956), “Wirtschaft und Gesellschaft”, tomo I: *Grundfragen*, Verlag Herder, Friburg.
- WEBER, W. y JOCHIMSEN, R. (1965), *Wohstandsökonomik*, en Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, tomo 12, pp.346-359, Gustav Fischer Vlg. Stuttgart y J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen, Vandenhoeck & Ruprecht, Gotinga.
- WEIDMANN, J. (2014), “Principios de la Economía de Mercado en la Unión Monetaria”, en: *Documentos a Debate*, núm.64, IDOE, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares.
- WEIDMANN, J. (2014), “Von Zahnärzten und Ökonomen-zur Bedeutung eines konsistentes wirtschaftspolitischen Ordnungsrahmen”, en *Auszüge aus Presseartikeln*, núm.7, 12 de Febrero 2014.
- WIESE, L. V., “*Sozialpolitik (III): Sozialpolitik als Wissenschaft*”, en Handwörterbuch der Sozialwissenschaften”, tomo 9, p.547-554 Gustav Fischer Vlg. Stuttgart y J. C.B. Mohr (Paul Siebeck/Tübingen) Vandenhock & Ruprecht, Göttingen.

Prof. Dr. Santiago García Echevarría  
Catedrático em. de Política Económica de la Empresa  
Prof. Honorífico de la Universidad de Alcalá  
Instituto de Dirección y Organización de Empresas (IDOE)  
santiago.garcia@uah.es

# CRITICAL LABOR LAW *versus* LABOR LAW

JESÚS MARTÍNEZ GIRÓN

*Senior Professor of Labor Law*

*Law School. University of A Coruña (Spain)*

ALBERTO ARUFE VARELA

*Accredited Senior Professor of Labor Law*

*Law School. University of A Coruña (Spain)*

Fecha de recepción: 17-6-2015

Fecha de aceptación: 1-7-2015

**CONTENT:** I. THE OCCASION TO WRITE A «DERECHO CRÍTICO DEL TRABAJO», BEING AT THE SAME TIME A «CRITICAL LABOR LAW».- II. CRITICAL INTRODUCTORY LABOR LAW.- III. CRITICAL INDIVIDUAL LABOR LAW.- IV. CRITICAL COLLECTIVE LABOR LAW.- V. CRITICAL ADMINISTRATIVE AND PROCEDURE LABOR LAW.

**RESUMEN:** Los autores explican su opción por dejar de explicar Derecho del Trabajo en la Facultad de Derecho, para pasar a explicar un Derecho «crítico» del Trabajo, en español y en inglés. De un lado, ello se debe a las limitaciones y nuevas exigencias derivadas de la implantación del «Plan Bolonia». De otro lado, también se debe al impacto destructivo de la crisis económico-financiera sobre el Derecho tradicional del Trabajo.

**ABSTRACT:** The authors argue their option to put aside the explanation of Labor Law at Law School, to go on to explain a «critical» Labor Law, in Spanish and English. On one side, it is due to the limitations and new requirements deriving from the implementation of «Bologna Plan». On the other side, it is also due to the destroying impact of the current economic-financial crisis on the traditional Labor Law.

**PALABRAS CLAVE:** Enseñanza del Derecho, Derecho del Trabajo, Plan Bolonia, Crisis.

**KEYWORDS:** Legal Teaching, Labor Law, Bologna Plan, Crisis.

## I. THE OCCASION TO WRITE A «*DERECHO CRÍTICO DEL TRABAJO*», BEING AT THE SAME TIME A «*CRITICAL LABOR LAW*»

I. In Universidad de la Coruña Law School, where both of us work, the implementation of «Bologna Plan» was particularly harsh. Firstly because the old 1953 five-year academic plan for Law Grade had to be shorten to a four-year one. Secondly, because everyone at Law School was obliged to lose academic burden because Labor Law had to become a four-month mandatory course, in which we could only use, in fact, a trimester (instead of the traditional semester) to develop the course for our students. Thirdly, because «Bologna Plan» imposed —within the quarter— the distinction between masterclasses and interactive lessons, the former being reduced to only 21 hours of class. In our particular case, this curricular change had an additional problem to be tackled. For theory lessons we relied on a reference book —featured as a classical handbook. It was structured in 43 lessons and became impractical to smoothly address such change. That is the reason why in 2010-2011 academic year we came to the painful decision to put our old handbook to an end, which was already in its second edition<sup>1\*</sup>. It had to be replaced by an entirely new one, suitable for «Bologna Plan». We had a full academic year to write it. We began to do it while a research stay in the University of Hamburg, Germany —where our German colleagues showed us that «Bologna Plan» would never be implemented in German Law Schools. Obviously, the first job was to write a new program of Labor Law suitable for the new masterclasses, and being structured in accordance with the number of hours assigned to such kind of explanations, in only 21 lessons.

II. The program we end up writing was a full new program, as compared with the traditional one we used to teach articulated in —as said before— 43 lessons. It is true that our first idea was to do a compendium or summary of our old program. But

---

<sup>1\*</sup> See J. MARTÍNEZ GIRÓN, A. ARUFE VARELA and X.M. CARRIL VÁZQUEZ, *Derecho del Trabajo*, 2nd ed., Netbiblo, A Coruña, 2006, 620 pp.

we dismissed such an idea after considering what should be the essence of each new lesson. In our particular case, everything was conditioned upon the financial-economic crisis, which had broken out three years before, and which led us to think that the old Labor Law, we used to teach in the old Grade, was obsolete. We came to the conclusion that the new program should meet our Grade students expectations since they are much better prepared than ever, particularly in English and computer usage. Thus, teaching a dogmatic legal actuality was not conform to the new reality. In fact, it is a more tragic than merely dramatic reality marked by millions and millions of unemployed young people, by abusive contracts and salaries —assuming there were not scholarships—, and by being bounded to remain in the family home for a lot of years. Even worse, these years of crisis have been featured by unions being transformed in huge training centers and issuing knowledge certificates —not obvious in all cases—, and by public powers gone weaker by the markets, and by what our powerful partners of the European Union —which were seduced by the «international markets»— should say. Hence our conviction that we ought to write not only a new Labor Law embodied in a true workable handbook during only a trimester, but above all a true «critical» Labor Law, completely far away from the old topics, as well as the technocratic distinctions and illusionism<sup>2\*\*</sup>. We even wanted that our critical proposal was manifest and evident. Thus our choice to give to each of the 21 lessons of the new handbook a markedly critical heading, not concealing that our purpose before our students was exactly to criticise what was around them.

III. Obviously, we did not mean to write a negative critique for the sake of argument. It is true that the university —in its own nature— is a critical conscience for society. Students do not want to hear the same old song from professors. Nevertheless university ought to be both positive criticism and solution to problems. Although these solutions state that seemingly a university professor —who is always theoretical in the best sense of the word— ‘lives in the clouds’. In other words, we discarded the anti-university motto ‘*Arrêtez le monde, je veux descendre!*.’ Truth must be said, however, we do not like the world we currently live in. In our particular case, those metaphorical ‘clouds’ were indentified with Comparative Labor Law, to which we were intensively devoted since the publication of our book ‘*Leyes laborales alemanas. Estudio comparado y traducción castellana*’ in 2007. We decisively banked on it, and, of course, we firmly still believe in it. We had no doubts that little or nothing could be done about such situation, but breathe the polluted atmosphere (inconsistent

---

<sup>2\*\*</sup> See J. MARTÍNEZ GIRÓN and A. ARUFE VARELA, *Derecho Crítico del Trabajo. Critical Labor Law*, 3rd ed., Atelier, Barcelona, 2014, 287 pp.

with a university man of law, and a universal one) which we had called it in another place the «national positivist endogamy». We certainly wanted to reflect the problem in each of the twenty-one lessons composing our new program and our new handbook. From a formal viewpoint, we underlined it to make the qualitative leap of translating into English, literally, the major sentences (the ones that the students were due to learn) in those twenty-one lessons (as the *lingua franca* to move in an efficient way through the world of Comparative Law, exchanging teaching and researching experiences with European colleagues, likewise devoted like us to Comparative Labor Law, and whose mother tongue was not the English, as it happened in our case). And from a material viewpoint, the change also made us integrate the positive criticism in each of those twenty-one lessons, by including in the contents of each one of them — as a general rule— a «§3», with which we pretended to give Comparative Law solutions to the problems stated in the «§2» of each lesson (as a truly «critical» portion of the particular lesson at issue), after introducing in the «§1», likewise in each lesson, the normative structures (obviously, the Spanish ones) that we were bound to make known, in a neutral scientific way, and always in a nutshell, to our students.

## II. CRITICAL INTRODUCTORY LABOR LAW

IV. The «Introduction» to the study of our critical Labor Law ended up comprising only three lessons. The first one was devoted to introduce the sources which our students should learn to handle. We headed it «The sources of Labor Law and their search (improvable in Spain) through the Internet». Its critical core was focused on the fact that the normative sources of Spanish Labor Law are characterized by a flagrant violation of the State, going back to 1980. What the State has violated was the letter of the current additional schedule number eight of the Workers' Statute, which imposed to central Government the duty (let us repeat, since nothing more and nothing less than thirty-five years) to enact a «Labor Code», compiling in a unique text the whole labor legislation («all general labor provisions», statutory and regulatory, including the «organic Acts», the latter being of impossible formal combination), and maintaining such a unique text permanently updated. For us, the counterpoint of this violation is exemplified by the French official site of diffusion of Law through the Internet (then took into account by the European Union to build up its own «EURlex» database). Of course, we invite our students—who are much keener than us in using new technologies—to handle it, so they can test at first hand the limitations of the Spanish websites to freely disseminate the sources embodying our Labor Law (statutory and regulatory, case-law, and conventional ones) and, at the same time, the uselessness of enacting—in times of crazy normative changes—

combined text of norms, incapable to compete with French so-called «electronic Codes» of constant Law (in Spain, this situation already exists, though unofficially).

V. On the basis that the principles of Labor Law are helping mechanisms to comfortably walk around the complicated net of sources of Labor Law, we devote the second lesson of our handbook to its study. It is headed «The traditional principles of Labor Law and their neutralization by new economic principles». Its critical core refers to the fact that the principle of the most favorable treatment of the worker, which in some way embraces the rest of traditional principles of Labor Law, wants to be replaced by new economic principles (euphemistically called ‘principles of adaptability, flexibility, competitiveness’...), pretending the implementation of a revolution in the traditional system of sources of Labor Law. In our opinion, the use of ultraliberal techniques for a practical prevalence of those new principles external to social justice, such as the technique of labor deregulation (which eliminates statutory minimum labor standards) as well as the technique of making precarious the normative content of the collective bargaining agreements (which can even lead to the lack of conventional minimum labor standards) are clear. In contrast with this liberal revolution, we explain that the traditional principle of the most favorable treatment of the worker becomes positive Law in a number of comparatively significant countries surrounding us (what logically cheers up to deal with it), and that it is even a European common principle, ruled in the Directive concerning the posting of workers in the framework of the provision of services, which prevents—despite the economic tensions it suffers—its elimination as an arranging criterion for the interpretation and application of the sources of Labor Law.

VI. The critical «Introduction» concludes with a lesson about «The smudge of the personal scope borders of Labor Law». In it, we emphasize the current trouble of distinguishing between ‘dependent work’ and ‘self-employment’ (and therefore, between those who are and those who are not covered by the personal scope of Labor Law). This distinction has been hindered and even made impossible, due to the intrusion and legalization of the figure of the «economically dependent self-employed». And we show our opposition to it by explaining that, with the statute at hand, it is certainly possible—as in the case of the typical salaried worker—that the «economically dependent self-employed» works in the premises of his employer (of course, not «in an undifferentiated way with the workers rendering services under any modality of employment hiring»), without having the appropriate infrastructure and equipment (supposing that in such activity they are not «economically relevant»), under «the technical instructions to be given by his client», and without assuming the responsibility for the result of his activity, even bearing in mind that when «it is not

fixed the term or the determined service in the contract, it will be presumed, unless contrary proof, that the contract has been signed for an indefinite duration». The new accidents at work '*mutuas*' statute confirms our idea that this «economically dependent self-employed» is, in fact, the legalization of a fraud (the one of the traditionally called «false self-employed»), which nowadays allows the Spanish employer (as opposed to what happens in the case of the German employer or even the Italian employer) to have manpower available at cheaper rates than the traditional one (such accidents at work *mutuas* statute, although not surprisingly for us, legalizes the figure of the «extra-statutory» economically dependent self-employed, that is, the one who acts in the fringes of the regulation contained in the Statute of Self-employment, because he does not even appear as «registered»).

### III. CRITICAL INDIVIDUAL LABOR LAW

VII. After the «Introduction», we place ten lessons about «critical» individual Labor Law. The first of these ten lessons is conceived to get a maximum interest from our young students. It is headed «The Spanish neither unitarian nor integral model of public services of employment». And in it, we take a starting point at the model of public services of employment existing in Germany and Great Britain, which is a unitarian model (not agreed into neither *nations* nor *Länder*, because it acts in the whole territory of both States) and, at the same time, an integral one (that is, only one body manages at the same time active/passive employment policies, supposing that the employment policy is, in fact, a non-splitting unity). And, in contrast with these models, we point out that the Spanish model of public services of employment (ruled in the Act 56/2003, restless and uselessly modified), on the contrary, is neither unitarian nor integral. The former is due to the transfer of active employment policies to the regions. The latter is due to the dissociation existing in Spain between the passive employment policy (being only responsibility of the State) and the active employment policies (transferred, as we have just said, to our seventeen regions). On the basis that if our young students were determined to seek a job, they would naturally do it through the Internet. Therefore, we encourage them to handle EURES database, administered by the European Commission, and fed —without pretending to affect each particular national reality— by the information provided for the different public employment services of the twenty-eight member States. They would be able to check with their personal computers how easy it is to do this for a German graduate or for a British graduate, and how difficult it is, however, for our young Spanish university graduates.



VIII. Supposing those who seeks for a job end up getting it, we next explain (in a lesson headed «The ordinary or common contract of employment and its more undesirable modalities») the Spanish reality of the most easily available jobs. Logically, we take for granted the employment contract that any common worker would wish to have (that is, a contract with pure consideration, that is, that a person would wish to do some work in exchange for a salary, for an indefinite duration and full-time). And then we explain how these three crucial elements can be disrupted (either polluting the consideration —as it occurs in the case of training contracts, or frankly speaking in the one of pre-employment scholarships, or during the probationary period—, or working under a precarious contract, or part-time working). But the lesson is focused on the fraud of law existing in the Spanish fixed-term hiring, and on the lack of will by Spanish legislator to fight against such huge bag of fraud. Hence the suspension of article 15, paragraph 5, of the Workers' Statute, during the period from 31 August 2011 through 30 June 2015. This suspension implies leaving free hands to the employer to manage the precarious employment hiring at his will. And supposing that the French Labor Code exemplifies better than any other European labor norm the formalization of the stability in employment principle, we explain how the French legislator —as opposed to Spanish suspension— should be surprised and scandalized. Among other things, he would not understand how it is possible to «suspend» in Spain the application of the Law of the European Union. And he would remind to us that the Directive concerning the fixed-term work, the implementation term of which ended long time ago, compels to each member State to have norms to fight against fraud in fixed-term contracts, without being possible to suspend the fulfillment of the European duty at issue by apparent labor austerity reasons.

IX. Obviously, what a salaried worker must do is working. And the content of what he or she does (called nowadays, with a technocratic terminology, his/her «functions») is dealt with in the lesson headed «The rendering of work and the attempts of not giving a professional status to the worker». Naturally, we confess our certainty that professional specialization is of benefit. But we also explain how currently both the Spanish and the European Union labor legislator firmly bet against the specialization of workers. In order to promote the so-called «employability», they want a worker ready to do any kind of work, inasmuch as his qualification, his professional career, and, of course, his professional desires or vocation. Hence, the new key economic concept of «functional polyvalence» to be implemented at two different levels. On the one side, there is the external enterprise level: the European Union has adopted as a guide of its employment policy —since 2006— the Danish model of «flexicurity», based on three ideas (a continuous rotation of a worker in different jobs,

the reinforcement of unemployment protection while the worker is jobless, and the reinforcement of the professional training to ease the transitions between unemployment periods and periods of getting a new job). And on the other side, we have to consider the internal enterprise level, in which the key is the so-called «functional flexibility» (or «internal flexicurity»), respecting to which the obsession of the Spanish legislator (2012's too) is the implementation of «professional groups», each one with its corresponding group salary. In this lesson we offer an authentic model of what is pretended, pointing out that in Spain this subject comes from long time ago. In fact, perhaps the most naked, but real, image of the new «polyvalent» worker's generation, called to replace our traditional specialist workers, was already shown by the first state-wide collective bargaining agreement for temporary agencies of employment of 1995, with its thought description —before which our students would be amazed— of its «professional levels».

X. In the subject-matter of working time —which was traditionally the core of imperative labor legislation (and therefore, of Labor Law)—, the European Union Law has ended up being devastating in whole Europe. We study it in a lesson headed «The early maximum at the employer's will work time». Due to the generalization of averages, compensations, and irregular distributions, it is clear that daily and weekly working times are not labor minimum standards yet. They have become mere «illustrative» labor standards, whose fulfillment on the employer's part cannot be monitored with efficacy by the Labor Inspectorate. In fact, the only true maximum working time is the yearly working time, the duration of which is not set by the Workers' Statute, but by the General Act of Social Security. About the Directive ruling some aspects of the working time —without which it is impossible to understand anything at all—, we explain that it was enacted by-passing the primary Law of the European Union, because, formally speaking, it is not a Directive affecting the rights and interests of the workers —despite it impacts frontally on them—, but a Directive on occupational safety and health. Furthermore, we explain that some of its excesses (for example, the individual opt-out clause, allowing the individual employer to agree on work hours with the individual worker in the fringe of normative regulation, and therefore, ultra-flexible ones) has finally become positive Law in a number of member States, such as Great Britain and Germany.

XI. It is nonetheless impossible to find any relevant Law of the European Union relating the amount of salaries (doubtless, the most basic labor standard), because it is expressly forbidden by the Treaty on the Functioning of the European Union. We explain it in the lesson headed «The inter-professional minimum wage and its manifestly inadequate amount». In this chapter, as a counterpoint of this Community lack, we also explain that Spain has ratified the European Social Charter (only its

original version, but not its revised version). This international Treaty forces our country to «recognize the right of workers to receive remuneration that will give them, and their families, a decent standard of living». And we also explain that the European Committee of Social Rights, which is the body charged with monitoring the fulfillment of the Charter, has stated long time ago that Spain is a flagrantly violator State of such specific section of it (the same as Germany or Italy, or otherwise than France). They are documents scarcely known in Spain, maybe because they are only published in the two official languages of the Council of Europe (that is, English and French). But their conclusions are clear, because —according to them— «the level of the [Spanish] minimum wage remains very low», and as a consequence, «the Committee concludes that the situation in Spain is not in conformity with article 4§1 of the Charter, on the ground that the minimum wage is manifestly unfair».

**XII.** The Spanish Law about occupational safety and health —according to which the employer is a security debtor before the worker— cannot be understood as taking apart the Law of the European Union. This is due to the fact that our Law on the subject is a mere implementation of the secondary Law of the European Union about occupational safety and health. We explain it in the only lesson devoted to this subject, headed «The misconduct of the Spanish State in the subject-matter of occupational safety and health». Its critical core is focused on the study of the Luxembourg Court's case-law, which is relatively abundant, about the violation of their duties relating to the implementation of the Directives of the European Union relating to occupational safety and health by a number of member States. For us, it is devastating to verify that Spain is one of the most violator member States in this particular subject, in which the exemplarity of the State (in front of employers, workers, and the specific representatives of the latter on occupational safety and health) seems to be crucial. On the basis of such case-Law, Spain is the second ranked violator State, according to the number of the cumulative condemnations (it also has the 'doubtful privilege' of having been the first member State sentenced by non implementation in time, or by wrongful implementation, of the Community Law on occupational safety and health). Furthermore, Spain is also the second ranked State which violates the Law, according to the number of non fulfilled Directives.

**XIII.** We focused the modification of the contract of employment on the explanation of how the traditional employer's *ius variandi* has evolved with the passing of the years, until it ended up becoming a true *potestas mutandi*. We explain it in a lesson headed «"Take it or leave it" for the worker in front of the modification of his contract of employment». If this subject is focused from the point of view of the individual worker, it is clear that the key norms are not articles 30, 40, and 41 of the

Workers' Statute (lastly, continuously amended to make easier the collective modifications of labor standards), but article 138, paragraph 8, of the Act Ruling the Social Jurisdiction. It is a dramatically unfair norm, because it forces the worker to litigate up to twice against the employer. And after having prevailed in both pleas, the worker is faced with the choice «take it or leave it», that is, you either accept the arbitrary modification of your contract of employment, or you must leave the enterprise away. And then we raise the following question: is it worth prevailing in two pleas (the former for the recognition of the right, and the latter for the execution of the corresponding judicial decision), paying fees to a lawyer or to a labor advisor, to be placed in such a dilemma? In Comparative Labor Law, there is nothing comparable to this sad situation, either because the general (common Law) rule that the employer cannot unilaterally modify the individual contract of employment is alive (that happens in France), or (supposing that the employer prevails the plea for the recognition of the right) because the employer is forced to reinstate the worker in exactly the same conditions of employment as he enjoyed before the unjust modification of the contract has occurred (as it happens in Germany).

XIV. Acute economic crises always end up leaving their marks on Labor Law, and this is still noticeable long after being surpassed. Regarding the 1992 economic crisis, we point out this idea in the lesson headed «The suspension of the contract of employment and its more surprising, distorting consequences». In that year, due to the financial troubles suffered by the State, a partial privatization of the temporary disability allowance deriving from common risks was implemented, so the employer ought to pay such allowance until the fifteenth day of suspension of the contract of employment. As a consequence, the Spanish figures of accidents at work (if referred to non serious accidents at work with absence) began to swell in an exponential way, by means of registering the employer (supposing that, with the consent of the worker) fraudulent forms of non serious accidents at work. The distortion provoked by such massive fraud in the Spanish figures of accidents at work has been internationally noticed. The body for monitoring the fulfillment of the European Social Charter is stating this (for example, in 2010), in concluding that «the situation in Spain is not in conformity with article 3§2, on the grounds of the manifestly high number of occupational accidents». In our opinion, the reversal of this trend would require to adopt some measures encouraging the fulfillment of legislation dealing with temporary disability, aimed above all at small enterprises, like the ones existing for more than a decade in Germany.

XV. Regarding the termination of the contract of employment, 2008 economic-financial crisis has placed the collective dismissal and the objective dismissal by redundancy on the top of breaking news. We study both kinds of dismissal in the

lesson headed «The starring terminator twins of the contract of employment, by reasons independent of the employee's will». What we rashly criticize in it is the fact that legislation promotes the employer the collective or objective dismissal of permanent workers. It happens by means of leaving him hands free to choose what workers are going to be collectively or objectively dismissed, because the only statutory limitation existing to this respect is the one relating to workers' representatives. This fact provokes, above all in the case of collective dismissal, the selective elimination of aged workers (euphemistically and improperly called «pre-retirees»). In contrast to what occurs in Spain —where our society looks to be morally ill—, labor legal orders of a number of member States of the European Union statutorily prevent the selective elimination of aged workers throughout collective dismissals, as in the paramount cases of the French and German legal orders, where there is a set of priorities protecting ordinary workers to remain in the enterprise, which takes into account—in this order— family duties, the seniority in service, and the situation of the workers having social characters which make particularly difficult their professional reintegration (namely, the handicapped and aged people).

**XVI.** The classical subject of disciplinary dismissal, which has also been impacted by the current economic-financial crisis, is dealt with in the lesson headed «The starring terminator of the contract of employment, by reasons dependent of the employee's will». Under that heading, we highlight the multiplying efficacy of the cost of disciplinary dismissal, since the non-disciplinary, but unjust, termination of the contract of employment, is tantamount to a wrongful disciplinary dismissal, from a procedure point of view. On this basis, we critically study the last measures for making cheaper the cost of wrongful disciplinary dismissal, focused on the possibility of not having to pay the so-called «back pay», and on diminishing the severance pay for wrongful dismissal, to the worker wrongfully dismissed. It is surprising the fact that these measures are nowadays equally and in an indiscriminate way applied to any kind of enterprises, regardless if they are —from a labor viewpoint— large, medium-size, or small enterprises. This situation does not exist in Germany, where the general rule of mandatory reinstatement is not applied in enterprises having «ten or less workers». Likewise, it does not exist in France —where the general rule when facing wrongful dismissal is, on the contrary, the indemnified termination of the contract of employment—, since the payment to permanent workers of statutorily capped severance pays (but only generic and random severance ones), among other cases, when «the employers usually employ less than eleven workers» is not ruled there.

#### IV. CRITICAL COLLECTIVE LABOR LAW

XVII. The first of the five lessons we devote to critically analyze the Collective Labor Law is headed «The statutory or Unitarian worker representatives in the enterprise and the “political” efficacy of their elections». We focus our criticism in the double propose of having the elections to personnel delegates and members of works councils in Spain. On the one hand, their logical, natural, or primary purpose is the one that the workers freely and in a democratic way provide themselves with ordinary representatives before their employer. On the other hand, its exotic, artificial, or secondary objective is to measure the rank of «representation» unions have. The latter provokes not only the unionization of elections, but also its bureaucratization and openness to the public, which makes them be similar to political elections to senators with opened lists, in the case of delegates of personnel, and to elections to congressmen with blocked and closed lists, in the case of works councils). According to case-Law, all these complications end up provoking that the workers do without, sometimes, filing the results of the freely and in a democratic way elections carried out in their corresponding enterprises, what does not prevent that the representatives elected by them have (to all internal effects, in the enterprise) the condition of true statutory or Unitarian representatives of their elector workers. But they are —and this is just another evidence of the lack of respect to the Law— «extra-statutory» statutory or Unitarian representatives, because they have been elected failing to fulfill the oppressive statutory requirements imposed by Title II of the Workers’ Statute, and by its rules and regulations.

XVIII. In connection with this subject —although stated in a separated lesson—, we deal with «The unions, their members and the polemic about their financing». We take as a starting point the figures of union membership in Spain, which are very low, as well as it happens in France. And on the basis that the contributions paid by the members are the natural and the most primary source of financing for the own unions, we explain that the Spanish unions do not recover income enough in this way, which explains the need to recover additional funds, which up to a large extent come from grants of several public Administrations. A unionism supported by public funds raises transparency requirements. In this regard, our Organic Act of Union Freedom has become a totally obsolete norm. For this reason, as a comparative counterpoint, in this lesson we also explain the modification implemented in 2009 in the French Code of Labor. We underline its mechanisms aimed at securing the publicity of their accounts, not only by the unions, but also employers’ associations. Likewise, we explain that these statutory duties do not exist in Germany, because the huge DGB (having more than 6 million members) is exclusively financed with private funds. Despite this fact,

Germany embodies an exemplary model of union transparency, which is a truly pending issue in Spain.

XIX. In our opinion, the interventionism of the State in the subject-matter of collective bargaining is a heritage of our pre-constitutional past. We criticize it in the lesson headed «The general and generalized normative efficacy of the Spanish sectorial collective bargaining agreements, a rarity in democratic systems of labor relations». We point out that the current legal regime of our sectorial collective bargaining agreements is only an adaptation of the legal regime of the François sectorial collective bargaining agreements, maintained in a number of legal requirements and consequences. It is the case, for example, of the imposition of a minimum content to collective bargaining agreements (by the way, with a clear trend to morbidly put on weight), of the maintenance of the administrative control on the collective bargaining agreements entered into, of the publication of the controlled collective bargaining agreements in official journals, and above all, of the assignment to sectorial collective bargaining agreements, in principle, of general or *erga omnes* normative efficacy (as it was the same case during the term of the Franco's union statutes). There is nothing similar in the world surrounding us. We underline it in the lesson, pointing out that the general rule in continental Europe is the limited normative efficacy of the sectorial collective bargaining agreement, either on the basis of the principle of the unique membership (as it happens in France), or on the basis of the so-called principle of the twofold membership (as it happens in Germany).

XX. The rigidity of the Spanish legal regulation of the collective bargaining agreements provokes that the bargaining parties voluntarily agree without respecting the Law. It is a typical Spanish phenomenon. It already existed before the enactment of Title III of the Workers' Statute (that is, the so-called «private», «informal», or «improper» collective bargaining agreements, the doctrinal foundation of which goes even back to Francesco CARNELUTTI's far time). It still exists after the enactment of Title III of the Workers' Statute, which explains its current name of «extra-statutory» collective bargaining agreements. We critically explain it in the lesson headed «The safety valve represented by the “extra-statutory” collective bargaining agreements, especially those with an enterprise scope». In it, we focus everything on the existence of a constant case-Law of our labor courts about the interpretation and application of oral «extra-statutory» collective bargaining agreements. It is also a subject affected by the recent labor reforms. But not in relationship with particular amendments of Title III of the Workers' Statute, but above all relating to the continuous amendments operated on the letter of article 41 of the Workers' Statute (where the «agreements or collective deals», on the one side, and as something completely different and more

untouchable, the «collective bargaining agreements ruled in Title III of the current Statute», on the other side, appear in opposition). In our opinion, to contextualize the existence of oral collective bargaining agreements requires highlighting its inadmissibility in continental European legal orders, in contrast with its franc admissibility in Anglo-Saxon (British and American) legal orders.

**XXI.** The lack of exemplarity on the side of the State to fulfill the Laws, which we have already dealt with in a lesson of the Part on «critical» individual Labor Law, is treated again in the last lesson of the Part on «critical» collective Labor Law. We have headed this lesson «The violation by the State of its constitutional duty to legislate about strikes, its reasons, and some of its consequences». Among these causes, we point out the union's thesis about «self-regulation» of the strike. And among its consequences, we focus our analysis on striking phenomena getting fully away from the control of class unions, and namely three (the strikes by justices and judges, the so-called «convincitive» picketing, and of course, the strikes called by craft unions in strategic sectors, which in some cases has lead to activate the provisions of the Organic Act 4/1981, ruling the martial law). The contextualization of our model of strike is explained pointing out that such a model is on line with the current models in force in France, Italy, and Portugal, although it has nothing to do with the contractual German model. These contradictory national models explain that the constitutional Law of the European Union excludes from the scope of the European social policy everything related to strikes and lockouts. Similarly, we explain that it encourages some decisions of the Luxembourg Court, in which this Court states that the right to strike is subordinated to the exercise of other structural Community liberties, such as the establishment freedom (case *Viking*) or the rendering of services freedom (case *Laval*).

## **V. CRITICAL ADMINISTRATIVE AND PROCEDURE LABOR LAW**

**XXII.** As it is logical, the most important administrative procedures in Labor Law are those in which the Labor and Social Security Inspectorate acts. We have already told the troubles imposed by the so-called relaxation of Labor Law on an efficient legal enforcement task (for example, in the subject-matter of the fulfillment by the employer of the norms ruling the working time). In our opinion, the most important problem which nowadays burdens the Spanish Labor and Social Security Inspectorate is that of having been segmented into pieces, from a geographic and functional point of view. The former is due to the creation of a Catalanian Labor Inspectorate in 2010, shortly before the corresponding regional elections in such territory. The latter is due to the fact that this regional Labor Inspectorate is only entitled to develop tasks of



enforcement of labor legislation, but not of social security legislation. It is a consequence damaging the hard core of the task of inspection, as the minutes relating to very serious administrative violations by the employer and the minutes on social security contributions liquidation very often derive from the same facts. Therefore, these facts promote the separate action of two different Inspectorates, which are the Central State Inspectorate (the only competent in social security matters) and the Catalanian Inspectorate (competent, via transfer of competences, in labor administrative matters). They are many more inconsistencies deriving from this artificial segregation of the Spanish Labor and Social Security Inspectorate. For our critical point of view, we explain them in a lesson headed «The Spanish system, partially dispersed, of labor inspection», with its corresponding comparative Law contextualization, in which we focus on the Labor Inspectorates acting in countries with a federal structure (the United States and Germany).

**XXIII.** Due to our available calendar, we only devote two lessons to critically study procedure Labor Law. The first one is focused on more specifically organic topics, whereas the second one is concentrated on more specifically procedure topics. From an organic point of view, we study the labor jurisdiction in the lesson headed «Labor Courts and the suspicions of the Public Administration before them, as a possible defendant». Apart from the description of labor jurisdictional bodies and the distribution of competences among them, we think the division nowadays existing in the subject matter of social security litigation is specially worthy of criticism. One part of the same is under the jurisdiction of administrative courts (instrumental management of social security, statutory staff in the service of the bodies of the National Health System), whereas the other one (benefits management of social security) is under the jurisdiction of labor courts. In our opinion, this is due to the traditional reluctance of Public Administrations to litigate before labor courts. The lawyers of such Administrations are more comfortable before administrative courts, if they litigate against quasi-employees staff or against beneficiaries. We also contextualize this particular feature in Spain at the level of Comparative Law, always from an organic point of view. We put the counterpoint on the social security jurisdiction (as far as it is different and separated from labor jurisdiction) existing in Germany, and on the *Tribunaux des Affaires de Sécurité Sociale* (as far as they are different of the *Conseils de Prud'hommes*) existing in France.

**XXIV.** Always thinking of the need to be focused on what is truly important, the procedure key aspects of labor jurisdiction are dealt with highlighting the first instance labor proceedings carried out before our Social Courts (the corresponding lesson is headed «The deceleration of the traditional speed of the labor proceedings»). That is

because we are firmly convinced that labor pleas are won or lost precisely at the first instance. In Spain, first instance fast labor proceedings have always been the rule, with the hearing as the crucial moment. We critically explain that such speed is nowadays severely damaged, due to the restless creation of new special labor proceedings. This provokes, on the one side, that the ordinary labor proceeding is put away in the judicial calendars; and on the other side, that the courts ought to give priority to them and to arrange them in order of hierarchy, giving a preferential treatment to the processing of some special labor proceedings, although in a non-fully systematic way, and therefore, plagued with inconsistencies. Evidently, the contemporary speed should be linked to the existence of an electronic Administration of Justice. In this lesson, we tell that such future has already become real in the labor jurisdictions of a number of countries we consider the most comparatively significant, a fact indicating that we should deal with the mechanisms to fight against the proceeding deceleration in Great Britain (with their exemplary and ultra-fast *Employment Tribunals*) as well as in the United States (its federal Supreme Court decides labor and social security pleas, from a material point of view, as a common law Court it is, but in an ultra-fast way).

Jesús Martínez Girón  
Senior Professor of Labor Law  
Law School. University of A Coruña (Spain)  
jmg@udc.es  
Alberto Arufe Varela  
Accredited Senior Professor of Labor Law  
Law School. University of A Coruña (Spain)  
titof@udc.es

# CRISIS Y SEGURIDAD SOCIAL<sup>1</sup>

ARÁNZAZU VICENTE PALACIO  
*Catedrática de Derecho del Trabajo y Seguridad Social*  
*Universidad Jaume I-Castellón*

Fecha de recepción: 17-06-2015

Fecha de aceptación: 19-6-2015

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN. 2. LAS SITUACIONES DE NECESIDAD (O RIESGOS) PROTEGIDAS. 3. REFORMAS QUE AFECTAN A LA CUANTÍA DE LAS PRESTACIONES SOBRE LA SUFICIENCIA DE LAS MISMAS. 4. A MODO DE EPÍLOGO. LOS CAMBIOS OPERADOS EN LAS FORMAS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS Y SU INCIDENCIA EN EL ACCESO A LAS PRESTACIONES: UNAS BREVES CONSIDERACIONES.

**RESUMEN:** El presente trabajo realiza un bosquejo de las últimas reformas operadas sobre la acción protectora del sistema de Seguridad Social para confirmar si se han operado cambios de tal intensidad que permitan concluir que nos hallamos ante una crisis de la misma, entendiendo este concepto desde la perspectiva de su capacidad, o no, para el desarrollo de la función que tiene atribuida. El trabajo toma en consideración las reformas legislativas operadas sobre el sistema en conjunción con los cambios que se están operando en la forma de prestación de servicios en la nueva sociedad post-capitalista.

**ABSTRACT:** This paper provides a sketch of the latest reforms introduced on the protective action of the Social Security System. It tries to prove if changes of such intensity have been operated in order to conclude a Social Security crisis has happened, understanding this concept from the perspective of its capacity to develop its historical task. The work takes into account the legislative reforms in conjunction

---

<sup>1</sup> Trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación “Repensar la Seguridad Social ante la crisis del empleo” financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad, Convocatoria Proyectos de I+D, del Programa Estatal de Fomento de la Investigación Científica y Técnica de Excelencia, Subprograma Estatal de Generación de Conocimiento (2013-16) [IP. Ballester Pastor/Vicente Palacio].

with the changes that are taking place in the form of provision of services in the new post-capitalist society.

**PALABRAS CLAVE:** Crisis, Seguridad Social, pensiones, jubilación, revalorización de pensiones, factor de sostenibilidad, desempleo, acción protectora del sistema de Seguridad Social, aportación definida, reformas, integración de lagunas, complementos por mínimos, trabajo precario, solidaridad intergeneracional, equidad intergeneracional.

**KEYWORDS:** Crisis, Social Security, pension, retirement, pension revaluation, sustainability factor, unemployment, defined contribution, reforms, integration of gaps, minimum supplements, precarious work, intergenerational solidarity, intergenerational equity.

## 1. INTRODUCCIÓN

Los vocablos «crisis y Seguridad Social» aparecen reiteradamente unidos en un largo matrimonio contraído prácticamente desde el nacimiento de los primeros mecanismos de previsión social. No hay que olvidar que la Ley de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de 1900 tuvo que recurrir, en 1932, al aseguramiento obligatorio de la responsabilidad empresarial, que vino a consagrar para asegurar la efectividad (económica) de la protección. La progresiva extensión (subjética y objetiva) de la acción protectora, a través de mecanismos de Seguridad Social hasta llegar al sistema puesto en marcha el 1 de enero de 1967, se llevó a cabo con grandes dificultades y bajo la advertencia constante de las insuficiencias financieras de unos seguros sociales claramente deficitarios. A estas mismas dificultades financieras se ha tenido que enfrentar el sistema de Seguridad Social puesto en marcha con la Ley de Seguridad Social de 1966. A pesar de su importante y progresiva extensión, ha venido invocando constantemente dificultades económico-financieras en buena parte de la normativa de reforma que viene sucediéndose desde sus inicios. Así, permanece esta asociación ‘crisis-Seguridad Social’ pese a los evidentes cambios que se han producido en la sociedad española: acuciada por graves problemas demográficos y de desempleo, por la forma de organización del trabajo –ha desaparecido el paradigma de una «carrera regular de seguro»–, y por el propio sistema de Seguridad Social que ha sido objeto de numerosas reformas de sentido muy diverso, por señalar solo algunos aspectos.

Esta permanente y antigua asociación explica el muy limitado impacto que la reciente crisis financiera ha tenido sobre el conjunto de reformas que ha sufrido nuestro sistema de Seguridad Social. Su origen se sitúa en el Pacto de Toledo de 1995 y pactos parlamentarios y sociales anteriores a dicha crisis económica en el contexto de otras crisis de empleo anteriores. En general, las reformas de nuestro sistema –algunas coinciden cronológicamente con la misma– no han sido la respuesta precipitada del legislador a las actuales dificultades económicas coyunturales, sino una acción programada y dotada de un alto nivel de consenso parlamentario y social a unos problemas estructurales, fundamentalmente demográficos, derivados del incremento de la esperanza de vida y las bajas tasas de natalidad con el consiguiente futuro aumento de la tasa de dependencia, que se han visto agravados por circunstancias coyunturales: masiva destrucción de empleo e incremento de los costes en prestaciones por desempleo, unido a la reducción en la recaudación derivada de esos altos niveles de

desempleo. La ejecución de esa reforma programada viene llevándose a cabo desde hace años con un alto nivel de consenso –con alguna excepción que no ha excluido puntuales contestaciones sociales e incluso parlamentarias<sup>2</sup>–. Solo la protección por desempleo escapa parcialmente a esta categorización pues, por un lado, ni esta prestación está comprendida en el ámbito del Pacto de Toledo y posteriores acuerdos parlamentarios ni sociales, restringidos a las pensiones, ni puede concluirse que algunas de las más recientes reformas<sup>3</sup> –puntuales pero de singular importancia en el ámbito asistencial– no constituyan una respuesta a las consecuencias derivadas de la crisis financiera en la búsqueda de una reducción de su coste económico, lo que no obsta a su mantenimiento futuro pues son reformas con clara vocación de permanencia.

Pero ambos vocablos («crisis y Seguridad Social») permiten también otras combinaciones diferentes de esta, limitada a la viabilidad económica de la Seguridad Social, que pongan el centro de atención en la función que le es propia. En tanto la Seguridad Social tiene históricamente atribuida la función de otorgar protección mediante prestaciones económicas frente a situaciones de necesidad de los sujetos comprendidos en su campo de aplicación, cabrá hablar de crisis en esta en dos sentidos diferentes: cuando nos encontramos ante una mutación importante en el desarrollo del sistema que afecte, precisamente, a la función que tiene atribuida, y cuando se halle en duda la propia continuación del sistema de Seguridad Social como medio de protección social.

---

<sup>2</sup> Entre estas excepciones hay que mencionar el RDL 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo, contra el que hay presentado un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional promovido por el Grupo parlamentario socialista (recurso de inconstitucionalidad núm. 3688-2013) y el RDL 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social, contra cuyo art. 2.1 por el que se deja sin efecto para el ejercicio 2012 la actualización de las pensiones del sistema de Seguridad Social y clases pasivas, contra el que también se presentó recurso de inconstitucionalidad interpuesto por 146 diputados de los grupos parlamentarios Socialista, Izquierdo Unida, Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida y Alternativa, Chunta Aragonesista, La Izquierda Plural, Partido Nacionalista Vasco, Convergencia i Unió y Unión Progreso y Democracia que ha sido resuelto, por desestimación, según STC 49/2015, de 5 de marzo de 2015, aunque con voto particular de cuatro de sus magistrados (BOE de 09-04-2015). En otro sentido, también merece significarse la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de pensiones de la Seguridad Social que, pese a que aparece en el Acuerdo Social y Económico de 6 de febrero de 2011 y como tal se recoge luego en la Ley 27/2011, de 1 de agosto, su aprobación generó contestación sindical.

<sup>3</sup> En todo caso, no hay que olvidar que el gran giro en materia de protección por desempleo hay que situarlo con la Ley 45/2002, de 12 de diciembre.

No parece que nadie ponga en duda abiertamente la continuidad del sistema de Seguridad Social como mecanismo de protección frente a los riesgos sociales y, de hecho, todas las corrientes políticas se erigen en defensoras del sistema público de Seguridad Social. Con todas sus dificultades, y las propias singularidades de cada uno de los sistemas nacionales de Seguridad Social, estos constituyen seña de identidad del modelo social europeo y, desde luego, parte esencial del Estado Social que consagra nuestro Texto Constitucional (art. 1 CE) y los Tratados y acuerdos internacionales ratificados por España, que forman parte del ordenamiento español y que deben operar como criterio hermenéutico en la interpretación de los derechos fundamentales (art. 10 CE). El legislador, por tanto, no tiene patente de corso para reformar sin ninguna cortapisa el sistema público de pensiones olvidando el marco constitucional formado, desde luego, por el fundamental art. 41 CE, pero también por el art. 1 CE y todos aquellos otros preceptos que consagran otras garantías del Estado Social, como el principio de igualdad y no discriminación (art. 14), la protección de la tercera edad (art. 50) y la interdicción de la arbitrariedad, la seguridad jurídica y la prohibición de retroactividad de las normas (art. 9), a lo que hay que añadir la obligación de los poderes públicos «de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas y remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud» (art. 9.2 CE).

El debate se desplaza entonces a identificar las mutaciones que están produciéndose en el sistema, para tratar de identificar si las mismas alcanzan la importancia suficiente para poder ser catalogarlas de «críticas» o si, por el contrario, nos hallamos ante modificaciones «no sustanciales» que, aún alterando la fisonomía del sistema, no alcanzan suficiente relevancia. La valoración de la entidad de estas reformas sólo puede realizarse, en mi opinión, desde el análisis de su incidencia en la función que la Seguridad Social tiene atribuida y que no es otra que otorgar prestaciones económicas ante situaciones de necesidad, prestaciones económicas que deben ser, por mandato constitucional, suficientes (art. 41 CE).

Desgraciadamente, el texto constitucional no ofrece muchos más asideros<sup>4</sup>: su laxa redacción, su ubicación sistemática en el Capítulo III del Título I, con las consecuencias que se derivan desde el punto de vista de sus garantías (art. 53 CE), y la doctrina del Tribunal Constitucional que lo consagra –se trata de un modelo de configuración legal<sup>5</sup>–, impide posiblemente que pueda configurarse una obligación de

---

<sup>4</sup> Sobre el particular, vid. en extenso J. LOPEZ GANDÍA, “La dimensión constitucional de la reforma de las pensiones”, *Relaciones Laborales*, núm. 5, 2014.

<sup>5</sup> Vid. entre muchas, STC 65/1987, de 21 de mayo; STC 124/1987, de 15 de julio; STC 134/1987, de 21 de julio; STC 97/1990, de 24 de mayo; STC 184/1990, de 15 de noviembre; STC 116/1991, de 23 de mayo; STC 361/1993, de 3 de diciembre, STC

mantenimiento de aquellos niveles de protección –subjetivos y objetivos– alcanzados en un determinado momento o etapa histórica. Posiblemente, lo único que sí quepa inferir del art. 41 CE es la propia subsistencia del sistema de Seguridad Social, lo que excluiría, evidentemente, su eliminación pero también cualquier otra actuación que pudiera afectar a la suficiencia del sistema. El legislador sí podría, sin embargo, llevar a cabo modificaciones de mayor o menor intensidad, que podrían afectar a simples parámetros o, con mayor intensidad, alcanzar a la propia configuración del sistema, alcanzando incluso a la técnica instrumentada o, sobre todo, y quizá es aquí donde se halla en definitiva el quid de la cuestión, de las relaciones entre los dos niveles de protección social que recoge la Constitución: el primer nivel –público, obligatorio y suficiente– y el nivel complementario –libre–. En definitiva, toda reforma meneguante del pilar público de pensiones implica una eventual ganancia de cuota de mercado para la protección social complementaria, y así lo ha entendido tradicionalmente el propio mercado y, desde luego, también el legislador que, en una labor similar a la que se encomendara al Instituto Nacional de Previsión en sus orígenes, está actuando como divulgador de la ‘previsión’, en este caso complementaria o privada<sup>6</sup>.

La protección frente a las situaciones de necesidad puede realizarse a través de diferentes técnicas de las que, a su vez, se derivan consecuencias importantes. Por señalar algunas: la delimitación de su campo de aplicación, la determinación de su forma de financiación y también la fijación del sistema de responsabilidad. Como es sabido, nuestro sistema, siguiendo el modelo de seguros sociales de Bismarck (1884), se articuló a través de la técnica del seguro, sistema que permanece en la actualidad si bien matizada a través de distintos mecanismos de muy diferente tipo y alcance. El mantenimiento de esta técnica no resulta imprescindible en sí, siempre que esta función se articule a través de otras técnicas o sistemas que permitan la protección pública de los riesgos sociales. Las mutaciones podrían alcanzar también a la propia

---

37/1994, de 10 de febrero; STC 213/2005, de 21 de julio; STC 128/2009, de 1 de junio; STC 205/2011, de 15 de diciembre; y STC 49/2015, de 5 de marzo.

<sup>6</sup> Los ejemplos son múltiples, siendo especialmente reseñable la D.A.19ª Ley 27/2011, de 1 de agosto por la que se encomienda al Gobierno la realización de un estudio sobre el desarrollo de la previsión social complementaria «y sobre las medidas que podrían adoptarse para promover su desarrollo en España». Con posterioridad, la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de sostenibilidad y del Índice de Revalorización de pensiones de la Seguridad Social señala muy significativamente en relación a la demora hasta el año 2019 para la entrada en vigor del factor de sostenibilidad: «El primer año para su aplicación será el ejercicio 2019, permitiendo un período suficientemente amplio como para que hasta entonces los potenciales pensionistas de jubilación puedan ser informados de las consecuencias de la puesta en práctica del factor y tomar medidas, en caso de considerarlo necesario».



técnica, comprendiendo cualquiera de las consecuencias señaladas que tradicionalmente se han asociado o se han derivado de su utilización. Sin embargo, no es este en principio el camino que están siguiendo las distintas reformas. El refuerzo de los principios de contributividad y proporcionalidad entronca, o se quiere hacer derivar de la utilización de esa técnica de seguro interesadamente por quienes propugnan el desarrollo del nivel complementario privado, con el olvido o suavización de los mecanismos publicadores del sistema de Seguridad Social.

El amplio margen para la configuración de los sistemas de Seguridad Social ha alcanzado también a las instancias internacionales que tradicionalmente han desarrollado funciones armonizadoras. La 101ª Conferencia Internacional del Trabajo (mayo-junio 2012) aprobó la Recomendación 202 relativa a los pisos (niveles) nacionales de protección social, que perfectamente puede interpretarse como fruto del fracaso del Convenio nº 102 (1952), norma mínima en materia de Seguridad Social que, a fecha de hoy, y a pesar del largo tiempo transcurrido, todavía no ha sido ratificado por la gran mayoría de miembros de la OIT<sup>7</sup>. Aunque lógicamente no son estos los términos en los que se pronuncia el citado instrumento internacional no parece errónea esta interpretación de una Recomendación cuya finalidad es definir unos niveles de protección social que se limitan a integrar unas garantías vitales básicas<sup>8</sup>, muy alejadas de las ramas de Seguridad Social que el Convenio nº 102 consagra y del que se viene infringiendo una definición uniforme del concepto de Seguridad Social como estándar deseable de protección.

Por su parte, la Unión Europea, ya sea por la inclusión de la Seguridad Social dentro del Método Abierto de Coordinación (MAC) (art. 160 Tratado), o por la actuación silenciosa de manos visibles o invisibles (Banco Central Europeo y/o FMI, entre otras), ha desarrollado ciertamente una importante actuación. Pese a las notables diferencias existentes entre los distintos regímenes europeos de Seguridad Social, lo

---

<sup>7</sup> A fecha de 04-05-2015, dicho Convenio ha sido ratificado por 50 Estados miembros y todavía no ha sido ratificado por los restantes 135 Estados miembros. España lo ratificó en 1988 aceptando las partes II (asistencia médica), III (prestaciones económicas de enfermedad), IV (prestaciones de desempleo) y VI (accidentes de trabajo y enfermedad profesional).

<sup>8</sup> A) Atención a un conjunto de bienes y servicios en relación a la salud esencial; B) Seguridad básica del ingreso para los niños que asegure el acceso a la alimentación, educación, cuidados y otros bienes o derechos necesarios; C) Seguridad básica del ingreso para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez; D) Seguridad básica del ingreso para las personas de edad.

cierto es que buena parte de las reformas siguen orientaciones comunitarias y, por ello, presentan cierto grado de semejanza en los distintos Estados Miembros<sup>9</sup>.

Por lo demás, y no por ya dicho procede eludirlo<sup>10</sup>, no cabe olvidar que los sistemas de Seguridad Social, incluyendo el español, se articularon en el marco de la primera modernidad, en el contexto de una realidad social y sobre todo, de organización del trabajo muy diferente de la actual, lo que tiene importantes consecuencias en los sistemas contributivo-profesionales en los que el empleo constituye elemento fundamental para el acceso a la protección. Desde esta perspectiva, cabe plantearse si el sistema de Seguridad Social está preparado para cumplir su función protectora ante estas nuevas formas de organización del trabajo. Ya no se trata de examinar si la protección que dispensa el sistema de Seguridad Social ha visto reducida su intensidad en relación con unos sujetos que han venido desarrollando su actividad profesional de forma continua y con jornadas ordinarias, sino si podrá cumplir esa misma función con sujetos expuestos a actividades profesionales interrumpidas o discontinuas (trabajadores temporales, trabajadores a tiempo parcial, desempleados,...).

A continuación se va a hacer un repaso general del sistema de Seguridad Social con el fin de concluir si las distintas reformas han operado cambios de tal intensidad que permitan afirmar que nos hallamos ante una crisis de la Seguridad Social hasta tal punto que llegue a imposibilitar el cumplimiento de su función. El análisis se va a limitar al aspecto objetivo en tanto que, desde el punto de vista subjetivo, el campo de aplicación del sistema no ha sufrido cambios importantes que permitan cuestionar su función protectora. Por el contrario, el sistema de Seguridad Social ha ido ampliando su campo de aplicación, comprendiendo sujetos anteriormente excluidos –incluso a veces de manera muy cuestionable y con una mera finalidad recaudatoria (prácticas extracurriculares en empresas)–. En todo caso, desde una perspectiva subjetiva, este sistema ha sufrido una importante ampliación de su círculo de protección, comprendiendo cada vez más sujetos antes excluidos. La tendencia es claramente expansiva. Sin duda, debe valorarse positivamente como materialización del principio de igualdad en el ámbito de la protección de las necesidades sociales. Acaba, por un lado, con situaciones injustas de exclusión y, por otro, con sistemas privilegiados de protección social, que actúan fuera del ámbito de la solidaridad –nacional (nivel no

---

<sup>9</sup> Vid. C. GARCÍA DE CORTÁZAR, “Jubilación. Soluciones nacionales a un problema europeo” en Asociación Española de Salud y Seguridad Social, *La reforma de las pensiones en la Ley 27/2011*, Laborum, Murcia, 2011.

<sup>10</sup> Sobre el particular, vid. extensamente, A. VICENTE PALACIO, “El sistema de Seguridad Social en el contexto de la nueva sociedad del riesgo”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, Centro de Estudios Financieros, núm. 363, junio 2013.

contributivo) y profesional (contributivo)– que inspira el sistema de Seguridad Social, sin olvidar la importante simplificación de la estructura del sistema de Seguridad Social, y eliminando regímenes especiales en aras de una homogeneización y uniformización de la acción protectora del sistema. Se eliminan por tanto regímenes asistenciales con escasos niveles de protección<sup>11</sup>.

## **2. LAS SITUACIONES DE NECESIDAD (O RIESGOS) PROTEGIDAS**

Indudablemente, en cualquier momento que tomemos como referencia para el análisis en el largo periodo transcurrido desde la LSS-1966 hasta el momento actual, las situaciones de necesidad protegidas han sido objeto de ampliación. A las prestaciones clásicas de asistencia sanitaria, maternidad, incapacidad temporal, invalidez permanente, jubilación, muerte y supervivencia –derivadas tanto de riesgos comunes como profesionales– y desempleo, se les han añadido prestaciones económicas por paternidad, riesgos durante el embarazo y la lactancia y la prestación económica para el cuidado de menores enfermos de cáncer u otra enfermedad grave. Aún con un alcance muy limitado en su aplicación y con un coste no muy abultado en comparación con las prestaciones clásicas, especialmente las pensiones, constituye un avance en la extensión de la acción protectora del sistema. Además, algunas de estas prestaciones han mutado para incluir nuevas realidades sociales –como ocurrió prontamente con la maternidad– que pasó a incluir la adoptiva junto a la biológica o, más recientemente (Ley 40/2007), la extensión de la protección de viudedad a las parejas de hecho, tradicionalmente excluidas de la misma. También fruto de la evolución social cabe calificar el reconocimiento de derechos en materia de viudedad a los ex cónyuges, así como la elevación de la edad del hijo para ser beneficiario de la pensión de orfandad, tanto en el supuesto general (elevada a los 21 años) como en el supuesto extraordinario de que el huérfano no realice actividad profesional o, en su caso, cuando realizándola, no obtenga rentas superiores al 100% del salario mínimo interprofesional (elevada a 25 años).

Con todo, y aún pudiendo concluir una valoración globalmente positiva en lo que a las situaciones de necesidad o riesgos cubiertos se refiere, no puede dejar de ponerse de manifiesto una tímida tendencia en sentido contrario en algunas de estas

---

<sup>11</sup> Sobre el particular, vid. más in extenso, A. VICENTE PALACIO, “La simplificación de la estructura del sistema de Seguridad Social. El final diferido de un extenuante maratón todavía inacabado”, *Revista Actuarios de Seguridad Social*, núm. IV, 2012.

prestaciones, tendencia que, en lo que se refiere a la protección de desempleo, presenta singularidades específicas.

Efectivamente, la protección por viudedad ha sido objeto de algunas reformas restrictivas en el contexto de la ampliación señalada. Esta restricción se aprecia, tanto en la exigencia de dependencia económica del superviviente respecto del causante en el caso de parejas de hecho –requisito no exigido a quienes se encuentran unidos por vínculo matrimonial–, como en el endurecimiento de los requisitos de acceso a la pensión de viudedad en el supuesto específico de fallecimiento del causante por enfermedad común no sobrevenida al vínculo conyugal, supuesto en el que se exige ahora que el matrimonio haya tenido una duración mínima de un año o, alternativamente, la existencia de hijos comunes. Como es sabido, el incumplimiento del requisito se traduce en una importante disminución de la protección, que se ve minorada desde la clásica pensión vitalicia a una prestación temporal de dos años de duración. También de carácter restrictivo, y de mayor impacto subjetivo, es el requisito de que el ex-cónyuge sea beneficiario de una pensión compensatoria y que esta quede extinguida con el fallecimiento del causante. Ambos casos, aún tratándose de reformas puntuales –matizada la última por normas transitorias (D.T.18ª LGSS) ante la contestación social– vienen a apuntar el camino por el que previsiblemente va a transitar el legislador cuando finalmente emprenda la reforma de la protección por viudedad tan largamente pospuesta<sup>12</sup>, que no es otro que restringir la protección por

---

<sup>12</sup> La D.A.54ª Ley 30/2005, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2006 ya se refería a la elaboración por el Gobierno de un Proyecto de Ley reformulando la pensión de viudedad, a fin de que «recuperara su objetivo de prestación sustitutiva de las rentas perdidas como consecuencia del fallecimiento del causante», recogiendo también su futura extensión a las parejas de hecho, proyecto de ley que se elaboraría tras el pertinente diálogo social. El Acuerdo para la Reforma de las Pensiones de 13 de julio de 2007 recogió medidas en este sentido: a) reformulación de la pensión de viudedad con tal finalidad señalando como criterios de ordenación su limitación a los supervivientes que dependieran económicamente del causante o tuvieran hijos comunes con derecho a pensión de orfandad; b) la reformulación integral para los nacidos con posterioridad a 1-1-1967; c) su extensión a las parejas de hecho. Como sabemos, la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, extendió a las parejas de hecho la protección por viudedad pero no reformuló el régimen de la pensión de viudedad de las parejas matrimoniales, volviendo a mandar al Gobierno para elaborar un estudio que aborde la reforma integral de la pensión de viudedad (D.A.25ª Ley 40/2007, de 4 de diciembre).

Sobre el particular vid. extensamente, AA.VV (Dir. A. VICENTE PALACIO), *Marco jurídico para una nueva realidad social. Cómo reformular la pensión de viudedad de forma que mejor cumpla el carácter de prestación sustitutiva de las rentas perdidas como consecuencia del fallecimiento del causante*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Puede descargarse en:

<http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/100619.pdf>

esta contingencia a la existencia de una efectiva situación de necesidad derivada del fallecimiento del causante. Estas modificaciones se enmarcan en una redefinición del riesgo protegido, buscando su adecuación a la realidad social. Sin embargo, a diferencia de la protección por desempleo, esa redefinición no busca la protección de un riesgo distinto al originario –ya protegido en el marco de los antiguos seguros sociales–, sino precisamente el mismo, la dependencia económica del supérstite respecto del causante, riesgo que perdió su esencialidad en la evolución de la protección.

De muy diferente alcance son las reformas operadas en materia de desempleo. Es quizá en esta situación de necesidad o riesgo cubierto en el que se aprecia un mayor debilitamiento de la función que la prestación tiene reconocida y, precisamente, en una de las prestaciones que se antojan básicas en el contexto de unas nuevas formas de organización del trabajo y un mercado de trabajo fuertemente segmentado, con gran presencia de trabajadores temporales o, de manera más general, de trabajadores que acreditan carreras irregulares de cotización. Con abstracción ahora de las modificaciones operadas sobre la cuantía y duración temporal de la prestación contributiva, entre otras cuestiones la protección por desempleo en su nivel contributivo ha evolucionado en una clara mutación del riesgo cubierto desde la clásica pérdida de empleo a la actual garantía de empleabilidad pero, además, en el marco restrictivo de una regulación basada en la técnica del seguro. Se ha relajado la consideración como riesgo asegurado de la pérdida de un empleo previo –constitutiva de situación legal de desempleo–, pero se ha progresado en una progresiva vinculación con las políticas activas de empleo. Ha sido configurada como una ayuda o subvención –condicionada no obstante en el nivel contributivo a la concurrencia de los requisitos contributivos de cotización previa– durante la búsqueda de un empleo: el compromiso de actividad constituye requisito fundamental de la protección [art. 231.1.h) e i) LGSS], y se exige la inscripción del desempleado como demandante de empleo, lo que implica la plena disponibilidad del trabajador para aceptar una oferta de empleo [art. 27 LE], sin que pueda rechazar una oferta de empleo adecuada [art. 207.c) LGSS], concepto que es objeto de redefinición en una clara tendencia endurecedora, que afecta incluso a las posibilidades de movilidad del trabajador [art. 231.3 LGSS], y la falta de participación de los beneficiarios en acciones de mejora de la ocupabilidad resulta obligatoria a partir de los 30 primeros días [art. 231.1 LGSS], por señalar solo algunos aspectos. Pero ninguna de esas reformas ha planteado lo que, sin duda, a mi parecer, es la cuestión fundamental: la absoluta incapacidad del actual sistema de protección por desempleo para hacer frente a la situación de quien carece de empleo (incluso siendo más restrictivo, quien pierde su empleo) en el contexto de un nuevo mercado de trabajo en el que parece ya incontestable que es preciso un amplio margen

de flexibilidad en la gestión de la mano de obra, margen de flexibilidad que sí existe en la actualidad, bien porque el legislador ha flexibilizado los distintos mecanismos de los que esta se deriva –tanto de entrada al mercado de trabajo como de salida– bien porque el propio mercado de trabajo ha encontrado sus propios cauces por la vía fáctica (empresas multiservicios). La regulación clásica, articulada sobre la técnica del seguro, aunque complementada por la protección asistencial configurada fuera de la misma pero claramente limitada subjetivamente a quienes proceden de ese primer nivel, se ha revelado como insuficiente para hacer frente a las nuevas formas de organización del trabajo, porque ya no es que sea inoperante para hacer frente a nuevas formas de prestación de servicios o trabajo, sino que todo el sistema productivo se está organizando de tal manera que ya cabe hablar de nuevas formas de organización del trabajo, dejando a las técnicas tradicionales como insuficientes. Es cierto que esta es una afirmación que no se limita exclusivamente a la protección por desempleo, pero posiblemente sea en esta prestación en donde se aprecia con mayor urgencia la necesidad de arbitrar soluciones en tanto que la pérdida de ese empleo condiciona, además, la propia obtención de protección frente al resto de riesgos sociales y, singularmente, frente a la jubilación.

Podría pensarse que precisamente la conexión entre protección por desempleo y políticas activas de empleo iniciada en las reformas de principios de este siglo y profundizadas en las que todavía nos acompañan, abunda en esta idea de cambio de paradigma. Sin embargo, nada más erróneo. Las diferentes medidas, que han conectado para condicionar la protección por desempleo con las políticas de empleo y, concretamente, con la disponibilidad del desempleado para, a través de su formación, lograr una mejora de su empleabilidad y el refuerzo del compromiso de actividad, se han llevado a cabo desde una utilización cicatera de esa vinculación, como mecanismos de control y/o, en su caso, sanción. No se han modificado aquellos aspectos de la protección por desempleo más claramente asegurativos basados en los principios de contributividad y proporcionalidad. Incluso cabría señalar que el abandono de estos principios se ha hecho en sentido regresivo, en tanto que se han introducido límites asistenciales sin que ello haya ido acompañado ni de una ampliación de las situaciones protegidas, ni del ámbito subjetivo de protección, ni de una mejora de la protección frente a la situación de necesidad del desempleo ni, en lo que ahora interesa, de la articulación de mecanismos eficaces que permitan que las situaciones de desempleo no repercutan negativamente en los futuros derechos de Seguridad Social de quienes están soportando esta flexibilidad requerida por las nuevas formas de organización del trabajo. En definitiva, no ha habido un planteamiento de reforma sistémica de la protección por desempleo que, en mi opinión debería orientarse hacia el abandono total de la técnica del seguro, complementado por las prestaciones asistenciales, en

favor de la articulación de un sistema único, financiado también con cotizaciones sobre la base de la solidaridad profesional –pero fuera del esquema del seguro como atributivo de derechos– ni tampoco en el marco de una más sencilla reforma paramétrica. Se han reformado solo aquellos requisitos que en el sistema actual –nivel contributivo y asistencial– constituyen un freno para que pueda operar como mecanismo de seguridad en contrapartida de la flexibilidad.

También el nivel asistencial de prestaciones ha sido objeto de modificaciones sustanciales que afectan al papel protector que cabe atribuir a los subsidios por desempleo y, sin duda, el más afectado ha sido el denominado doctrinalmente “subsidio de prejubilación” o subsidio para mayores de 55 años. Cuatro modificaciones, basadas claramente en razones de tipo económico y financiero en el contexto de la crisis, pese a lo que digan las normas de reforma<sup>13</sup>, han limitado su ámbito de protección:

1) La elevación a los 55 años de la edad protegida, retornando así a los orígenes de la figura<sup>14</sup>, restringiendo de forma inmediata el colectivo protegido (RDL 20/2012) y, desde luego, reduciendo el coste de la prestación para el sistema.

2) La precisión referida al momento en que el trabajador debe acreditar la edad exigida (RDL 20/2012) –que debe ser en la fecha de agotamiento de la prestación o subsidio– o haberla cumplido en el momento de reunir los requisitos para acceder a alguno de los subsidios contemplados o cumplirla durante su percepción. Queda claro por tanto que el cumplimiento de esa edad en momento posterior a los señalados no permite el acceso al subsidio para mayores de 55 años, reforzando la conexión de este subsidio con los supuestos anteriores de los que necesariamente debe derivarse.

3) La modificación operada (RDL 5/2013) en las rentas computables como requisito de acceso al subsidio que pasa a comprender, además de las rentas del desempleado, las de la unidad familiar (cónyuge y/o hijos menores

---

<sup>13</sup> RDL 20/2012: «(...) Asimismo, se racionaliza el régimen regulador del subsidio para mayores de 52 años con el objetivo de garantizar su sostenibilidad en el largo plazo y para incentivar el alargamiento de la vida activa”; RDL 5/2013: “(...) La finalidad de este precepto es homogeneizar la regulación del subsidio para mayores de 55 años en relación con el resto de prestaciones del sistema y reforzar las políticas activas de empleo destinadas a este colectivo».

<sup>14</sup> Este subsidio tiene su origen en la Ley 32/1984, de 2 de agosto y fue el RDL 3/1989, de 31 de marzo quien redujo la edad hasta los 52 si bien introdujo también como requisito antes no presente la necesidad de que el trabajador acreditará 6 años de cotización al desempleo a lo largo de toda su vida laboral.

de 26 años, o mayores incapacitados o menores acogidos) de tal forma que la suma de las rentas de todos los integrantes de la unidad familiar, incluido el solicitante, dividida por el número de miembros que la componen, no pueden superar el 75% del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias. Este requisito, además, debe acreditarse tanto en el momento del hecho causante y en el de la solicitud del subsidio, como durante la percepción de todas las modalidades del subsidio establecidas en el presente artículo, si bien cuando el requisito que impide acceder al subsidio es la carencia de rentas, se establece el plazo de un año, a contar desde la fecha del hecho causante<sup>15</sup>, de tal forma que si el trabajador pasa a cumplir el requisito puede obtener el subsidio que corresponda a partir del día siguiente al de su solicitud sin reducción de su duración.

4) La duración del subsidio que, por obra del RDL 20/2012, pasa a encontrar como fecha máxima de duración no ya la edad ordinaria que se exija en cada caso para acceder a la pensión contributiva de jubilación, sino hasta que el trabajador alcance la edad que le permita acceder a la pensión

#### Altas iniciales de beneficiarios subsidio mayores 55 años

Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (enero)
Número	53.168	64.687	98.190	116.454	124.230	119.538	63.233	61.052	5.152

contributiva de jubilación en cualquiera de sus modalidades, remisión obligada, por tanto, a las posibilidades de jubilación anticipada previstas legalmente que han sido, además, reconfiguradas para su generalización fuera del marco de la tradicional regulación transitoria de mantenimiento de este derecho a los mutualistas (D.T.3ª LGSS). Se configura de tal manera que aparecen como jubilaciones, si no forzosas, sí forzadas, pues el trabajador debe elegir entre pasar a cobrar la pensión de jubilación con aplicación de los coeficientes reductores de la cuantía que corresponda, o quedarse sin el subsidio –y consiguiente cotización por jubilación–, a la espera del cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación, con la incidencia que esta

<sup>15</sup> Art. 215.3 LGSS: «A estos efectos se considerará como fecha del hecho causante aquella en que se cumpla el plazo de espera de un mes, o se produzca la situación legal de desempleo; o la de agotamiento del derecho semestral ; o la de finalización de la causa de suspensión».



eventual pérdida de cotización –salvo suscripción de convenio especial a cargo del trabajador o en su caso, suscripción del convenio en el marco de las previsiones obligatorias del art. 51.11 ET en el supuesto de despidos colectivos– conllevará en el cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación. Se da así la paradoja de que el trabajador que acredita mayores cotizaciones a la Seguridad Social [33 años ex art. 161 bis A) LGSS, jubilación por causa no imputable] –de las que deriva el reconocimiento del derecho a jubilarse anticipadamente– puede verse compelido a jubilarse con una anticipación de hasta 4 años respecto de la edad ordinaria prevista, lo que en términos económicos puede suponer una reducción de la cuantía de su pensión de jubilación de, por lo menos, en el mejor de los casos, un 6% anual (1'5% por trimestre) y en el peor, un 7'5% (1'975% por trimestre), lo que implica, respectivamente, un 24% y un 30% en total. Sin embargo, aquel trabajador que no reúna los requisitos para acceder a la jubilación anticipada podrá mantener la percepción del subsidio (y consiguiente cotización) hasta que alcance la edad ordinaria de jubilación, sin que su pensión sufra la disminución derivada de la aplicación del citado coeficiente reductor por anticipación de la jubilación, aunque sí sufrirá la derivada del cómputo en el periodo de carencia de un mayor periodo de cotización por la exigua base de cotización prevista durante la percepción del subsidio de prejubilación (125% SMI).

Aunque resulta difícil valorar a corto plazo el resultado de dichas reformas, pues los datos estadísticos disponibles tienen un alcance muy limitado, este es claro a la luz de los escasos datos disponibles. Si atendemos a las altas iniciales, el año 2013 ya muestra un descenso muy significativo respecto del año 2012 (52'86%), descenso que continúa el año 2014.

### **3. REFORMAS QUE AFECTAN A LA CUANTÍA DE LAS PRESTACIONES SOBRE LA SUFICIENCIA DE LAS MISMAS**

El complejo entramado normativo y administrativo del sistema de Seguridad Social está teleológicamente dirigido al cumplimiento de la función que le es propia, que no es otra que reparar, a través de prestaciones económicas, las situaciones de necesidad de los sujetos protegidos, legalmente definidas conforme al alcance de la acción protectora del sistema (arts. 38 y 86 LGSS). Estas prestaciones económicas deben ser, por mandato constitucional, suficientes y, si bien la suficiencia es un término relativo y muy condicionado por las disponibilidades financieras de cada

sistema, es indudable que, cuando menos, debería permitir al beneficiario atender sus necesidades situadas estas en un umbral superior a las necesidades vitales o de subsistencia que, en su caso, deben ser atendidas a partir de otras vías de carácter asistencial<sup>16</sup>. El debate sobre la tasa de sustitución que debe ser reconocida a las prestaciones de Seguridad Social es un debate antiguo, coetáneo incluso a la gestación de los sistemas de previsión social, en el que no faltan, como ya se ha señalado, voces interesadas en la búsqueda de espacio para el negocio de la previsión social complementaria, a la que se refiere también el texto constitucional.

En todo caso, todas las reformas emprendidas invocan como principios inspiradores los de contributividad y proporcionalidad, siguiendo las recomendaciones del Pacto de Toledo (1995)<sup>17</sup> y posteriores Acuerdos sociales y parlamentarios<sup>18</sup>. Se pretende así acercar lo cotizado a lo percibido en un resurgimiento claro de la técnica del seguro privado sobre la que se erigió nuestro sistema de Seguridad Social –y que explica también todavía la vigencia del régimen de responsabilidad en materia de prestaciones (art. 126 LGSS)– resucitada con cada reforma por mucho que la invocación a un principio claramente antagónico de este –el principio de solidaridad– intente matizar.

Son muchas las reformas que han incidido de forma importante en elementos o parámetros básicos que afectan a la determinación de la cuantía de las prestaciones y que pueden poner en riesgo la suficiencia de las mismas, con singularidad de las pensiones. Estas reformas han incidido especialmente sobre los mecanismos de solidaridad que amortiguaban la aplicación estricta de los principios de contributividad y proporcionalidad.

Efectivamente, en primer lugar, el mecanismo de integración de lagunas en la determinación de la base reguladora de las prestaciones de incapacidad permanente y jubilación cumplía un papel fundamental para atenuar las consecuencias negativas derivadas de periodos sin cotización en el periodo computable para la determinación

---

<sup>16</sup> Sobre este particular, VIDA SORIA ya se refirió a la necesidad de interpretar el término constitucional en términos contributivos, desvinculados de las rentas de subsistencia asistenciales. Vid. J. VIDA SORIA, "La garantía de un régimen público de Seguridad Social", en *Las transformaciones del Derecho del Trabajo en el marco de la Constitución española. Estudios en homenaje al profesor Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer*, La Ley, Madrid, 2006, pág. 907.

<sup>17</sup> Resolución de 6 de abril de 1995 del Congreso de los Diputados (BOCG de 12-04-1995; serie E, núm. 134, de 6 de abril de 1995).

<sup>18</sup> Recomendación núm. 10 Renovación del Pacto de Toledo (Resolución de 02-10-2003 del Congreso de los Diputados; BOGC VII Legislatura, Serie D, núm. 596, de 2 de octubre de 2003); Acuerdo sobre Medidas en materia de Seguridad Social de 13 de julio de 2006; Acuerdo Social y Económico de 31-01-2011.

de la base reguladora de dichas prestaciones. Con origen en la Ley 26/1985, de 31 de julio –norma responsable del incremento del periodo computable para la determinación de la base reguladora de las prestaciones de jubilación e incapacidad permanente derivada de enfermedad común– permitía reducir el impacto que sobre el cálculo de la base reguladora tiene la existencia de periodos sin cotizaciones en el periodo computable asegurando, cuando menos, el cómputo de la base mínima de cotización para mayores de 18 años. Matizaba así el principio de proporcionalidad, buscando atenuar los negativos efectos derivados de ese incremento del periodo computable.

En la actualidad, tras las reformas sucesivamente operadas por la Ley 27/2011 de 1 de agosto y Ley 3/2012, de 6 de julio, se ha endurecido el mecanismo para la integración de las lagunas, pues sólo las 48 primeras mensualidades se integran con el 100% de la base mínima de cotización para mayores de 18 años, integrándose el resto únicamente con el 50% de dicha base mínima. Así, se producirá una evidente disminución de la cuantía de las pensiones de aquellos trabajadores más vulnerables: quienes acreditan carreras de seguro irregulares o discontinuas, posibilidad que se ha vuelto más probable con el incremento del periodo computable para el cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación operado con la Ley 27/2011, de 1 de agosto (art. 162.1 LGSS con la aplicación gradual recogida en la D.T.5ª LGSS).

La situación puede ser todavía más grave para los trabajadores a tiempo parcial, que tienen previsto un sistema de integración de lagunas singular (D.A.7ª, regla tercera, apartado b) LGSS] en virtud del cual esta integración se debe llevar a cabo con la base mínima de cotización de entre las aplicables en cada momento, “correspondiente al número de horas contratadas en último término”. La norma se aparta así –aunque no es este el parecer del Tribunal Constitucional (STC 156/2014, de 25 de septiembre) quien la ha declarado ajustada al Texto Constitucional<sup>19</sup>– de la

---

<sup>19</sup> Resuelve cuestión de inconstitucionalidad presentada por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo por vulneración de los arts. 9.3 (prohibición de la arbitrariedad) y 14 CE (principio de igualdad. El supuesto de hecho se plantea en relación al cálculo de la base reguladora de una pensión de incapacidad permanente de un trabajador acredita cotizados un total de 8.865 días de los cuales únicamente 37 días se corresponden con un periodo de trabajo a tiempo parcial (40% de la jornada); es decir, prestó a tiempo parcial un 0'42% del cómputo total de la prestación de servicios a lo largo de la vida laboral. El trabajador acredita lagunas de cotización en el periodo inmediatamente posterior a los servicios prestados a tiempo parcial por lo que el INSS integra las lagunas de cotización con la base mínima de cotización de entre las aplicables en cada momento, correspondiente al número de horas contratadas en último término, en aplicación de la regla tercera b) de la D.A.7ª LGSS, cálculo que fue declarado ajustado a derecho por la instancia. El TSJ Andalucía, en suplicación, estima la pretensión del beneficiario e integró dicho periodo con las bases de

aplicación del principio de proporcionalidad, pues no toma en cuenta la totalidad de la carrera de seguro desarrollada por el trabajador a lo largo de su completa vida profesional, sino la modalidad de jornada que desarrollaba en último término, el inmediatamente anterior al periodo sin obligación de cotizar. Se excluye así lo que parece un criterio más razonable con la igualdad y también con los principios de contributividad y proporcionalidad que vienen inspirando las últimas reformas: la ponderación proporcional de los periodos trabajados a tiempo completo y a tiempo parcial. La cuestión es especialmente grave desde la perspectiva de valoración de la efectividad de la función protectora que el sistema de Seguridad Social tiene atribuida. La precarización del empleo a través de, entre otras vías, la generalización del trabajo a tiempo parcial normalmente involuntario a la que venimos asistiendo, y que previsiblemente se incrementará en el futuro, y la falta de respuesta del ordenamiento jurídico pueden conducir a una efectiva insuficiencia económica de las prestaciones del sistema y a la crisis de su efectividad.

Esta misma insuficiencia puede derivar de la limitación del alcance protector de los complementos por mínimos operado por la Ley 27/2011, de 1 de agosto. Con la regulación actual, vigente desde el 1 de enero de 2013, sin previsión de periodos transitorios pero lógicamente aplicable sólo a las pensiones cuyo hecho causante se produzca con posterioridad a dicha fecha (D.A.54ª LGSS), los complementos por mínimos no pueden superar la cuantía establecida cada año para las prestaciones no contributivas de Seguridad Social. Es fácil apreciar los efectos inmediatos de esta previsión sobre la suficiencia de las pensiones percibidas por los beneficiarios de pensiones más bajas, que posiblemente serán más numerosas por los efectos del nuevo sistema de integración de lagunas y el incremento de los periodos computables para el cálculo de la base reguladora de las pensiones de jubilación y la modificación de la tabla de porcentajes del art. 163.1 LGSS<sup>20</sup>. Además, los complementos por mínimos

---

cotización de correspondientes al período de referencia para mayores de 18 años a tiempo completo. El INSS interpone recurso de casación para unificación de doctrina y el Tribunal Supremo presenta la cuestión de inconstitucionalidad. La sentencia cuenta con voto particular en contra que formula el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos. La Fiscalía General del Estado solicita la admisión de la cuestión de inconstitucionalidad.

<sup>20</sup> Los datos disponibles todavía no permiten valorar el impacto económico de esta previsión, al aplicarse exclusivamente a las devengadas con posterioridad a 01-01-2013. No obstante, sí se aprecia una cierta contención del importe global de los complementos por mínimos desde el año 2013. [Datos extraídos de la página web del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Secretaría de Estado de Seguridad Social (fecha de consulta: 12-06-2015)].

**2006** —> 4.817.638.284,35

**2007** —> 5.400.114.728,20

**2008** —> 5.907.480.086,33

también han quedado excluidos del régimen de exportabilidad de prestaciones, estando condicionada su percepción a la residencia del pensionista en España. Se trata de una previsión que va a perjudicar fundamentalmente a los extranjeros –muy numerosos– que causen pensión en España a los que el retorno a sus países de origen con voluntad de restablecerse puede privar de la garantía de los complementos por mínimos.

También la suficiencia de la pensión de incapacidad permanente derivada de enfermedad común (art. 140.1 LGSS) puede quedar en entredicho como resultado de la modificación del sistema de cálculo de la base reguladora operado por la Ley 40/2007, de 4 de diciembre. La aplicación del porcentaje previsto en la escala recogida en el art. 163.1 LGSS para la determinación de la cuantía de la pensión de jubilación, incluso con la ficción de considerar cotizados los años que restan al beneficiario para cumplir la edad ordinaria de jubilación vigente en cada momento, determina una minoración inmediata de la cuantía de la pensión de incapacidad permanente que sólo alcanzará el 100% –base reguladora a la que luego se aplicará el porcentaje previsto en función del grado de incapacidad– cuando el beneficiario alcance el periodo máximo previsto en dicha escala que, como es sabido, se ha elevado también hasta los 37 años cotizados.

Las modificaciones operadas sobre la tasa de sustitución –y por tanto, sobre la suficiencia de las prestaciones– no alcanza sólo a las pensiones: también la prestación contributiva por desempleo ha visto reducido el porcentaje para la determinación de la cuantía de la prestación pasando del 60% al 50% a partir del día 181 (Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio).

Finalmente, para concluir este breve repaso sobre las distintas reformas que pueden incidir sobre la función protectora del sistema de Seguridad Social, cobra singular relevancia la modificación operada sobre el sistema de revalorización de pensiones y la introducción del factor de sostenibilidad<sup>21</sup> como nuevo parámetro

---

**2009** —> 6.426.319.849,82

**2010** —> 7.008.046.999,91

**2011** —> 7.486.601.051,37

**2012** —> 7.472.659.403,16

**2013** —> 7.511.338.299,25

**2014** —> . 416.929.056,02

**2015** —> —

<sup>21</sup> Sobre el particular, son numerosos los estudios realizados desde la perspectiva jurídica y económico-actuarial. Vid. entre muchos: J. BARCELÓ FERNÁNDEZ, “La revalorización de las pensiones de jubilación: una medida de suficiencia y protección contra la pobreza convertida en un instrumento para la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social”, en Asociación Española de Salud y Seguridad Social, en *Los retos financieros del sistema de Seguridad Social*, Laborum, Murcia, 2014; D.M<sup>a</sup>. CAIRÓS BARRETO, “Adecuación

determinante de la cuantía de la pensión de jubilación, operados por la Ley 27/2011, de 1 de agosto y la Ley 23/2013, de 23 de diciembre<sup>22</sup>.

En lo que respecta a la revalorización de pensiones, la creación de un índice desvinculado del tradicional incremento de precios al consumo<sup>23</sup> que toma en

---

versus sostenibilidad” en Asociación Española de Salud y Seguridad Social, en *Los retos financieros del sistema de Seguridad Social*, Laborum, Murcia, 2014; C. GARCÍA DE CORTAZAR, “El factor de sostenibilidad en Europa” en Asociación Española de Salud y Seguridad Social, en *Los retos financieros del sistema de Seguridad Social*, Laborum, Murcia, 2014; D. HERNANDEZ GONZALEZ, “La sostenibilidad de la Seguridad Social y los sistemas de financiación”, en *La reforma de las pensiones en la Ley 27/2011*”, Laborum, Murcia, 2011; D. FERNANDEZ GONZALEZ, “El factor de sostenibilidad en España y el marco constitucional”, Asociación Española de Salud y Seguridad Social, en *Los retos financieros del sistema de Seguridad Social*, Laborum, Murcia, 2014; J.L. MONEREO PÉREZ y J.A. FERNANDEZ BERNAT, “Estabilizadores automáticos en el sistema de Seguridad Social: el factor de sostenibilidad e índice de revalorización”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social* núm. 1, 2014; M. RAMOS QUINTANA, “Factor de sostenibilidad e índice de revalorización del sistema de pensiones en España”, *Documentación Laboral* núm. 103, 2015; M. RODRIGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER y M<sup>a</sup>.E. CASAS BAAMONDE, “El factor de sostenibilidad de las pensiones de jubilación y la garantía de suficiencia económica de los ciudadanos durante la 3<sup>a</sup> edad”, *Relaciones Laborales* núm. 5, 2014; B. SUAREZ CORUJO, “Las increíbles pensiones menguantes: la metamorfosis del sistema público de pensiones a través del factor de sostenibilidad”, *Relaciones Laborales* núm. 5, 2014; J.L. TORTUERO PLAZA, “Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social: régimen jurídico”, *Relaciones Laborales*, núm. 5, 2014; D. TOSCANI GIMÉNEZ, “La revalorización de las pensiones en la Ley 23/2013, de 23 de diciembre y su constitucionalidad”, *Relaciones Laborales* núm. 2, 2014.

<sup>22</sup> Las diferencias entre ambas regulaciones son palmarias pudiendo situarse quizá en la L.O. 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (dictada para el desarrollo del art. 135 CE el anclaje del cambio. Esta norma, después de ordenar la necesidad de que las Administraciones de la Seguridad Social mantengan una situación de equilibrio o superávit financiero (art. 11.5), dispone en su art. 18.3: «El Gobierno, en caso de proyectar un déficit en el largo plazo del sistema de pensiones, revisará el sistema aplicando de forma automática el factor de sostenibilidad en los términos y condiciones previstos en la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social». La diferencia sin duda más evidente es el calendario para su implantación: la Ley 27/2011, de 1 de agosto establecía como año de referencia el 2027 mientras que la Ley 23/2013, de 23 de diciembre establece el año 2019. Si atendemos a los datos INE (vid. tabla adjunta), el año 2019 el número de personas de más de 67 años será de 8.144.397 mientras que en 2027 ese número se ha elevado ya a 9.591.845. Desde el punto de vista generacional, el año 2027 es el año de inicio de las jubilaciones (a los 67 años) de la generación del *baby boom*.

<sup>23</sup> Hay que recordar que inicialmente, la LGSS solo aseguraba la revalorización conforme al IPC de las pensiones de jubilación e incapacidad permanente cuyas bases reguladoras se

consideración unas variables vinculadas exclusivamente a la sostenibilidad financiera del sistema (ingresos y gastos del sistema de pensiones, el número de pensionistas y la evolución de la pensión media), y no a la suficiencia de las pensiones, supone la inmediata pérdida de poder adquisitivo para el pensionista, pérdida que, de forma acumulada, puede llegar a ser muy elevada. La garantía mínima del 0'25% en ningún caso atenúa los graves efectos que puede tener la acumulación de revalorizaciones inferiores al IPC durante un periodo dilatado de tiempo, como es esperable en el caso de los pensionistas de jubilación, dado el incremento de la esperanza de vida y, desde una perspectiva de género, puede ser especialmente grave en el caso de mujeres pensionistas de viudedad, dada la actual baja tasa de sustitución de esta pensión<sup>24</sup>. La pérdida de poder adquisitivo de las pensiones está asegurada: la falta de ingresos de la Seguridad Social por la destrucción de empleo, el incremento del número de pensionistas, pasado el tiempo de acceso a la jubilación de las generaciones –más reducidas– de la posguerra y el aluvión de pensionistas que se derivará de la llegada de la generación del baby boom, así como el encarecimiento de la pensión media por el efecto sustitución, determina que incluso en toda la complejidad de una fórmula matemática muy cuestionable desde la perspectiva de la seguridad jurídica y la transparencia, sea fácilmente apreciable el efecto a largo plazo del nuevo índice de revalorización de pensiones. La aplicabilidad general de esta previsión a todas las

---

hubieran determinado conforme a lo previsto en los arts. 162. 1 y 140 LGSS. La revalorización del resto de pensiones se encomendaba al Gobierno indicando como criterios a tomar en consideración: la elevación del nivel medio de los salarios, el Índice de Precios al Consumo y la evolución general de la economía, así como las posibilidades económicas del sistema de la Seguridad Social. La revalorización de todas las pensiones en su modalidad contributiva conforme al IPC se lleva a cabo por la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social, a quien también se debe la consagración del derecho de los pensionistas a percibir mediante una paga única el año siguiente las eventuales diferencias que pudieran existir entre la inflación prevista y la real.

Hay que señalar que STC 49/2015, de 5 de marzo, declara la constitucionalidad del art. 2.1 del Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social, que dejó sin efecto, para el ejercicio 2012, la actualización de las pensiones para el caso de que el índice de precios al consumo (IPC) correspondiente al período comprendido entre noviembre del ejercicio anterior y noviembre del ejercicio económico en curso fuera superior al IPC previsto y en función del cual se calcula la revalorización de la pensión.

<sup>24</sup> El propio legislador es consciente de esta realidad y aunque ya previera en la Ley 27/2011, de 1 de agosto la progresiva elevación de la cuantía de la pensión de viudedad para los pensionistas mayores de 65 años que no perciban otra pensión pública (D.A.30ª LGSS), su aplicación se encuentra aplazada en virtud de lo dispuesto por las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

pensiones unido al hecho de su inmediata entrada en vigor (01-01-2014), hace de esta medida una de las estrellas de las reformas con el objetivo de asegurar la sostenibilidad financiera del sistema<sup>25</sup>.

Por su parte, el factor de sostenibilidad actúa directamente sobre la determinación de la cuantía inicial de la pensión de jubilación, con independencia de la edad en que se acceda a la misma o la modalidad<sup>26</sup>, cambiando sustancialmente el tradicional sistema de determinación de la cuantía, basado en la aplicación de unos porcentajes vinculados al periodo de cotización acreditado sobre la correspondiente base reguladora, para pasar a tomar en consideración una variable ajena al trabajador-cotizante: la esperanza de vida en un determinado periodo temporal. Desde el punto de vista del modelo de Seguridad Social supone la parcial transformación de un modelo de aportación y prestación definida a un mero modelo de aportación definida (y prestación indeterminada). La finalidad del factor de sostenibilidad, como claramente se recoge en la Exposición de Motivos de la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, es ajustar “la pensión inicial de jubilación de manera que el importe total que perciba –a lo largo de su vida– un pensionista que acceda al sistema de pensiones dentro de un cierto número de años, y que previsiblemente tendrá mayor esperanza de

---

<sup>25</sup> El coste para el sistema de Seguridad Social de la revalorización de las pensiones es evidente. La siguiente tabla de elaboración propia con datos extraídos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (Secretaría de Estado de Seguridad Social) pone de manifiesto además del coste, la contención del gasto en los años en que las pensiones no han sido revalorizadas. Véase cómo pese al notable incremento del coste del importe global de las pensiones iniciales durante los años 2011-2014, el importe de las revalorizaciones se ha mantenido e incluso ha descendido, pese a haberse incrementado el número de pensiones iniciales.

<b>2006</b>	—>	44.148.423.312,08	/	24.491.300.421,99
<b>2007</b>	—>	47.391.147.866,51	/	26.435.990.519,31
<b>2008</b>	—>	51.001.651.411,48	/	27.265.055.358,95
<b>2009</b>	—>	55.093.913.096,08	/	27.829.541.732,80
<b>2010</b>	—>	59.352.686.260,05	/	28.677.566.435,12
<b>2011</b>	—>	63.748.384.932,06	/	27.599.745.890,31
<b>2012</b>	—>	68.040.592.298,03	/	27.300.870.951,00
<b>2013</b>	—>	72.842.964.595,13	/	7.515.326.445,65
<b>2014</b>	—>	77.398.861.747,31	/	26.538.015.175,33
<b>2015</b>	—>	—	/	—

<sup>26</sup> Vid. sobre el particular, una crítica en J.L. TORTUERO PLAZA, “Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social: régimen jurídico”, *Relaciones Laborales*, núm. 5, 2014. En sentido similar, M. RAMOS QUINTANA, “Factor de sostenibilidad e índice de revalorización del sistema de pensiones en España”, *Documentación Laboral*, núm. 103, 2015, pág. 53.



vida, sea equivalente al que perciba el que se jubile en un momento anterior” o, lo que es lo mismo, que el pensionista con mayor esperanza de vida deberá vivir con una pensión equivalente en su cuantía global a la que percibió en momentos anteriores quien tenía menor esperanza de vida. En tanto las previsiones oficiales ponen de manifiesto un importante incremento de la esperanza de vida –materializado en un incremento notable del porcentaje de población mayor de 65 años<sup>27</sup>– es obvio que el cociente de una operación aritmética que mide la relación entre la esperanza de vida en un momento determinado y la que existirá cinco años más tarde siempre va a resultar inferior a 1, con lo que su efecto minorador sobre la cuantía de la pensión está asegurado. En este sentido, alguna doctrina ha cuantificado que su aplicación a partir del año 2019 supondrá una reducción del 5% por década, de manera que se llegará a una reducción del 20% en el año 2050<sup>28</sup>. Es cierto que llegará un momento en el que la esperanza de vida se estancará o, en su caso, su crecimiento se verá ralentizado, pero no es de prever que llegue a tener un valor  $= 0 > 1$ , que es lo único que aseguraría el mantenimiento de la cuantía de la pensión de jubilación en los términos actuales (y hasta que se ponga en marcha su implantación a las pensiones de jubilación del sistema de Seguridad Social<sup>29</sup> causadas a partir del 1 de enero de 2019). Así, solo la incidencia de las pandemias modernas (obesidad y tabaquismo) parecen ser capaces de invertir esta tendencia.

Es de señalar que el legislador no ha tomado en consideración ningún otro factor diferente a este –meramente demográfico y limitado exclusivamente a la esperanza de vida–<sup>30</sup> para atenuar la aplicación «automática» del factor de sostenibilidad, como

---

<sup>27</sup> Instituto Nacional de Estadística, nota de prensa de 28 octubre 2014, «Proyección de la población de España 2014-2064». Según estos datos, el porcentaje de población mayor de 65 años, que se sitúa en el 18,2% en 2014 pasaría a ser el 24,9% en 2029 y del 38,7% en 2064.

<sup>28</sup> Vid. J. LÓPEZ GANDÍA, “La dimensión constitucional de la reforma de las pensiones”, *Relaciones Laborales*, núm. 5, 2014.

<sup>29</sup> Por lo demás, las pensiones de Clases Pasivas están excluidas de la aplicación del factor de sostenibilidad; no así del índice de revalorización. Vid. sobre el particular, críticamente, TORTUERO PLAZA, J.L., “Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social: régimen jurídico”, *Relaciones Laborales*, núm. 5, 2014.

<sup>30</sup> Como señala B. SUÁREZ CORUJO, otros sistemas, como Alemania, utilizan también la «tasa de dependencia» como variable integrada en su factor de sostenibilidad. Esta tasa, que mide la población mayor de 65 años respecto de la población en edad de trabajar, resultaría más adecuada en tanto realmente mide el elemento básico en un sistema de reparto que paga las pensiones con las cuotas procedentes de los activos. Vid. “Las increíbles pensiones menguantes: la metamorfosis del sistema público de pensiones a través del factor de sostenibilidad”, *Relaciones Laborales*, núm. 5, 2014, pág. 4.

podiera ser el propio equilibrio financiero del sistema (determinado por la evolución del sistema de ingresos y gastos)<sup>31</sup>. Este factor aparece desvinculado de la realidad financiera del sistema de Seguridad Social y ligado exclusivamente a la esperanza de vida. El legislador infiere –directamente del aumento de la esperanza de vida– un incremento de los gastos derivado de la dilatación en el pago de pensiones, pero es una premisa incierta. El endurecimiento de los requisitos de acceso a las prestaciones y la reducción de la intensidad protectora en los términos antes señalados, unidas al deterioro de la calidad del empleo y, por consiguiente, la posibilidad de acceso a las prestaciones que dispensa el sistema, puede acabar determinando una minoración del número de pensionistas, además de una reducción de la cuantía de las pensiones –con abstracción de la virtualidad del factor de sostenibilidad– y, por tanto, de los gastos, sin olvidar un eventual incremento de los ingresos, variable sobre la que el legislador se abstiene de actuar de forma reiterada.

Por lo demás, no se puede dejar de señalar el cambio de valores que implica la introducción de este factor de sostenibilidad. La Ley 23/2013 se refiere en su Preámbulo a la contribución del factor de sostenibilidad para el ajuste de la «equidad intergeneracional». No define este último concepto, pero llama la atención la total ausencia de referencias en dicha Ley 23/2013 a la «solidaridad», siendo como es el principio fundamental sobre el que se sustentan los sistemas de reparto. Dada la funcionalidad del factor de sostenibilidad, asegurar que las generaciones futuras –más longevas– no perciban pensiones superiores a las que perciben los pensionistas de las generaciones anteriores –menos longevas– constituye un nuevo principio de equidad que evidentemente dinamita el principio de solidaridad intergeneracional. Por lo demás, no puede dejar de calificarse de taimada la utilización por el legislador de este vocablo, de claras connotaciones o reminiscencias positivas («justicia natural»), cuando en realidad está introduciendo una fractura entre generaciones en un «igualitarismo» técnico claramente cuestionable desde la perspectiva social. De hecho, en otros ámbitos de las ciencias sociales este concepto tiene un sentido claramente opuesto, haciendo referencia al derecho de las generaciones futuras a un nivel de vida no menor al de la generación presente. Difícilmente el factor de sostenibilidad puede cumplir este objetivo si lo que se deriva de su aplicación es todo lo contrario: la necesidad de vivir con una pensión de jubilación que, si bien en cuantía global puede ser igual a la que disfrutaron las generaciones anteriores, no va a permitir a las generaciones futuras disfrutar del mismo nivel de vida del que disfrutaron aquellas.

---

<sup>31</sup> Una crítica sobre el particular, vid. B. SUÁREZ CORUJO, “Las increíbles pensiones menguantes: la metamorfosis del sistema público de pensiones a través del factor de sostenibilidad”, *Relaciones Laborales* n° 5, 2014, pág. 4.

#### **4. A MODO DE EPÍLOGO. LOS CAMBIOS OPERADOS EN LAS FORMAS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS Y SU INCIDENCIA EN EL ACCESO A LAS PRESTACIONES: UNAS BREVES CONSIDERACIONES**

Es de sobra conocido que la inclusión en el sistema de Seguridad Social (art. 7 LGSS), y por ende en el ámbito de la acción protectora que este dispensa, depende en todas sus fases de la realización de una actividad profesional, que debe estar viva con carácter general en el momento del hecho causante (en alta o situación asimilada al alta por mandato del art. 124.1 LGSS), a lo que se añade la exigencia de períodos previos de carencia para el acceso a las prestaciones derivadas de enfermedad común (art. 124.1 LGSS), que pueden llegar a ser muy dilatados.

Este sistema de Seguridad Social responde a la lógica de una sociedad industrial de base fordista caracterizada, en lo que al trabajo por cuenta ajena se refiere, por relaciones laborales duraderas y a tiempo completo. Sin embargo, las graves crisis de empleo propias de la nueva sociedad postindustrial están poniendo de manifiesto su insuficiencia. El retraso en la obtención de empleo de los jóvenes y su acceso al mismo a través de formas cada vez más precarias (contratos formativos, contratos temporales a veces de muy corta duración o contratos a tiempo parcial), la cada vez mayor discontinuidad en la prestación de servicios, provocada por la sucesión de contratos temporales y a tiempo parcial, o la generalización de los despidos por unas causas económicas, técnicas u organizativas más flexibles, está revelando sus graves consecuencias en materia de Seguridad Social tanto en los derechos actuales, especialmente en materia de protección por desempleo, muy limitada temporalmente, como en lo que sin duda es más grave: las posibilidades de acceso futuro a las pensiones de jubilación.

Cabe entonces preguntarse si para conjurar esta “*inadecuación sobrevenida*” del sistema de Seguridad Social con estas nuevas formas de prestación de servicios no sería necesario articular medidas para suavizar los inconvenientes derivados de esa conexión empleo-alta y cotización-prestación dentro del propio modelo contributivo profesional. Tradicionalmente, los sistemas de Seguridad Social han articulado algunas soluciones en las distintas fases en las que la realización de actividad profesional adquiere relevancia en el ámbito de las prestaciones pero con un alcance muy limitado. A la articulación de situaciones asimiladas al alta, y entre ellas la suscripción voluntaria de convenio especial para la conservación de derechos en curso de adquisición y la exención de este requisito para acceder a algunas prestaciones (jubilación, incapacidad

permanente y supervivencia), se añade la propia protección por desempleo articulada a través de prestaciones económica. Sin embargo, son soluciones que tratan estas situaciones como patológicas o singulares, en línea con una realidad productiva en la que el empleo reunía unas características de permanencia inexistentes en la actualidad. El alto coste económico del convenio especial, inasumible para quien se encuentra privado de rentas durante un largo periodo de tiempo, así como la temporalidad de la propia prestación económica por desempleo, vinculada inicialmente a la carrera de cotización del trabajador que pierde su empleo, pero acotado en una temporalidad máxima que actualmente dista mucho de reflejar la realidad del desempleo – especialmente de los trabajadores de mayor edad– pone de manifiesto la necesidad de articular nuevas vías que permitan suavizar las consecuencias negativas derivadas de esa conexión empleo-alta y cotización-prestación dentro del propio modelo contributivo profesional.

El subsidio de desempleo para mayores de 55 años constituye una de las escasas medidas articuladas con esta finalidad, al permitir al trabajador mantenerse en la percepción del subsidio por desempleo hasta que pueda acceder a la prestación contributiva de jubilación, garantizándole además el mantenimiento de los derechos en curso de adquisición, al disponer la obligación de cotizar por esta contingencia a cargo del SPEE y del propio trabajador –que, además, puede incrementar su base de cotización con vistas a la mejora de la base reguladora de la prestación de jubilación mediante la suscripción a su cargo de un convenio especial–. Más recientemente, el legislador ha dispuesto la suscripción obligatoria de un convenio especial –imputando su financiación al empresario y al trabajador, de manera sucesiva– en aquellos expedientes de regulación de empleo que incluyan trabajadores de 55 o más años que no tuvieran la condición de mutualistas a 1 de enero de 1967 (art. 51.9 ET en relación con la DA 31ª LGSS<sup>32</sup>).

Con todo, aún reconociendo lo que de positivo tienen ambos mecanismos para mejorar las posibilidades y condiciones de acceso a la jubilación de este colectivo, tienen un alcance muy limitado –de manera subjetiva y objetiva–, sin que el primero haya escapado de las reformas legales dirigidas a restringir todavía más su ámbito de aplicación y sin haya que olvidar tampoco la presión que ambos ejercen para que el trabajador acceda a la jubilación anticipada, con aplicación de los correspondientes coeficientes correctores de la cuantía de la pensión. Desde otra perspectiva, la nueva regulación operada por la Ley 1/2014, de 28 de febrero en materia de trabajo a tiempo

---

<sup>32</sup> Vid. un análisis detallado sobre estos mecanismos en A. VICENTE PALACIO, “Tránsitos y conexiones entre el empleo y la Seguridad Social: especial referencia al subsidio de desempleo para mayores de 55 años”, en II Congreso de Centros de Relaciones Laborales, Bilbao, 2015, en prensa.

parcial, y la introducción del coeficiente de parcialidad, deben valorarse de manera positiva en tanto facilitan –en relación a la regulación legal precedente– el acceso de estos trabajadores a la protección social. Fuera de estos, no existen otros mecanismos que atiendan a estas nuevas formas de prestación de servicios, cada vez más generalizadas, para mitigar sus efectos perversos en el ámbito de la Seguridad Social.

En definitiva, la simultánea coincidencia de las reformas legales restringiendo la protección dispensada y la futura generalización de las nuevas formas de prestación de servicios, probablemente acabarán determinando una reducción de la intensidad protectora del sistema de Seguridad Social pública, que cabrá calificar de «crítica» si afecta a la capacidad del sistema para el cumplimiento de la función que tiene atribuida, lo que necesariamente exige conectarlo con el mandato constitucional de la suficiencia de la protección. El tiempo lo dirá.

Aránzazu Vicente Palacio  
Catedrática de Derecho del Trabajo y Seguridad Social  
Universidad Jaume I-Castellón  
vicente@uji.es

CONTRIBUCIÓN INVITADA  
GUEST CONTRIBUTION

# COINCIDENCE, SYNCHRONICITY OR SYMBIOSIS? CATHOLICISM AND THE WORK OF THE ILO<sup>1</sup>

PAUL BECKETT

*Head of Corporate and Commercial at Quinn Legal*

Fecha de recepción: 18-06-2014

Fecha de aceptación: 26-08-2014

**SUMARIO:** 1. PREAMBLE. 2. INTRODUCTION. 2.1. Human rights and religion. 2.2. Assumptions to be tested. 3. METHODOLOGY. 4. THE SUBSTANTIVE PROVISIONS – APPARENT PARALLELISM. 4.1. The origins, mission and objectives of the ILO as a human rights body. 4.2. Conditions in work. 4.2.1. Wages. 4.2.2. Working conditions. 4.3. The Papal Encyclicals and other Vatican documentation. 4.3.1. The nature of CST and the role of the Church in relation to human rights. 4.3.2. Conditions in work. 4.3.2.1. Wages. 4.3.2.2. Working conditions. 5. EMPIRICAL ANALYSIS OF CROSS-INFLUENCE. 5.1. International Labour Conferences 1919 to 2013 – philosophical interdependence leading to solidarity? 5.2. The Jesuit presence at the ILO. 5.3. Express references to human rights in general and relating to labour and to the work of the ILO in particular, in relevant Papal Encyclicals (and other Vatican documentation). 6. COINCIDENCE, SYNCHRONICITY OR SYMBIOSIS? 7. AFTERWORD.

**RESUMEN:** En este estudio se analizan las similitudes entre la Enseñanza Social Católica (CST) y los pronunciamientos de la OIT (ILO) partiendo de la hipótesis de que existe un aprendizaje, o se han dejado convencer mutuamente. Se analiza en qué medida se ha producido un vínculo consciente entre lo secular y lo teológico y esta semejanza se deriva de procesos autónomos, que reaccionan de forma independiente a las condiciones en la sociedad, de manera que los paralelismos son coincidencia o responden a una categorización selectiva vinculada, aunque no necesariamente, a

---

<sup>1</sup> This essay was first prepared in an edited form as the author's Dissertation for the degree of Master of Studies in International Human Rights Law at Oxford University. The author acknowledges with gratitude the guidance of Professor Margaret Bedgood.

conceptos independientes o a respuestas normativas derivadas de las presiones sociales. El paralelismo y la influencia cruzada se revisa en el caso del CST en la Encíclica del Papa León XIII *De Rerum Novarum* (1891) y en el "IHRL from the ILO Preamble of 1919". Se concluye que la sincronización entre CST y la OIT (ILO) durante los últimos cien años se ha revelado como una simbiosis sustantiva.

**ABSTRACT:** This study tests the assumption that if CST, and the pronouncements of the ILO evidence striking similarities, that each must have learned from or been swayed by the other. It reviews to what extent there has been a conscious link between the secular and the theological, and whether what appears to be synchronicity are on closer examination merely self-contained processes of development, reacting independently of the other to conditions in society, such that perceived parallelisms are coincidence or the selective categorising of linked though not necessarily interdependent concepts or normative responses to societal pressures. The extent of the parallelism and cross-influence is reviewed in the case of CST from the issue of the Papal Encyclical of Pope Leo XIII *De Rerum Novarum* (1891) and of IHRL from the ILO Preamble of 1919. The conclusion drawn is that perceived synchronicity between CST and the ILO during the past hundred years has revealed itself to be substantive symbiosis.

**PALABRAS CLAVE:** Derechos Humanos; la doctrina social católica; OIT.

**KEYWORDS:** Human Rights; Catholic Social Teaching; ILO.



## 1. PREAMBLE

In a time long passed, when our present was his distant future, Pope Leo XIII wrote:

It is not rash to conjecture the future from the past. Age gives way to age, but the events of one century are wonderfully like those of another.<sup>2</sup>

Is history repeating itself, as history is thought will not do?

Today, the crisis is deepening. Inequality in the world is growing because of the persistence of precarious labour conditions. In the new international scenario the values of work and production have changed. When financial capital rules, it is always the workers' loss, and inequalities are always aggravated.<sup>3</sup>

Dazu kommen in unserer Gesellschaft sozialdarwinistische Tendenzen; für sie gilt das Recht des Stärkeren und die rücksichtslose Durchsetzung eigener und eigennütziger Interessen. Diejenigen, die nicht mithalten können, geraten leicht unter die Räder und zwischen die Mühlsteine. Vor allem im Zug der Globalisierung der Wirtschaft und die Finanzmärkte sind unkontrollierte entfesselte neokapitalistische Kräfte mächtig geworden, für die Menschen und ganze Völker oft ebarmungslos zum Spielball der eigenen Gier nach Geld geworden sind.<sup>4</sup>

The world of 1931 faced, and that of 2014 faces, challenges which are indistinguishable one from another.

[1931] [I]t is obvious that not only is wealth concentrated in our times but an immense power and despotic economic dictatorship is consolidated in the hands of a few [who act] according to their own arbitrary will and pleasure. (...) This dictatorship is being most forcibly exercised by those who, since they hold the

---

<sup>2</sup> Leo XIII, *De rerum novarum* (1891) s 59].

<sup>3</sup> Martinez, Worker, Argentina – ILC 2013 20/94.

<sup>4</sup> KASPER, WALTER KARDINAL, *Barmherzigkeit: Grundbegriff des Evangeliums – Schlüssel christlichen Lebens* (Verlag Herder GmbH, Freiburg, 2012) 24 “In addition social Darwinist leanings are now appearing in our business community; for whom what counts is the right of the stronger and the unheeding implementation of one’s own self-serving interests. Those who cannot keep up simply fall beneath the wheels and between the millstones. Above all, as a consequence of the globalisation of financial markets and of the economy, unregulated and unrestricted neo-capitalist powers have assumed control, for whom individuals and whole peoples are frequently and pitilessly reduced to the status of pawns in their lust for money.” [my translation].

money and completely control it, control credit also, and rule the lending of money. Hence they regulate the flow, so to speak, of the life blood whereby the entire economic system lives, and have so firmly in their grasp the soul, as it were, of economic life that no one can breathe against their will. (...) [A]ll economic life has become tragically hard, inexorable and cruel.”<sup>5</sup>]

[2014] The worship of the golden calf of old has found a new and heartless image of the cult of money and the dictatorship of an economy.’<sup>6</sup>

Does history repeat itself? “Or are its repetitions only penance for those who are incapable of listening to it? (...) Despite deafness and ignorance, the time that was continues to tick inside the time that is.”<sup>7</sup>

## 2. INTRODUCTION

We see patterns in everything, from stars in the heavens to grains of sand on a beach. It is comforting to perceive order and method where perhaps in reality the random and the chaotic dominate. It is tempting to regard the synchronous as more than merely serendipitous.

### 2.1. Human Rights and Religion

All human beings, irrespective of race, creed or sex, have the right to pursue both their material well-being and their spiritual development in conditions of freedom and dignity, of economic security and equal opportunity.<sup>8</sup>

When human beings are not visualised in God’s image, then their basic rights may well lose their metaphysical *raison d’être*.<sup>9</sup>

This study does not assert that Catholic Social Teaching (“CST”) is a cure-all. Nor does it argue that the ideas and values upheld by the ILO are not shared in other

---

<sup>5</sup> PIUS XI, *Quadragesimo anno* (1931) ss 105, 106, 109.

<sup>6</sup> Address of POPE FRANCIS to the new non-resident Ambassadors to the Holy See: Kyrgyzstan, Antigua and Barbuda, Luxembourg and Botswana 16 May 2013 <[www.vatican.va/holy\\_father/francesco/speeches/2013/may/documents/papa-francesco\\_20130516\\_nuovi-ambasciatori\\_en.html#>](http://www.vatican.va/holy_father/francesco/speeches/2013/may/documents/papa-francesco_20130516_nuovi-ambasciatori_en.html#>) accessed 8 March 2014.

<sup>7</sup> EDUARDO GALEANO, *Upside Down* (Mark Fried tr, Picador, New York, 1998) 210.

<sup>8</sup> Declaration of Philadelphia 1944 II(a).

<sup>9</sup> JEROME SHESTACK, ‘The Philosophic Foundations of Human Rights’ *Human Rights Quarterly* 20 (1998) p206.

religious and philosophical traditions. It is acknowledged that many ideological schools – Christian Democrats, Social Democrats, Humanists, Liberals – have been instrumental in the creation and development of the ILO, as evidenced not least by their contribution to ILO Conference debates since 1919.<sup>10</sup> CST, and rights theory within CST, is a work in progress:<sup>11</sup> “Although the idea of rights has figured prominently in Catholic thought since the writing of *Rerum Novarum*, it would be an exaggeration to claim that Catholic social thought contains a finished, comprehensive theory of rights.”<sup>1213</sup>

Cold legalism hardens hearts<sup>14</sup>. By way of remedy, there is now a resurgent interest in CST on the part of rights theorists.

By laying the foundation for a theory of rights untainted by the shallow, atomistic model of social life that undergirds contemporary rights talk, Catholic social thought can help assure that this idea continues to bear good fruit, that it continues in the new millennium, as it did in the past, to contribute to the improvement of the human condition,<sup>15</sup> which points to the conclusions reached in this essay.

## 2.2. Assumptions to be tested

This study will test the assumption that if CST and the pronouncements of the International Labour Organisation (“ILO”) evidence striking similarities, that each must have learned from or been swayed by the other. It will review to what extent there has been a conscious link between the secular and the theological, and whether

---

<sup>10</sup> See generally PECCOUD D (Ed) *Philosophical and spiritual perspectives on Decent Work* (ILO, Geneva, 2004) and *Convergences: decent work and social justice in religious traditions. A Handbook* (ILO, Geneva, 2012) and Section 5.2 n 117 on ecumenism.

<sup>11</sup> See generally ROBERT CALDERISI, *Earthly Mission: The Catholic Church and World Development* (Yale University Press, New Haven, 2013) Chapter 3.

<sup>12</sup> KENNETH L GRASSO, ‘Reintegrating Rights: Catholicism, Social Ontology, and Contemporary Rights Discourse’ in Bruce Frohnen and Kenneth Grasso (eds) *Rethinking Rights* (University of Missouri Press, Columbia Missouri, 2009) 204.

<sup>13</sup> See generally GIORGIO FILIBECK (Ed) *Les droits de l’homme dans l’enseignement de l’Eglise: de Jean XXIII à Jean-Paul II* (Libreria Editrice Vaticana, Cité du Vatican, 1992).

<sup>14</sup> “Human rights – cold rights – do not provide warmth, belonging, fitting, significance, do not exclude need for love, friendship, family, charity, sympathy, devotion, sanctity, or for expiation, atonement, forgiveness.” LOUIS HENKEN ‘Religion, Religions and Human Rights’ in Elizabeth Bucar and Barbara Barnett (Eds) *Does Human Rights Need God?* (William B Eerdmans Publishing Company, Grand Rapids, Michigan, 2005) 154.

<sup>15</sup> GRASSO (n 12) 211.

what appears to be synchronicity are, on closer examination, merely self-contained processes of development, reacting independently of the other to conditions in society, such that perceived parallelisms are coincidence or the selective categorising of linked though not necessarily interdependent concepts or normative responses to societal pressures; mindful ever of the seductive nature of hindsight:

Historiography cannot avoid a degree of backwards projection. The past is a foreign country, its language dead. We read the past from our position in the present and we write history, consciously or unconsciously, with current interests and concerns in mind. Anachronism is not a defect; it is an unavoidable virtue which becomes problematic only when it hides behind a smokescreen of objectivity and detachment.<sup>16</sup>

The overlap between CST and IHRL is immense, even when narrowed to the field of labour rights within the context of the ILO. The spectrum of labour rights extends from the right to press for rights (collective bargaining), to rights themselves (conditions in work) and on to post-employment rights (social security) (“the labour-rights spectrum”).

### 3. METHODOLOGY

The extent of the parallelism and cross-influence is reviewed in the case of CST from the issue of the Papal Encyclical of Pope Leo XIII *De Rerum Novarum* (1891) and of IHRL from the ILO Preamble of 1919.

**Parallelism** is discerned by comparing the substantive provisions of CST with those of the ILO. To do so:

- CST is synthesised to reflect its evolution and to give its composite form today.
- Declarations and Conventions of the ILO are examined, from the ILO Preamble to the Constitution (1919) to the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization (2008).

**Cross-influence** is discerned by reviewing express references made by the ILO and the Vatican to each other’s endeavours. To do so the study reviews:

---

<sup>16</sup> COSTAS DOUZINAS, *The End of Human Rights* (Hart Publishing, Oxford, 2000) 376.

- The conscious Catholicism of the ILO and commentary on the work of the ILO made by the Church as expressed in the Records of Proceedings of the ILO Conferences for the years 1919 to 2013.
- The Jesuit presence at the ILO.
- Express references to human rights relating to labour, and to the work of the ILO in particular, in relevant Papal Encyclicals (and other Vatican documentation).

This essay is part of a much larger study which I have undertaken (for the purpose of testing the thesis presented in this essay) of the full labour-rights spectrum. Conscious of the word limit applicable to this essay, yet recognising the need to present my supporting evidence in depth, I have elected to exclude an exposition of collective bargaining and of social security and to focus on conditions in work as being the overarching concern both of the ILO and of the Vatican; and as being the median of the labour-rights spectrum.

#### **4. THE SUBSTANTIVE PROVISIONS – APPARENT PARALLELISM**

##### **4.1. The origins, mission and objectives of the ILO as a human rights body**

The ILO was born of the Treaty of Versailles 1919 and of the conviction, grounded in “sentiments of justice and humanity”, both that “... universal and lasting peace can be established only if it is based upon social justice” and that appalling labour conditions could give rise to “... unrest so great that the peace and harmony of the world are imperilled.”<sup>17</sup>

Cynics have argued that the ILO was merely the negative reaction to burgeoning Communism, yet it has triumphed over the banal political expedient:

The first trend was initially reflected in lofty but significant generalities of the Preamble to the Constitution of the ILO of 1919 ... Thus the international community began dealing with labour issues in an organised and regular manner after World War I, largely for reasons attributable to neither a charity nor an enlightened rationality of governments, but clearly to their fears of further revolutionary unrest which were sweeping over virtually all of Europe at that

---

<sup>17</sup> Preamble to the Constitution of the ILO (1919).

time. Whatever the historical motives at the outset were, the philosophy of social justice has remained the prime objective of the ILO.<sup>18</sup>

Its self-assessment is contained in the Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work 1998: "...the ILO is the constitutionally mandated international organisation and the competent body to set and deal with international labour standards, and enjoys universal support and acknowledgement in promoting fundamental rights at work as the expression of its constitutional principles." A note of caution must however be sounded – the house remains divided on the issue of the ILO's effectiveness:

By far the most active international human rights system has been the ILO convention system.<sup>19</sup>

The ILO has done much to convert economic and social rights into relatively precise standards, but it is somewhat marginal in the UN human rights system and its global impact on human rights is limited.<sup>20</sup>

If the world has changed enormously since World War II, and, in particular, over the last three decades, the sclerotic organized labor movement has been slow to adjust. Creative in its intentions, the ILO was never able to translate its findings and analyses into action.<sup>21</sup>

The ILO states that its mission and objectives are to be:

(...) devoted to promoting social justice and internationally recognized human and labour rights, pursuing its founding mission that labour peace is essential to prosperity. Today, the ILO helps advance the creation of decent work and the economic and working conditions that give working people and business people a stake in lasting peace, prosperity and progress. (...) Its main aims are to promote rights at work, encourage decent employment opportunities, enhance social protection and strengthen dialogue on work-related issues.<sup>22</sup>

Of the nine General Principles from the ILO Constitution of 1919, seven bear on the labour-rights spectrum:

---

<sup>18</sup> EIDE A, KRAUSE C AND ROSAS A (Eds) *Economic, Social and Cultural Rights* (2<sup>nd</sup> Revised edn, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 2001) 223.

<sup>19</sup> *ibid* 568.

<sup>20</sup> MICHAEL FREEMAN, *Human Rights* (2<sup>nd</sup> edn, Polity Press, Cambridge, 2011) 59.

<sup>21</sup> MICHELINE ISHAY *The History of Human Rights* (University of California Press, Berkeley, 2008) 263.

<sup>22</sup> <[www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/lang--en/index.htm)> accessed 8 March 2014.

- Labour should not be regarded merely as a commodity or article of commerce.
- The right of association for all lawful purposes by the employed as well as the employers.
- A wage adequate to maintain a reasonable standard of life.
- An eight hour day or a forty-eight hour week.
- A weekly rest of at least twenty-four hours.
- Abolition of child labour and the regulation of the employment of young persons to facilitate education and proper physical development.
- Men and women should receive equal remuneration for work of equal value.

The Declaration concerning the aims and purposes of the ILO (Declaration of Philadelphia) 1944<sup>23</sup> reaffirmed these founding principles:

- Labour is not a commodity
- Freedom of expression and of association are essential to sustained progress
- Poverty anywhere constitutes a danger to prosperity everywhere
- There must be a “war against want”

Universality may be undermined by lack of reach or by lack of unity of approach, a danger evident as not all ILO Conventions are ratified by all Members of the ILO, but such Members

(...) even if they have not ratified the Conventions in question, have an obligation arising from the very fact of membership in the Organisation, to respect, the promote and to realize, in good faith and in accordance with the Constitution, the principles concerning the fundamental rights which are the subject of those Conventions.<sup>24</sup>

As the 20<sup>th</sup> century closed, the fundamental rights elaborated in the 1998 Declaration remained the same: “freedom of association and the effective right to collective bargaining, the elimination of all forms of forced or compulsory labour, the

---

<sup>23</sup> “which continues to be fully relevant in the twenty-first century” – Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation 2008 Preface.

<sup>24</sup> Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work 1998 part 2.

effective abolition of child labour, and the elimination of discrimination in respect of employment and occupation.”<sup>25</sup>

The contemporary globalisation both of labour problems and of required solutions, with particular reference to the ILO’s Decent Work Agenda<sup>26</sup> is recognised in the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation 2008.<sup>27</sup>

The strategic objectives of the ILO in the early 21<sup>st</sup> century are “employment, social protection, social dialogue and rights at work” which are “inseparable, interrelated and mutually supportive”<sup>28</sup> and the Declaration “... builds on the values and principles embodied in the ILO Constitution and reinforces them to meet the challenges of the 21<sup>st</sup> century.”<sup>29</sup>

## 4.2. Conditions in work

### 4.2.1. Wages

The ILO’s first steps regarding wages had nothing to do with their adequacy, but with protecting the worker from being paid merely in kind or in the form of promissory notes or coupons, from being paid at irregular intervals and from unwarranted deductions from whatever wage he earned, and from being forced to dispense his wages at his employer’s behest in his employer’s stores. Workers’ wages were to be treated as preferred creditors on any insolvency<sup>30</sup> of the employer.<sup>31</sup> It was twenty years later in 1970 that the concept of a minimum wage came to the fore,<sup>32</sup> the

---

<sup>25</sup> as restated in the recitals to the 2008 Declaration (n 24).

<sup>26</sup> and see Benedict XVI, *Caritas in Veritate* (2009).

<sup>27</sup> “The ILO’s insistence on the necessity for a general climate of civil liberties shows it reaching beyond ‘mere’ labour rights and into broader matters of economic and social rights ... [and] of civil and political rights, thus showing its acceptance (even if only implicitly) of the principle of the indivisibility of all human rights.” . COLIN FENWICK ‘The International Labour Organisation’ in Malcolm Langford (ed) *Social Rights Jurisprudence* (Cambridge University Press, Cambridge, 2008) 598.

<sup>28</sup> 2008 Declaration (n 24) Part I.B.

<sup>29</sup> *ibid* Preface.

<sup>30</sup> as expanded upon in C173.

<sup>31</sup> C95.

<sup>32</sup> C131.



elements of a minimum wage to be the needs of workers and their families taking into account the general level of wages and benefits in the country, and the requirements of economic development.<sup>33</sup> Equal remuneration for men and women workers, for work of equal value, was first advocated in 1951.<sup>34</sup>

#### *4.2.2. Working conditions*

In assessing working conditions the ILO has concerned itself both with the working environment and the nature of the work itself. Environmental awareness began in 1960 and evolved ever greater specificity as health and safety awareness developed.<sup>35</sup> Forced labour (ie all work or service which is exacted from any person under the menace of any penalty and for which that person has not offered himself voluntarily) was condemned in 1930<sup>36</sup> and further denigrated as a means of disciplining workers for expressing political views or for exploiting them in the name of development in 1957.<sup>37</sup> From the perspective of child labour, the minimum age for admission to employment was consolidated in 1973<sup>38</sup> having first been the subject of a convention in 1919.<sup>39</sup> It took, however, until 1999 for a condemnation of the worst forms<sup>40</sup> of child labour to be articulated.<sup>41</sup> The need to promote development by means of vocational guidance and vocational training was recognised in 1975.<sup>42</sup>

---

<sup>33</sup> C131 Art 3.

<sup>34</sup> C100.

<sup>35</sup> Protection against ionising radiation (C115), hygiene in commerce and offices (C120), cancer (C139), air pollution, noise and vibration (C148), safety and health (C155 and P155), health services (C161), asbestos (C162), construction (C167), chemicals (C170), prevention of major industrial accidents (C174), mines (C176), agriculture (C184), promotional framework for occupational health and safety (C187).

<sup>36</sup> C29.

<sup>37</sup> C105.

<sup>38</sup> C138.

<sup>39</sup> Minimum Age (Industry) Convention 1919, now replaced.

<sup>40</sup> i.e slavery, prostitution, pornography, drug trafficking or work otherwise physically or morally harmful.

<sup>41</sup> C182.

<sup>42</sup> C142.

### 4.3. The Papal Encyclicals and other Vatican documentation

S'il est vrai que tout l'enseignement social de l'Eglise est comme aimanté par le respect de l'homme tel que Dieu l'a créé à son image, il faut cependant veiller à garder aux droits de l'homme leur caractère propre ... Il s'agit d'un grand arbre sur lequel on découvre de plus en plus de branches mais dont les racines plongent dans le mystère de l'homme.<sup>43</sup>

#### 4.3.1 *The nature of CST and the role of the Church in relation to human rights*

CST forms part of the Magisterial of the Catholic Church, and for the purposes of this study a number of documents issued under the authority of the Church – principally Papal Encyclicals – are analysed. Not all such documents touch upon conditions in work which are the subject of this study.<sup>44</sup> The wellspring is the, for its time, radical and prescient Papal Encyclical of Pope Leo XIII *De Rerum Novarum* (1891).<sup>45</sup> A note of caution must however be sounded when analysing such material from a 21<sup>st</sup> century perspective, with the benefit of over a century's hindsight:

When one compares the social encyclicals written in the century after *Rerum Novarum*, it is possible to discern an evolution in the Church's view on political-economic systems and its postulated social solutions. Such a comparison must be conducted very carefully, however, since the authors of these encyclicals never aspired to write a study that would encompass the whole problem, and this lack of a comprehensive solution inevitable opens the field to deductive and inductive reasoning.<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> ROGER CARDINAL ETCHEGARAY, *Preface* in Filibeck (n 13): 'If it is the case that all the social teaching of the Church is motivated by a respect for man created in God's image, it is nevertheless appropriate to accord to human rights their distinct character. It is like discovering more and more branches of a great tree, whose roots dive deep into the mystery of humanity' (my translation).

<sup>44</sup> E.g. Paul VI, *Populorum progressio* (1967) deals in broad terms with development issues without touching specifically on labour rights.

<sup>45</sup> "The appearance of *Rerum Novarum* in 1891 manifested an awakening on the part of the nineteenth-century papacy to the social and religious cataclysm resulting from the Industrial Revolution" ROGER RUSTON, *Human Rights and the Image of God* (SCM Press, London, 2004) 271.

<sup>46</sup> MACIEJ ZIEBA, *Papal Economics*, (ISI Books, Wilmington, Delaware 2013) 55.

Pope John Paul II in his Encyclical *Sollitudo Rei Socialis* set the parameters:

The church's social doctrine is not a 'third way' between liberal capitalism and Marxist collectivism, nor even a possible alternative to other solutions less radically opposed to one another: rather, it constitutes a category of its own. Nor is it an ideology, but rather the accurate formulation of the results of a careful reflection on the complex realities of human existence, in society and in the international order, in the light of faith and of the Church's Tradition.<sup>47</sup>

As the vocabulary of human rights developed from the mid-20<sup>th</sup> century onwards and became common currency, the Church began to articulate in human rights terms, having however at all times proclaimed a universality akin to, but predating by centuries, that espoused in the Universal Declaration of Human Rights (1948) and maintaining a pluralist approach.<sup>48</sup>

Though the human rights-analogous aspects of the Encyclicals are often overlooked, "The period from the French Revolution to the Second World War was the dark age of the concept of human rights,"<sup>49</sup> their effect has been real.<sup>50</sup> As human rights institutions have developed – and in particular as the ILO has grown in complexity and influence – CST has increasingly interacted with them on a policy level.<sup>51</sup>

The Church does not see itself as a human rights institution:

The Church (...) proclaims the rights of man; she acknowledges and greatly esteems the dynamic movements of today by which these rights are everywhere fostered. (...) Christ, to be sure, gave His Church no proper mission in the political, economic or social order. The purpose which He set before her is a religious one. (...) The Church recognises that worthy elements are found in today's social movements, (...). Therefore, let there be no false opposition

---

<sup>47</sup> John Paul II, *Sollitudo Rei Socialis* (1987) s 41.

<sup>48</sup> "Catholic thinking about rights unfolds against the backdrop of a pluralist understanding of the proper organization of social life. In this view, a society is not a collection of atomized individuals, but a *communitatis communitatum*." [a community of communities] GRASSO (n 12) 209.

<sup>49</sup> FREEMAN (n 20) 37.

<sup>50</sup> "Even today the authority of this Church doctrine is greater than it seems; for the influence of ideas in the realm of facts, though invisible and not easily measured, is surely of predominant importance." [Pius XI, *Divini redemptoris* (1937) s 37.

<sup>51</sup> see section 5.3.

between professional and social activities on the one part, and religious life on the other.<sup>52</sup>

Rejecting any accusation that the Church's concern for the condition of workers "Considered superficially... could seem extraneous to the legitimate concern of the Church seen as a religious institution..." Pope John Paul II stated: "...[T]he social doctrine of the Church has once more demonstrated its character as an application of the word of God to people's lives and the life of society, as well as to the earthly realities connected with them, offering 'principles for reflection', 'criteria of judgment' and 'directives for action'."<sup>53</sup>

In summary, CST "... is about the person – about who we are and why it matters. Beneath, and supporting, the various statements and suggestions regarding specific policy questions is the bedrock of Christian moral anthropology, of the good news about the dignity, vocation and destiny of man."<sup>54</sup>

#### 4.3.2. *Conditions in work*

##### 4.3.2.1. Wages

In social terms, decades ahead of his time, but in theological terms the heir to a long Christian tradition, Pope Leo XIII wrote:

Doubtless, before deciding whether wages are fair, many things have to be considered; but wealthy owners and all masters of labour should be mindful of this – that to exercise pressure upon the indigent and the destitute for the sake of gain, and to gather one's profit out of the need of another, is condemned by all laws, human and divine. To defraud anyone of wages that are his due is a great crime which cries to the avenging anger of Heaven.<sup>55</sup>

He stressed the practical necessities underlying wage negotiations – balancing a worker's ability to accept any wage he chose against his "natural right to procure what is required in order to live"<sup>56</sup>, and concluded (in an age when State intervention in the realm of private contractual arrangements was largely unknown):

Let the working man and the employer make free agreements, and in particular let them agree freely as to the wages; nevertheless, there underlies a dictate of

---

<sup>52</sup> Second Vatican Council, *Gaudium et spes* (1965) ss 41,42, 43.

<sup>53</sup> *Sollicitudo rei socialis* (n 47) s 8.

<sup>54</sup> RICHARD GARNETT, quoted in ZIEBA (n 46) 177.

<sup>55</sup> *De rerum novarum* ( n 2) s 20.

<sup>56</sup> *ibid* s 44.

natural justice more imperious and ancient than any bargain between man and man, namely, that wages ought not to be insufficient to support a frugal and well behaved wage-earner.<sup>57</sup>

Forty years later, as the Great Depression was in full spate, Pope Pius XI recognised the need for State intervention in the bargaining process and advocated worker participation in the ownership of the businesses which employed them – “Workers and other employees thus become sharers in ownership or management or participate in some fashion in the profits received,”<sup>58</sup> and stressed “the social aspect also to be considered in addition to the personal or individual aspect (...) for man’s productive effort cannot yield its fruits (...) unless a social and juridical order watches over the exercise of work (...),”<sup>59</sup> and argued for the establishment of a minimum wage.<sup>60</sup>

In a changed world twenty years later, the same problems remained, and Pope John XXIII concluded:

[T]he remuneration of work is not something that can be left to the laws of the marketplace; nor should it be a decision left to the will of the more powerful. It must be determined in accordance with justice and equity; which means that workers must be paid a wage which allows them to live a truly human life and to fulfil their family obligations in a worthy manner.<sup>61</sup>

Wages should increase as economies expand.<sup>62</sup> No-one should be excluded from the right to a just wage: “The government should make similarly effective efforts to see that those who are able to work can find employment in keeping with their aptitudes, and that each worker receives a wage in keeping with the laws of justice and equity.”<sup>63</sup> In reviewing principles governing socio-economic life as a whole, Pope Paul VI stated: “[R]emuneration for labour is to be such that man may be furnished the means to cultivate worthily his own material, social, cultural and spiritual life and that of his dependents...”.<sup>64</sup> For Pope John Paul II in the context of wages and other social benefits “The key problem of social ethics (...) is that of *just remuneration*”<sup>65</sup> for work

---

<sup>57</sup> *ibid* s 45.

<sup>58</sup> *Quadragesimo anno* ( n 5) s 65.

<sup>59</sup> *ibid* s 69.

<sup>60</sup> *ibid* s 71.

<sup>61</sup> John XXIII, *Mater et magistrata* (1961) s 71.

<sup>62</sup> *ibid* s 112.

<sup>63</sup> John XXIII, *Pacem in terris* (1963) s 64.

<sup>64</sup> *Gaudium et spes* (n 52) s 67.

<sup>65</sup> his emphasis.

done. (...) Hence, in every case, a just wage is the concrete means of *verifying the justice*<sup>66</sup> of the whole socio-economic system and, in any case, of checking that it is functioning justly.”<sup>67</sup> Recalling that the Church is “the Church of the poor” he noted:

And the ‘poor’ appear under various forms: they appear in various places and at various times; in many cases they appear as a *result of the violation of the dignity of human work*:<sup>68</sup> either because the opportunities for human work are limited as a result of the scourge of unemployment, or because a low value is put on work and the rights that flow from it, especially the right to a just wage and to the personal security of the worker and his or her family.<sup>69</sup>

#### 4.3.2.2. Working conditions

Pope Leo XIII’s reservations about State interference in matters of private contract did not extend to questions of working conditions:

Whenever the general interest or any particular class suffers, or is threatened with harm, which can in no other way be met or prevented, the public authority must step in to deal with it. (...) It is neither just nor human so to grind men down with excessive labour as to stupefy their minds and wear out their bodies. (...) Daily labour, therefore should be so regulated as not to be protracted over longer hours than strength admits. (...) Finally, the work which is quite suitable for a strong man cannot rightly be required from a woman or a child.<sup>70</sup>

Pope Pius XI excoriated the approach of the “so-called Manchester Liberals”, who advocated “ (...) that all accumulation of capital falls by an absolutely insuperable economic law to the rich, and that by the same law the workers are given over and bound to perpetual want, to the scantiest of livelihoods.”<sup>71</sup> “[T]o abuse the years of childhood and the limited strength of women is grossly wrong.”<sup>72</sup>

Thirty years later, though reflecting the sensibilities of a slightly earlier period, Pope John XXIII stated:

[I]t is clear that man has a right by the natural law not only to an opportunity to work, but also to go about his work without coercion. To these rights is certainly joined the right to demand working conditions in which

---

<sup>66</sup> his emphasis.

<sup>67</sup> John Paul II, *Laborum exercens* (1981) s 19.

<sup>68</sup> his emphasis.

<sup>69</sup> *Laborum exercens* (n 67) s 8.

<sup>70</sup> *De rerum novarum* (n 2) ss 36, 42.

<sup>71</sup> *Quadragesimo anno* (n 5) s 54.

<sup>72</sup> *ibid* s 71.

physical health is not endangered, morals are safeguarded, and young people's normal development is not impaired. Women have the right to working conditions in accordance with their requirements and their duties as wives and mothers.<sup>73</sup>

Pope Paul VI decried "(...) disgraceful working conditions, where men are treated as mere tools for profit, rather than as free and responsible persons"<sup>74</sup> and the treatment of migrant workers as "mere tools of production."<sup>75</sup> "It happens too often, however, even in our days, that workers are reduced to the level of being slaves to their work. This is, by no means, justified by the so-called economic laws."<sup>76</sup>

Pope John Paul II emphasised that among workers' rights " (...) there should never be overlooked the right to a working environment and to manufacturing processes which are not harmful to the workers' physical health or to their moral integrity."<sup>77</sup> He was in 1982 to address the ILO,<sup>78</sup> a relationship thus established which lasted for the rest of his Pontificate. At the Workers' Jubilee in 2000 he referred to the work of the ILO in this context: "It is ever more necessary, as Mr Juan Somavia<sup>79</sup> said a short while ago, to establish a global coalition in favour of 'decent work'."<sup>80</sup>

Pope Benedict XVI recalled this greeting and defined "decent" in regard to work:

It means work that expresses the essential dignity of every man and woman in the context of their particular society: work that is freely chosen (...); work that enables the worker to be respected and free from any form of discrimination; work that makes it possible for families to meet their needs and provide schooling for their children, without the children themselves being forced into labour; work that permits the workers to organise themselves freely, and to make their voices heard; work that leaves enough room for rediscovering one's roots at a personal, familial and spiritual level; work that guarantees those who have retired a decent standard of living.<sup>81</sup>

---

<sup>73</sup> *Pacem in terris* (n 63) ss 18, 19.

<sup>74</sup> *Gaudium et spes* (n 52) s 27.

<sup>75</sup> *ibid* s 66.

<sup>76</sup> *ibid* s 67.

<sup>77</sup> *Laborum exercens* (n 67) s 19.

<sup>78</sup> See section 5.1.

<sup>79</sup> the then Director General of the ILO.

<sup>80</sup> Jubilee of Workers, Greeting of Pope John Paul II after Mass, 1 May 2000 [www.vatican.va/holy\\_father/john\\_paul\\_ii/speeches/2000/apr-jun/documents/hf\\_jp-ii\\_spe\\_20000501\\_jub-workers\\_en.html](http://www.vatican.va/holy_father/john_paul_ii/speeches/2000/apr-jun/documents/hf_jp-ii_spe_20000501_jub-workers_en.html)> accessed 8 March 2014.

<sup>81</sup> *Caritas in veritate* (n 26) s 63.

## 5. EMPIRICAL ANALYSIS OF CROSS-INFLUENCE

### 5.1. International Labour Conferences 1919 to 2013 – philosophical interdependence leading to solidarity?

A few weeks ago, in many places, a great anniversary was celebrated, that of the promulgation of the Encyclical De Rerum Novarum by which on 15 May 1891 Pope Leo XIII proclaimed the rights of the workers. He reiterated that wages must be sufficient to allow the worker to live soberly and honestly, authoritatively sketched the essential lines of a peaceful organisation of social reform, and called for structural reforms for the true progress of the workers. Many analogies exist between this high resolve and the principles which are the basis of our international institution..<sup>82</sup>

This conscious association with CST was present from the first heartbeats of the new ILO in 1919. ILO stalwart Mgr. W H Nolens<sup>83</sup> speaking in the context of conditions of work (working hours) drew upon the provisions of De Rerum Novarum, which he said “contributed so considerably and powerfully toward changing public opinion that it may be said to have made contributions which cannot be expressed in mathematical terms”, in supporting calls for workers to “have the necessary time and leisure not only to maintain health, but also to do his duty and exercise his rights as an intelligent, religious, intellectual, moral and social being.”<sup>84</sup>

It was further articulated in 1926 by the Netherlands delegate Mr Serrarens:

The Catholic Church is giving great attention to the conditions of the workers. It is the Church which desires most ardently that all classes should work together to solve social questions. The whole basis of [De Rerum Novarum] is an appeal to governments, employers and workers – that is, to the three groups which are represented in this conference – to improve the lot of the workers. I think the Church has had a very good influence in the sphere of social questions and labour

---

<sup>82</sup> Tessier, President of the International Confederation of Christian Trade Unions, ILC 1951 138.

<sup>83</sup> Professor of Labour Legislation at Amsterdam University.

<sup>84</sup> ILC 1919 60.



legislation; but it ought to have a more direct influence on the actual work carried on by this Conference.<sup>85</sup>

By 1926 the sheer scale of the task facing the ILO was becoming apparent, and in his address the Secretary General drew strength from CST:

It is possible that in 1919 the ideal set before us was too high, that the task given to the Organisation may have been too great, perhaps above all possibility of human achievement. [He quotes De Rerum Novarum]: ‘We should all aim high and continue to aim higher, not because we think we can reach the highest, which will never be reached, but in order to ensure that we do not stay on a low level, and that we do at least reach that position which it is humanly possible to reach’.<sup>86</sup>

There remained a realistic appreciation of the necessary separation of the Church from the ILO:

It is not the task of the Church to make propaganda for the conventions adopted by our Conference, but the basis of our organisation, the great principles of justice and charity, the principle of the protection of the dignity of all workers of all nations, of all colours – these we recognise as essentially Christian principles (...).<sup>87</sup>

By 1931 the economic crisis was a source of reflection, and in his speech the President referred to the Encyclical of Pope Pius XI issued that year *Quadragesimo Anno* and endorsed its conclusion that “the reorganisation of the economic system and its reconciliation with the principles of social justice are an absolute necessity.”<sup>88</sup> This was endorsed by Mr Lambert-Ribot (Employers’ Delegate, France): who urged a collective response to the crisis: “The ideal put before us in that Encyclical is so high and noble that we can all accept it and endeavour to realise it wholeheartedly.”<sup>89</sup>

This was echoed the following year by Mr Heyman (Minister of Industry, Labour and Social Welfare, Belgium): “We find that *Quadragesimo Anno* deals also with

---

<sup>85</sup> ILC 1926 83.

<sup>86</sup> ILC 1926 Volume 1 162.

<sup>87</sup> Serrarens ILC 1929 150.

<sup>88</sup> ILC 1931 13.

<sup>89</sup> ILC 1931 138.

unemployment and it contains, in my opinion, foundations of the future social order.”<sup>90</sup>

ILO president Albert Thomas writing in 1931 was able to confirm that the ILO in its first decade had “received frequent proofs of the sympathy of Catholic organisations in the work they have carried out, the researches they have made and their social propaganda.”<sup>91</sup>

On the eve of the Second World War, therefore, it is clear that CST formed part of the warp and weft of the ILO, and, as the quote from Mr Tessier at the start of this section shows, following the conclusion of hostilities and in a very changed Cold War world, a conscious parallelism – by analogy – between the Church and the ILO continued to be openly acknowledged.

Yet throughout the Fifties and Sixties mention of CST at conferences was scant, and generally confined to its relevance in various national contexts. The flame of CST at the ILC was being kept alive by the South Americans, who in 1967 enthusiastically endorsed the development strategies contained in the Encyclical of Pope Paul VI *Populorum Progressio*.<sup>92 93</sup>

Did the relative silence betoken that the stream of inspiration from the Vatican to the ILO had ceased to flow? Or was it evidence that the ILO was formed in accordance and infused with CST, and that it, having become so, was now one source of inspiration for the Vatican? Had the flow, in fact, not stopped but instead reversed? Was the child the father to the man?

From 1968 there attended each ILC an observer from the Holy See. In his inaugural address Fr. De Ried-Matten commented:

---

<sup>90</sup> ILC 1932 133.

<sup>91</sup> ALBERT THOMAS, *The International Labour Organisation: The First Decade* (George Allen & Unwin Limited, London 1931) 360.

<sup>92</sup> ILC 1967 38, 312, 330 (Argentina), 75 (Dominican Republic), 88 (Colombia), 125 (Brazil).

<sup>93</sup> “Latin America’s significant intellectual production supporting human rights is a major reason the region has been called “the forgotten crucible” of universal human rights. Latin American jurisprudence was particularly well-suited to bridging cultural divides in human rights by linking civil and political rights with economic and social rights. This derived from its historical intermarriage of traditional Anglo-American natural rights theories with Catholic and Thomist moral philosophy linked to the injustices of the Spanish conquest.” ROGER NORMAND and SARAH ZAIDI *Human Rights at the UN: the political history of universal justice* (Indiana University Press, Bloomington, 2008) 118.

Our experts and our resources have for a long time been deployed in different parts of the world. (...) In some places they have combined their efforts with those of the ILO and they have in some cases requested the support of the Organisation or, in other cases, have themselves provided support. This form of frank collaboration on the broadest possible basis and without any false calculating spirit is something which the Holy See would like to see established on all possible occasions and in all possible places.<sup>94</sup>

The die was cast, and two Popes were to address the Conference – Pope Paul VI in 1969 (on the occasion of the fiftieth anniversary of the ILO) and Pope John Paul II in 1982 (marking the ninetieth anniversary of *De Rerum Novarum*).

In his address, Pope Paul VI stated definitively that the work of the Church and that of the ILO were inextricably linked, in their common goal of universal peace through social justice, and quoted from “The International Labour Organisation: The First Decade”<sup>95</sup> in saying that “the great movement which was originated in the Roman Catholic Church by the Encyclical *Rerum Novarum* of 1891 has proved extremely fruitful.” He stressed “the sympathy of the Church towards your organisation, and for the whole world of labour”, “unceasingly manifested” in the Encyclicals *Quadragesimo Anno*, *Mater et Magistrata*, *Gaudium et Spes* and *Populorum Progressio*. “Nor can We omit to mention that (...) almost from the beginning, a priest has always been included among those who constituted, constructed, sustained and served this outstanding institution.” He praised the “modern concept” of work “of which you are the heralds and defenders”:

It is based on a fundamental principle which has been brought out conspicuously by Christianity: in labour, it is man who comes first. (...) An end has been put to the priority of labour over the labourer, to the supremacy of technical and economic necessities over human needs.

He saw the vocation of the ILO as having

(...) a single aim: not money, not power, but the good of man. It is more than an economic concept, it is better than a political concept: it is a moral and human concept which inspires you, namely social justice, to be built up, day by day, freely and of common accord. (...) How then could We not give it Our adherence and Our support?<sup>96</sup>

---

<sup>94</sup> ILC 1968 203.

<sup>95</sup> n 91.

<sup>96</sup> ILC 1969 77 to 81.

From this point onwards, there is a shift in emphasis, and the cross influence not of CST on the ILO but of the ILO on CST can be discerned through the comments of the various Observers representing the Holy See. The ILO delegates henceforth rarely comment on matters of CST, but the Observers engage in an increasingly technical and pragmatic debate with the Conference, whilst at the same time emphasising the priority of the spiritual and moral mission of the Church.<sup>97</sup>

In his address Pope John Paul II focused on his recently published Encyclical *Laborum exercens* and noted that such texts “were respectfully and favourably received by the ILO, attuned as it always has been, throughout the various historic stages of its existence and its activities, to the varied aspects of all the complex problems associated with human work.” He stressed however the difference between the mission of the Church, “which is primarily and essentially a religious and moral one” and that of the ILO, but confirmed that “... the Church and the Holy See share [the ILO’s] concern for its basic objectives...”. As with his predecessor Pope Paul VI in 1969, Pope John Paul II stressed the interconnection of the Church and the ILO, which he mentioned expressly in *Laborum exercens*:

[I]n efforts to give human labour a truly moral basis – which is consistent with the objective principles of social ethics – the aims of the ILO are very close to those which the Church and the Apostolic See are pursuing in their own sphere with means adapted to their mission. (...) [T]he Church and the Apostolic See take great joy in their excellent co-operation with your Organisation, co-operation which has already lasted for half a century and which culminated in the formal accrediting in 1967 of a permanent observer to the ILO. In this way the Holy See sought to give stable expression to its desire for co-operation and to the lively interest of the Catholic Church in labour problems, stemming from its concern for the true good of man.

The summation of his address is an unqualified, unlimited endorsement of the ILO and its “tremendous record of achievement within its field.”<sup>98</sup>

---

<sup>97</sup> Speaking at the ILC in 1971 Rev Fr Riedmatten highlighted the strong similarities between the report of the then Director General of the ILO to the Conference and the provisions of the Apostolic Letter *Octogesima Adveniens* published shortly before the Conference opened, and the striving of each for actions and not mere words: “... it is not enough to recall principles, to affirm intentions and underline glaring injustices and to offer prophetic denunciations: these words will not have real weight unless they are accompanied by an awareness on the part of each one of us, a stronger awareness of his own responsibility and effective action.” ILC 1971 412.

<sup>98</sup> ILC 1982 21/1 to 21/6.

The feeling of the ILO delegates towards the issues raised in Pope John Paul II's address and towards the significance of the address itself were expressed by Mr Di Giesi (Minister of Labour and Social Welfare, Italy):

This event constitutes undoubtedly and in the truest sense a consecration of the universal vocation of the ILO. Also, as explicitly and significantly outlined in (...) *Laborum exercens*, there can be no doubt that the ILO constitutes today a rallying point for the aspirations which were at the centre of the Pope's message, namely the desire for the balanced development of ethical and social relations and the relations between our respective national economies (...).<sup>99</sup>

This appears to have been a watershed, built on the foundations laid down in his address by Pope Paul VI. At the ILC in 1984 Rev Fr Roch for the Holy See commented:

The activities of the ILO until now ... have indeed been worthy of the praise and interest of all those who attach importance to people, national communities and their harmony with the universal common good. That is why the Holy See, in its spiritual mission, feels solidarity with an effort which is making such a great contribution towards the establishment and development of justice and peace in the human family.<sup>100</sup>

This convergence of ideals expressed as "solidarity" must however not be exaggerated. Speaking at the ILC in 1985 Mgr Bertello representing the Holy See, whilst giving unqualified support to the ILO and rejecting any suggestion that his observations "might appear to be no more than abstract principles and a manifestation of superficial solidarity", cautioned:

Naturally the Church has neither the competence nor the means to propose technical solutions in regard to structural change due to economic and technical innovations which over the last few years have thoroughly disturbed the composition and the very nature of manpower. However, (...) the Church feels that an essential part of its mission is to indicate the ethical principles – and that is its specific contribution to the solution of economic problems – according to which such solutions should be contemplated, (...).<sup>101</sup>

It was noted by Conference delegates (indicative of a growing secularist trend) that in 1991 no formal tribute was paid in Conference to commemorate the centenary

---

<sup>99</sup> ILC 1982 23/6.

<sup>100</sup> ILC 1984 25/4.

<sup>101</sup> ILC 1985 22/25, 26.

of *De Rerum Novarum*<sup>102</sup> though it and the Encyclical of Pope John Paul II *Centesimum annus* (1991) were highlighted in his address to the Conference by Mgr. Mullor Garcia, the Apostolic Nuncio and Permanent Observer of the Holy See.<sup>103 104</sup>

Looking outside the confines of the Conference itself however, the ILO did not fail to mark the anniversary, the Jesuit in residence Louis Christiaens SJ drawing strong parallels between the work of the ILO and that of the Vatican in the century since 1891.<sup>105</sup>

The ILC in 1992 read out the greeting given by Pope John Paul II at an audience granted to the Governing Body of the ILO on 30 May 1992.<sup>106</sup> Referring to the ILO as an “illustrious Organisation” the Pope continued: “I am pleased that the Organisation pays special attention to the teachings of the Church, and I perceive similarities between its approach and the social doctrine of the Church. Quite recently the colloquium on work, culture and religion highlighted their common interests and concern for modern social issues.”

Commenting on the audience, Mgr Tabet the Apostolic Nuncio and Permanent Observer of the Holy See said: “ (...) the social teaching of the Catholic Church fully coincides with the ILO’s perspective.”<sup>107</sup> At the Conference in 1993 he unreservedly endorsed the conclusions drawn in the ILO Director-General’s Report *Social insurance and social protection*,<sup>108</sup> engaging with the ILO on a technical, almost secular level, and evidencing the growing implementational sophistication of the Church’s contribution to ILO Conference debates. This convergence was further emphasised by Mgr Tauran (Secretary for Relations with States, The Holy See) at the 1994 Conference:

Since 1919, the collaboration between your Organisation and the Holy See has been constant: the numerous messages from the Holy Father, as well as the visits made by Pope Paul VI and John Paul II to the [ILO] show the high esteem in which the Catholic Church holds the fundamental inspiration that lies behind

---

<sup>102</sup> Mr Marius, representative of the Latin American Central of Workers, ILC 1991 8/14

<sup>103</sup> ILC 1991 8/16.

<sup>104</sup> Referred to in speeches of delegates from Argentina (8/11), Guatemala (17/10), Paraguay (13/38), Peru (6/21) and the International Federation of Trade Unions of Transport Workers (9/25).

<sup>105</sup> LOUIS CHRISTIAENS, *L’Organisation internationale du Travail et l’encyclique sociale de Jean-Paul II Centesimus annus: Commémoration du centième anniversaire de Rerum novarum* (ILO, Geneva, 1991).

<sup>106</sup> Presenting the Pope with a copy of CHRISTIAENS *ibid*.

<sup>107</sup> ILC 1992 19/11.

<sup>108</sup> ILC 1993 20/8.

the work done by the ILO: improving workers' conditions of life through genuine social dialogue, freedom of association, abolition of child labour and reconciling work with family life. (...) On the eve of the twenty-first century, the ILO must more than ever act as the world's social conscience.<sup>109110</sup>

Seemingly mindful however that convergence of principle must fall short of an outright structural merger, he continued:

It is not for the Catholic Church to offer technical solutions to these serious problems, but all the children of the Church... are very much aware now more than ever before, that God expects each one of them to show a spirit of solidarity ... to ensure that selfishness, indifference and sometimes even hate, never have the final say.<sup>111</sup>

From the mid Nineties onwards, virtually the only references at ILO Conferences to CST and to those provisions of the ILO, or to references in the Annual Reports of the Directors-General which corresponded to CST, were to be made by the Observers of the Holy See – in large part, delegates had ceased to make any express connection between the two. Yet, as can be seen from the comments of ILO President Guevara in 2004,<sup>112</sup> CST had remained just as much a part of the ILO's DNA as it was when Mr Tessier addressed the ILC Conference in 1951,<sup>113</sup> as the quiet presence for almost ninety years of the Jesuit in residence attests.

---

<sup>109</sup> ILC 1994 9/8, 9/9.

<sup>110</sup> In his opening address to the ILC Conference in 2004 the ILO President, Ray Guevara, echoed this: “[Addressing the Conference in 1969] Pope Paul VI stated (...) that this Organisation was more than an economic conception and better than a political conception and that rather it was a moral and human conception that inspired the establishment of social justice on a day-to-day basis, freely and by mutual agreement (...) fine-tuning and promoting the moral conscience of humanity. I think that, in the twenty-first century, it is our duty and our responsibility, more than ever before, to be this moral conscience that humankind needs so badly.” ILC 2004 10/3.

<sup>111</sup> ILC 1994 9/8, 9/9.

<sup>112</sup> n 110.

<sup>113</sup> n 82.

## 5.2. The Jesuit presence at the ILO<sup>114</sup>

There has been a Jesuit in residence, on the full time staff of the ILO, since 1926.<sup>115</sup> The first director of the ILO, Albert Thomas (a lapsed Catholic himself), was so struck by the eloquence of the Netherlands delegate of the time, the priest Mgr Nolens<sup>116</sup> at the opening ILC conference in 1919 that in the succeeding year he researched the social thinking of the Catholic Church. This resonated strongly with him. According to Fr Dominique Peccoud:

Part of the background was that Thomas was afraid that his agency, the ILO, instead of being an international agency producing international law, would be reduced to the role of simply controlling here and there minimum social standards that each country could adopt, but that it would have no power to produce international legal instruments. He thus asked Nolens how he could get in contact with the Vatican State and the Pope. He saw the potential to breathe a new spirit and direction into the ILO.

Meeting in private over a five year period, Albert Thomas and firstly Pope Benedict XV (1914-1922) and then Pope Pius XI (1922-1939) negotiated the appointment of a senior officer to be proposed by the Holy See to the ILO Director General, to serve as a special adviser to the ILO for socio-religious affairs. This arrangement has continued to the present day.

A Protestant opposite number (Georges Thelin) was briefly in post before the Second World War, but when the ILO relocated to Canada in 1940 during the hostilities, he did not go with them, and his post fell into desuetude. After the war, the suggestion was made in 1956 that the post be restored but the Director General refused to create any new posts with religious links (citing the multiplicity of religions by then represented amongst the members of the ILO – Fr Joseph Joblin explains this: “The Director General felt that Catholicism had one clear spokesman, the Pope, and

---

<sup>114</sup> The material in this section is taken in part from *Eighty Years of Jesuit Presence in the International Labour Movement* by JOSEPH JOBLIN, SJ <[http://www.sjweb.info/sjs/pjold/pj\\_show.cfm?PubTextID=1544](http://www.sjweb.info/sjs/pjold/pj_show.cfm?PubTextID=1544)> and from *A Discussion with Dominique Peccoud*, SJ (Interview conducted on 23 February 2011) <<http://berkeleycenter.georgetown.edu/interviews/a-discussion-with-dominique-peccoud-sj>> accessed 8 March 2014.

<sup>115</sup> Fr Andre Arnou 1926-1932, Fr Achille Danset 1933-1936, Fr Albert Le Roy 1936-1955, Fr Joseph Joblin 1956-1981, Fr John Lucal 1981-1986, Fr Louis Christiaens 1987-1995, Fr Dominique Peccoud 1997-2008, and Fr Pierre Martinot-Lagarde 2008 to date.

<sup>116</sup> nn 83, 84.



adding one representative from each religion to the Bureau would not be possible.”). The field was thus left clear for the Jesuit in residence.<sup>117</sup>

In the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work (1998) piloted by Director General Michel Hansenne are the seeds of what his successor as Director General Juan Somavia termed “decent work”, a concept now embodied in the ILO Declaration on Social Justice for a fair Globalization” (2008). The concept of “decent work” is in these same words embodied also in the Encyclical of Pope Benedict XVI *Caritas in Veritate* (2009). This is explained by Fr Dominique Peccoud as being no coincidence. Confirming he was involved in making the links, he comments:

[B]ut more important the convergence of ideas and their articulation reflect the deep convergence, the resonance between the social doctrine of the Church and the foundational principles that underlie the ILO. The influence goes both ways, but to my mind I see a greater weight of influence from the ILO towards the practical issues the Catholic Church deals with in its social doctrine than vice versa. There are active and continuing bilateral relationships between the two.<sup>118</sup>

### **5.3. Express references to human rights in general and relating to labour and to the work of the ILO in particular, in relevant Papal Encyclicals (and other Vatican documentation).**

The conscious interplay of ideas between the Vatican and the ILO was present from the beginning<sup>119</sup> but the shared language of human rights took time to develop

---

<sup>117</sup> Not that this was consciously the death of ecumenism or the handing of a prize to the Vatican. Fr Joseph Joblin comments: “Their job was not to discuss the merits of the various social doctrines but to join efforts to produce concrete results on a commonly recognised objective: the good of the poorest of the poor. From this perspective, the Jesuit at the [ILO] is not there to promulgate the social doctrine of the Church, but to help Christian movements to come together for realising the goal of a progressive social policy.”

<sup>118</sup> This was already evident in the first decade of the ILO – “[T]he Catholic hierarchy, faced with the changed and unforeseen conditions of the last few years and the economic conflicts of the War and post-War periods, has applied itself to completing and expanding the traditional teaching on such questions as an adequate wage, social insurance, the intervention of the law, trade unionism and mutual understanding between capital and labour.” THOMAS (n 91) 359 and see generally *ibid* 359-362.

<sup>119</sup> See sections 5.1, 5.2.

as the last century progressed. The Church is committed to defend and promote human rights.<sup>120</sup>

Pope Pius XI pinpointed the cross fertilisation as having begun as part of the Versailles peace process following World War One:

Furthermore, after the terrible war, when the statesmen of the leading nations were attempting to restore peace on the basis of a thorough reform of social conditions, did not they, among the norms agreed upon to regulate in accordance with justice and equity the labour of the workers, give sanction to many points that so remarkably coincide with Leo's principles and instructions as to seem consciously taken therefrom,<sup>121</sup> and identified "a new branch of law, wholly unknown to the earlier time, has arisen from this continuous and unwearied labour to protect vigorously the sacred rights of the workers that flow from their dignity as men and as Christians"<sup>122</sup> with *De Rerum Novarum* as "(...) the Magna Charta upon which all Christian activity in the social field ought to be based, as on a foundation."<sup>123</sup> Anticipating future human rights terminology, he urged all public institutions "to conform to the needs of the common good, that is, to the norm of social justice".<sup>124</sup>

Pope John XXIII was the first of the Popes to express himself in human rights terms:

The solidarity which binds all men together as members of a common family makes it impossible for wealthy nations to look with indifference upon the hunger, misery and poverty of other nations whose citizens are unable to enjoy even elementary human rights.<sup>125</sup>

Writing in a world now familiar with the universality of the UDHR he affirmed: "Men, too, are becoming more and more conscious of their rights as human beings, rights which are universal and inviolable (...)"<sup>126</sup> and that the principles of CST are "of universal application (...) They also take into account the principal characteristics of contemporary society, and are thus acceptable to all."<sup>127</sup>

---

<sup>120</sup> John Paul II, *Centesimus annus* (1991) s 22.

<sup>121</sup> *Quadragesimo anno* (n 5) s 22.

<sup>122</sup> *ibid* s 28.

<sup>123</sup> *ibid* s 39.

<sup>124</sup> *ibid* s 110.

<sup>125</sup> *Mater et magistrata* (n 61) s 157.

<sup>126</sup> *ibid* s 211.

<sup>127</sup> *ibid* s 220.

These rights he set out in *Pacem in terris* – “... an authentic charter of human rights”<sup>128</sup> –

Any human society, if it is to be well-ordered and productive, must lay down as a foundation this principle, namely, that every human being is a person, that is, his nature is endowed with intelligence and free will. Indeed, precisely because he is a person he has rights and obligations flowing directly and simultaneously from his nature. And as these rights are universal and inviolable so they cannot in any way be surrendered.<sup>129 130</sup>

“[I]t becomes clear that in the juridical organisation of states in our times the first requisite is that a charter of fundamental human rights be drawn up in clear and precise terms and that it be incorporated in its entirety in the constitution.”<sup>131</sup>

The Church is not a human rights institution yet Pope John XXIII was clear on the point: “...a purely theoretical instruction in man’s social and economic obligations is inadequate.”<sup>132</sup>

It is also demanded by the common good that civil authorities should make earnest efforts to bring about a situation in which individual citizens can easily exercise their rights and fulfil their duties as well. For experience has taught us that, unless these authorities take suitable action with regard to economic, political and cultural matters, inequalities between citizens tend to become more and more widespread, especially in the modern world, and as a result human rights are rendered totally ineffective and the fulfilment of duties is compromised.<sup>133</sup>

With this in mind, he lauded the UNO and its specialised agencies, and described as “an act of the highest importance” the UDHR and expressly the provisions of the Preamble in which “the recognition and respect of those rights and respective liberties is proclaimed as a goal to be achieved by all peoples and all countries. ... It is therefore our ardent desire that the UNO – in its structure and in

---

<sup>128</sup> Roman Synod, *Justicia in mundo* (1971) s 56.

<sup>129</sup> *Pacem in terris* (n 63) s 9

<sup>130</sup> “[T]here is a growing awareness of the exalted dignity proper to the human person, since he stands above all things, and his rights and duties are universal and inviolable.” *Gaudium et spes* (n 52) s 26.

<sup>131</sup> *Pacem in terris* (n 63) s 75.

<sup>132</sup> *Mater et magistrata* (n 61) s 230.

<sup>133</sup> *Pacem in terris* (n 63) s 63.

its means – may become ever more equal to the magnitude and nobility of its tasks  
... „<sup>134</sup> <sup>135</sup>

Pope John Paul II stressed the “entirely positive and creative, educational and meritorious character of a man’s work” as “the basis for the judgments and decisions being made today in its regard in spheres that include human rights, basis evidenced by the international declarations on work and the many labour codes...” and singled out for praise the ILO.<sup>136</sup> Workers’ right “must be examined in the broad context of human rights as a whole, which are connatural with man”<sup>137</sup> “The International Organisations have an enormous part to play in this area.”<sup>138</sup>

## 6. COINCIDENCE, SYNCHRONICITY OR SYMBIOSIS?

When comparing and contrasting the provisions of CST and the jurisprudence of the ILO one finds a striking parallelism but this of itself could be open to a charge that the parallels were merely coincidental reactions to similar societal issues, an expression of core human values<sup>139</sup> <sup>140</sup> were it not for the equally striking evidence of cross-influence, a conscious *approchement*, between the ILO and the Vatican.

Though by the 1990’s International Labour Conference delegates may have lost sight of the CST origins, the ILO was itself already indelibly imprinted by that teaching. The ILO continues to acknowledge its own history and to realise that it is itself the embodiment in the secular realm of a transcendent moral imperative in an

---

<sup>134</sup> *ibid* ss 142, 145.

<sup>135</sup> “Let recognition be given to the fact that international order is rooted in the inalienable rights and dignity of the human being. Let the UNDR be ratified by all Governments who have not yet adhered to it, and let it be fully observed by all.” Roman Synod (n 128) s64.

<sup>136</sup> *Laborum exercens* (n 67) s11.

<sup>137</sup> *ibid* s 16.

<sup>138</sup> *ibid* s 18.

<sup>139</sup> Hebrews 10:16 “This is the covenant I will make with them after that time, says the Lord. I will put my laws in their hearts, and I will write them on their minds.”

<sup>140</sup> “Human rights are not just a doctrine formulated in documents; they rest on a disposition toward other people, a set of convictions about what people are like and how they know right and wrong in the secular world.” LYNN HUNT *Inventing Human Rights* (W W Norton & Co., New York 2007) 27.

age when such transcendence seems otherwise absent.<sup>141</sup> It consciously unfolds a moral narrative.<sup>142</sup>

There is nothing that has been proclaimed about human rights in our age ... which cannot be traced to the great Christian religious matrix. Even those in our own day who carry, on a non-religious or even anti-religious basis, the burden of human rights with such evident passion and sincerity ... owe their impulse, knowingly or unknowingly, to the original inspiration of this tradition.<sup>143</sup>

It is essential that, in an age that is often simultaneously sentimental, utilitarian and impatient, we do not allow the language of rights to wander too far from its roots in an acknowledgement of the sacred.<sup>144</sup>

This does not connote and does not require a “theological-ideological homogenization” As Henken writes:

Despite abiding differences, convergence, *approchement* of religion and human rights, is not an idle dream but a justifiable hope. It will not include theological-ideological homogenization. Human rights are not, and cannot, be grounded in religious conviction. The human rights ideology is a fully secular and rational ideology whose very promise of success as a universal ideology depends on its secularism and rationality.<sup>145</sup>

Human rights exist in the secular world, driven by social, economic and political considerations, not in the divine. Nevertheless, from the perspective adopted by the ILO since its inception, the roots of international labour law are in CST, and, in this field, CST has evolved and expanded not merely in response to the changing condition of workers but also to the pioneering research and development of the ILO.

---

<sup>141</sup> “Legal thinking has abandoned transcendence, has condemned natural law to the history of ideas, has tamed justice and has become an accountancy of rules.” DOUZINAS (n 16) 374.

<sup>142</sup> “The Enlightenment vision – with or without God as its first mover and moral arbiter – no longer convinces: we need reasons to choose one policy or set of policies over another. What we lack is a moral narrative: an internally coherent account that ascribes purpose to our actions in a way that transcends them.” TONY JUDT, *Ill fares the Land* (Allen Lane, London, 2010) 183.

<sup>143</sup> CHARLES MALIK quoted in CALDERISI (n 11) 66.

<sup>144</sup> ROWAN WILLIAMS, *Faith in the Public Square* (Bloomsbury, London, 2012) 172.

<sup>145</sup> HENKEN (n 14) 153, 154.

CST, far from having latched on late in the day to the concept of human rights or having made it the subject of a disconnected theological discourse, has illuminated and applied to its established principles which have their origin in the Church.<sup>146</sup>

It is in the final analysis not a question of contrasting the religious and the secular approaches to the labour issue. As Hunt writes:

Human rights only become meaningful when they gain political content. They are not the rights of humans in a state of nature; they are the rights of humans in society. They are not just human rights as opposed to divine rights (...) they are the rights of humans vis-à-vis each other. They are therefore rights guaranteed in the secular political world (even if they are called 'sacred') (...)<sup>147</sup>

It is not that which divides, but that which permeates the two<sup>148</sup> which explains what to a casual observer would be an odd-couple relationship between the Vatican and the ILO.

Perceived synchronicity between CST and the ILO during the past hundred years has revealed itself to be substantive symbiosis.

## 7. AFTERWORD

Those who conceive of an ideal worthy of the name will work steadily for its realisation even without the stimulus of the hope that it will one day be achieved.<sup>149</sup>

Doubtless many a long decade must still elapse, many a compromise, many a struggle and perhaps many a failure be faced, and accepted, before the economic system is finally regulated and organised for the common weal.<sup>150</sup>

What unites the ILO and the Vatican is a shared faith in justice and in the inherent dignity of humanity. And it is this faith, shorn of mere hope or seductive optimism, which will in the end triumph.

---

<sup>146</sup> FILIBECK (n 13) 9.

<sup>147</sup> HUNT (n 140) 21.

<sup>148</sup> Galatians 5:9 "A little yeast works through the whole batch of dough".

<sup>149</sup> THOMAS (n 91) 364.

<sup>150</sup> *ibid* 12.

## 8. BIBLIOGRAPHY

ILO Instruments (<<http://labordoc.ilo.org>>)

- ILO Preamble to the Constitution 1919
- ILO Declaration of Philadelphia 1944
- ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work 1998
- ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization 2008

ILO Conventions and Protocols (<<http://labordoc.ilo.org>>)

- C14 Weekly (Industry) Convention 1921
- C29 Forced Labour Convention 1930
- C95 Protection of Wages Convention 1949
- C100 Equal Remuneration Convention 1951
- C105 Abolition of Forced Labour Convention 1957
- C115 Radiation Protection Convention 1960
- C120 Hygiene (Commerce and Offices) Convention 1964
- C131 Minimum Wage Fixing Convention 1970
- C138 Minimum Age Convention 1973
- C139 Occupational Cancer Convention 1974
- C142 Human Resources Development Convention 1975
- C148 Working Environment (Air Pollution, Noise and Vibration) Convention 1977
- C155 Occupational Safety and Health Convention 1981
- C161 Occupational Health Services Convention 1985
- C162 Asbestos Convention 1986
- C167 Safety and Health in Construction Convention 1988
- C170 Chemicals Convention 1990
- C173 Protection of Workers' Claims (Employer's Insolvency) Convention 1992
- C174 Prevention of Major Industrial Accidents Convention 1993
- C176 Safety and Health in Mines Convention 1995
- C182 Worst Forms of Child Labour Convention 1999
- C184 Safety and Health in Agriculture Convention 2001
- C187 Promotional Framework for Occupational Safety and Health Convention 2006

- P155 Protocol of 2002 to the Occupational Safety and Health Convention 1981

Proceedings of the International Labour Conference

Sessions 1 to 102 (1919 to 2013)

(<<http://labordoc.ilo.org/search?recid=188744&ln=en>>)

Other IHRL Instruments

- UNDHR 1948

CST Sources (<<http://www.papalencyclicals.net>> and <[www.osjspm.org](http://www.osjspm.org)>)

- *De Rerum novarum*, “The Condition of Labour” (1891) Pope Leo XIII
- *Graves de Communi Re*, “On Christian democracy” (1901) Pope Leo XIII
- *Quadragesimo anno*, “After Forty Years” (1931) Pope Pius XI
- *Divini Redemptoris* “On Atheistic Communism” (1937) Pope Pius XI
- *Mater et magistrata*, “Christianity and Social Progress” (1961) Pope John XXIII
- *Pacem in terris*, “Peace on Earth” (1963) Pope John XXIII
- *Gaudium et spes*, “Pastoral Constitution on the Church in the Modern World” (1965), Second Vatican Council
- *Octogesima adveniens*, “A Call to Action on the Eightieth Anniversary of *Rerum novarum*” (1971) (Apostolic Letter) Pope Paul VI
- *Iustitia in mundo*, “Justice in the World” (1971), Roman Synod
- *Laborum exercens*, “On Human Work” (1981) Pope John Paul II
- *Sollicitudo rei socialis*, “On Social Concern” (1987) Pope John Paul II
- *Centesimus annus*, “On the Hundredth Anniversary of *Rerum novarum*” (1991) Pope John Paul II
- *Jubilee of Workers* – Greeting after Mass (2000) Pope John Paul II
- *Caritas in veritate*, “Charity in truth” (2009) Pope Benedict XVI



- *Address of Pope Francis to the new non-resident Ambassadors to the Holy See: Kyrgyzstan, Antigua and Barbuda, Luxembourg and Botswana* (16 May 2013)

Secondary Sources

- Bucar EM and Barnett B (Eds) *Does Human Rights Need God?* (William B Eerdmans Publishing Company, Grand Rapids, Michigan, 2005)
- Calderisi R *Earthly Mission: The Catholic Church and World Development* (Yale University Press, New Haven, 2013)
- Christiaens L *L'Organisation internationale du Travail et l'encyclique sociale de Jean-Paul II Centesimus annus: Commémoration du centième anniversaire de Rerum novarum* (ILO, Geneva, 1991)
- Christiaens L *L'enseignement social de l'Église catholique et le monde du travail: Extraits d'encycliques et de documents sociaux de Rerum novarum à Sollicitudo rei socialis (1891-1991)* (ILO, Geneva, 1991)
- Douzinas C *The End of Human Rights* (Hart Publishing, Oxford, 2000)
- Eide A, Krause C and Rosas A *Economic, Social and Cultural Rights* (2<sup>nd</sup> revised edition) (Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 2001)
- Filibeck G (Ed) *Les droits de l'homme dans l'enseignement de l'Église: de Jean XXIII à Jean-Paul II* (Libreria Editrice Vaticana, Cite du Vatican, 1992)
- Freeman M *Human Rights 2<sup>nd</sup> edition* (Polity Press, Cambridge, 2011)
- Frohnen BP and Grasso KL *Rethinking Rights: political and philosophical perspectives* (University of Missouri Press, Columbia Missouri, 2009)
- Galeano E *Upside Down World* (Picador, New York, 1998)
- Hunt L *Inventing human rights: a history* (W W Norton & Co., New York, 2007)
- ILO: *Convergences: decent work and social justice in religious traditions. A Handbook* (ILO, Geneva, 2012)
- Ishay M *The history of human rights: from ancient times to the globalization era* (University of California Press, Berkeley, 2008)
- Judt T *Ill Fares the Land* (Allen Lane, London, 2010)
- Kasper, Walter Kardinal, *Barmherzigkeit: Grundbegriff des Evangeliums – Schlüssel christlichen Lebens* (Verlag Herder GmbH, Freiburg, 2012)
- Langford M (Ed.) *Social Rights Jurisprudence* (Cambridge UP, Cambridge, 2008))
- Normand, R and Zaidi, S *Human Rights at the UN: the political history of universal justice* (Indiana University Press, Bloomington, 2008)

*Paul Beckett*

- Peccoud D (Ed) *Philosophical and spiritual perspectives on Decent Work* (ILO, Geneva, 2004)
- Ruston R *Human Rights and the Image of God* (SCM Press, London, 2004)
- Shestack JJ *The Philosophic Foundations of Human Rights* (Human Rights Quarterly 20 (1998) 201-234)
- Thomas A *The International Labour Organisation: The First Decade* (George Allen & Unwin Limited, London 1931)
- Williams R *Faith in the Public Square* (Bloomsbury, London, 2012)
- Zieba M *Papal Economics: The Catholic Church on Democratic Capitalism, from Rerum Novarum to Caritas in Veritate* (ISI Books, Wilmington, Delaware 2013)

Paul Beckett  
Head of Corporate and  
Commercial at Quinn Legal  
pauldaboxer@hotmail.com

# TRIBUNA PROFESIONAL Y SINDICAL

# ESTADO DE BIENESTAR Y TRABAJOS DE CUIDADO

JOSÉ JOAQUÍN PÉREZ-BENEYTO ABAD

*Magistrado, Sala de lo Social del  
Tribunal Superior de Justicia de Andalucía*

El denominado Estado de Bienestar hallaría su fundamento (paradójico) en la constatación del **fondo caótico de la existencia**, que nos une e iguala radicalmente a todos. Sin embargo, lo sentido hoy es el vivir en un *Estado de Malestar*. El como hemos llegado está vinculado a sus orígenes próximos.

Tras las dos grandes conflagraciones, Estados Unidos emergía como la mayor potencia económica que jamás haya tenido el mundo. Concentra un poder mundial sin precedentes, pero eso le entorpecía la posibilidad de continuar su propia expansión. Dada la pobreza del resto del planeta, el comercio y sus inversiones exteriores quedaban seriamente ralentizadas. Necesitaría de la recuperación económica subordinada de los otros centros capitalistas. Su masiva intervención en la Europa occidental y en Japón fue destinada a ello.

La nueva dinámica obligaba igualmente a una nueva relación del Estado con su población, multiplicando los circuitos de consumo y consiguiendo una nueva reproducción de la fuerza de trabajo («New Deal») hasta el extremo de la trasmutación del Estado en una entidad cada vez más intervencionista en la economía, funcionando a cuenta de un creciente sector social que desmercantilizaba condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo, las cuales quedaban convertidas en servicios sociales. Igualmente se desmercantilizaba parcialmente la propia fuerza de trabajo a través de sucesivos derechos socio económicos, los cuales terminarían siendo blindados en un Estatuto del Trabajo, el cual reconocía la asimetría entre las partes que firman un contrato laboral y por tanto, la necesidad de cierta protección de la más débil: el trabajo.

De ahí que el **fordismo** hegemónico estuviera incardinado en un nuevo modelo de desarrollo intensivo necesitado de potenciar la demanda para conseguir la expansión generalizada del consumo y con ello, la integración del salario en la acumulación. El salario ligado a la productividad colectiva terminaría de hacer el resto en la vía de la integración del Trabajo, erigiéndose en una poderosa herramienta para transformar paulatinamente los antagonismos de clase en conflictos sociales.

De manera concomitante, el Estado se hacía netamente intervencionista en casi todos los ámbitos: política fiscal, política monetaria, política de asignación de recursos, regulación laboral, protección social y construcción o fortalecimiento del sector público

En materia de relaciones laborales y mercados de trabajo, los Estados intervinieron en mayor o menor medida según su grado de macro-corporativismo, en las políticas de empleo, políticas de rentas y asistenciales, así como en la organización de la concertación social y de la negociación colectiva.

El Capitalismo en su **versión Keynesiana** por su inclinación hacia la demanda va a ser designado como **Estado Social**, que vela por aumentar en calidad la reproducción de su fuerza de trabajo, es decir, con niveles de vida mayores implicados en la garantía de esa reproducción. Es un Estado capaz de proporcionar a su población, una seguridad en los aspectos básicos de esa reproducción, o lo que es lo mismo, una **seguridad social**.

Se trataba, a la postre, de que el Trabajo dejara de constituirse en agente antagonico mediante su incorporación al disfrute parcial de la riqueza social, pasando a asegurarse por el Estado (seguridad colectiva como seguridad social). En definitiva, la integración del Trabajo está vinculada a la mejora real de su acceso a los recursos sociales. A la elevación de las oportunidades de vida colectivas y la institucionalización del Trabajo como elemento de un Estado que adquiere la connotación de Social y lo hace a través de una **tercera generación de derechos**, los socio-económicos: vinculados a la producción (pleno empleo con el cortejo de derechos laborales asociados), y a la reproducción de la fuerza de trabajo (sanidad, educación, vivienda, infraestructuras...). Son derechos propios de un capitalismo basado en el consumo de masas, que tiene en el Estatuto del Trabajo el eje articulador del Estado Social.

Tal círculo virtuoso tenía los días contados, transcurridos **los treinta gloriosos**.

El aumento del poder social de negociación del Trabajo obteniendo incrementos de salarios, frenando la intensidad en los ritmos productivos, incrementando la capacidad de consumo con el subsiguiente fraccionamiento del mismo socavando el esquema de producción fordista, a su vez causa principal del menor aumento de la productividad y un factor decisivo en el aumento del desempleo... A este deprimente círculo económico se vino a añadir, para remate, el primer *shock* petrolero o ecológico, en 1973, con la réplica en 1979, tras la revolución iraní. Ante tamaño atolladero, los mecanismos anticíclicos keynesianos perdieron gran parte de su utilidad.

Se empezaban a dar, así, las condiciones propicias para abrir el camino a iniciativas de **represión de la demanda** y **regresión fiscal**, combinadas con políticas

recesivas y de control del déficit y de la inflación, así como de fomento de la financiación privada. Serían las estrategias futuras de **gobierno en la austeridad**. Es decir, estamos ante la que sería una nueva intervención masiva del Estado en favor de una nueva acumulación capitalista pero ahora esa intervención se realizaba, con todo tipo de medidas, del lado de **la oferta**.

Para desarrollar todo ello de forma más o menos coherente había que buscar un nuevo modelo de crecimiento que significara una ruptura de los pactos de clase, y se amparara en una nueva doctrina político-económica.

Una vez más **el capitalismo iba a mutar** a una nueva forma.

Siguiendo la estela estadounidense, el Estado experimenta en las formaciones centrales del sistema cambios importantes en cuanto a su papel. Renuncia al uso de los mecanismos keynesianos de demanda agregada, a las políticas de estímulo fiscal (sustituidas por el equilibrio presupuestario), así como a la política monetaria inflacionista. El Estado se encargará de llevar a cabo una drástica reducción del salario social (pensiones, compensación por desempleo, seguros de incapacidad, subsidios a la educación). También propiciará que la financiación de los degradados servicios públicos recaiga sobre todo en el Trabajo, con una política fiscal cada vez más regresiva. Además, en mayor medida parte de los servicios públicos es transferida a empresas privadas, operando bajo cobertura contractual estatal (transporte, programas de bienestar público, educación y formación laboral, aprovisionamiento alimentario en las entidades públicas y en los centros públicos de enseñanza, labores de vigilancia y seguridad, incluso en ejército...).

Los dispositivos de regulación laboral **se desmantelan**, afectando al elemento estrella del Estado Keynesiano: la negociación colectiva. Des-regulación social de los mercados laborales pareja a la informalización de los procesos productivos tendrá el correlato en las des-localizaciones, externalizaciones, flexibilización de la contratación, aumento de la economía sumergida... y aparición en el discurso de la palabra competitividad.

Se **precariza** la condición salarial, o lo que es lo mismo, ser trabajador entraña cada vez más riesgo, de nuevo, de ser pobre. Los cambios en la estructura ocupacional, la precarización laboral, la temporalidad instaurada y los nuevos sectores y subsectores de actividad laboral sustituyen los empleos en la gran industria.

En el ámbito de la **seguridad social** hay un reemplazo del sistema único y solidario por el ahorro individual a través de organizaciones financieras y bancos privados. Se da el paso del sistema universal de atención a un sistema sectorializado y fragmentado, que trastoca la seguridad de otrora en una creciente inseguridad social

con la pérdida del objetivo de la igualdad social (expresada a través de servicios universales, que compensaba en parte la profunda desigualdad en la esfera de la producción), para retomar a la vieja asistencia social basada en la comprobación de medios. La pérdida del objetivo de igualdad de oportunidades, para dar paso al principio de no discriminación, y la pérdida de la universalidad de programas y accesos, son correlativos en esta mutación.

Las consecuencias en la cuestión social son evidentes: quedan frenados los derechos de cuarta generación (que incluyen los de reconocimiento e inclusión de los sectores minoritarios, los ecológicos, de igualdad de género, identidad, etc.). Está servido el “**Estado de Malestar**”.

## CRISIS DE LOS TRABAJOS DE CUIDADOS

El desmantelamiento del Estado de Bienestar cuestiona aspectos centrales de nuestra sociedad al **afectar a la esfera de reproducción social**, de reproducción de la vida. La Gran Recesión, amén de mostrar los límites del Estado de Bienestar evidencia el aporte de la mujer al bienestar, hasta ahora oculta en lo privado. La crisis es una crisis de sostenibilidad al poner en peligro, por una parte, las condiciones de reproducción material -pues que se han alcanzado los límites del planeta y a pesar de ello se insiste en que la única salida a la crisis es una vuelta al crecimiento económico-, o, por otra, causar problemas con la reproducción de la propia vida: mayor desigualdad, crecimiento de los índices de pobreza, más trabajo doméstico y de cuidados, crisis de estos y, en definitiva, un notable aumento de la precariedad de la vida.

Lo que fue un instrumento keynesiano de política económica de incentivo de la demanda resultó ser más complejo de lo que se podía imaginar, pues su fundamento es la constatación de la **condición frágil de la vida**. Se reconocía el que las personas son frágiles, insustituibles, irreparables. En este sentido, nos recordaba que los seres humanos somos también cosas; es decir, objetos de cuidados que si no los recibimos desaparecemos. Los precisamos para nuestra reproducción como especie humana.

Sin embargo el **pacto keynesiano** hace años que saltó por los aires; los tres pilares en que se sostenía estallaron: el concepto de **ciudadanía social** relacionada con los derechos al bienestar económico, a la seguridad, a la educación, a determinados niveles de salud, etc.; la idea de un **empleo estable**, garante de derechos, que permitía al trabajador acceso a una determinada seguridad social; y el modelo de **familia** formada por un hombre proveedor de ingresos/mujer ama de casa, modelo con una estricta

separación de trabajos y papeles entre ambos cónyuges. El hombre participa en el mercado laboral accediendo al status de ciudadanía, la mujer se ciñe al espacio privado carente de tal status que solo lo da el trabajo asalariado. La paradoja del pacto es que las mujeres no acceden a derechos por sí mismas y sin embargo son ellas las que desarrollan derechos de bienestar para otros a través de su **trabajo doméstico y de cuidados**, asumiendo de forma personal una responsabilidad social y colectiva.

Socialmente coexisten un **ámbito de producción** (caracterizado por el trabajo asalariado, la producción de bienes y servicios con valor de cambio destinados a los mercados, y la búsqueda de beneficios) y un **ámbito de reproducción** (donde el trabajo no remunerado se inserta en redes de reciprocidad y la producción de bienes y servicios con valor de uso se desarrolla en el ámbito de la unidad doméstica bajo relaciones no capitalistas), entre ambos hay un conflicto de objetivos entre la satisfacción de necesidades humanas y la búsqueda del beneficio, y un conflicto histórico entre los sexos por la desigualdad de poderes. Son **las mujeres, con su trabajo de cuidado** y asistencia a los más vulnerables (niños, enfermos, ancianos) como administradoras de las necesidades básicas (alimentación, salud...), las que **de modo invisible se ocupan de ese ámbito de reproducción de la vida**, eso sí con una doble carga tanto por participar en el trabajo remunerado como en el trabajo de cuidado y doméstico, no remunerados, lo que conlleva a una doble situación de escasez: falta de ingresos y **falta de tiempo**.

La Gran Recesión y la crisis ecológica nos deben llevar a pensar de otra forma las relaciones entre la producción y la reproducción social. Si la expansión material de nuestro sistema social ha tocado techo, si hemos llenado el mundo, entonces nos hallamos en una situación histórica nueva. En esta nueva situación, a diferencia de lo que sucedió acaso en las primeras fases de la industrialización, **el trabajo reproductivo** (reproducción de los ecosistemas, reproducción social global, trabajo reproductivo doméstico) **tiene y tendrá mucha más importancia** que el productivo. Preservar lo que hay tendrá en muchos casos más importancia que crear lo que no hay.

Las mujeres, con su trabajo de cuidado y asistencia a los más vulnerables aseguran la sostenibilidad de las sociedades. El trabajo de cuidado y asistencia representa un punto de intersección entre lo social, lo económico y lo ecológico pero toda esta actividad es invisible, y todo este trabajo no se reparte de forma equitativa entre la mujer y el hombre.

La preocupación por los cuidados trae causa de la crisis civilizatoria que ha roto las relaciones entre las esferas productivas y las reproductivas. No estamos ante el problema de un simple cuestionamiento del modelo social europeo, ni de una simple



ampliación de los pilares tradicionales del Estado de Bienestar sino que estamos ante la propia supervivencia de la especie en que **la crisis de cuidados** es un síntoma más del colapso al que vamos, salvo que lo remediamos.

La **prolongación del ciclo de vida** ha puesto en evidencia los límites de ese modelo de Estado del Bienestar que obvia los cuidados o afronta el trabajo de dar respuesta a esas necesidades de cuidados y bienestar cotidiano de las personas de manera no satisfactoria o a través de servicios públicos, o con empleo femenino si esos servicios están regulados por el mercado, o formando parte del trabajo no pagado que las mujeres llevan a cabo cotidianamente para cuidar de las personas de la familia, convivan o no con ellas. En fin, son las mujeres, las que de manera mayoritaria, quienes llevan a cabo ese trabajo de cuidados no pagado que el modelo social europeo no quiere mirar. **Convertir los cuidados en una categoría analítica** para el análisis de los Estados de Bienestar es esencial para considerar tales servicios y organización como modos de dar satisfacción a derechos que deben configurarse como universales.

La Gran Recesión ha **alterado las condiciones de vida** y ha **afectado a los tiempos**, de vida y de trabajo, en especial de mujeres, jóvenes e inmigrantes. Ha afectado esencialmente **al modo de reproducción social** tanto en cuanto el funcionamiento de la sociedad depende de diversos ámbitos interconectados. La sociedad se asienta sobre la Tierra, primera y última instancia en que se asienta la vida, tanto como que el resto de los ámbitos sociales están relacionados directamente con ella. La vida se crea y recrea por el cuidado. El siguiente ámbito es la economía real de producción, que es obvio que se realiza con trabajo que se reproduce porque se cuida y ello es posible porque se percibe un salario, de modo que los ámbitos del cuidado y de la economía real están unidos. El sistema capitalista es totalmente dependiente de la economía de cuidados y de los recursos naturales y sin embargo para él solo cuenta la producción de bienes y servicios por y para el mercado, ignorando todo lo que sean costes ecológicos, sociales, temporales, culturales etc....

En suma, reclamar la vida cotidiana como el espacio de la reproducción, centrar el análisis en los cuidados, es entrar en una lógica que podríamos denominar de **sostenibilidad de la vida** dirigida a la generación directa de bienestar y valores de uso. Esta lógica es opuesta a la lógica productiva pues mientras que en esta las personas se convierten en un medio destinado a lograr el fin de la acumulación de capital, en la primera, su bienestar constituye un fin en sí mismo. Son dos lógicas asociadas a espacios económicos adscritos de forma diferencial a mujeres y hombres: la lógica de acumulación prima en el ámbito del mercado, mientras que la segunda abarca sobre todo las esferas de actividad económica no remunerada. Si la satisfacción de ambas lógicas a un tiempo no es posible, la resolución del mismo sólo puede pasar por la

concesión de prioridad a una de ellas. Entre la sostenibilidad de la vida humana y el beneficio económico, la opción pienso es obvia.

Sin embargo los mercados se han erigido en el epicentro de la estructura socio-económica implicando la negación de una responsabilidad social en la sostenibilidad de la vida. Esta responsabilidad, que alguien debe asumir y en algún lugar ha de recaer para que la vida continúe, ha sido relegada a las esferas invisibles de la economía donde sin embargo es donde en última instancia se garantizan las necesidades de la vida y se mantiene a flote el sistema. Y ahí casi solo hay mujeres.

Solo había mujeres en esa esfera invisible de lo privado-doméstico, de la economía no monetizada, donde las mujeres realizaban los trabajos de cuidados no remunerados, por una estricta división sexual del trabajo. La pareja heterosexual con un estricto reparto de papeles ‘hombre ganador del pan-mujer ama de casa’ era la base sobre la que se erigía la estructura del mercado laboral y del Estado del Bienestar. El mercado asumía que los trabajadores asalariados estaban libres de necesidades, plenamente disponibles para el empleo. Sin embargo, dicho trabajador ideal sólo existía si detrás había quien asumía la responsabilidad de mantener la vida día a día: el ama de casa.

El Estado de Bienestar se creó sobre la pareja heterosexual, asimétrica creando una estructura de prestaciones en torno a la familia y a la distinción entre derechos directos para los individuos autónomos y derivados para las ciudadanas de segunda cuyo acceso a los derechos económicos y sociales estaba mediado por sus relaciones familiares con dichos individuos.

Por tanto, el trabajo de cuidados no remunerado formaba parte de la base invisible antes mencionada.

Sin embargo esta familia nuclear era más un constructo imaginario que funcionaba como ideal de vida, pero que no era accesible para amplios segmentos de la población. Muchas mujeres de clase obrera debían responsabilizarse simultáneamente de los trabajos de cuidados no remunerados y de algún tipo de trabajo asalariado. Así el ama de casa debía compaginar las responsabilidades domésticas con un trabajo asalariado viviendo en una doble invisibilidad: escondiendo el empleo una vez en el hogar para no errar en su rol de madres y esposas, y negando sus cargas familiares en el mercado laboral para cumplir con su papel de asalariadas plenamente dedicadas a su empleo.

Hoy el envejecimiento de la población, la inserción de las mujeres en el mercado laboral y el cambio en las unidades de convivencia siembran la situación de **la crisis de cuidados**. La reducción del tiempo disponible para trabajar no remuneradamente, reflejo de una modificación de los roles de género, el cambio en las unidades de

convivencia con un incremento en los hogares monoparentales y la pérdida de tejido social que acentúa la vulnerabilidad de las personas y la búsqueda de soluciones individualizadas, son cambios en la necesidad de cuidados y en la forma de cubrirlos simultáneo a un incremento de la necesidad de cuidados a la par que una menor posibilidad de cuidar y ser cuidado. En conjunto, todas estas circunstancias, cuando menos, implican una **urgencia en la redistribución de los cuidados y una reorganización de su forma de cobertura**; al menos desde una perspectiva reformista es preciso anteponer al mercado y al beneficio la vida de las personas, su bienestar, sus condiciones de vida. Y en este bienestar, situar al cuidado como centro lo que exige una reorganización de los tiempos y los trabajos, entre otros cambios. Otra política que reivindique intervenciones que contemplen la organización social del cuidado, absolutamente imprescindible, dado el aumento de las necesidades sociales, especialmente de las derivadas del envejecimiento masivo.

En definitiva, se aboga por considerar los servicios de cuidados como modo de dar satisfacción a derechos que deben configurarse como universales y prestacionales.

José Joaquín Pérez-Beneyto Abad  
Magistrado, Sala Social TSJA  
josej.perezbeneyto.ius@juntadeandalucia.es

# LOS TIEMPOS CAMBIAN, LA SEGURIDAD SOCIAL TAMBIÉN: EL FACTOR DE SOSTENIBILIDAD

DANIEL HERNÁNDEZ GÓNZALEZ

*Actuario*

*Representante del Instituto de Actuarios Españoles  
en el Comité de seguridad social de la  
International Actuarial Association*

«De manera que la justicia pura escapa a las decisiones humanas, gobernadas por normas preestablecidas pero dirigidas también por factores inherentes a la sensibilidad de cada uno».

*Bomarzo. Manuel Mujica Lainez.*

## 1. EL PUNTO DE PARTIDA

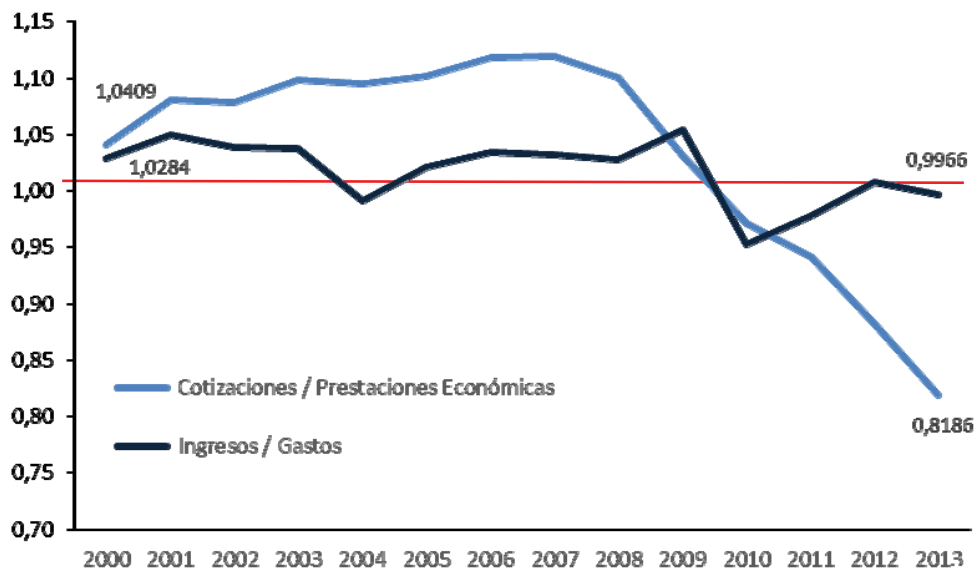
La denominada *crisis de la Seguridad Social*, una de las múltiples caras del desequilibrio de las sociedades de nuestro tiempo, viene generalmente a ser percibida desde distintos enfoques; uno de ellos se refiere a la sostenibilidad y la capacidad de un sistema para hacer frente a sus compromisos, presentes y futuros, mientras que otro se ampara bajo la concreción de los principios que dan forma y contenido a la protección de los individuos. Sin embargo, ambos planteamientos son una única e inseparable realidad, pues se relacionan de tal forma que pierden sentido en un devenir independiente.

Aun cuando –conscientemente– se insiste en su equiparación, el concepto de *sostenibilidad* presenta diferencias con el de *liquidez*, más limitado y circunscrito al corto plazo, siendo la garantía de aquél uno de los propósitos del factor de sostenibilidad de la Seguridad Social española, según recoge el artículo octavo de la Ley 27/2011, de 1 de agosto. Ahora bien, esa sostenibilidad no es difícil de alcanzar, pues para ello bastaría con multiplicar las prestaciones por una fracción arbitraria determinada. La cuestión es ciertamente más compleja pues exige que la Seguridad Social cumpla con unos mínimos de cobertura que sean la firme expresión de sus objetivos como modelo de protección.

Contribuye a esta problemática el que los cotizantes de hoy son los pensionistas del mañana y, en términos esperados, cada unidad monetaria que se ingresa en el presente por cotizaciones genera un déficit al ser puesta en equivalencia con las prestaciones que se originan en el entorno del trabajador a quien se vincula esa cuantía. Así, más empleo y más cotizaciones pueden generar más ingresos y más liquidez –el uso por nuestra parte del carácter hipotético no es aquí arbitrario–, pero en este caso también más posibles pensionistas y más gasto esperado en prestaciones; en realidad, lo que sucede es que se cambia solvencia por liquidez y se consolida el sistema de los pensionistas del pasado y del presente a costa de comprometer el de los beneficiarios del futuro, todo ello dentro de un sistema fragmentado en el que a las generaciones actuales y venideras se les exige financiar a unas cohortes anteriores que poseen unos índices de generosidad sensiblemente superiores.

Por si fuera poco, los recursos no son ilimitados y la competencia entre colectivos y generaciones por los medios existentes es ya una realidad, agravada por la arbitrariedad en la definición de la solidaridad y la equidad, la sobre-valoración de un consenso saturado de irrelevancia, el querer gastar más en vez de querer gastar mejor y la progresiva pero inexorable sustitución del hombre por la máquina.

Gráfico 1: Magnitudes de la Seguridad Social en España



Fuente: Elaboración propia con datos de la Seguridad Social. *Informe Económico-Financiero. Presupuestos 2015*. Prestaciones económicas sin imputación de inversiones y gastos generales.

El sometimiento al presente inmediato es una característica del hombre contemporáneo; los cambios generan resistencia e incompreensión, no en vano son vistos a priori como un atentado contra cualquier sensación de seguridad. Sin embargo, son necesarios. Si la Seguridad Social ha sido capaz de sortear, con mayor o menor acierto, algunas fuentes de incertidumbre, no significa que deba permanecer incólume ante las amenazas que hostigan sus cimientos.

## 2. EL FACTOR DE SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA

Es en el contexto de incertidumbre descrito donde ha de situarse el factor de sostenibilidad, cuyo objetivo principal es contribuir a la sostenibilidad de la Seguridad Social mediante la corrección de algún parámetro del sistema de pensiones a través de la aplicación, al menos, de una variable de ajuste. En España, el factor de sostenibilidad (entendido en sentido amplio) se ha diseñado mediante la combinación de dos herramientas complementarias como son el *Índice de Revalorización de Pensiones de la Seguridad Social* (IRP) y el denominado particularmente *Factor de Sostenibilidad*

(FS), incorporados al ordenamiento jurídico mediante la Ley 23/2013, de 23 de diciembre.

El factor de sostenibilidad en sentido amplio se ampara en una hipótesis que nosotros apoyamos pero que no siempre es compartida: el déficit de la Seguridad Social tiene naturaleza estructural y no coyuntural, con una génesis que va más allá de la aparición de riesgos económicos y/o demográficos. El diseño técnico del factor partió del informe de un Comité de expertos sobre el que se ha realizado, por parte del Gobierno de España, una propuesta final consolidada mediante la aprobación legislativa. La primera característica relevante de este proceso ha sido la celeridad en su tramitación, con un inexistente debate científico real, todavía más ensombrecido, si cabe, por un anodino y trivial debate parlamentario donde incluso algunas ponencias evadieron deliberadamente hablar del instrumento en cuestión, el factor de sostenibilidad, para centrarse en demandas particulares.

Por otra parte, el factor de sostenibilidad ha sido ampliamente criticado desde su concepción inicial, entendemos que legítimamente, aun cuando no estemos obligados a apoyar –y no lo hacemos– muchas de las carencias que se le han imputado. En primer lugar se ha tratado de deslegitimar a los miembros del Comité de expertos que sentaron las bases del modelo; a este respecto estoy en condiciones de garantizar la independencia del miembro propuesto por el Instituto de Actuarios Españoles, institución que sugirió, de forma simultánea, cuatro candidatos sin participar en la elección final del mismo ni en sus posibles ideas, aportaciones y/o conclusiones.

En segundo lugar, del factor de sostenibilidad se ha indicado que es un «Caballo de Troya» dentro del sistema público de pensiones en favor de los modelos de gestión privada. Bien pudiera ser pero, en nuestra opinión, la mayor colaboración con esta situación parte desde aquellas posiciones que dicen defender el sistema actual mientras obvian, cuando no alaban abiertamente, sus múltiples ineficiencias y debilidades. También distintas voces han clamado contra el factor de sostenibilidad al entender que transforma el vigente modelo de Seguridad Social, aunque no está claro si de este instrumento debiera esperarse que algo cambie para que, sin embargo, todo siga igual. Ha sido denostada la utilización de mecanismos de ajuste automático, cuando es una dinámica de indudable valor añadido en escenarios en los que se identifica la existencia de intensos riesgos políticos y, finalmente, se ha criticado una herramienta, el IRP, por no estar considerada expresamente por la Ley 27/2011, de 1 de agosto, y no utilizar en su configuración la esperanza de vida –tal y como establecía dicha ley– cuando, a renglón seguido, se ha atacado directamente la concepción del FS porque sí utilizaba esta variable.

Pero, junto a las legítimas críticas, más o menos acertadas desde nuestro punto de vista, lo verdaderamente llamativo ha sido la ausencia generalizada de propuestas alternativas concretas, posibles y reales, más allá de líneas difusas, esbozos, generalidades y tópicos ligados a inexactitudes conceptuales que nacen al abrigo de posiciones ideológicas.

## **2.1. El factor de sostenibilidad (FS)**

La primera cuestión a tener en cuenta al hablar del denominado *Factor de sostenibilidad*, FS, es que no hay que dejarse llevar por la terminología, pues realmente no es un factor de sostenibilidad como tal, sino un factor de equidad entre generaciones que busca que estructuras de aportaciones equivalentes den lugar a estructuras de prestaciones equivalentes. Para ello recurre a un cociente de esperanzas de vida que se aplica a las pensiones iniciales de jubilación, con una edad de referencia fija de 67 años, una fecha de entrada en 2019 y una revisión quinquenal, herramienta similar a las empleadas en Portugal y Finlandia, aunque en este último caso la esperanza de vida se incorpora a través de rentas actuariales. El factor FS toma una expresión diferente de la que propuso inicialmente el Comité de expertos (*FEI*), si bien existe una relación teórica entre ambas opciones puesto que, en los años que coinciden con el extremo superior del intervalo quinquenal fijado para el FS (2023, 2028, 2033, etc.), este factor es igual al FEI con un año base fijado en 2012 y un intervalo de seis años de diferencia respecto al año de cálculo, es decir:

$$FS_{67, t_k} = FEI_{67, t_k - 6} , t_k = 2023 + 5 \cdot k , k = 0, 1, 2, \dots$$

Por ejemplo:  $FS_{67, 2028}^{2012} = FEI_{67, 2022}^{2012}$

Desde nuestra perspectiva y bajo la metodología empleada, la utilización de la pensión inicial como parámetro endógeno sobre el que aplicar los ajustes es razonable, pues evita fuentes de incertidumbre propias de otras alternativas. También es aceptable que la variable de ajuste sea la *esperanza de vida*, cuya aplicación permite corregir el desequilibrio en prestaciones ante iguales aportaciones independientemente de la generación de pertenencia, algo que ni es injusto ni es discriminatorio. Es ya conocido el debate que surge de la aplicación de la esperanza de vida a un colectivo determinado; puesto que dentro de cada colectivo existen a su vez otros grupos más pequeños con diferente esperanza de vida según características como el *sexo*, la *discapacidad*, la *clase*



*social*, el *nivel de ingresos*, el *estilo de vida*, etc., se argumenta que tales colectivos deben utilizar su propia esperanza de vida para no verse perjudicados por la aplicación del FS.

Siendo cierto que existen grupos compuestos por individuos homogéneos respecto a una variable y, al mismo tiempo, heterogéneos respecto a la esperanza de vida, también lo es que dentro de cada uno de ellos puede encontrarse a su vez un nuevo colectivo que manifieste nuevas diferencias en dicha esperanza de vida, proceso recurrente que únicamente finaliza en el nivel individual. ¿Por qué reconocer entonces las diferencias para un colectivo mientras se omiten las que existen dentro de los grupos pertenecientes al mismo? ¿Dónde se fija el límite y cuáles son las garantías de objetividad y eficiencia de tal decisión? ¿Cómo eliminar la arbitrariedad y la intensificación del riesgo político?

Ahora bien, si lo que se busca realmente es la equidad entre generaciones, esta equidad debiera buscarse para todos los colectivos afectados por su inexistencia en un amplio período de tiempo; sin embargo, la opción española se ha centrado específicamente en la opción más sencilla, la aplicación únicamente a la pensión de jubilación, obviando otras prestaciones a largo plazo y dando lugar al argumento más sensible a la inconstitucionalidad (frente a otros que nosotros vemos más difusos pero que han sido citados con más insistencia haciendo referencia a los artículos 41 y 50 de la Constitución Española), bien entendido que en esta materia nos moveremos siempre en un espacio de marcada incertidumbre.

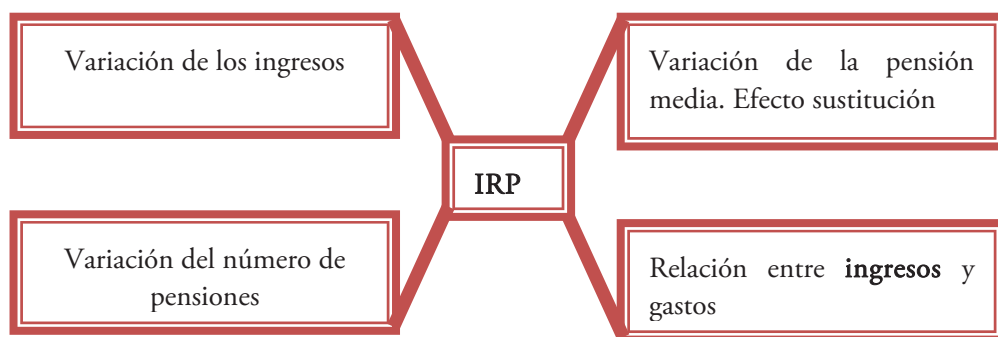
El FS es una herramienta sensible a la edad de entrada, pero bajo la perspectiva de la equidad debería tener en cuenta dicha edad como criterio objetivo frente al que legalmente se ha establecido, la edad fija, mientras que bajo el mismo principio también nos inclinamos por la aplicación a todas las prestaciones de carácter o sensibilidad vitalicios a pesar de su mayor dificultad operativa.

Por último, frente a las apreciaciones que han indicado que el factor de sostenibilidad estaría cargando ajustes simultáneos sobre una generación al coincidir con la aplicación de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, y por ello debería retrasarse su aplicación hasta 2027, este argumento es susceptible de crítica puesto que el ajuste de esta norma se realiza desde 2013 y ya afecta a partir de ese momento, sin que la carga por generación sea un argumento de peso de cara a la implantación del FS en 2014, 2019 ó 2027 pues siempre habrá una primera generación que soportará el efecto conjunto.

## 2.2. El Índice de revalorización de pensiones (IRP)

El IRP nace con el objetivo principal de garantizar el equilibrio de la Seguridad Social a lo largo del ciclo económico. Se ha dicho sobre él que no cuenta con el sustento de la Ley 27/2011, pero este argumento pierde vigor al tener en cuenta el *Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo 2011*. Junto a la vocación de equilibrio en un plazo determinado, destaca en este instrumento la utilización de los ingresos y gastos de la Seguridad Social como variables de referencia, así como su aplicación a todo el colectivo de beneficiarios sujeto a la revalorización de las pensiones, haciendo partícipes del esfuerzo a quienes no se han visto afectados por otras medidas de ajuste.

Prescindiendo aquí de las expresiones matemáticas y de la crítica técnica a las mismas, y teniendo en cuenta que el IRP utiliza información de once años como base de trabajo y recurre a valores medios en su determinación, su estructura se adapta al siguiente esquema:



Si durante el período considerado suben los ingresos medios, puesto que se suponen más recursos el IRP se mostrará favorable a una variación positiva en la revalorización de las pensiones, mientras que si suben la pensión media y/o el número medio de pensiones, reflejo de mayores obligaciones esperadas, lo que se produce es una incidencia negativa en dicha revalorización; finalmente, la relación entre ingresos medios y gastos medios favorecerá el incremento de la revalorización cuanto mayores sean los primeros sobre los segundos. Por otra parte, en la definición se establece que el IRP ha de tener un valor entre el 0,25% y la variación del Índice de Precios al Consumo + 0,5%, inteligente estructura que diluye las críticas sobre el límite mínimo, superior a la revalorización efectuada en otros ejercicios en los que se ha aplicado un factor de sostenibilidad implícito, y a la vez favorece la constitucionalidad de la

herramienta al plantear un límite máximo que también es superior al que se podía alcanzar con el modelo anterior.

El IRP no busca un equilibrio anual entre ingresos y gastos, sino entre los promedios del período de base. Desde el punto de vista técnico, determinados argumentos e instrumentos utilizados en su concepción no han sido suficientemente explicados ni justificados (por ejemplo, la determinación de la velocidad de corrección, su intervalo y su aplicación a uno de los parámetros del modelo, la elección de la duración del ciclo, la circularidad, el desajuste conceptual para variaciones negativas en el índice de precios superiores en valor absoluto al límite mínimo del intervalo, el sustento técnico de los límites establecidos o la ausencia de comprobación de la correlación entre componentes), pero sobre todo es absolutamente discutible la utilización de valores futuros en su cálculo, especialmente dadas las diferencias conocidas entre las estimaciones presupuestarias de la Seguridad Social y la realidad. Es esta una decisión que claramente no compartimos.

El IRP es el verdadero factor de sostenibilidad del sistema, puesto que los posibles efectos económicos del FS se diluyen al ser recogidos en los valores promedio que utiliza el índice de revalorización. Esto es, la aplicación de FS conlleva en principio una menor pensión inicial respecto a su no aplicación y, a su vez, un menor gasto por pensiones en un ejercicio. Pero, puesto que este menor gasto es recogido en el valor del IRP de un número determinado de ejercicios, esto favorece, ante estabilidad en otras variables, un mayor valor del IRP, que a su vez supone una mayor revalorización dentro de los límites establecidos para la misma.

La transparencia del IRP y su ajuste automático han sido valores defendidos en su implantación. En efecto, en un sistema que más allá de los riesgos económicos y demográficos tiene en los riesgos políticos su máxima amenaza, argumentos como los citados resultan fundamentales. Ahora bien, la transparencia del IRP ha resultado ser una quimera, puesto que no se conoce cuál ha sido su valor en los dos ejercicios en los que ha sido aplicado, siendo necesario recurrir a la investigación independiente para poder tener alguna referencia básica en esta materia (el Grupo de Investigación en Pensiones y Protección Social ha cifrado el IRP aplicable en 2015 en -1,28%; a finales de 2014, la denominada *Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal* ha ofrecido, sin rubor alguno, el dato del IRP para el año 2008). Como hemos indicado en no pocas ocasiones, es razonable pedir a los distintos Gobiernos una mayor implicación en la transparencia en materia de seguridad social y, en particular, en la publicación de los datos vinculados al factor de sostenibilidad en su conjunto.

### **3. EL FACTOR DE SOSTENIBILIDAD: TROMPETA DEL APOCALIPSIS O BÁLSAMO DE FIERABRÁS**

Con lo indicado hasta el momento, es momento de valorar si el factor de sostenibilidad (en sentido amplio) es héroe o villano, *Bálsamo de Fierabrás* o *Trompeta del Apocalipsis*.

Desde luego, es una iniciativa valiente que podía haberse ahorrado múltiples críticas y desdenes con sólo traspasar la responsabilidad hacia adelante en el tiempo; además, es digno de encomio que en líneas generales haya partido de iniciativas propias, sin que tenga que ser copia obligatoria de lo que se hace en otros países, pues parece que nada vale hoy en día si no es a imagen y semejanza de terceros. Obviamente cualquier medida que no sea la subida de las pensiones lleva aparejada por defecto un sinfín de críticas, pues se cree que mayores pensiones siempre suponen implícitamente un bienestar mayor para los beneficiarios, algo que no tenemos por cierto puesto que tal bienestar lo será si no tiene repercusión en los precios de los bienes demandados y las necesidades de cada beneficiario.

Uno de los argumentos que se ha repetido respecto del factor de sostenibilidad en sentido amplio es que garantiza la solvencia del sistema, afirmación que querríamos matizar. La sensibilidad hacia la sostenibilidad es clara en el diseño empleado –y se intensifica en conjunción con las medidas de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, por lo que cualquier mejora no será únicamente mérito del mismo–, pero no ha de olvidarse que la acción en favor de la sostenibilidad se centra únicamente en una sola de las partes de gasto, la revalorización, que incluso no es la más importante en términos económicos, pues otros posibles efectos sólo se recogen hasta los límites mínimos. Por lo tanto, es razonable pensar que el factor de sostenibilidad (FS+IRP) tal y como está concebido va a incidir positivamente en la solvencia del sistema de Seguridad Social español, pero no se puede decir que es garantía de la misma, especialmente cuando lo que hace es tratar de corregir efectos de la ineficiencia del sistema, pero no solventar ésta. Además, esta herramienta en sí no es “necesaria”, lo que son necesarios son sus efectos, que pudieran ser alcanzados por la aplicación de otras medidas. No es por tanto ni condición necesaria ni condición suficiente, y en nada ayudará a la sostenibilidad si los resultados positivos que genere sirven para plantear una falsa sensación de seguridad que dé pie a otras acciones generadoras de desigualdad, privilegios, incertidumbre e ineficiencia. La racionalidad de un sistema no depende de la aplicación o no de un factor de sostenibilidad, ni siquiera de su diseño, aunque una vez escogido como instrumento de acción, es una medida válida para la consecución del objetivo marcado.

Creemos que el sistema propuesto no modifica de forma trascendental los principios del modelo de protección anterior, con un fundamento filosófico que puede ser razonablemente aceptado a pesar de sus lagunas, pero con muchas más dudas y controversias sobre la aplicación práctica que finalmente se ha escogido. Y es que la propuesta de empleo de un factor de sostenibilidad exige, independientemente de su diseño, la absoluta transparencia en su concepción y aplicación, premisa claramente incumplida hasta el momento en nuestro país. Como hemos dicho en otro lugar: «un instrumento llamado a ser estandarte de la transparencia ha nacido bajo un manto incomprensible de opacidad hacia el ciudadano, algo que a todas luces debe ser corregido sin demora, como tampoco puede retardarse la elaboración y publicidad del balance actuarial de la Seguridad Social».

En nuestra subjetiva opinión también creemos que el factor de sostenibilidad en sentido amplio no nació para ser aplicado, sino como una herramienta de cara a terceros sobre la que ya habría tiempo de dar marcha atrás. Sin embargo, la realidad ha derivado hacia otros caminos, aunque seguimos pensando, lo hemos dicho en varias ocasiones para solaz de sus críticos, que el FS no se aplicará finalmente en la Seguridad Social española. En definitiva, el factor de sostenibilidad ni es *Trompeta del Apocalipsis* ni es *Bálsamo de Fierabrás*; y es que lo especialmente negativo de esta opción no es que se haya aplicado, sino que se *haya tenido* que aplicar, especialmente cuando la causa de tal acción no se ha generado durante el transcurso de un suspiro, sino que viene gestándose desde hace mucho tiempo.

Daniel Hernández González

Actuario

Representante del Instituto de Actuarios Españoles  
en el Comité de seguridad social de la *International Actuarial Association*.  
daniel.hernandez@actuarios.org

# LA INCIDENCIA DE LA CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR ESPAÑOL EN LOS TRABAJADORES AUTÓNOMOS

INÉS MAZUELA ROSADO

*Secretaria General de la Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos de Andalucía (UPTA Andalucía)*

España es uno de los pocos países del mundo que cuenta con una legislación propia para el Trabajo Autónomo. Con la promulgación en 2007 del Estatuto del Trabajo Autónomo<sup>1</sup>, España dotó al colectivo de reconocimiento jurídico en atención a su definición, régimen profesional, derechos colectivos y protección social, en un paso adelante en posicionar a un sector de importancia capital y estructural para la economía y el modelo social de cualquier estado. Porque el trabajo autónomo, los hombres y mujeres que conforman este heterogéneo y variado colectivo, son actores principales en la cohesión social, conformando el engranaje y el paisaje de las economías reales.

Gracias a esta norma, el trabajo autónomo en España cuenta con un marco conceptual y jurídico adecuado a su definición, que deja de ser estrictamente económica o sociológica para pasar a tener rango normativo. (...) Constituye un avance en el reconocimiento de todos los derechos de las personas trabajadoras autónomas, pues, por primera vez, el sistema de protección de éstas se acerca a los derechos que vienen siéndoles reconocidos a aquellos que trabajan por cuenta ajena.<sup>2</sup>

No obstante este hito normativo y este avance en el tratamiento y reconocimiento de derechos sociales, no ha impedido que los trabajadores y trabajadoras autónomos españoles se vean gravemente afectados por la crisis económico financiera que todavía estamos padeciendo, y que ha derivado en una crisis del estado del bienestar, lo cual les supone mayor desprotección que al resto del conjunto social. Y esto, en España es decir mucho; teniendo en cuenta que, en 2011, España ha llegado a convertirse en el segundo país con mayor desigualdad económica de toda la Unión Europea<sup>3</sup>. Según

---

<sup>1</sup> Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo.

<sup>2</sup> Ley 15/2011, de 23 de diciembre, Andaluza de Promoción del Trabajo Autónomo

<sup>3</sup> BOLAÑOS, A. (19 de junio de 2014). [\*«España sufre la crisis más desigual»\*](#). El País.

datos del INE, el 20,4 % de la población española, vive por debajo del umbral de la pobreza<sup>4</sup>; el 27,3% según AROPE<sup>5</sup>.

Los trabajadores autónomos han sufrido, y sufren, por triplicado los efectos de la crisis: el cierre del crédito, una elevadísima presión fiscal y las consecuencias de la crisis del consumo derivada de la crisis del empleo y el aumento de la brecha de desigualdad y los niveles de pobreza. Además, en la mayoría de las ocasiones, el «obligado» cese en la actividad, va acompañado de deudas no sólo de derecho privado, sino de derecho público, con lo que ello conlleva. Vemos situaciones de ruina económica que no va acompañada de ningún mecanismo de protección social.

Junto a esto, atendiendo al perfil del trabajador autónomo en España<sup>6</sup>, del 1.945.548 trabajadores autónomos personas físicas<sup>7</sup> a 31 de diciembre de 2014, el 86,3 % no supera la base mínima de cotización, lo que hace injusto y poco solidario el sistema, y sólo 623.940 cotizan por cese de actividad<sup>8</sup>. Por tanto, dado que el Sistema de Seguridad Social español es de naturaleza contributiva, las cuantías de las prestaciones sociales a las que pueden acceder, son proporcionales a la base por la que cotizan, es decir, muy bajas. De ahí que, a pesar de tener reconocidas las contingencias comunes casi en los mismos términos que para el régimen general, siga siendo difícil para un autónomo mantenerse en una situación de incapacidad temporal, por ejemplo.

La prestación por cese de actividad -de cotización voluntaria- cuya finalidad es cubrir las situaciones de finalización de la actividad de los trabajadores autónomos que derivan de una situación en todo caso involuntaria y con la que se pretende equiparar los niveles de protección social con los trabajadores por cuenta ajena, no ha sido efectiva en la práctica. De hecho la evolución de solicitudes ha seguido siendo decreciente durante el último ejercicio, teniendo en cuenta los malos resultados desde

---

<sup>4</sup> Encuesta de Condiciones de Vida 2013. Instituto Nacional de Estadística.

<sup>5</sup> AROPE (siglas de At Risk Of Poverty or Social Exclusión), indicador de niveles de pobreza en la estrategia Europa 2020 de la Unión Europea.

<sup>6</sup> Estadística Trabajadores Autónomos, propiamente dicho, en alta en la Seguridad Social. Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

<sup>7</sup> Los calificados como «autónomos propiamente dichos», esto es, aquellos trabajadores afiliados a alguno de los regímenes por cuenta propia de la Seguridad Social y que no están integrados en sociedades mercantiles, cooperativas ni en otras entidades societarias. También se excluyen los que figuran como colaboradores familiares y los que están registrados formando parte de algún colectivo especial de trabajadores.

<sup>8</sup> Datos del Servicio Público de Empleo Estatal.

el año 2011, y la prestación, para los pocos que acceden a ella, resulta del todo insuficiente en tiempo y en cuantía<sup>9</sup>.

Incluso, una vez agotada esta prestación, los trabajadores autónomos no acceden a las prestaciones de nivel asistencial no contributivo; ni siquiera a aquellos subsidios especiales para mayores de 45 o 52 años, como ocurre al agotar una prestación por desempleo. Esto deja absolutamente desprotegido y en riesgo de exclusión al autónomo que tiene que cesar en su actividad.

Esta brecha de desigualdad de protección social se agrava en relación a las pensiones de jubilación que incluso en 2014 (primer año de repunte económico) se ha visto aumentada: ha disminuido el número de autónomos que acceden a la jubilación y la edad media se está retrasando en este colectivo por primera vez. Y esta tendencia será mayor en el futuro porque la situación de crisis y las bajas rentas obligan a mantener las actividades en funcionamiento. Según los datos publicados por la Seguridad Social, 1.930.618 son los autónomos que disfrutaban a 1 de enero de 2015 de pensión de jubilación. Mientras que en 2013 se jubilaron a lo largo de todo el año 28.226 trabajadores autónomos, en 2014 tan sólo lo hicieron 18.603. Los pensionistas autónomos están cobrando, de media mensual, 616'41 euros, cantidad muy por debajo de la media del sistema, que está en 879'52 euros y especialmente mucho más reducida que la media correspondiente al Régimen General, que a 1 de enero de 2015 es de 974'72 euros<sup>10</sup>.

Y esta brecha parece que no se estrechará si tenemos en cuenta las consecuencias de la última reforma del sistema de pensiones, motivada por la política de recortes llevada a cabo por el Gobierno español en respuesta a la situación de crisis.

La Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social, introdujo estos dos parámetros para realizar el cálculo de las pensiones de jubilación.

---

<sup>9</sup> La prestación por cese de actividad, regulada en la Ley 32/2010 de 5 de agosto, ha visto modificada su redacción y según las propias palabras del preámbulo de la nueva Ley, «al objeto de suavizar los requisitos y formalidades» que hasta ahora se exigían y que «impedían en la práctica el legítimo disfrute del derecho».

<sup>10</sup> La diferencia entre la pensión media de un trabajador jubilado del Régimen General y la de un trabajador jubilado por el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos es de 358'31€ y con respecto a la media del sistema es de 263'11€.



El índice «Factor de sostenibilidad»<sup>11</sup>, que será de aplicación a partir de 2019, respeta así el principio de seguridad jurídica para los futuros pensionistas<sup>12</sup>. Sin embargo, el otro parámetro introducido, el Índice de Revalorización (IRA), que garantiza la revalorización anual de las pensiones de forma nominal -vinculada a la estabilidad presupuestaria- se aplica desde el 1 de enero de 2014.

El Catedrático de Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la Universidad de Jaén, Cristóbal Molina<sup>13</sup>, considera que con la introducción de estos dos parámetros, se modifica radicalmente el sistema. Se crea un nuevo modelo de régimen de pensiones que provocará una devaluación en una de las rentas básicas de la sociedad española al vincularlo a la estabilidad presupuestaria, lo que hará reducir la cuantía de la pensión inicial y, además, entre generaciones<sup>14</sup>. Según Molina, con esto, el sistema deja de ser solidario al no tener en cuenta factores como la mejora económica o el progreso social, que dejan de «repartirse». En referencia al IRA, el profesor Molina, indica que, al dejar de computarse el IPC<sup>15</sup> como índice para el cálculo de la revalorización, como venía siendo hasta ahora, la revalorización pasa a calcularse en base a los ingresos y los gastos del sistema. Además, este índice se revisará cada cinco años, con lo que, independientemente de cómo vaya la economía en estos periodos, no se tendrá en cuenta en las revalorizaciones anuales. De hecho, para los próximos cinco años, el IRA se fija en el 0,25%, así que, si el próximo año la economía española crece como todos los agentes económicos han avanzado, los pensionistas verán devaluado su nivel adquisitivo al no repercutirse el mismo crecimiento sobre la cuantía de sus pensiones, algo que ya han notado en 2014. Para Molina, además, este índice introduce o genera una discriminación indirecta por razón de género, ya que esta devaluación afecta más a las pensiones mínimas, que en España, desgraciadamente, corresponden en mayor

---

<sup>11</sup> Según la norma «el factor de sostenibilidad se define como un instrumento que con carácter automático permite vincular el importe de las pensiones de jubilación del sistema de la Seguridad Social a la evolución de la esperanza de vida de los pensionistas, a través de la fórmula que se regula en esta norma, ajustando las cuantías que percibirán aquellos que se jubilen en similares condiciones en momentos temporales diferentes».

<sup>12</sup> Según el texto del preámbulo de esta norma, ofrece un «período suficientemente amplio como para que hasta entonces los potenciales pensionistas de jubilación puedan ser informados de las consecuencias de la puesta en práctica del factor y tomar medidas, en caso de considerarlo necesario».

<sup>13</sup> MOLINA NAVARRETE, C. “La rabiosa actualidad socio-laboral para el inicio de 2014: entre la certeza de los recortes de la protección social y la esperanza de la empleabilidad a tiempo parcial”, *RTSS CEF*, núm. 370 (enero 2014).

<sup>14</sup> «Que el sistema siempre cueste lo mismo y para todas las generaciones».

<sup>15</sup> Índice de Precios al Consumo.

medida a las mujeres. Con esto cuestiona la «legalidad» de la norma al quebrar un principio fundamental e indispensable para el legislador. Esto nos hace plantearnos que sea discriminatorio también para los trabajadores autónomos puesto que sus pensiones, como hemos señalado, están muy por debajo de la media del sistema.

UPTA<sup>16</sup> ha solicitado en reiteradas ocasiones la revisión del RETA.<sup>17</sup> Espera que en 2015 pueda aprobarse la constitución de una Subcomisión Parlamentaria en el ámbito de la Comisión del Pacto de Toledo, la cual permita abordar un cambio en profundidad del sistema de Seguridad Social de los trabajadores autónomos y con ello crear un modelo más progresivo y solidario. Esto es además una recomendación de la propia Unión Europea, desde donde se insta a los Estados miembros a que revisen sus sistemas de protección social para los trabajadores por cuenta propia con la finalidad de mejorarlos y equipararlos a los de Régimen General. De hecho, el Parlamento Europeo ha emitido varias recomendaciones en este sentido, pidiendo a los Estados miembros que, de ser necesario, amplíen la protección social en lo que se refiere a la jubilación, la incapacidad, los permisos de maternidad o paternidad y el desempleo para adaptarse mejor a las necesidades de los trabajadores autónomos y equipararlos al nivel de los asalariados en cuanto a protección social<sup>18</sup>.

Pero la crisis del estado del bienestar, no sólo afecta a la protección social de los trabajadores autónomos. Según los datos publicados por el INE<sup>19</sup> en marzo de 2015, durante el mes de enero del mismo año el número de efectos comerciales impagados ha sido de 261 millones de euros (2%), lo que supone un aumento de un punto con respecto a diciembre de 2014; el importe medio de éstos ha sido de 1.185 euros, lo cual indica que afectan de manera muy especial a los trabajadores autónomos y a las empresas más pequeñas<sup>20</sup>. Pero esta leve recuperación no proviene tanto de una mejora financiera de las empresas, sino del menor nivel de actividad económica y, por lo tanto, de menos transacciones comerciales. Siguen siendo muchos los autónomos que no pueden afrontar sus compromisos con proveedores o que no cobran de sus clientes por la bajada de ventas y por la falta de financiación. El crédito sigue «cerrado»

---

<sup>16</sup> Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos.

<sup>17</sup> Régimen Especial de Trabajadores Autónomos de la Seguridad Social.

<sup>18</sup> Resolución de 14 de enero de 2014 del Parlamento Europeo.

<sup>19</sup> Instituto Nacional de Estadística

<sup>20</sup> La morosidad ha provocado el cierre de un tercio de las 500.000 empresas que han desaparecido desde el inicio de la crisis en España. Datos de UPTA España.

para autónomos y familias. Según el análisis realizado por UPTA<sup>21</sup>, el segmento de líneas de crédito y descubiertos en cuenta ha vuelto a disminuir en diciembre de 2014 con respecto al mismo mes del año anterior en un 15'3%. El importe de operaciones de crédito aprobadas<sup>22</sup> es de 80.232 millones de euros en el pasado mes de diciembre, 14.442 millones menos que en el mismo mes del año 2013 y 63.500 millones menos que en diciembre de 2010. Estos datos demuestran la atonía que sigue habiendo en el mercado financiero y las dificultades que sufren autónomos y pymes para poder abordar sus necesidades de circulante e inversión. Mejora la situación general de nuevo crédito, pero este se concentra en las grandes y medianas empresas, mientras que el crédito para circulante sigue reduciéndose, a pesar de que este es el más imprescindible para el mantenimiento de la actividad económica y el empleo.

Junto a esto, la tasa de variación anual del IPC sigue en negativo en 2015<sup>23</sup>, lo cual confirma que estamos pasando una situación efectiva de deflación debido a la escasa actividad de la economía, ya que esta inflación negativa no es sólo producto de la bajada de los precios del combustible, sino que también responde a la atonía del consumo y la demanda interna, así como a la escasa capacidad de consumo de las familias españolas. De ahí la necesidad de impulsar el acceso al crédito para empresas y particulares, así como medidas que tengan como finalidad la mejora de las rentas medias del trabajo y la actividad económica. La aprobación del rescate financiero por parte de la Unión Europea ha beneficiado a una parte del sistema financiero español, pero su translación a la economía real, si la vemos alguna vez, será dentro de mucho tiempo. En todo caso esperamos que las perspectivas durante este año cambien y que el país entre en una etapa de recuperación de los precios aunque sea de forma moderada, y con ello también mejore algo la capacidad adquisitiva perdida.

Inés Mazuela Rosado  
Secretaria General de la Unión de Profesionales y  
Trabajadores Autónomos de Andalucía (UPTA Andalucía)  
secretariageneral@upta-andalucia.org  
@InesMazuelaRo

---

<sup>21</sup> A partir de los informes emitidos por el Banco de España sobre nuevas operaciones de préstamos y créditos de bancos a favor de sociedades no financieras

<sup>22</sup> Figura financiera que más utilizan los autónomos y microempresas para sus necesidades de circulante

<sup>23</sup> IPC de enero de 2015 -1'3%, tres décimas por debajo de la registrada el mes anterior.

SECCIÓN DE MEDIDAS  
DE DERECHO COMPARADO

# CRISIS IN, AND SUSTAINABILITY OF, THE BRITISH WELFARE STATE

JO CARBY-HALL

*Director of International Legal Research  
Centre for Legislative Studies. University of Hull*

## 1. DEFINITION OF THE TERM “WELFARE STATE”

The welfare state is a government created policy in which the state plays an important role in protecting and promoting the social and economic wellbeing of the citizen. The main principles of the welfare state include the equitable distribution of wealth,<sup>1</sup> equality of opportunity and public conscience<sup>2</sup>.

## 2. A HISTORICAL NOTE

It was during the Liberal government's<sup>3</sup> welfare reforms of the period 1906 to 1914 that the modern welfare state came about. During that period much welfare legislation was enacted<sup>4</sup> providing welfare benefits to various classes of citizens.

---

<sup>1</sup> This expression means the wealth of citizens or a group of citizens in society, namely the citizen's or group of citizens in society taking into account (a) the citizens' net worth and (b) the ownership of all assets. Wealth is not to be confused with income. The distribution of income is totally different from that of the distribution of wealth. Francis Bacon in “*Of Seditions and Troubles*” said “Above all things good policy is to be used so that the treasures and monies in a state be not gathered into a few hands... Money is like fertilisers, not good except it be spread.”

<sup>2</sup> Namely, the public responsibility of those who are unable to avail themselves to the minimum provisions to enjoy a good life.

<sup>3</sup> Under the then Prime Minister H.H. Asquith.

<sup>4</sup> See the Old Age Pensions Act, 1908, the Labour Exchanges Act, 1909 and the Development Act, 1909 which introduced government intervention in economic development, the introduction of free meals also in 1909, the National Insurance Act, 1911

The British welfare state experienced a boost in 1945. It was in 1941 that the British government under the premiership of Sir Winston Churchill commissioned a report on how to rebuild the country, - through the provision of unemployment and sickness insurance in the United Kingdom, - when the Second World War ended. William Beveridge<sup>5</sup> was the candidate chosen to chair this Commission as he had previously written a book in 1910<sup>6</sup> treating unemployment and how to combat it. In 1942 the Beveridge Report<sup>7</sup> was published advocating, *inter alia*, a national insurance system in which every citizen of working age would contribute to on a weekly basis. These contributions would provide social benefits to pensioners, the unemployed, the widowed, and the sick.

The Report also made recommendations on other important social shortcomings, which it called “the five giants,”<sup>8</sup> such as a national health service to treat the sick, the reform of the existing education system to encourage scholarship, a social security system to tackle poverty by providing citizens with adequate income, the abolition of slums to be replaced by a new house building programme and government policies for the creation of full employment.

The initial provisions of the Beveridge Report, having been well received,<sup>9</sup> came into operation in 1944 when the Ministry of National Insurance was set up. It was the influence of the Beveridge proposals which brought the Labour Party into power immediately after the war in 1945. Clement Attlee campaigned on the Beverage Report which he aimed to have in place by 1948, but which he never achieved since

---

which set up a national insurance contribution system for both health and unemployment benefits. See too Derek Fraser “*The Evolution of the Welfare State - A History of Social Policy since the Industrial Revolution*” (1984).

<sup>5</sup> Mr Beveridge was subsequently knighted and elevated to a peerage.

<sup>6</sup> The book was entitled “*Unemployment: A Problem of Industry*” by W.H. Beveridge (1910) Longmans, Green & Co. suggesting that the removal of “red tape” (i.e. excessive regulation and bureaucracy) which tied down employers would be the only way to defeat unemployment and thus job cuts.

<sup>7</sup> As it is commonly known entitled “Report of the Inter-Departmental Committee on Social Insurance and Allied Services”

<sup>8</sup> Namely, “Want, Disease, Ignorance, Squalor and Idleness.”

<sup>9</sup> The Report was adopted by all three political parties of the time, namely the Conservative, the Liberal and the Labour Parties.

public funds had dried up as a result of the war effort.<sup>10</sup> Nevertheless he implemented numerous social reforms<sup>11</sup> which formed the key planks of the modern Welfare State.<sup>12</sup>

In fact the Labour Party in the 1945 general election pledged to drop Beveridge's "Five Giants"<sup>13</sup> and replacing those by providing for citizens "from cradle to the grave."

### 3. THE CURRENT CRISIS IN, AND SUSTAINABILITY OF, THE WELFARE STATE

#### 3.1. General Issues

There is little doubt that the United Kingdom welfare state is currently experiencing an unprecedented attack<sup>14</sup> culminating into, not only a serious crisis<sup>15</sup>

---

<sup>10</sup> Thus social security benefits could not be paid out to those in poverty.

<sup>11</sup> For example, the National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946, the National Assistance Act, 1948 which went further than the Beveridge recommendations on poverty but which, because of a flawed national insurance system on contributions, excluded women, and the National Health Service Act, 1946 which created the English and Welsh National Health Service which provided free health care to citizens and which came into being in 1948.

<sup>12</sup> For example, the National Insurance Act, 1946, the National Assistance Act, 1948 which though limited, - in that women and others were excluded from its provisions because the benefits were based on national insurance contributions, - nevertheless did play a role in alleviating poverty. The National Health Service Act, 1946 created the National Health Service in England and Wales in 1948. It was established by Aneurin Bevan who was appointed Minister of Health. In addition there was also a free national education system in operation and parents would receive Universal Child Benefit thus encouraging them to have children, at the time when the birth rate was low after the Second World War, by enabling parents to feed and support their children.

<sup>13</sup> See footnote 8 above.

<sup>14</sup> By way of spending cuts on social benefits and services which have serious effects on those claiming state welfare benefits and sectors of the population as a whole and particularly the low paid, women and children. Furthermore, there has been a tendency since the British coalition government came into power, to *restructure* the welfare state causing a *fragmentation* of public services and their *privatisation* from the public to the private sectors.

<sup>15</sup> It will be recalled that the United Kingdom experienced a serious crisis in the 1970s as a result of the oil price (caused by a sharp reduction of oil production by OPEC and the

but also, and as importantly, whether the welfare state can in itself be sustained in its current form. The two issues, namely “*crisis*” and “*sustainability*” form an “interactive bundle” to be examined below. Such examination will of necessity be modest as parameters of space do not allow for a detailed and more informed discussion to take place in such a vast and complicated field treating *inter alia*, labour, state pensions and social security laws and policies. The reader who wishes to carry out a more detailed and scholarly analysis on welfare, pensions and labour laws and related issues respectively will be referred in footnotes to authoritative, informed and scholarly sources.<sup>16</sup>

First to be discussed will be the changes made to social security laws. There will then follow in the second instance the changes made to pensions, to be followed in the third instance by labour law changes. Thereafter concluding thoughts will feature. The dénouement in each of those three fields of the welfare state will demonstrate the crisis element which has developed therein.

---

exchange rate mechanism) and consequent food price increases with a rise in the unemployment figures, *inter alia*, caused by this situation. See Jo Carby-Hall “*Informe Inglés*” in “*Crisis del Estado de Bienestar y Derecho Social*” (Professor Antonio Marzal (Ed)). (1997) J.M. Bosch. pp. 41 – 47.

<sup>16</sup> For a more detailed evaluation see Jo Carby-Hall “*Main Measures Taken in the Fields of Social Security, Pensions and Labour Law in the Fight against the Economic Crisis: The British Position*” in José Luis Gil y Gil (Ed.) Scheduled for publication in Brazil and Portugal in 2015. Juruá. (45pp.). This article is based on the research carried out by this author in that book chapter. See too Peter F. Taylor-Gooby “*Crisis in the Welfare State*” Social Policy Association Annual Conference 8-10 July, 2013; Kerry-Anne Mendoza “*Austerity – The Demolition of the Welfare State and the Rise of the Zombie Economy*” (2015); Mark Blythe “*Austerity – The History of a Dangerous Idea.*” (2013) OUP; Christopher Pierson and Francis Castles “*The Welfare State Reader*” (2013) Polity Press in association with Blackwell Publishers Ltd.; James Bartholomew “*The Welfare State We’re In*” (2004) Politico’s Publishing Ltd.; Nicholas Barr “*Economics of the Welfare State*” (2012) and Francis Castles “*The Future of the Welfare State – Crisis Myths and Crisis Realities*” (2004) OUP.



### **3.2. Social Security Reforms**

The Welfare Reform Act 2012<sup>17</sup> has made the most fundamental change to the British social welfare system since its inception some seventy years ago. The welfare benefits system is being currently overhauled by the government, *inter alia*, to save some £18 billion annually from the welfare bill. The then General Secretary of the TUC responded to the Welfare Reform Bill<sup>18</sup> in those terms. He said “This is the wrong bill for the economic crisis we are in. With thousands of people losing their jobs every week, now is not the time to introduce even tougher conditions for claimants. We are...disappointed that the Government appears to be persisting with plans that amount to a ‘work for your benefit’ scheme. Paid work is scarce enough. Forcing claimants to work for their dole too could make this even worse.”

#### *3.2.1. Universal Credit*

The 2012 Act introduced the *Universal Credit* which is a single streamlined payment which replaces the existing working age benefits.<sup>19</sup> It is made to one person in a household and is aimed at people who are seeking work or who are on low income. This benefit, according to the government’s policy, (a) tackles the administrative complexity of the previous benefits system; (b) simplifies that previous benefits system and (c) reforms the previous welfare system for the purpose of improving people’s incentives to take up work.<sup>20</sup> There are about 12.5 million claimants receiving welfare benefits which will be replaced by the Universal Credit. Because of the large number of claims, this new benefit is being introduced in stages.<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> Ch. 5 received the Royal Assent on 8<sup>th</sup> March, 2012.

<sup>18</sup> Published on 14<sup>th</sup> January, 2009.

<sup>19</sup> These consist of the following benefits, namely Income Support, Working Tax Credits, Child Tax Credits, Housing Benefit, Income- Related Employment and Support Allowance and Income-based Job Seekers’ Allowance. There is indeed complexity in each of these!

<sup>20</sup> Source: The November 2010 White Paper entitled “Universal Credit: Welfare that works.”

<sup>21</sup> The latest updates as at 24<sup>th</sup> February 2015 covers thirteen areas in England, Scotland and Wales. At the time of writing, Northern Ireland has not yet passed any legislation. The Welfare Reform Bill, 2013 No 13/11-15 is ongoing at the Northern Ireland Assembly, Stormont, and is at the Further Consideration stage as at 24<sup>th</sup> February, 2015. This Bill makes provision for Universal Credit and Personal Independent Payment. See Christine

The Universal Credit proposes to make claimants and their families become more independent and aims at improving work incentives, providing a smooth transition into and out of work,<sup>22</sup> reducing in-work poverty, simplifying the system<sup>23</sup> and reducing fraud and error.

There has been some concern on the Universal Credit system raised by, *inter alia*,<sup>24</sup> the Joseph Rowntree Foundation which has expressed concerns about its administration and its potential outcomes, as to whether or not the IT system would be able to cope with the new processing system and what stand-by arrangements should be made should the system crash. That Foundation was concerned that while the Universal Credit would give claimants the incentive to take up a job of fewer than 16 hours a week, it would discourage claimants to search for full-time jobs. It also suggested that an Ombudsman be created to deal with claimants' complaints.

### 3.2.2. *Child Benefit Cuts*

The 2012 legislation has made important changes to *child benefit*.<sup>25</sup> The effect of this provision is to reduce the child benefit entitlement of some 1.2 million families. Child Benefit is a tax-free payment made by the government to assist parents with the cost of bringing up their children. This benefit had hitherto been available to every

---

Beatty's and Steve Fothergill's research paper entitled "*The Impact of Welfare Reform on Northern Ireland*" (October, 2013). Centre for Regional Economic and Social Research. – Sheffield Hallam University.

<sup>22</sup> While at the same time supporting a dynamic labour market.

<sup>23</sup> Simplifying it by making it by making easier for people to understand and cheaper and easier for staff to administer.

<sup>24</sup> Because concerns were also expressed by the House and Commons Works and Pensions Committee, regarding claimants not having bank accounts or on line facilities and by some seventy organisations who are or will be involved in implementing the biggest overhaul of the benefits system since the creation of the welfare state. They include organisations representing councils, charities, business groups, housing organisations, trade unions, and even government departments. For more information on those concerns the reader is invited to consult the BBC News Politics, 9<sup>th</sup> September, 2012. <http://www.bbc.co.uk/politics-19534570> (Retrieved 30<sup>th</sup> December 2012).

<sup>25</sup> Welfare Reform Act, 2012 s. 107.

family with children.<sup>26</sup> The cuts made by the 2012 legislation came into effect on 7<sup>th</sup> January, 2013. Thus child benefit for the first child is £20.30 a week. Subsequent children receive £13.40 a week each. Child benefit is paid until the child reaches the age of 16 if he/she does not enter university or other higher education institution. If he/she does enter into a university or higher education institution the benefit is paid until the child is 18 years of age (or in some cases 20 years of age)

The Chancellor's 2012 budget has however introduced a plan to steadily withdraw child benefit where one parent earns more than £50,000 a year with no child benefit being paid by the government on incomes of over £60,000 or more a year.<sup>27</sup>

This reform which has been criticised by many<sup>28</sup> saves the government £1.5 billion. This appears to be highly unfair in spite of the government's opinion that the scheme is "fundamentally fair."<sup>29</sup>

### *3.2.3. Personal Independent Payment*

The Disability Living Allowance (DLA)<sup>30</sup> which preceded the Personal Independence Payment (PIP) had been operative since 1992. During that time it had not seen any fundamental review or reform. According to the government there has been "confusion about the purpose of the benefit" it was "complex to claim" and there was "no systematic way of checking that awards remained correct." A change was therefore necessary to reflect today's understanding of disability. This change was

---

<sup>26</sup> Her Majesty's Revenue and Customs (HMRC) which ran the scheme had hitherto paid out child benefit to some 7.9 million families with some 13.7 million children. (Source: BBC News Business, 7<sup>th</sup> January, 2013).

<sup>27</sup> The reader will find examples on how this system works and discusses nice problems which may arise in Jo Carby-Hall "*Main Measures taken in the Fields of Social Security*" *op.cit* at pp. 7 and 8.

<sup>28</sup> As, for example, the Labour Shadow Chancellor, NGOs and campaigners.

<sup>29</sup> Source: Public Sector Executive, 7<sup>th</sup> January, 2013.

<sup>30</sup> For an evaluation of the disability laws see Jo Carby-Hall "Disability Discrimination" based on a three year research programme centred at the University of Bari, Italy, and edited by Professor Carla Spinelli to be published in a special issue of "Derecho Social y Empresa" (Professor Pilar Contreras (Ed)) in 2015.

made by the Welfare Reform Act, 2012.<sup>31</sup> It should be pointed out at the outset that PIP is not a taxable benefit, that it applies only to eligible working age disabled persons of between 16 years of age and 64 years and that it is available to disabled persons at work as well as to those out of work.

PIP is based on the assessment of each individual disabled person's needs.<sup>32</sup> Assessments are carried out by trained personnel who examine the disabled person's ability to carry out a range of key activities necessary to everyday life.<sup>33</sup> The assessment contains two phases. The first phase consists of information gathering. The sources of information are based initially on what the disabled person has to say, followed by information gathered from health care personnel, medical practitioners and other professional who works with, or supports the disabled person.<sup>34</sup> The second phase consists of a face-to-face consultation with a trained *independent* assessor who is a health professional. The assessor will provide advice to a benefit decision maker at the Department of Work and Pensions (government). The benefit decision maker examines carefully all the information which has been gathered and makes the final decision on whether or not the claimant is entitled to PIP, at what rate and for how long the award is to last. The claimant's claim to receive PIP will only be successful if both those phases prove positive.

The Disability Living Allowance ended for the disabled working age persons as soon as the PIP provisions came into force<sup>35</sup> and who had an "indefinite life period

---

<sup>31</sup> See in particular the Social Security (Personal Independence Payment) Regulations, 2013 which give details of the main rules of PIP, of the assessment criteria and of the rates at which payments are made. See too Personal Independence Payment (Transitional Provisions) Regulations, 2013 which set out how existing DLA claimants had moved to PIP and Disability Living Allowance, Attendance Allowance and Carer's Allowance (Amendment) Regulations, 2013 which provide for changes to align those benefits with PIP.

<sup>32</sup> This will help the government (Department of Work and Pensions) to decide the claimant's benefit entitlement.

<sup>33</sup> Basically the health professional will examine the claimant's personal circumstances so as to ascertain how his/her condition or disability affects the claimant.

<sup>34</sup> Medical personnel who support the claimant may include general practitioners, consultants or nurses who have knowledge of the claimant's history. However non-medical evidence from a social worker or a family member of the claimant would be just as important for the assessment process.

<sup>35</sup> i.e. 8th April, 2013

award”<sup>36</sup> under the DLA scheme. This means that most, though not all, of the PIP claimants will normally need to have a face-to-face consultation with a health professional and go through both stages of the procedure described immediately above. However, persons who suffer from severe health conditions and disabilities may not be subject to such consultation, etc... Furthermore terminally ill claimants are exempted from the procedure.

To be noted however is the fact that the DLA is still applicable to children under the age of 16 and to senior citizens over the age of 65. It is submitted that PIP will eventually become applicable to disabled children and to senior citizens, but the government states that “There are no current plans to replace [the] Disability Living Allowance for children under 16 and people aged 65 and over...”<sup>37</sup> The reason for this phasing is to ensure that the processes are working smoothly and effectively.

#### *3.2.4. Contribution-Based Employment and Support Allowance- The Welfare Reform Act 2012 changes*

This is a most complicated issue to treat. Space does not allow for a full explanation suffice to say that there exist two kinds of employment and support allowances applicable to people incapable of work. . The first is *contributory-based ESA*, the second is *income related ESA*.

For the ESA claimant to be entitled to *contributory-based ESA*, the claimant needs to have paid a specified number of national insurance contributions.<sup>38</sup> Until April 2012 contributions would have been paid *ad infinitum* if a person was deemed

---

<sup>36</sup> The expressions “indefinite life period award” and “life award” which featured under the DLA scheme can be misleading. The “indefinite life period award” meant, until the DWP felt it necessary to review a case. It was never a life time award under the DLA. Under that scheme “life awards” were issued to disabled persons of working age and that meant for life. This however is no longer the case under the PIP provisions. Thus all awards are now for an indefinite period, namely for an unspecified/unknown period of time and therefore subject to *periodic review*. Such periodic reviews can take place yearly, every two or three years or more, depending on the opinion/administrative capacity of the DWP.

<sup>37</sup> Source: See footnote 31 above. The government wishes to act with caution and examine how the new benefits system works for claimants of eligible age prior to making decisions for children and senior citizens.

<sup>38</sup> Other than any occupational or personal pension the ESA claimant might have received which could reduce the amount of contribution-based ESA entitlement. Any other income, such as savings, would not be taken into account.

incapable of work. From that date onwards however the government has made an important change which limits the time when people can receive contribution-based ESA to 365 days if the claimant is in the work-related activity group.<sup>39</sup> Those claimants who after 365 days are unable to support themselves, have recourse to a number of safety nets. They may qualify for income related ESA<sup>40</sup> or other benefits such as Universal Credit or PIP.

Where not enough national insurance contributions have been paid by a claimant to qualify for contribution-based ESA, a person may be able to claim instead income-based ESA. This allowance is means-tested, thus any savings and/or income received by the person concerned or by his/her partner will be taken into account and deducted from the allowance. Should the savings/income be high, the person will not be able to claim this allowance<sup>41</sup>.

#### 4. STATE PENSIONS REFORMS

A flat-rate state pension is to be introduced by the government by 2017<sup>42</sup> at the earliest. The government plans to overhaul the state pension<sup>43</sup> which will be a single tier<sup>44</sup> pension of £144 a week<sup>45</sup> in current money introduced for new pensioners

---

<sup>39</sup> This concept introduced by the Employment and Support Allowance (Work-Related Activity) Regulations, 2011 which required recipients of the ESA to undertake, as from 1<sup>st</sup> June, 2011 work-related activity. The aim of this “activity” is to assist the claimant to obtain work, remain in work or to be more likely to obtain and remain in work.

<sup>40</sup> The government estimates that some 60% of those affected by the 365 days contribution-based ESA time limit will be able to claim income-related ESA.

<sup>41</sup> There are other important changes made by the 2012 legislation one of which is in respect of the ESA youth provisions which can but only be mentioned here due to shortage of space.

<sup>42</sup> The new flat rate pensions proposals were included in the May 2013 Pensions Bill and reached the statute book in 2014. See Pensions Act 2014 c. 19 consisting of 57 sections and 20 Schedules.

<sup>43</sup> See the government White Paper on the subject dated 14th January, 2013.

<sup>44</sup> The reason why the term “single-tier “ is used is because the current top-up state pension includes the state earnings-related scheme (Serps) and its successor the state second pension (S2P) which will be repealed in due course.

<sup>45</sup> The reader should note that the contents of the White Paper are not “cast in stone.” Although the White Paper may give the impression that its contents constitute the final

which qualify from 2017 onwards. It is readily apparent that the proposed single-tier pension of £144 a week will be less attractive to a person who qualifies under each of the current schemes. There is much authoritative literature from independent sources which indicate that pensions will be worse off in the long run.<sup>46</sup> There are also scholarly writings which examine the winners and losers when the new state pension scheme comes into operation.<sup>47</sup>

The pensionable age by 2018 will be 65 for both genders, by 2020 the age will be 66 for both sexes, and will increase to 67 by 2026-28. There will, it is suggested, be further age increases thereafter.

The current law on state pensions is such as to discourage employees from saving. There are numerous reasons<sup>48</sup> for this phenomenon. The government has introduced as from October, 2012 the automatic enrolment into workplace pension schemes<sup>49</sup> under which employees subject to automatic enrolment have<sup>50</sup> to opt-in, rather than choose to opt-out.

The head of Pensions research<sup>51</sup> said “The message is... very simple; if you want more than £7,500 a year to live on in retirement, you need to start saving. With millions of employees set to join their company pension in the months ahead, today’s announcement delivers the foundation for a solution to the pension crisis.”<sup>52</sup>

The measures taken by the government in the fields of social security and state pensions make for dismal reading! The reader will not be surprised to know that equally drastic measures are being taken in the field of labour law reforms to which we shall turn our attention.

---

reforms on the state pension, this is not necessarily the case. It is suggested that changes will be made when problems arise whilst running the new pensions scheme.

<sup>46</sup> For a study of these the reader is referred to Jo Carby-Hall “*Main Measures taken in the field...*” *op.cit.* at p. 21

<sup>47</sup> *Ibid. op. cit.* at pp. 22 – 24.

<sup>48</sup> See The Guardian 13th January, 2013,

<sup>49</sup> Namely, occupational pensions whether they be *final salary pension schemes* or *defined benefit pension schemes* where the employee can, at will, either opt-in or opt-out.

<sup>50</sup> They are therefore *encouraged* in a *positive* manner to opt-in.

<sup>51</sup> At Hargreaves and Lansdown (investment advisers).

<sup>52</sup> Source: The Guardian 14th January, 2013.

## 5. LABOUR LAW REFORMS

A number of hard fought for labour law rights<sup>53</sup> have been systematically eroded by the British government under the pretext of the economic crisis or for ideological reasons. A brief discussion is proposed on the erosion of each of those rights.

### 5.1. Working Time

The British Working Time Regulations<sup>54</sup> which give effect to the Working Time Directive<sup>55</sup> grants a variety of rights<sup>56</sup> to workers. The British government has negotiated an *opt-out* with the European Union which means that the worker may agree with the employer to opt-out either for a specific period or for indefinitely from the 48 hour average working week.<sup>57</sup> The opt-out in its most basic form becomes effective where the employee enters voluntarily and freely into an individually legally binding agreement with the employer.

---

<sup>53</sup> Some of which emanate from European social laws such as Directives, Regulations or European social partners' agreements.

<sup>54</sup> 1998 (S.I. 1998 No. 1833).

<sup>55</sup> 2003/88/EC of the European Parliament and of the Council. 4<sup>th</sup> November 2003. O.J. L299, 2003-11-18.

<sup>56</sup> Which include the 48 hour maximum average week, rest periods, health assessments, annual paid holidays, a day off a week, and so on. See Jo Carby-Hall "*Working Time: The British Experience*" in "*Regnare Gubernare Administrare* (Professors Stanisław Grodziski and Andrzej Dziadzio (Eds)) Volume 1 of 2 volumes. (2012) Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne sp. Zo.o. at pp. 367 – 395 for a fuller explanation.

<sup>57</sup> The opt-out concept is analysed in Jo Carby-Hall "Jo Carby-Hall "*Opt-Outs and Variations in Working Time -British Style*" in "*Le Travail Humain au Carrefour du Droit et de la Sociologie.*" (Professors Christian Mestre, Corinne Sachs-Durand and Michel Storck (Eds)) (2014) Presses Universitaires de Strasbourg at pp. 53 – 71.



There are many reasons for opposing the opt-out concept. One of these is that vulnerable workers may be *coerced* or *forced* by the employer in choosing to work longer hours which could be detrimental<sup>58</sup> to employees' health.<sup>59</sup>

It is well known that the British full-time male workforce has the longest working hour culture when compared to workers in other European countries.<sup>60</sup> The UK is the only European Union country to optimise significantly the opt-out clause. The tendency in other European countries is to use opt-outs in moderation. The British government has every intention of fighting hard to preserve the opt-out *status quo* and thus use it as a tool to maintain flexibility, respond quickly to market demand changes and to improve worker motivation through overtime. Economic and political reality thus prevail at the expense of ideology!

The TUC General Secretary Frances O'Grady summed up the situation admirably when she said "The Government should abandon its obsession with the Working Time Directive which guarantees millions of people a paid holiday and stops dangerous practices being done by exhausted people. Forcing people to work long hours is not the answer." She goes on to say that more investment in training, jobs, infrastructure and a better work-life balance<sup>61</sup> would raise productivity.

## **5.2. The Introduction of Employment Tribunal Fees**

Employment Tribunals are considered to be "do it yourself"<sup>62</sup> bodies. These tribunals have jurisdiction in a great number of employment matters.<sup>63</sup> At one time

---

<sup>58</sup> It is well known that overwork can cause diabetes, heart problems, depression, stress and related illnesses. Furthermore overwork can lead to poor work performance and absenteeism which hamper the creation of economic success.

<sup>59</sup> The TUC General Secretary once said "People do want protection against excess working hours that damage their health and relationships even when poor pay forces them to notch up maximum overtime to provide a decent living standard."

<sup>60</sup> Source: Professor Frances Green, University of London, using the Eurostat Labour Force Survey data concluded that "Britons seem more harder-working, yet perhaps less happy and more inefficient" resulting from the long hour culture. (18th January, 2013.)

<sup>61</sup> See the discussion on the work-life balance in Jo Carby-Hall "*The Work-Life Balance Concept*." ADAPT Labour Studies Book Series. E-Publication (Italy) (2015).

<sup>62</sup> This expression was coined by the first Industrial Tribunals (as they were then called) President, Sir Dairmaid Conroy, a distinguished lawyer. He insisted on numerous occasions

claimants did not have to pay a fee to bring proceedings before an Employment Tribunal. Since summer 2013, this is no longer the case because the government wants to reduce the current costs of running the Employment Tribunal system.<sup>64</sup> Claimants have to pay a fee to make a claim and an additional fee if they wish to proceed to a full hearing. Such fees are prohibitive.

The effect of this policy is clear. Employees are deterred from bringing claims in Employment Tribunals. Such a policy encourages the unscrupulous employer to take full advantage to exploit employees and especially migrant workers.<sup>65</sup>

### 5.3. A Double Cap on Unfair Dismissal Compensation

One of the remedies for unfair dismissal is compensation.<sup>66</sup> The award of compensation consists of two elements, the *basic award* and the *compensatory award*.<sup>67</sup>

---

when he met this author that that Industrial Tribunals were informal bodies where solicitors ad barristers were not encouraged to appear, where claimants could represent themselves or be represented by a friend or trade unions, where judicial language and argument were to be discouraged, where the podium where the legally qualified chairman and representatives of employers and workers sat, was not to be raised too high, and so on. This has changed since those days and Employment Tribunal hearings are much more formal now. They are chaired by a judge and the two lay representatives. Legal practitioners represent their clients and much legal argument takes place.

<sup>63</sup> Employment Tribunal have jurisdiction in sixty eight different employment matters some of which include unfair dismissal. Redundancy, contractual matters, discrimination, trade union rights, working time, etc...

<sup>64</sup> Which amount to £84 million a year.

<sup>65</sup> The exploitation of employees is discussed in Jo Carby-Hall "*Economic Migrants: European Perspectives – Exploitation*." This book is scheduled for publication in 2015. (Professor José-Luis Gil y Gil (Ed)) Juruá, Brezil/ Portugal (26pp). For a more complete study on exploitation at European level see J.R.Carby-Hall "*The Treatment of Polish and Other A8 and A2 Economic Migrants in the European Union Member States*" (in two volumes) commissioned by the Commissioner for Civil Rights Protection of the Republic of Poland, (2008) Publisher: Bureau of the Commissioner. See also the Polish edition of this book published in two volumes (2008). See too Jo Carby-Hall "The Continuing Exploitation of Economic Migrants and Other Vulnerable Workers" in "*Essays on Human Rights: A Celebration of the Life of Dr. Janusz Kochanowski*." (Jo Carby-Hall (Ed)) (2014) Ius et Lex, Warsaw at pp. 94 – 134.

This latter award has been capped with effect from 1<sup>st</sup> February, 2013 to £74,200. An additional cap came into effect in summer 2013 which limits the amount of the compensatory award which an unfairly dismissed employee may receive to one year's salary. There is little doubt that this double cap favours the employer and penalises the employee!

#### **5.4. Increase of Qualifying Period for Unfair Dismissal Claims**

Prior to 2012 a dismissed employee had to be in continuous employment for one year. Since 6th April, 2012 the qualifying period was doubled to two years. This means that the employee employed continuously for less than two years is unable to bring an action for unfair dismissal. *Res ipsa loquitur* that the employee is disadvantaged!

#### **5.5. Redundancy Consultation Reduction and Exclusion from Consultation of Fixed-Term employees**

Under the previous law where 21 or more employees were to be made redundant, employers had to consult trade unions/employee representatives for a minimum period of 30 days. Where 100 or more employees were to be made redundant the consultation period was 90 days.<sup>68</sup> As from April, 2013 the consultation period has

---

<sup>66</sup> The other two remedies are re-instatement or re-engagement. For details on these see Jo Carby-Hall "Aspects of Unfair Dismissal" *Managerial Law*, MCB University Press. Vol. 33 No.4 (1991) at pp. 31 – 34.

<sup>67</sup> For a detailed discussion of those two elements see J.R.Carby-Hall "*Aspects of Unfair Dismissal Law*" *Managerial Law*. MCB University Press. Vol. 33 Nos. 1, 2 and 3 (1991) at pp. 35 -48 and for a more philosophical approach see J.R.Carby-Hall "A Study of Three Termination Aspects of Modern Employment" in "*Studies in Labour Law*" J.R.Carby-Hall (Ed) MCB Books (1976) at pp. 202 – 280.

<sup>68</sup> Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act, 1992 s. 188. For an analysis see Jo Carby-Hall "*Redundancy in the United Kingdom*" in "*I Licenziamenti per Riduzione di Personale in Europa*" (Professors Bruno Veneziani and Umberto Carabelli (Eds)) (2001)

been reduced from 90 to 45 days and employees on fixed term contracts no longer have a right to claim a redundancy payment.

This is another example of the government's commitment to review labour laws in favour of the employer and support businesses at the expense of the employee, so as to improve growth.

## 5.6. The Back to Work Scheme

The government scheme forces people to work without pay!<sup>69</sup> The Court of Appeal found that the government breached the Job Seeker's Allowance (Employment Skills and Enterprise) Regulations 2011/917 under which most of the government's back to work schemes<sup>70</sup> were created. The Court of Appeal found the Regulations did not comply with the provisions of the Job Seeker's Act 1995 which gave the Department of Work and Pensions the power to introduce them. The breaches found were twofold. First, that the 2011 Regulations were *incompatible* with some of the 1995 Act's provisions and second, that serious *irregularities* were found in the manner in which the back to work schemes operated.

## 6. CONCLUDING THOUGHTS

The brief discussion which has taken place indicates that there are crises upon crises! There exist crises in the welfare state, in the pension field and within the labour laws themselves. Workers are clearly disadvantaged at the expense of more financial gain being made by employers. Many of these crises have been caused by a variety of *events* and for a variety of *reasons*, some of which include the current *economic crisis* and the consequent austerity measures imposed by the British government, the *complexities* of the welfare, pensions and labour laws and indeed the current government's *ideology*.

One has to ask oneself if there is another way to be found in the fight against recession and austerity, - other than the elimination, suppression and reduction of

---

European SOCRATES PROGRAMME. Cacucci Editore (Italy) at pp. 387 – 537 and particularly at pp. 494 – 500.

<sup>69</sup> Source: The Court of Appeal transcript in *The Queen on an application of Caitlin Reilly and Jamieson Wilson v Secretary of State for Work and Pensions* [2013] EWCA Civ. 66 (Case No. B3/2012/2138/2141) and BBC News Business 12<sup>th</sup> February, 2013.

<sup>70</sup> There were five such controversial work experience schemes.

rights at work, the decreasing pensions and the dramatic cuts in social security benefits examined above, all of which make for depressing reading and spell serious crises in the welfare state.

Two economists, namely Oliver Blanchard and Daniel Leigh of the International Monetary Fund (IMF) stated that “Forecasters significantly underestimated the increase in unemployment and the decline in domestic demand associated with fiscal consolidation.”<sup>71</sup> The IMF also advocates fewer budget cuts in countries facing recession as well as a decrease in austerity measures.<sup>72</sup> In other words more spending and borrowing is needed to abate the crisis in the welfare state. The Chancellor of the Exchequer, Mr George Osborne holds a different view. His belief is that “The alternative to more spending and yet more borrowing is now frankly ludicrous and places those who advocate it on the outward fringes of the international debate.”<sup>73</sup> Unfortunately for Mr Osborne “the international debate” on this topic is contrary to his beliefs! Four Nobel prize winners in economics<sup>74</sup> and other distinguished economists<sup>75</sup> express different views on austerity measures. On 20th January, 2012 the Heads of the leading economic world bodies<sup>76</sup> called for economic policies which would foster growth and warned of the danger of austerity. Since 2010 the United Kingdom has followed a programme of severe austerity and is “now enduring a

---

<sup>71</sup> Source: Euroserver 7th January 2013 Valentina Pop “*IMF economists admit to ‘errors’ on austerity policy.*” <http://euroserver.com/economic/118644> (Retrieved 21st February, 2013). The view expressed by Blanchard and Leigh are personal ones and not based on IMF thinking, except that the IMF has been critical of the austerity measures, particularly those taken with regard to Greece.

<sup>72</sup> The focus of the IMF statements is on Greece but that focus also applies to other countries, such as the United Kingdom, where austerity measures are in operation.

<sup>73</sup> Source: Article entitled “Britain is leading the way out of this crisis.” The Daily Telegraph 7th August, 2011

<sup>74</sup> Namely Paul Krugman, Amartya Sen, Joseph Stiglitz and Christopher Pissarides.

<sup>75</sup> *Inter alia*, Alan Blinder, Nouriel Roubini, Robert Shiller and Robert Reich. Source: United Kingdom Austerity Programme <http://en.wikipedia.org/wiki/United> (Retrieved 21st February, 2013)

<sup>76</sup> Namely Christine Lagarde of the IMF, Robert Zoellick of the World Bank, Pascal Lamy of the World Trade Organisation, Angela Gurría of the OECD, Donald Kaberuka of the AfDB, Haruhiko Koroda of the ADB, Luis Alberto Moreno of the IADB, Josette Sheeran of the WFP and Juan Somavia of the ILO. Source: Larry Elliott “IMF warns of threats to global economies posed by austerity drives.” The Guardian 20th January, 2012.

prolonged period of near stagnation”<sup>77</sup> Whereas in May 2010 when the present government came to power tax increases and severe public spending cuts were planned to take place over a period of five years to reduce the budget deficit inherited by the labour government, the period of austerity, by reason of stagnation,”<sup>78</sup> has been prolonged to seven years. According to the Confederation of British Industry (CBI)<sup>79</sup> “the only way to resolve unemployment in the short term is to pull out all the stops to get the economy moving and business growing.”

Economist are now saying clearly that austerity economics<sup>80</sup> are discredited and that it is time for a Keynesian inspired alternative<sup>81</sup> to the austerity programme currently operating in the UK. Keynesian economics have been vindicated time and time again.<sup>82</sup> Austerity measures have been described by Nobel prize-winner in economics Joseph Stiglitz as “economic suicide” and the rating agency Standard and Poor has admitted that “austerity alone is self-defeating.”<sup>83</sup>

---

<sup>77</sup> See Chris Giles and Andrew Bounds “*Brutal for Britain*” Financial Times 15th January, 2012.

<sup>78</sup> In 2011 to 2014 growth has averaged at around 1%

<sup>79</sup> Mr. Neil Bentley, Deputy Director General of the Confederation of British Industry.

<sup>80</sup> Which invariably include cuts in the welfare state as for example, cuts in state sector jobs, pension cuts, minimum wage cuts, privatisations, (which in some cases have proved a disaster), the liberalisation of labour laws resulting in the loss of rights at work and the diminution of social security laws, spending cuts, etc...

<sup>81</sup> See the interesting and convincing argumentation in Symmetry Breaks “Austerity economics is now completely discredited. It is time for a Keynesian alternative” 18<sup>th</sup> June 2012 based on Keynes’ Theories on the economy.” (Source: <http://symmetrybreaks.wordpress.com/2012/06/18/austerity-economics-is-now-compl> (Retrieved 21st February, 2013).)

<sup>82</sup> For example the great depression of the 1930s, the stock market crash in 1987, and the Keynesian resurgence in 2008 in response to the global economic crisis. See too Nobel prize-winner in economics Paul Krugman’s “*Peddling Prosperity: Economic Sense and Nonsense in the Age of Diminished Expectations.*” (1994) W,N, Norton & Company, New York.

<sup>83</sup> Source: <http://symmetrybreaks.wordpress.com/2012/06/18/austerity-economics-is-now-compl> (Retrieved 21st February, 2013)

The Report of the influential and prestigious Brussels based Friends of Europe<sup>84</sup> think tank urges Jean-Claude Juncker's Commission to take cognisance of the fact that social policy in the EU "needs to be put on a par with microeconomic objectives," that "human investment must be given equal priority with investments in infrastructure, innovation and all other areas seen as crucial to Europe's global competitiveness" and that the social dialogue be "effective, efficient and representative."<sup>85</sup>

The UK needs a Keynesian fiscal stimulus by borrowing and investing<sup>86</sup> which would boost and stimulate the economy, reduce unemployment and increase state revenue through more people paying taxes. The British government needs to spend more on training and thus invest in people. The Keynesian concept appears to make good economic sense in remedying the high toll on the poorest and most vulnerable in society and defusing the current economic crisis and thus boosting the current crisis which exists in the British welfare state.

Jo Carby-Hall  
Director of International Legal Research  
Centre for Legislative Studies  
University of Hull  
J.R.Carby-Hall@hull.ac.uk

---

<sup>84</sup> Source: Euroobserver Benjamin Fox "*Juncker urged to Revive 'Social Europe' model.*" 24th February, 2015.

<sup>85</sup> In many European Union countries the social dialogue has not been developed fully. In Poland, for example, it is only recently that the Pomeranian Employers' Association is running a social dialogue pilot scheme.

<sup>86</sup> By building its infrastructure, namely spending on its antiquated rail network, constructing affordable housing, spending on airports and many such infrastructure issues which would stimulate and boost the economy, reduce unemployment and increase state revenue through more people paying taxes, rather than by reducing state benefits, affecting pensions and reducing or removing rights at work all of which spell crises in the welfare state.

# WELFARE VS *FLEXICURITY*: MODELLI SOCIALI A CONFRONTO. VERSO UNA CONVERGENZA?

SILVIA SPATTINI

*Direttore e ricercatore di ADAPT (www.adapt.it)*

## 1. I MODELLI SOCIALI IN EUROPA

Tradizionalmente la letteratura economica classifica i modelli sociali o meglio i modelli di welfare in quattro diverse tipologie: il modello scandinavo, quello anglosassone, quello continentale e quello mediterraneo<sup>1</sup>. Tuttavia, prendendo in considerazione alcuni profili ed elementi caratterizzanti i modelli sociali quali: la legislazione di tutela del lavoro, i sistemi di assicurazione contro la disoccupazione, il sostegno al reddito in caso di riduzione dell'orario di lavoro o di sospensione dell'attività lavorativa (*short time work arrangements*), le misure di politiche attive per il lavoro e di attivazione; pare possibile individuare tre diversi modelli sociali che, in parte, ripropongono la catalogazione tradizionale, ma per altro verso, riclassificano i paesi (considerando i vecchi paesi comunitari).

Questi modelli sono: il modello di welfare (che in sostanza racchiude il modello continentale e quello mediterraneo), il modello della *flexicurity*<sup>2</sup> (al quale si riconducono i paesi nordici) e il modello anglosassone.

---

<sup>1</sup> Cfr. K. AIGINGER, T. LEONI, *Typologies of Social Models in Europe*, WIFO, Vienna, Austria, Febbraio, 2009, 3-4 e A. SAPIR, *Globalization and the Reform of European Social Models*, in *Journal of Common Market Studies*, 2006, Vol. 44, n. 2, 369-390.

<sup>2</sup> Tale espressione è stata coniata da T. WILTHAGEN, F. TROS, *The Concept of "Flexicurity": a new approach to regulating employment and labour markets*, in *Transfer: European Review of labour and research*, 2004, vol. 10, n. 2. Il prototipo di questo modello è rappresentato dalla Danimarca, P. K. MADSEN, *Flexicurity Through Labour Market Policies and Institutions in Denmark* in P. AUER, S. CAZES (EDS), *Employment Stability in an Age of Flexibility*, Geneva, ILO, 2003. Si veda, anche, COMMISSIONE EUROPEA, *Employment in Europe 2006*, Lussemburgo, 2006. Qui, tuttavia, è utilizzato per rappresentare un modello sociale con le caratteristiche descritte in testo.



Tabella 1

Modelli sociali	Legislazione di tutela del lavoro	Assicurazione contro la disoccupazione	Sostegno al reddito per riduzione dell'orario o sospensione	Politiche attive per il lavoro e di attivazione
Welfare (Europa centro-meridionale)	Restrittiva Tutele e sicurezza del posto di lavoro ( <i>job security</i> )	Poco generosa: breve durata basso tasso di rimpiazzo	Nella maggior parte	Poche
<i>Flexicurity</i> (Nord Europa)	Non restrittiva Tutela e sicurezza dell'occupazione ( <i>employment security</i> )	Generosa: lunga durata alto tasso di rimpiazzo	No oppure sistemi di disoccupazione parziale	Molte
Anglosassone (Regno Unito e Irlanda)	Liberale Tutela e sicurezza dell'occupazione ( <i>employment security</i> )	Poco generosa: breve durata basso tasso di rimpiazzo	No	Molte

I diversi modelli sociali hanno l'obiettivo comune della tutela e della sicurezza del reddito dei lavoratori, ma perseguono questo obiettivo secondo diverse modalità e basandosi su diversi principi ispiratori. I modelli affrontano la questione da prospettive differenti, puntando al risultato attraverso diverse combinazioni degli elementi e degli istituti caratterizzanti i sistemi nazionali.

Per comprenderne le diverse caratteristiche, occorre analizzare in ogni modello sociale le interrelazioni tra i diversi profili, sopramenzionati.

Nel confronto tra i modelli sociali non è ovviamente possibile affermare quale sia il miglior modello in termini assoluti. Al contrario è possibile verificare la loro *performance* in diverse condizioni economiche e la crisi economica iniziata nel 2008 fornisce un laboratorio proprio per verificare i diversi comportamenti ed effetti sugli indicatori economici dei diversi modelli sociali, nonché le modifiche e i correttivi apportati ai sistemi dai diversi Paesi, proprio per fare fronteggiare le criticità emerse ed evidenziate dalla crisi economica.

## 2. LE CARATTERISTICHE DEI MODELLI SOCIALI

L'obiettivo della tutela e della continuità del reddito dei lavoratori (*income security*) è prioritariamente garantita attraverso l'occupazione e secondariamente attraverso i sistemi di sicurezza sociale. Nei sistemi di welfare tale obiettivo viene perseguito attraverso la sicurezza del *posto di lavoro* (*job security*), cercando di garantire al lavoratore la conservazione del posto di lavoro nella stessa azienda. Nei modelli di *flexicurity*, invece, l'obiettivo è garantire ai lavoratori la continuità occupazionale (*employment security*) non necessariamente all'interno della stessa azienda.

Questa diversa strategia nel garantire la continuità e la tutela del reddito si evidenzia nella diversa severità della legislazione di tutela del lavoro e di tutela contro i licenziamenti, comunemente misurata dall'indice elaborato dell'OECD<sup>3</sup>. I paesi con indice superiore a quello della media dei Paesi europei (tabella 2)<sup>4</sup>, ovvero con una legislazione di tutela del lavoro più restrittiva sono riconducibili al modello di welfare (Francia, Spagna, Portogallo, Grecia, Italia, Belgio, Germania, Austria), a seguire, con un indice abbastanza contenuto, quindi con una legislazione improntata ad una maggiore flessibilità del lavoro, i paesi con sistemi di protezione sociale ispirati alla *flexicurity* (Olanda, Danimarca, Finlandia, Svezia), per arrivare ai sistemi anglosassoni,

---

<sup>3</sup> L'idea dell'indice nasce da D. GRUBB, W. WELLS, *Employment Regulation and Patterns of Work in EC Countries*, in *OECD Economic Studies*, 1993, n. 21, 7-58, successivamente viene sviluppato dall'OECD. Per la definizione e la metodologia della costruzione dell'indice della tutela dell'occupazione, si veda OECD, *Employment Outlook 1994*, cap. 2, Parigi, 1994, 50 ss. e per l'interrelazione tra la severità della legislazione di tutela dell'occupazione e le dinamiche del mercato del lavoro, cfr., anche, OECD, *Employment Outlook 2004*, cap. 2, Parigi, 2004. Esistono critiche sulla sua costruzione, come ammette D. VENN, *Legislation, Collective Bargaining and Enforcement: Updating the OECD Employment Protection Indicators*, Social, Employment and Migration Working Paper, OECD, Parigi, 2009, n. 89, 11, tuttavia l'indice viene ampiamente utilizzato.

<sup>4</sup> Gli indici riportati in tabella sono relativi alla revisione effettuata sugli indici del 2008, cfr. OECD, *Protecting jobs, enhancing flexibility: A new look at employment protection legislation*, in *OECD Employment Outlook 2013*, OECD, Parigi, 2013, 77 (dati relativi al box 2.1, <http://dx.doi.org/10.1787/888932852884>).

caratterizzati da una legislazione liberale, testimoniata appunto da un indice alquanto basso se paragonato agli altri paesi <sup>5</sup>.

Tabella 2 – *Indice di severità della legislazione di tutela del lavoro (OECD EPL index).*

Paesi	Indice 2008
Francia	3,21
Spagna	3,01
Portogallo	3,00
Grecia	2,98
Italia	2,90
Belgio	2,73
Germania	2,38
Austria	2,33
Paesi Europei*	2,24
Olanda	2,20
Danimarca	2,07
Finlandia	2,05
Svezia	1,80
Irlanda	1,45
Regno Unito	1,17

Fonte: OECD Employment Protection Database, 2013 update

\*elaborazione sui dati OECD

---

<sup>5</sup> D. VENN, *Legislation, Collective Bargaining and Enforcement: Updating the OECD Employment Protection Indicators*, cit. sostiene che esiste una correlazione tra la rigidità della legislazione di tutela del lavoro e la tipologia di ordinamento giuridico. I paesi di *common law* hanno una legislazione più liberale dei paesi di *civil law*, infatti registrano gli indici inferiori.

Se i sistemi di welfare hanno come obiettivo principale la tutela del reddito dei lavoratori realizzata attraverso la tutela e la sicurezza del *posto di lavoro* e quindi una legislazione di tutela contro i licenziamenti piuttosto restrittiva, gli altri elementi del sistema sociale non assumono la stessa rilevanza della legislazione di tutela contro i licenziamenti <sup>6</sup>. Infatti, i trattamenti di integrazione del reddito in caso di disoccupazione sono stati tradizionalmente poco generosi nella combinazione tra durata e tasso di rimpiazzo, in particolare se paragonati a quelli dei modelli di *flexicurity*, anche se nel 2008 rispetto al passato la loro generosità era già aumentata <sup>7</sup>.

*Tabella 3*

Paese	Durata (2008)	Tasso di rimpiazzo (2008)
Austria	4.5 – 12 mesi	55%
Belgio	Nessun limite	77%
Francia	7 – 36 mesi	69%
Germania	6 – 12 (24) mesi	59%
Grecia	5 – 12 mesi	38%
Italia	7 – 12 mesi	70%
Portogallo	360 giorni	77%
Spagna	3 – 24 mesi	78%

Fonte: durata: Missoc; tasso di rimpiazzo: OECD <http://www.oecd.org/els/benefitsandwagesstatistics.htm>

Per questa ragione, le politiche di attivazione nei confronti dei beneficiari e la condizionalità dei trattamenti alle politiche attive è o meglio è stata in passato tendenzialmente limitata.

---

<sup>6</sup> Cfr. OECD, *Employment Outlook 2004*, cit., 95.

<sup>7</sup> Si confrontino i tassi di rimpiazzo nei diversi anni, *Net Replacement Rates for six family types: initial phase of unemployment* in OECD, *Benefits and Wages: Statistics*, <http://www.oecd.org/els/benefitsandwagesstatistics.htm>

Se la legislazione di tutela contro i licenziamenti è rigida, il sistema ha bisogno di una alternativa al licenziamento in caso di una crisi economica o di difficoltà temporanea dell'azienda. In queste circostanze, i datori di lavoro possono ridurre il numero di ore lavorate, evitando i licenziamenti. Tale riduzione può essere fatta attraverso diverse strategie: permessi, ferie, banca ore, riduzione dell'orario di lavoro, sospensione temporanea della produzione<sup>8</sup>. Questa scelta per i datori di lavoro è più facile nei paesi in cui esistono possibilità di compensazione per la riduzione dell'orario di lavoro o la sospensione dell'attività lavorativa (short time work arrangements) come la Cassa Integrazione Guadagni in Italia.

Il modello di *flexicurity* è basato, invece, su una regolamentazione flessibile in materia di lavoro e una legislazione di tutela dell'occupazione poco restrittiva. Infatti, si intende realizzare l'obiettivo ultimo della tutela del reddito dei lavoratori attraverso la continuità dell'occupazione, anche se non necessariamente nello stesso posto di lavoro. La maggiore flessibilità in uscita è controbilanciata da efficaci interventi di politica attiva del lavoro, con l'obiettivo di garantire un rapido reinserimento nel mercato del lavoro. Da un lato si tratta di attività di tipo formativo, volte alla riqualificazione professionale in funzione dei fabbisogni formativi espressi dal mercato del lavoro, incrementando perciò l'occupabilità dei disoccupati. Dall'altro lato, le politiche attive del lavoro attuate dai servizi per l'impiego supportano la transizione dei lavoratori da un posto di lavoro ad un altro e il reinserimento nel mercato del lavoro. Rilevante in questa prospettiva è la funzione degli stessi servizi pubblici per l'impiego<sup>9</sup>. Infatti, quanto più efficienti sono i servizi, tanto più efficaci saranno le politiche nel realizzare la tutela dell'occupazione<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Short time working arrangements as response to cyclical fluctuation*, Eucopena Economy, Occasional papers 64, Brussels, 2010, p. 10.

<sup>9</sup> L'analisi svolta da AA.VV., *The role of the Public Employment Services related to Flexicurity' in the European Labour Markets*, European Commission, Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2009 evidenzia l'importanza del ruolo dei servizi pubblici per l'impiego nel promuovere l'attuazione della *flexicurity*, dal momento in cui uno dei componenti fondamentali di tale strategia è rappresentata dalle politiche per il lavoro.

<sup>10</sup> Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Modernizzare i servizi pubblici per l'impiego per sostenere la Strategia europea per l'occupazione*, COM(1998)641 e G. DI DOMENICO, S. SPATTINI (EDS), *New European Approaches to Long-Term Unemployment. What Role for Public*

Nei periodi di disoccupazione i lavoratori possono contare su indennità di disoccupazione generose in particolare in termini di durata, se non in termini di tasso di rimpiazzo.

*Tabella 4*

Paesi	Durata	Tasso di rimpiazzo
Danimarca	4 anni (2 anni dal 2010)	82%
Finlandia	500 giorni	57%
Svezia	300 – 450 giorni	72%
Olanda	max 38 mesi	76%

*Fonte: Missoc*

In questi paesi, dal momento che i datori di lavoro possono facilmente licenziare per ragioni economiche, poiché la normativa di tutela contro i licenziamenti non è troppo restrittiva, non vi è in linea di principio alcuna necessità di sistemi di riduzione dell'orario di lavoro o di sospensione del lavoro (short time work arrangements). In caso di riduzione dell'orario di lavoro a causa di ragioni economici, i lavoratori coinvolti nella riduzione dell'orario di lavoro sono considerati disoccupati parziali in cerca di lavoro a tempo pieno e la compensazione per il reddito perso è realizzata attraverso i sussidi di disoccupazione a tempo parziale<sup>11</sup>.

Il modello anglosassone si contraddistingue, invece, per una legislazione a tutela dell'occupazione decisamente liberale, con indennità di disoccupazione non generose, ma un elevato livello di politiche di attivazione e politiche per il lavoro alle quali sono condizionati i trattamenti di disoccupazione.

---

*Employment Services and What Market for Private Stakeholders?*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2008.

<sup>11</sup> Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Short time working arrangements as response to cyclical fluctuation*, European Economy, Occasional Papers 64, Luxembourg, 2010, 18-19.

Tabella 5

Paesi	Durata	Taso di rimpiazzo
Regno Unito	182 giorni	18%
Irlanda	390 giorni	50%

Fonte: Missoc

### 3. LE **PERFORMANCE** DEI MODELLI SOCIALI IN DIVERSE CONDIZIONI ECONOMICHE

Osservando l'andamento degli indicatori economici dei diversi Paesi membri dell'Unione Europea, prima e nel corso della crisi economica iniziata nel 2008, sono possibili alcune considerazioni interessanti sulle *performance* dei modelli sociali, a cui sono stati ricondotti i sistemi di protezione sociale dei diversi paesi europei.

Prima della crisi economica (2008), il modello di *flexicurity* presentava performance piuttosto buone in termini di occupazione (tabella 6) e disoccupazione (tabella 7). Infatti, i tassi di disoccupazione erano molto bassi in Danimarca (3,4%) e Olanda (3,7%) e abbastanza contenuti in Svezia (6,2%) e Finlandia (6,4%), in ogni caso inferiori alla media dell'Unione europea a 27 (7,0%). Inoltre, Danimarca (77,9%), Olanda (77,2%) e Svezia (74,3%) erano i paesi con il più alto tasso di occupazione, seguiti di poche posizioni dalla Finlandia (71,1%).

Al contrario, i paesi improntati al modello di welfare registravano tassi di disoccupazione più elevati, tendenzialmente maggiori della media europea: molto maggiori in Spagna (11,3%) e Portogallo (8,7%), di poco superiori in particolare Grecia (7,8%), Francia (7,4%) e Germania (7,4%), mentre il Belgio (7,0%) registrava un tasso in linea con la media europea e l'Italia (6,7%) di poco inferiore. Molto più eterogenei risultavano, invece, i tassi di occupazione, che prevalentemente erano inferiori alla media europea (65,8%), così in Francia (64,8%), Spagna (64,5%), Belgio (62,4%), Grecia (61,4%) e Italia (58,7%), mentre più elevati sono stati registrati in Germania (70,1%) e Portogallo (68,0%). Difformi dall'andamento di questi dati, sono quelli registrati per l'Austria, che nel 2008 aveva un livello molto basso di disoccupazione (4,1%) e molto elevato di occupazione (72,1%), non troppo diversi da quelli di Danimarca e Olanda.

Regno Unito e Irlanda si collocavano in una posizione intermedia, con tassi di disoccupazione rispettivamente al 5,6% e 6,4% e di occupazione al 71,5% e 67,6%.

*Tabella 6*

	<b>Tasso di occupazione(*)</b>					
<b>PAESI</b>	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>UE28</b>	65,7	64,5	64,0	64,1	64,1	64,1
<b>UE27</b>	65,8	64,5	64,1	64,2	64,2	64,2
<b>Danimarca</b>	77,9	75,3	73,3	73,1	72,6	72,5
<b>Olanda</b>	77,2	77,0	74,7	74,9	75,1	74,3
<b>Svezia</b>	74,3	72,2	72,1	73,6	73,8	74,4
<b>Austria</b>	72,1	71,6	71,7	72,1	72,5	72,3
<b>Regno Unito</b>	71,5	69,9	69,5	69,5	70,1	70,5
<b>Finlandia</b>	71,1	68,7	68,1	69,0	69,4	68,9
<b>Cipro</b>	70,9	69,0	68,9	67,6	64,6	61,7
<b>Germania</b>	70,1	70,3	71,1	72,7	73,0	73,5
<b>Estonia</b>	70,1	63,8	61,2	65,3	67,1	68,5
<b>Slovenia</b>	68,6	67,5	66,2	64,4	64,1	63,3
<b>Lettonia</b>	68,2	60,3	58,5	60,8	63,0	65,0
<b>Portogallo</b>	68,0	66,1	65,3	63,8	61,4	60,6
<b>Irlanda</b>	67,6	61,9	59,6	58,9	58,8	60,5
<b>Repubblica Ceca</b>	66,6	65,4	65,0	65,7	66,5	67,7
<b>Francia</b>	64,8	64,0	63,9	63,9	63,9	64,1
<b>Spagna</b>	64,5	60,0	58,8	58,0	55,8	54,8
<b>Lituania</b>	64,4	59,9	57,6	60,2	62,0	63,7
<b>Bulgaria</b>	64,0	62,6	59,7	58,4	58,8	59,5
<b>Lussemburgo</b>	63,4	65,2	65,2	64,6	65,8	65,7
<b>Belgio</b>	62,4	61,6	62,0	61,9	61,8	61,8
<b>Slovacchia</b>	62,3	60,2	58,8	59,3	59,7	59,9
<b>Grecia</b>	61,4	60,8	59,1	55,1	50,8	48,8
<b>Polonia</b>	59,2	59,3	58,9	59,3	59,7	60,0
<b>Romania</b>	59,0	58,6	58,8	58,5	59,5	59,7
<b>Italia</b>	58,7	57,5	56,9	56,9	56,8	55,6



<b>Croazia</b>	57,8	56,6	54,0	52,4	50,7	52,5
<b>Ungheria</b>	56,7	55,4	55,4	55,8	57,2	58,4
<b>Malta</b>	55,5	55,3	56,2	57,9	59,1	60,8

Fonte: Eurostat [*lfsi\_emp\_a*], estrazione dati del 30 marzo 2015 (\*). Al 30 marzo 2015 non erano disponibili i dati del 2014.

Tabella 7

PAESI	TASSO DI DISOCCUPAZIONE						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>UE28</b>	7,0	8,9	9,6	9,6	10,5	10,9	10,2
<b>UE27</b>	7,0	8,9	9,6	9,6	10,4	10,8	10,1
<b>Danimarca</b>	3,4	6,0	7,5	7,6	7,5	7,0	6,6
<b>Olanda</b>	3,7	4,4	5,0	5,0	5,8	7,3	7,4
<b>Cipro</b>	3,7	5,4	6,3	7,9	11,9	15,9	16,1
<b>Austria</b>	4,1	5,3	4,8	4,6	4,9	5,4	5,6
<b>Repubblica Ceca</b>	4,4	6,7	7,3	6,7	7,0	7,0	6,1
<b>Slovenia</b>	4,4	5,9	7,3	8,2	8,9	10,1	9,8
<b>Lussemburgo</b>	4,9	5,1	4,6	4,8	5,1	5,9	6,0
<b>Estonia</b>	5,5	13,5	16,7	12,3	10,0	8,6	7,4
<b>Regno Unito</b>	5,6	7,6	7,8	8,1	7,9	7,6	6,1
<b>Romania</b>	5,6	6,5	7,0	7,2	6,8	7,1	6,8
<b>Bulgaria</b>	5,6	6,8	10,3	11,3	12,3	13,0	11,6
<b>Lituania</b>	5,8	13,8	17,8	15,4	13,4	11,8	10,7
<b>Malta</b>	6,0	6,9	6,9	6,4	6,3	6,4	5,9
<b>Svezia</b>	6,2	8,3	8,6	7,8	8,0	8,0	7,9
<b>Finlandia</b>	6,4	8,2	8,4	7,8	7,7	8,2	8,7
<b>Irlanda</b>	6,4	12,0	13,9	14,7	14,7	13,1	11,3
<b>Italia</b>	6,7	7,7	8,4	8,4	10,7	12,1	12,7
<b>Belgio</b>	7,0	7,9	8,3	7,2	7,6	8,4	8,5
<b>Polonia</b>	7,1	8,1	9,7	9,7	10,1	10,3	9,0
<b>Germania</b>	7,4	7,6	7,0	5,8	5,4	5,2	5,0
<b>Francia</b>	7,4	9,1	9,3	9,2	9,8	10,3	10,2
<b>Lettonia</b>	7,7	17,5	19,5	16,2	15,0	11,9	10,8
<b>Ungheria</b>	7,8	10,0	11,2	11,0	11,0	10,2	7,7
<b>Grecia</b>	7,8	9,6	12,7	17,9	24,5	27,5	26,5

<b>Croazia</b>	8,6	9,2	11,7	13,7	16,0	17,3	17,0
<b>Portogallo</b>	8,7	10,7	12,0	12,9	15,8	16,4	14,1
<b>Slovacchia</b>	9,6	12,1	14,5	13,7	14,0	14,2	13,2
<b>Spagna</b>	11,3	17,9	19,9	21,4	24,8	26,1	24,5

Fonte: Eurostat [une\_rt\_a], estrazione dati del 30 marzo 2015

Durante la crisi economica, tuttavia, il modello di *flexicurity* ha mostrato la sua debolezza, non avendo saputo contenere le variazioni dei livelli di occupazione e disoccupazione<sup>12</sup>. Infatti, i paesi con sistemi di protezione sociale riconducibili al modello di *flexicurity* hanno riportato una crescita del tasso di disoccupazione e riduzione del tasso di occupazione compresi tra 2 e 5,5 punti percentuali (tabelle 8 e 9).

*Tabella 8*

<b>PAESI</b>	<b>VARIAZIONI DEL TASSO DI OCCUPAZIONE</b>				
	Var. '08-'09	Var. '08-'10	Var. '08-'11	Var. '08-'12	Var. '08-'13
<b>UE28</b>	-1,2	-1,7	-1,6	-1,6	-1,6
<b>UE27</b>	-1,3	-1,7	-1,6	-1,6	-1,6
<b>Malta</b>	-0,2	0,7	2,4	3,6	5,3
<b>Germania</b>	0,2	1,0	2,6	2,9	3,4
<b>Lussemburgo</b>	1,8	1,8	1,2	2,4	2,3
<b>Ungheria</b>	-1,3	-1,3	-0,9	0,5	1,7
<b>Repubblica Ceca</b>	-1,2	-1,6	-0,9	-0,1	1,1
<b>Polonia</b>	0,1	-0,3	0,1	0,5	0,8
<b>Romania</b>	-0,4	-0,2	-0,5	0,5	0,7
<b>Austria</b>	-0,5	-0,4	0,0	0,4	0,2
<b>Svezia</b>	-2,1	-2,2	-0,7	-0,5	0,1
<b>Belgio</b>	-0,8	-0,4	-0,5	-0,6	-0,6

<sup>12</sup> Cfr. O. VAN VLIET, H.NIJBOER, *Flexicurity in the European Union: Flexibility for Outsiders, Security for Insiders*, Department of Economics Research Memorandum, Leiden University, 2012, n. 2, 14 e P. AUER, *La flexicurity nel tempo della crisi*, in *DRI*, 2011, n. 1, 37-58.

<b>Francia</b>	-0,8	-0,9	-0,9	-0,9	-0,7
<b>Lituania</b>	-4,5	-6,8	-4,2	-2,4	-0,7
<b>Regno Unito</b>	-1,6	-2,0	-2,0	-1,4	-1,0
<b>Estonia</b>	-6,3	-8,9	-4,8	-3,0	-1,6
<b>Finlandia</b>	-2,4	-3,0	-2,1	-1,7	-2,2
<b>Slovacchia</b>	-2,1	-3,5	-3,0	-2,6	-2,4
<b>Olanda</b>	-0,2	-2,5	-2,3	-2,1	-2,9
<b>Italia</b>	-1,2	-1,8	-1,8	-1,9	-3,1
<b>Lettonia</b>	-7,9	-9,7	-7,4	-5,2	-3,2
<b>Bulgaria</b>	-1,4	-4,3	-5,6	-5,2	-4,5
<b>Slovenia</b>	-1,1	-2,4	-4,2	-4,5	-5,3
<b>Croazia</b>	-1,2	-3,8	-5,4	-7,1	-5,3
<b>Danimarca</b>	-2,6	-4,6	-4,8	-5,3	-5,4
<b>Irlanda</b>	-5,7	-8,0	-8,7	-8,8	-7,1
<b>Portogallo</b>	-1,9	-2,7	-4,2	-6,6	-7,4
<b>Cipro</b>	-1,9	-2,0	-3,3	-6,3	-9,2
<b>Spagna</b>	-4,5	-5,7	-6,5	-8,7	-9,7
<b>Grecia</b>	-0,6	-2,3	-6,3	-10,6	-12,6

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat [lfsi\_emp\_a], estrazione dati del 30 marzo 2015

Tabella 9

PAESI	VARIAZIONI DEL TASSO DI DISOCCUPAZIONE					
	Var. '08-'09	Var. '08-'10	Var. '08-'11	Var. '08-'12	Var. '08-'13	Var. 08-'14
<b>UE28</b>	1,9	2,6	2,6	3,5	3,9	3,2
<b>UE27</b>	1,9	2,6	2,6	3,4	3,8	3,1
<b>Germania</b>	0,2	-0,4	-1,6	-2,0	-2,2	-2,4
<b>Malta</b>	0,9	0,9	0,4	0,3	0,4	-0,1
<b>Ungheria</b>	2,2	3,4	3,2	3,2	2,4	-0,1
<b>Regno Unito</b>	2,0	2,2	2,5	2,3	2,0	0,5
<b>Lussemburgo</b>	0,2	-0,3	-0,1	0,2	1,0	1,1
<b>Romania</b>	0,9	1,4	1,6	1,2	1,5	1,2
<b>Austria</b>	1,2	0,7	0,5	0,8	1,3	1,5

<b>Belgio</b>	0,9	1,3	0,2	0,6	1,4	1,5
<b>Repubblica Ceca</b>	2,3	2,9	2,3	2,6	2,6	1,7
<b>Svezia</b>	2,1	2,4	1,6	1,8	1,8	1,7
<b>Estonia</b>	8,0	11,2	6,8	4,5	3,1	1,9
<b>Polonia</b>	1,0	2,6	2,6	3,0	3,2	1,9
<b>Finlandia</b>	1,8	2,0	1,4	1,3	1,8	2,3
<b>Francia</b>	1,7	1,9	1,8	2,4	2,9	2,8
<b>Lettonia</b>	9,8	11,8	8,5	7,3	4,2	3,1
<b>Danimarca</b>	2,6	4,1	4,2	4,1	3,6	3,2
<b>Slovacchia</b>	2,5	4,9	4,1	4,4	4,6	3,6
<b>Olanda</b>	0,7	1,3	1,3	2,1	3,6	3,7
<b>Lituania</b>	8,0	12,0	9,6	7,6	6,0	4,9
<b>Irlanda</b>	5,6	7,5	8,3	8,3	6,7	4,9
<b>Slovenia</b>	1,5	2,9	3,8	4,5	5,7	5,4
<b>Portogallo</b>	2,0	3,3	4,2	7,1	7,7	5,4
<b>Italia</b>	1,0	1,7	1,7	4,0	5,4	6,0
<b>Bulgaria</b>	1,2	4,7	5,7	6,7	7,4	6,0
<b>Croazia</b>	0,6	3,1	5,1	7,4	8,7	8,4
<b>Cipro</b>	1,7	2,6	4,2	8,2	12,2	12,4
<b>Spagna</b>	6,6	8,6	10,1	13,5	14,8	13,2
<b>Grecia</b>	1,8	4,9	10,1	16,7	19,7	18,7

Fonte: elaborazioni su Eurostat [une\_rt\_a], estrazione dati del 30 marzo 2015

Con riferimento ai tassi di disoccupazione, nella prima fase della crisi ovvero fino al 2010/2011, essi hanno subito degli incrementi di oltre il 30 per cento rispetto al 2008. Ma il caso straordinario appare essere la Danimarca, esempio di *flexicurity*, che ha più che raddoppiato il tasso di disoccupazione tra il 2008 e il 2011, aumentandolo fino al 123 per cento<sup>13</sup>. D'altra parte l'impostazione di questo modello sociale non è basata sulla prevenzione dei licenziamenti, ma piuttosto sul supporto a un veloce

---

<sup>13</sup> Per una analisi della crisi in Danimarca e la validità del suo modello di *flexicurity*, cfr. P.K. MADSEN, *Reagire alla tempesta. La flexicurity danese e la crisi*, in *DRI*, 2011, n. 1, 78-96.

reinserimento dei disoccupati nel mercato del lavoro. Tuttavia, se la domanda di lavoro è bassa, anche le migliori politiche di reinserimento si rivelano inefficaci. Inoltre, non è previsto nell'ordinamento un vero sistema di riduzione dell'orario di lavoro o sospensione dell'attività lavorativa con una integrazione del reddito, al contrario nel caso di una riduzione dell'orario di lavoro i lavoratori interessati dalla misura sono considerati dei disoccupati parziali, possono richiedere l'indennità di disoccupazione parziale, per il cui godimento è necessario soddisfare i requisiti per l'accesso alla normale indennità di disoccupazione, oltre a dover essere disponibili all'accettazione di un lavoro congruo, nonostante siano ancora occupati<sup>14</sup>. Pertanto, in caso di calo del PIL tutto l'impatto negativo si trasferisce sull'occupazione.

Alcuni paesi appartenenti al modello di welfare, Germania, Belgio, Austria, Francia e Italia hanno avuto nella prima fase della crisi economica (fino al 2011) un incremento della disoccupazione e un decremento della occupazione inferiore a due punti percentuali (tabella 8 e 9). Altri paesi, invece, quali Grecia e Spagna, hanno raggiunto un incremento della disoccupazione di 10 punti percentuali e una riduzione della occupazione di oltre 6 punti. In primo luogo, questa difformità dipende dalla diversa variazione del prodotto interno lordo, infatti questi paesi, e in particolare la Grecia (-8% tra 2008 e 2010), hanno registrato una riduzione del prodotto interno lordo maggiore degli altri stati sopra menzionati. Ma accanto a tale aspetto, decisamente rilevante, è possibile osservare che il primo gruppo di paesi è dotato di sistemi di integrazione del reddito in caso di sospensione o riduzione dell'orario di lavoro (*short time work arrangements*), mentre non si può dire lo stesso per Grecia e Spagna. Nel primo non esiste un sistema di quel tipo, mentre in Spagna in caso di riduzione dell'orario si ricorre al sistema della disoccupazione parziale.

Nella seconda fase della crisi (dopo il 2011), anche l'Italia ha visto peggiorare notevolmente il tasso di disoccupazione che nel 2014, arrivando al 12,7%, ha quasi raddoppiato il tasso del 2008 e il tasso di occupazione ridursi di oltre 3 punti percentuali nel 2013 rispetto al 2008 (quando fino al 2012 non aveva superato la riduzione di 1,9 punti). Questo andamento è stato causato da un decremento cumulato del prodotto interno lordo tra il 2010 e il 2013 del -2,2%, che si è a quel punto trasferito sull'occupazione, non potendovi più fare fronte con gli strumenti di integrazione del reddito in caso di sospensione o riduzione dell'orario di lavoro (*short time work arrangements*), ormai utilizzati per la loro durata massima.

---

<sup>14</sup> Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Short time working arrangements as response to cyclical fluctuation*, cit. 20.

Con riferimento al modello anglosassone, pur essendo stata rilevata una riduzione del prodotto interno lordo molto differente tra Irlanda (-7,5% tra 2008 e 2010) e Regno Unito (-3,5% tra 2008 e 2010), è possibile individuare per entrambi gli Stati un andamento della variazione degli indici del mercato del lavoro che rispecchia la variazione del prodotto interno lordo. Infatti, tra il 2008 e il 2010 l'Irlanda ha subito un incremento di 7,5 punti percentuali del tasso di disoccupazione, mentre il Regno Unito di 2,2, mentre il tasso di occupazione in Irlanda è sceso di 8 punti, mentre nel Regno Unito di 2 punti percentuali. L'ampiezza delle variazioni dei tassi commisurata alla dimensione della variazione del prodotto interno lordo evidenzia come l'occupazione sia abbastanza elastica rispetto alla variazione del prodotto interno lordo. Questo dipende anche dal fatto che non sono presenti meccanismi, come gli *short time work arrangements* che riducano l'effetto della variazione del prodotto interno lordo sull'occupazione.

A seguito delle osservazioni effettuate, il modello di welfare (tranne per Grecia e Spagna, a causa del forte decremento del prodotto interno lordo) pare essere riuscito a ridurre l'impatto della crisi sul mercato del lavoro, contenendone le variazioni negative sugli indici occupazionali. Si potrebbe ritenere che la ragione sia insita nella severità della legislazione di tutela dell'occupazione e in particolare di tutela contro i licenziamenti (tabella 2). Ma in realtà, anche se proprio Grecia e Spagna sono tra i paesi con i più elevati indici di severità della legislazione di tutela del lavoro, hanno subito un elevato decremento della occupazione<sup>15</sup>. Ciò che differenzia questi paesi dagli altri (Germania, Belgio, Austria, Francia e Italia) nell'ambito del modello di welfare, è l'assenza di un sistema di sospensione o riduzione dell'orario di lavoro con compensazione del reddito. Sembra allora proprio da ricercare in questo elemento, piuttosto che nella severità della legislazione, la ragione che ha consentito a quei paesi di welfare di riuscire a controllare la riduzione del tasso di occupazione e l'incremento di quello di disoccupazione.

Il caso italiano può essere una conferma ulteriore di questo fenomeno. Infatti, come già ricordato, nei primi anni della crisi l'Italia è riuscita a contenere l'incremento della disoccupazione e la riduzione dell'occupazione proprio grazie al sistema di sospensione o riduzione dell'orario di lavoro con compensazione del reddito. Ma,

---

<sup>15</sup> J. HEYES, P. LEWIS, *Employment Protection Under Fire: Why Labour Market Deregulation Will Not Deliver Quality Jobs*, Working Paper for SPERI Inaugural Conference, 16-18 July 2012, 20, evidenziano che la rigidità della legislazione di per sé può essere efficace nel contenimento della perdita di posti di lavoro soltanto in una prima fase della crisi.

come è noto, questi strumenti sono efficaci nel breve periodo, infatti con il protrarsi della crisi (a differenza degli altri Paesi – Germania, Belgio, Austria, Francia – i cui indici del prodotto interno lordo hanno superato quelli del 2008) non sono più riusciti a contenere gli effetti negativi sull'occupazione, determinando un incremento della disoccupazione e una riduzione dell'occupazione.

#### 4. LA VALUTAZIONE DEI MODELLI SOCIALI

Poiché i paesi appartenenti al modello di *flexicurity* (e in particolare la Danimarca) avevano buone performance nel periodo antecedente alla crisi, le istituzioni internazionali (per esempio OECD e Commissione europea) e molti commentatori ed esperti ritenevano che questo fosse il modello da seguire<sup>16</sup>. Si apprezzava in particolare l'obiettivo di garantire la sicurezza del reddito attraverso la tutela dell'occupazione, realizzata soprattutto grazie all'implementazione di efficaci politiche attive per il lavoro<sup>17</sup>. La Commissione europea stessa ha promosso questo sistema attraverso l'elaborazione della strategia europea della *flexicurity*, basata sulla flessibilità interna ed esterna, «accompagnata da una transizione sicura da un rapporto di lavoro ad un altro»<sup>18</sup>.

Al contrario, i modelli di welfare erano criticati per la loro impostazione basata sulla tutela del posto di lavoro<sup>19</sup> e sulla prevalenza delle politiche passive su quelle attive. Si segnalava anche un atteggiamento di sfavore verso strumenti di integrazione del reddito in caso di sospensione o riduzione dell'orario di lavoro per difficoltà aziendali (*short time work arrangements*). L'approccio critico verso questo modello sociale e gli strumenti ora citati è andato scemando, giacché si sono dimostrati efficaci

---

<sup>16</sup> Cfr. OECD, *Employment Outlook 2004*, cap. 2, cit. spec. 97-98; O. VAN VLIET, H.NIJOER, *Flexicurity in the European Union: Flexibility for Outsiders, Security for Insiders*, cit., 1, 14 e, *ivi*, la bibliografia cita; inoltre, cfr. Commissione europea, *Employment in Europe 2007*, Lussemburgo, 2007, 125 ss.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Towards Common Principles of Flexicurity: more and better jobs through flexibility and security*, COM(2007)359, 27 giugno 2007. I quattro elementi principali della strategia sono: forme contrattuali flessibili e affidabili, strategie integrate di apprendimento lungo tutto l'arco della vita, efficaci politiche attive del mercato del lavoro, sistemi moderni di sicurezza sociale.

<sup>19</sup> Cfr. J. HEYES, P. LEWIS, *Employment Protection Under Fire: Why Labour Market Deregulation Will Not Deliver Quality Jobs*, Working Paper for SPERI Inaugural Conference, 16-18 July 2012, 2, 20.

nella gestione della crisi<sup>20</sup>. Contemporaneamente, il modello di *flexicurity*, che ha mostrato maggiori difficoltà di fronte alla recessione<sup>21</sup>, non è più considerato il miglior modello sociale possibile<sup>22</sup>.

Gli autori che prima criticavano i sistemi di integrazione del reddito in caso di sospensione o riduzione dell'orario di lavoro hanno iniziato a considerarli persino strumenti di attuazione dei principi di *flexicurity*, poiché sono in grado di combinare flessibilità interna e sicurezza del reddito e del posto di lavoro<sup>23</sup>. Inoltre, si sono spinti ad affermare che un sistema che combini nelle diverse situazioni economiche strumenti di integrazione del reddito in caso di sospensione o riduzione dell'orario di lavoro (*short time work arrangements*) con indennità di disoccupazione è più equo ed efficace (per esempio con un livello maggiore di occupazione) rispetto ad un sistema basato esclusivamente sulle indennità di disoccupazione<sup>24</sup>.

## 5. UN PROCESSO DI CONVERGENZA

I modelli sociali hanno mostrato in passato e ancora presentano degli aspetti critici. I paesi del nord Europa si caratterizzano tradizionalmente per una elevata generosità in termini di durata e ammontare delle indennità di disoccupazione. Queste peculiarità non soltanto determinano una elevata spesa sociale, ma causano distorsioni

---

<sup>20</sup> Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Short time working arrangements as response to cyclical fluctuation*, cit., 15 ss. e COMMISSIONE EUROPEA, *Adapting unemployment benefit systems to the economic cycle, 2011*, Lussemburgo, 2011, 25.

<sup>21</sup> Questo viene affermato anche da O. VAN VLIET, H. NIJBOER, *Flexicurity in the European Union: Flexibility for Outsiders, Security for Insiders*, cit. 14, che sottolineano inoltre come gli Stati membri di fatto non abbiano riformato il mercato del lavoro nella direzione indicata dall'Unione europea, ma piuttosto abbiano seguito altre traiettorie.

<sup>22</sup> La EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS, *Flexicurity: perspectives and practice*, Dublino, 2010, 4, 7, richiama il dibattito relativo al fatto che la *flexicurity* rimanga un modello valido anche nella crisi economica

<sup>23</sup> Cfr., I. MANDL, J. HURLEY, M. MASCHERINI, D. STORRIE, *Extending flexicurity – The potential of short-time working schemes*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Lussemburgo, 2010.

<sup>24</sup> Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Short time working arrangements as response to cyclical fluctuation*, cit., 11.



del mercato del lavoro (trappola della disoccupazione e dell'inattività)<sup>25</sup>. Per questo motivo, a partire dagli anni Novanta del secolo scorso tali sistemi hanno subito una serie di interventi e modifiche<sup>26</sup>. La durata delle indennità di disoccupazione è stata progressivamente ridotta e i criteri di eleggibilità sono diventati più selettivi. In particolare, viene richiesto che il lavoratore sia disoccupato involontario, abile al lavoro, immediatamente disponibile a un nuovo lavoro e attivo nella ricerca di una nuova occupazione, oltre ad essere stato incrementato il periodo di anzianità contributiva richiesto come requisito<sup>27</sup>.

Queste nuove disposizioni hanno introdotto la condizionalità dei benefici alla partecipazione alle misure di politica del lavoro e alla accettazione di un lavoro congruo<sup>28</sup>. Inoltre, fondamentale per il loro funzionamento sono le sanzioni applicate in caso di violazione delle prescrizioni, consistenti nella sospensione o riduzione del beneficio, fino alla decadenza dal diritto<sup>29</sup>. Più recentemente, i paesi della *flexicurity* hanno ridotto ulteriormente la generosità dei loro sistemi di assicurazione contro la disoccupazione (pur rimanendo più generosi dei quelli dei paesi di welfare), riducendo ulteriormente la durata (per esempio la Danimarca nel 2010 ha ridotto la durata dell'indennità di disoccupazione da 4 a 2 anni)<sup>30</sup>.

I sistemi di welfare sono per contro tradizionalmente connotati da scarse misure di attivazione e di politica attiva del lavoro (soprattutto interventi formativi), nonché, in alcuni di essi come l'Italia, anche da inefficienti servizi pubblici per l'impiego per una adeguata implementazione delle politiche<sup>31</sup>. Questi paesi hanno allora adottato

---

<sup>25</sup> Per una definizione e gli effetti che determinano, cfr. K. STOVICEK, A. TURRINI, *Benchmarking Unemployment Benefit Systems*, cit., spec. 6-7, inoltre, si veda Cfr. OECD, *Benefits and Wages. OECD Indicators*, Parigi, 2007, 107.

<sup>26</sup> Cfr. OECD, *Benefits and Wages. OECD Indicators*, Parigi, 2002, 51 e OECD, *Benefits and Wages. OECD Indicators 2007*, Parigi, 2007, 178 ss.

<sup>27</sup> Cfr. OECD, *Eligibility Criteria for Unemployment Benefit*, in *Employment Outlook 2000*, Parigi, 2000, 129 ss.; COMMISSIONE EUROPEA, *Adapting unemployment benefit systems to the economic cycle, 2011*, cit., 11.

<sup>28</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Adapting unemployment benefit systems to the economic cycle, 2011*, cit., 11.

<sup>29</sup> Per un approfondimento sulle sanzioni in tale ambito, cfr. OECD, *Eligibility Criteria for Unemployment Benefit*, in *Employment Outlook 2000*, cit. 134 ss.

<sup>30</sup> Cfr. P.K. MADSEN, *Reagire alla tempesta. La flexicurity danese e la crisi*, cit., 85.

<sup>31</sup> Sull'efficienza dei servizi pubblici per l'impiego in Italia, anche in una prospettiva di evoluzione storica, si veda P. ICHINO, *Il collocamento impossibile – Problemi e obiettivi della riforma del mercato del lavoro*, De Donato, Bari, 1982; P. ICHINO, *La riforma del*

alcuni interventi tipici dei modelli di *flexicurity*, introducendo i criteri di eleggibilità elencati in precedenza, oltre alla condizionalità. Hanno inoltre tentato di incrementare i programmi di formazione per la riqualificazione dei disoccupati con l'obiettivo di aumentare la loro occupabilità. Analogamente, è aumentato l'impegno per migliorare i servizi pubblici per l'impiego perché potessero attuare in modo più efficiente le politiche attive e meglio supportare i disoccupati nella transizione occupazionale. In realtà, i paesi riconducibili ai modelli di welfare sono intervenuti anche sulle legislazioni nazionali in materia di lavoro introducendo elementi di maggiore flessibilità sia in uscita, rendendo meno severa la legislazione di tutela contro i licenziamenti, sia in entrata, favorendo il ricorso al lavoro temporaneo. Questa tendenza è registrata anche dall'indice OECD della tutela dell'occupazione, che evidenzia infatti un calo degli indicatori proprio per questi paesi.

*Tabella 10*

Paesi	Tutela contro licenziamenti individuali e collettivi		Regolazione del lavoro temporaneo	
	2008	2013	2008	2013
Portogallo	3,51	2,69	2,29	2,33
Italia	3,03	2,79	2,71	2,71
Germania	2,98	2,98	1,54	1,75
Belgio	2,95	2,95	2,14	2,14
Olanda	2,93	2,94	2,17	2,17
Francia	2,87	2,82	3,75	3,75
Grecia	2,85	2,41	3,17	2,92
Spagna	2,66	2,28	3,50	3,17
Austria	2,44	2,44	2,17	2,17

---

*collocamento*, in *Lavoro e relazioni industriali*, 1994, n. 3. 101ss.; più recentemente, P. ICHINO, *Collocamento: cosa cambia e cosa no*, in *lavoce.info*, 30 ottobre 2002; inoltre F. LISO, *Il collocamento ordinario da funzione pubblica a servizio. Appunti*, in AA.VV., *Rappresentanza, rappresentatività, sindacato ed altri studi*, CEDAM, 2005.

Fonte: OECD Indicators of Employment Protection, Annual time series data 1985-2013<sup>32</sup>.

Durante la recessione economica, è continuato questo processo di aggiustamento dei modelli sociali. Infatti, la crisi ha mostrato le criticità rispetto alle quali intervenire e in particolare è emersa chiaramente la necessità di strumenti che garantiscano la conservazione dei posti di lavoro per limitare le conseguenze economico-sociali della crisi. Alcuni paesi della *flexicurity* hanno, infatti, adottato misure che agiscono come «ammortizzatori» e sono volte a limitare i licenziamenti in caso di crisi economiche o momenti di difficoltà aziendale<sup>33</sup>. Questo è registrato anche dagli indici OECD che infatti per alcuni paesi aumentano, anche se leggermente, non solo con riferimento alla severità della tutela contro i licenziamenti, ma anche con riferimento alla regolamentazione in materia di lavoro temporaneo.

Tabella 11

Paesi	Tutela contro licenziamenti individuali e collettivi		Regolazione del lavoro temporaneo	
	2008	2013	2008	2013
Olanda	2,93	2,94	2,17	2,17
Svezia	2,52	2,52	0,79	1,17
Danimarca	2,28	2,32	1,79	1,79
Finlandia	2,17	2,17	1,88	1,88
Irlanda	1,98	2,07	0,71	1,21
Regno Unito	1,71	1,55	0,42	0,54

<sup>32</sup> A seguito della revisione degli indici, non è più calcolato l'indice sintetico che riassume i diversi indici specifici calcolati. Per questo motivo in questa tabella sono indicati separatamente gli indici relativi alla severità della tutela contro i licenziamenti e quella relativa alla legislazione in materia di lavoro temporaneo.

<sup>33</sup> Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Short time working arrangements as response to cyclical fluctuation*, cit., 21.

*Fonte: OECD Indicators of Employment Protection, Annual time series data 1985-2013*<sup>34</sup>

Benché i modelli di welfare fossero meglio attrezzati per gestire la crisi, si sono impegnati nell'incrementare la condizionalità dei trattamenti sociali, l'attivazione dei beneficiari e misure di formazione, nonché l'efficienza dei servizi per l'impiego.

In questo processo, ogni sistema ha acquisito alcuni elementi dell'altro modello sociale, in particolari quelli maggiormente funzionali ad affrontare e gestire la crisi. D'altra parte, considerando che i modelli sociali devono avere la presunzione di riuscire ad essere efficienti nelle diverse congiunture economiche, sembra del tutto ragionevole che essi debbano combinare e bilanciare i diversi elementi tipici di ciascuno modello.

Silvia Spattini  
Direttore e ricercatore di ADAPT  
([www.adapt.it](http://www.adapt.it))  
[silvia.spattini@adapt.it](mailto:silvia.spattini@adapt.it)

---

<sup>34</sup> A seguito della revisione degli indici, non è più calcolato l'indice sintetico che riassume i diversi indici specifici calcolati. Per questo motivo in questa tabella sono indicati separatamente gli indici relativi alla severità della tutela contro i licenziamenti e quella relativa alla legislazione in materia di lavoro temporaneo.

## RECENSIÓN

*Por Martín Godino Reyes, Socio Director Sagardoy Abogados*



### **EL DERECHO DEL TRABAJO A MIS 80 AÑOS**

por *Juan Antonio Sagardoy Bengoechea*

*Luis Enrique De la Villa Gil*

Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2015

#### **Una vida de amistad alrededor de la norma laboral**

Los Profesores Juan Antonio Sagardoy y Luis Enrique de la Villa son amigos desde siempre. Su amistad se ha fraguado sobre una biografía académica que tiene muchos paralelismos. Los dos accedieron a la Cátedra del Derecho del Trabajo bajo el consejo y la sabiduría de su maestro, D. Gaspar Bayón, del que, según ellos mismos cuentan, aprendieron derecho, pero también una forma de pensar y de comportarse, que no es nueva pero a la que cuesta encontrar seguidores fieles, y que se basa en el respeto al rigor científico en la interpretación del derecho, la tolerancia, quizá también el aprecio por las ideas de los demás, por distintas que sean de las propias o precisamente porque lo son y la austeridad en la forma de vivir, que es una forma sublime de respeto a los demás.

Los dos autores cimentaron su amistad también en un camino poco transitado al iniciar su andadura profesional: el de los profesores universitarios que son capaces de aunar el rigor científico propio de su condición académica, y su fruto de dedicación indeclinable a la transmisión del conocimiento a través de la enseñanza, la investigación y la divulgación, con su intensa participación en el derecho vivo del trabajo; el de quienes a través del ejercicio continuado de la abogacía toman el derecho como instrumento de búsqueda de la justicia, en la forma que corresponde a los abogados, defendiendo los legítimos intereses de sus clientes.

Y junto a vidas académicas y profesionales paralelas, Juan Antonio Sagardoy y Luis Enrique de la Villa, como sabemos quienes hemos disfrutado y seguimos haciéndolo de su maestría, directa y diariamente del primero y de forma discontinua pero permanente a través de una enorme admiración por el segundo, han sabido disfrutar de una amistad inquebrantable forjada en el entusiasmo común por la vida, que sigue intacto a sus ochenta años, los de cada uno de ellos y los que

han ganado sabiendo aprovechar cada excusa, da igual un Congreso que una comida o un viaje de los innumerables que han hecho juntos, para hablar de todo, disfrutar de todo, compartir los éxitos o llorar los fracasos.

Para celebrar sus lúcidos y extraordinarios ochenta años de vida Luis Enrique de la Villa y Juan Antonio Sagardoy nos han regalado un libro, o mejor dos editados en uno solo, que son un deleite para el lector y que todo laboralista debería leer para entender por qué lo es. Los autores hacen una reflexión histórica y actual sobre el Derecho del Trabajo, tomando como línea del tiempo la de su propia vida. Las preguntas sobre la razón del Derecho del Trabajo, su atormentada evolución histórica en su poco más de siglo de vida, las causas por las que sigue siendo imprescindible hoy como instrumento de paz y equilibrio social, pero también las preguntas sobre las incertidumbres que se ciernen sobre el propio trabajo del hombre que sirve como objeto de regulación, aparecen analizadas y contestadas en el libro reseñado.

Naturalmente, cada autor es fiel a su estilo. Juan Antonio Sagardoy aborda, junto a su visión histórica culminada con una valoración ponderada y sin estridencias de las últimas reformas laborales, una luminosa excursión por temas que siempre le han preocupado y de actualidad permanente. La figura del empresario y la de los sindicatos, cara y envés de una relación conflictiva pero sobre cuya convivencia se funda la existencia del Derecho del Trabajo, son diseccionadas por el Profesor Sagardoy para revelar su importancia y su crecientes dificultades, sin embargo, para encontrar el aprecio y el reconocimiento social, tan necesario como justo. Luis Enrique de la Villa nos regala, al hilo de la evolución del Derecho del Trabajo, una demostración de erudición, relacionando los episodios y cambios en la disciplina con los correlativos que se han producido en la historia del pensamiento, sobre todo europeo, y las turbulencias políticas del siglo XX. Y por supuesto, como gusta tanto al autor, esa visión es compatible con una deliciosa sucesión de referencias poéticas que enmarcan siempre de forma ajustada las distintas etapas del camino.

En fin, libro imprescindible, cuyo valor completan dos magníficos prólogos de los Profesores Alfredo Montoya y Carlos Palomeque, que es un bálsamo de certezas en tiempos de turbulencia. Al menos la certeza de que el Derecho del Trabajo, vivido y visto desde los ochenta años de los autores, sigue siendo una atalaya privilegiada y necesaria para defender la paz y la justicia social, sin las que el hombre perdería su dignidad.

Martín Godino Reyes  
Socio Director Sagardoy Abogados  
[mgr@sagardoy.com](mailto:mgr@sagardoy.com)

## BOOK REVIEW

*By Esperanza Macarena Sierra Benítez, University of Seville*



### **TRANSNATIONAL LABOUR LAW**

by: *Antonio Ojeda Avilés*

Wolters Kluwer, New York, December 2014

ISBN 9041158588, ISBN 13: 9789041158581

344 pp. Hardcover

Professor Ojeda Avilés' work "Transnational Labour Law", published by Wolters Kluwer, New York December 2014, is the revised version of a book originally published in Spanish by Tirant lo Blanch Publications in 2013. Although recently retired from teaching duties at the University of Seville, Professor Ojeda has not retired from the field of research that has earned him a reputation both nationally and internationally. This book is the result of a decentralised international work-chain, involving the use of cross-border electronic media and the Internet, characteristic of the globalised activities of today's major publishing houses, such as Wolters Kluwer.

This work examines International Labour Law from a previously unexplored viewpoint: the transnational nature of workers problems in relation with employers at a supranational level. This is an important aspect as the author points out in his preface, given that "the transnational context implies a horizontal view of the global instruments, something quite different from the international view as synonymous with 'inter-state'". Transnational Law is different from Private International Law, since the former takes into account the leading role of multinational companies and new forms of private regulation covering economic and production relations. Transnational Law covers the legal jurisdiction of multinationals and their means of interaction with international subjects, to which we must add the enormous rise in international trade unionism.

The author outlines the three areas of analysis of this work, each with a differentiated treatment: a) ILO Conventions and specialized committees on the implementation of standards; b) European Union Directives, Regulations, tripartite social dialogue and other institutions; and c) the broad deregulated and anomic state that nevertheless is beginning to take on some type of regulation.

The work is divided into eleven well-written chapters, each of them with a valuable educational content. For instance, we find countless summaries of relevant court judgments or milestones that add a rich pedagogical value to each chapter. It is a work that exudes the experience and investigative wisdom of this Professor of Labour Law and Social Security who owns well-deserved international recognition.

The chapters are: 1) Labor Law and transnational scope of application; 2) Conflict-of-law rules in Labour Law; 3) European Union conflict rules; 4) Transnational rules on employment relations (I); 5) Transnational rules on employment relations (II); 6) Fundamental transnational rights in employment relationships; 7) Company crisis and offshoring; 8) Participation of employees in business management; 9) Transnational collective bargaining; 10) Transnational collective conflicts; and 11) Corporate social responsibility and codes of conduct.

Professor Ojeda has taught "European Community Social Law" for the *Degree in Labor Relations and Human Resources*, and "Transnational Labour Law" for the *Masters in Labour Sciences*, both at the Faculty of Labour Sciences at the University of Seville. I have had the opportunity of sharing the teaching of these two subjects with him during the last two years of his career, and have always greatly appreciated his wise and generous advice.

This work has been the primary reference tool in studies of the above mentioned subjects, European Community Social Law and Transnational Labour Law. Available now in English, the presentation is found in two of the most universal languages, that of Cervantes and that of Shakespeare, and who knows if also in the near future the language of Confucius. I highly recommend it to Labour Law professionals and scholars alike, and wish you all an enjoyable read.

Esperanza Macarena Sierra Benítez  
University of Seville  
emsierra@us.es



# **BARÓMETRO**

# EL MERCADO DE TRABAJO ANTES Y DESPUÉS DE UNA RECESIÓN

PABLO GIMENO DÍAZ DE ATAURI

*Profesor Visitante-Lector de Derecho del Trabajo  
y de la Seguridad Social  
Universidad Carlos III de Madrid*

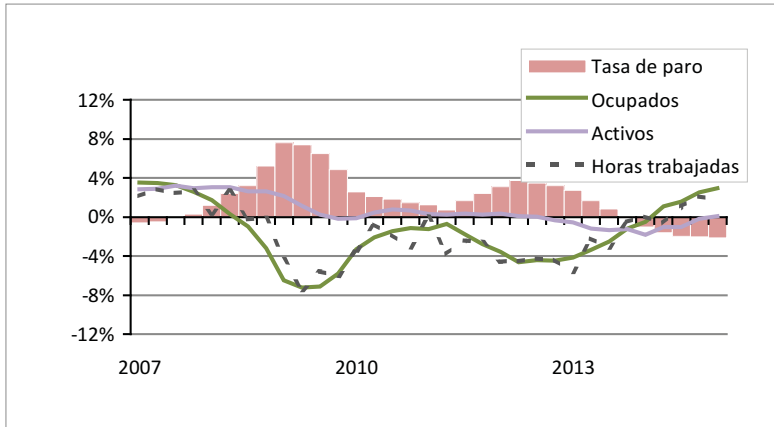
## 1. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Como se ha señalado en anteriores barómetros, el mercado de trabajo, como la economía española, empieza a dar señales de recuperación. El Gráfico 1 permite ver con claridad cómo son ya seis los trimestres consecutivos en los que ha descendido la tasa de paro en términos interanuales (es decir, comparándola con el mismo periodo del año anterior). Aunque durante la mayor parte de ellos esta caída de paro se veía reforzada por la minoración de la población activa, el último dato disponible –primer trimestre de este año 2015– ya muestra un crecimiento tímido pero positivo de esta variable, lo que no ocurría desde el tercer trimestre de 2012. De este modo, el número de puestos de trabajo ha crecido por cuarta vez consecutiva, y a un ritmo creciente: en el primer trimestre de este año había un tres por ciento más de ocupados que en el mismo periodo de 2014, un aumento desconocido en nuestra economía de desde 2007.

---

<sup>1</sup> Este trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación (DER2012-33178) “Evaluación sustantiva de las reformas laborales: una nueva metodología interdisciplinar”, dirigido por el profesor Jesús R. Mercader Uguina y financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad en el Plan Nacional de I+D+I.

**Gráfico 1: Variación porcentual interanual de ocupados y activos y variación interanual de la tasa de paro**



*Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Población Activa (Instituto Nacional de Estadística) y de Contabilidad Nacional ofrecidos por el Ministerio de Economía y competitividad*

Es cierto que, como algunos analistas han señalado, el incremento del tiempo parcial y las herramientas de flexibilidad que permiten reducir temporal o permanentemente las horas de trabajo pueden estar maquillando este dato, a través de un cierto “reparto” del empleo. Para controlar ese efecto, en el mismo Gráfico 1 se presenta, en forma de línea punteada, la variación porcentual interanual del total de horas trabajadas en la economía. De ese modo, puede apreciarse como, por una parte, es cierto que la cantidad de trabajo que está utilizando la economía crece más lentamente que la ocupación. De hecho, la variación interanual alcanzó valores positivos un trimestre más tarde. Sin embargo, sigue siendo cierto que en el mercado de trabajo ha comenzado a darse una recuperación, pues en el primer trimestre de 2015 se utilizó un 1,8 por ciento más de horas de trabajo (asalariado o por cuenta propia) que en el mismo periodo del año anterior. El hecho de que el crecimiento sea inferior que en el trimestre anterior (comparando los últimos de 2014 y 2013, la variación fue del 2,1 por ciento) no tiene especial relevancia, pues como se observa en toda la serie, la senda de esta variable tiende a tener fluctuaciones sobre la tendencia.

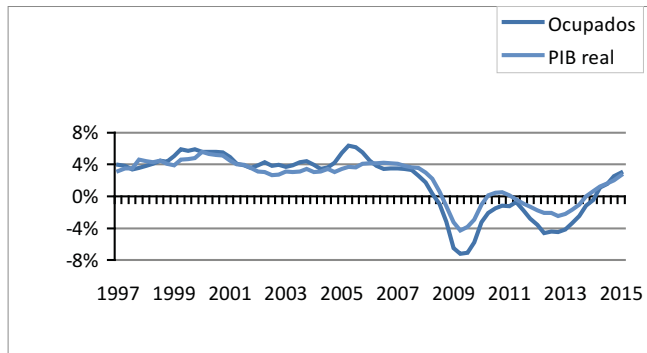
De esta forma, puede afirmarse que la senda que tomó el empleo desde principios de 2013 ha alcanzado ya cotas positivas. Lo que inicialmente era una cada vez menor destrucción de puestos de trabajo se ha convertido ya en una

efectiva creación de los mismos. Aceptada pues la premisa de que el mercado de trabajo está saliendo de la profunda crisis que ha sufrido en los últimos años, cabe preguntarse si estamos en un mundo (laboral) distinto que el que existía antes de que la quiebra de Lehman Brothers encendiera la mecha que hizo estallar nuestro mercado de trabajo.

El mercado de trabajo español ha sido acertadamente calificado como “bulímico”, una afortunada expresión de Dolado Lobregad recientemente galardonado con el premio Jaume I de economía. Es capaz de “ingerir” cantidades sorprendentemente grandes de trabajadores en periodos muy cortos, pero con la misma velocidad los expulsa.

Una visión panorámica de las dos últimas décadas (Gráfico 1) muestra que, efectivamente, España tiene una gran capacidad de creación de empleo. Pese a que la creencia de que España necesita –o necesitaba– crecer el tres por ciento para crear empleo está comúnmente extendida, el gráfico demuestra el error de esta afirmación. No se trata de una falsedad, sino simplemente de que quienes hacen tal aseveración ignoran el efecto de la inflación. Así, en términos reales –en la figura se toma la serie del PIB a precios constantes de 2010–, entre 1995 y 2008<sup>2</sup> la economía creció a un ritmo medio del 3,4 por ciento anual, mientras que el empleo lo hizo a un ritmo del 4 por ciento. Evidentemente, si la productividad de cada trabajador se mantiene constante, es necesario que el PIB nominal aumente más que la inflación para que se genere empleo.

**Gráfico 2: Variación porcentual interanual del número de ocupados y del PIB real**



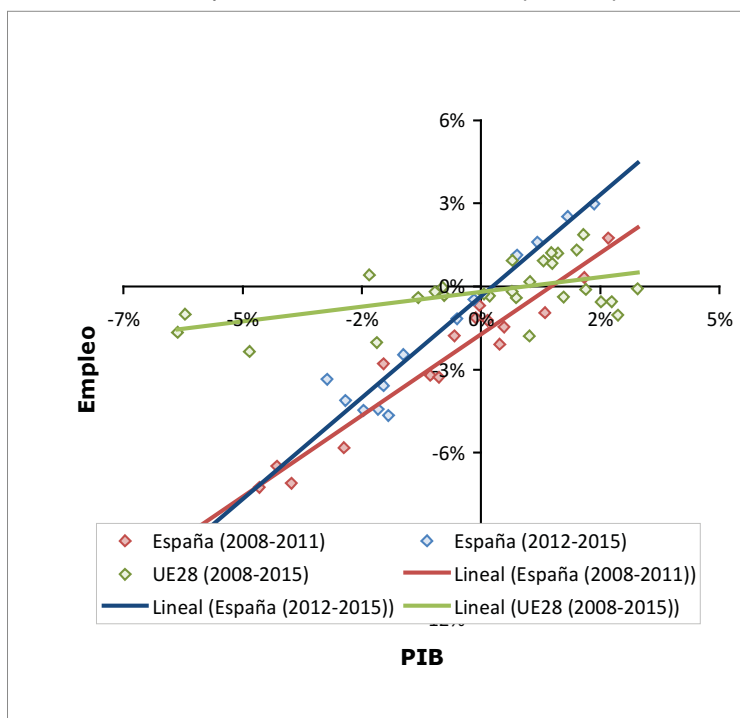
*Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística y del Ministerio de Economía y Competitividad*

<sup>2</sup> Se toma 1995 como periodo de partida porque es hasta donde llegan las series homogéneas. El punto final, 2008, responde al inicio de la crisis económica.

El elemento característico de nuestra economía, por tanto, es la fuerte interrelación entre PIB y número de ocupados. Aunque esto pudiera parecer lógico, una visión comparada muestra que no es así. En la mayor parte de los países de nuestro entorno los niveles de empleo se mantienen en una senda más o menos constante a pesar de que haya variaciones cíclicas de la economía. Dicho de otro modo, el mercado laboral español no ha sido capaz de adaptar las condiciones de trabajo a las diferentes coyunturas económicas. De esta forma, en lugar de ajustarse el tiempo de prestación de servicios o la remuneración de los factores de producción, el efecto principal ha sido la expulsión de empleados de las empresas cuando han venido tiempos de recesión y la contratación masiva en épocas de bonanza.

En este sentido, el Gráfico 2 resulta ciertamente ilustrativo. Aunque su lectura pueda exigir un cierto esfuerzo al lector no acostumbrado a los gráficos de dispersión, las conclusiones que pueden extraerse merecen la dedicación. El concepto de “elasticidad” no es más que la medición de la respuesta de una variable ante el cambio de otra, sin que ello implique necesariamente que exista una relación de causalidad directa entre ambas. En el caso de la figura, se han representado las variaciones porcentuales interanuales del PIB (en el eje horizontal) y las del empleo (en el eje vertical). Si el nivel de empleo fuera totalmente independiente del curso de la economía, los puntos representarían una nube difusa. Por el contrario, si hubiera una relación estricta, se mostrarían en una alineación perfecta. La línea que se presenta para cada una de las tres series es lo que en términos matemáticos se denomina “regresión lineal”, que no es otra cosa que la recta que mejor explica cómo se distribuyen los puntos.

Gráfico 3: Elasticidad del empleo frente al Producto Interior Bruto (2008-2015)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística y del Ministerio de Economía y Competitividad

Hechas estas aclaraciones introductorias, ya es posible explicar la información que se presenta. En la figura aparecen datos para el conjunto de la Unión Europea y para España durante la crisis, distinguiendo dos periodos dentro de nuestro país. En el caso de la UE, la correlación entre ambas variables es muy débil, y por ello la línea de tendencia es prácticamente horizontal; en promedio, por cada punto porcentual (1%) que cambia el PIB real, el empleo sólo se ve afectado en un 0,24 por ciento. Además hay mucha variabilidad, de modo que sólo un 28 por ciento de la variabilidad (al alza o a la baja) del empleo puede explicarse por el agregado macroeconómico.

Para España se ha optado por presentar por separado la información relativa a los dos gobiernos que han tenido el poder durante la crisis, para así poder valorar

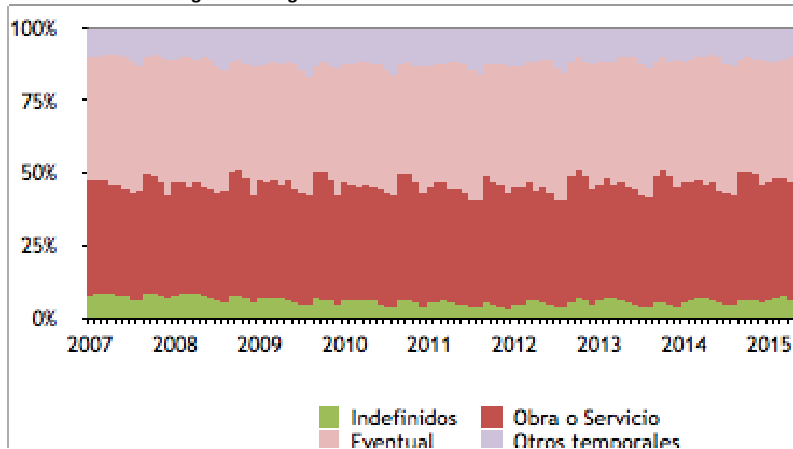
los cambios que se han producido. Hay que tener en cuenta que no se trata sólo de un cambio de color político, sino que en febrero de 2012 se aprobó una “agresiva” reforma laboral –en palabras del Ministro de Economía y Competitividad– que entre sus objetivos incluía fomentar la flexibilidad interna como alternativa a la externa. El éxito de esta reforma habría supuesto que los datos a partir de ese momento se “aplanaran” en el gráfico, mostrando un mapa de puntos más parecido al europeo. Sin embargo, este efecto no parece haberse producido. En la primera parte de la crisis, bajo el mandato socialista, la ocupación crecía (o caía) un 1,3 por ciento por cada 1 por ciento de mejora (o empeoramiento) del PIB. Desde el año 2012 hasta 2015, en término medio esa relación ha sido de 1,6. Esto significa que el mercado de trabajo parece ser más volátil, más sensible, a los cambios económicos, que es precisamente lo contrario a lo que se pretendía. En todo caso, la estadística que indica cómo explica una variable a la otra se mantiene por encima del noventa por ciento en ambos periodos. La respuesta del empleo al PIB es prácticamente automática, antes y después de las reformas.

En relación a la distancia que separa a la línea del eje horizontal en el cero, esto es, cuanto empleo se destruye cuando la economía está estancada (ni crece ni decrece), se relaciona con el crecimiento de la productividad por ocupado. Una distancia elevada supone que el crecimiento del PIB se justifica por una mayor producción por trabajador, de modo que son necesarias menos personas para producir lo mismo. El acercamiento que presenta la línea azul en el gráfico no es, por tanto, una buena noticia.

La primera impresión, efectivamente, no resulta particularmente positiva. Para completar este mapa, y antes de analizar los “fotogramas” o “fotos fijas” del mercado de trabajo español actual con el inmediatamente anterior a la crisis, resulta de interés presentar algunos elementos adicionales de la “película” esta recesión.

En particular, y dado que nos hemos referido a la “bulimia” del mercado, resulta de interés apuntar a los elementos a los que suele atribuirse –probablemente con razón– mayor responsabilidad en este sentido. Estos se refieren, como no puede ser de otro modo, tanto a la entrada como a la salida del mercado de trabajo.

Gráfico 4: Contratos registrados según modalidad de contratación



Fuente: Elaboración propia con datos del Servicio Público de Empleo Estatal

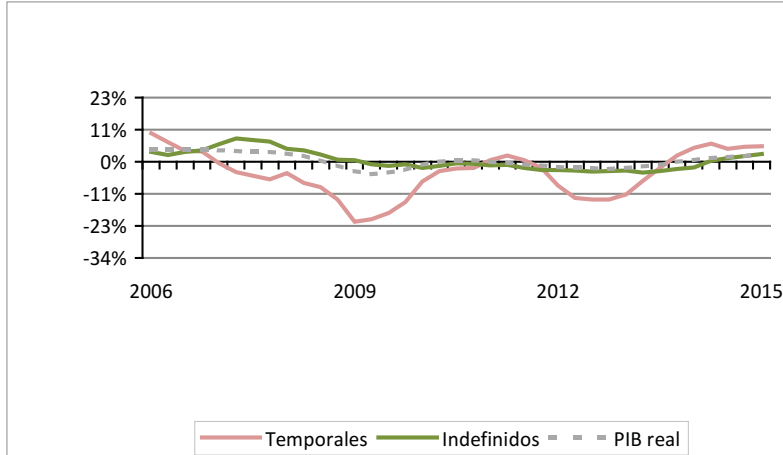
En España, en el año 2007 se registraron en los servicios públicos de empleo 17.719.898 contratos iniciales de trabajo, de los cuales un 92,6% fueron temporales. El año pasado (2014), esta cifra fue algo menor (16.312.580) aunque se mantiene una tendencia creciente en los últimos años, desde que en 2009 “sólo” se firmaran 13,5 millones de contratos de trabajo. Si se tiene en cuenta que con la fuerte destrucción de empleo que ha sufrido España en los últimos años el número de puestos de trabajo asalariado es notablemente menor que en 2007, es fácil entender que la rotación es incluso mayor que antes de la crisis. La comparación del número de contratos con el de afiliados a la seguridad social por cuenta ajena nos muestra que en promedio se han registrado 1.219 contratos por cada mil trabajadores en activo.

Lógicamente, si dispusiéramos de datos desagregados se observaría una distribución bimodal. La gran mayoría de trabajadores, que son indefinidos, no habrán firmado ningún contrato, mientras que los trabajadores temporales habrán tenido muchos contratos en un mismo año. Aunque más adelante se prestará una atención más detallada a la composición del trabajo temporal, puede adelantarse ya, como visiblemente presenta el Gráfico 4, que los patrones no se han alterado sustancialmente. Pese a la frecuencia del argumento del “excesivo número de contratos”, lo cierto es que la gran mayoría se concentran en dos modalidades: la obra o servicio determinados y los eventuales.



El Gráfico 5 muestra con claridad cómo esta flexibilidad en la entrada, con un elevadísimo número de contratos tiene importantes consecuencias. En la mencionada figura puede verse cómo el empleo indefinido se ha mantenido más estable en términos relativos, en una senda mucho más próxima a la evolución del PIB, mientras que durante los peores momentos de la crisis se ha llegado a destruir en términos interanuales un veinte por ciento del empleo temporal existente. En la actualidad, con un crecimiento del PIB que en términos interanuales se acerca al tres por ciento, el fenómeno es el contrario: mientras que el número de personas con contrato indefinido crece casi a idéntico ritmo que la economía, la tasa de crecimiento de los contratados temporales es de algo más del doble.

**Gráfico 5: Variación del empleo temporal e indefinido**



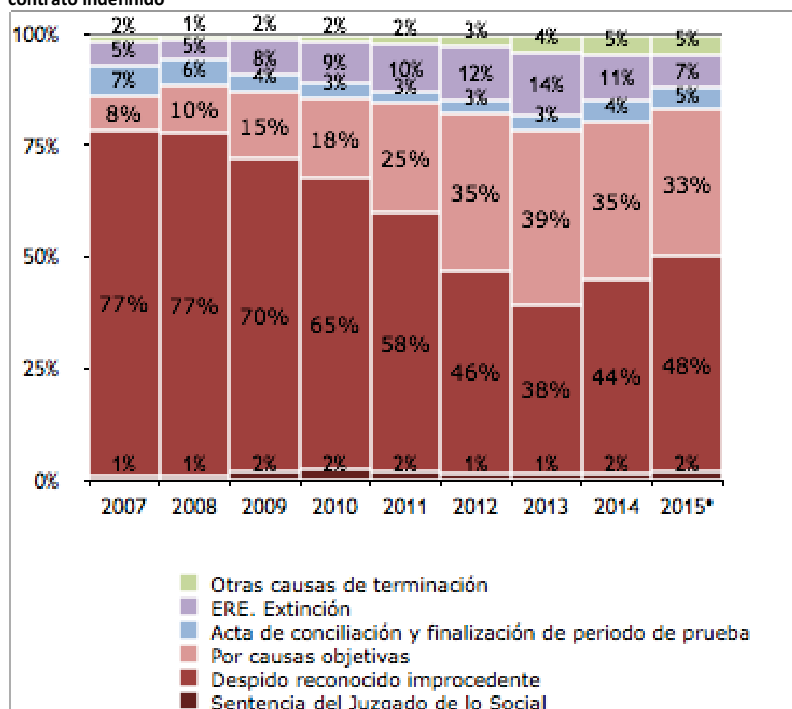
*Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Población Activa y contabilidad nacional*

El hecho de haber una fuerte contratación temporal, sin embargo, no significa que el contratado indefinido esté totalmente blindado. La reducción de puestos de trabajo indefinidos, aunque menos pronunciada, también se ha dado. En el primer trimestre de 2014, momento en el que se alcanzó el mínimo de empleo asalariado durante la crisis, se habían destruido casi 680 mil puestos de trabajo indefinidos por 2,24 millones de temporales.

La salida del mercado de trabajo, por tanto, no puede considerarse como imposible o excesivamente rígida, sin perjuicio de la postura que se pueda mantener acerca de si el coste del despido es elevado o reducido. En el Gráfico 6 se

presenta la forma en la que los trabajadores indefinidos pierden su empleo, medido a través de los registros públicos existentes para el acceso a la prestación contributiva por desempleo. En la figura puede observarse con claridad, en primer lugar, como la vía fundamental de ajuste del empleo indefinido es el despido individual. Pero es que dentro de este, tiene un peso muy significativo el llamado despido “expres”. Pese a que la exposición de motivos del RD-L 3/2012 y la ley de igual número y denominación expresamente consideran que mediante sus disposiciones se logra la supresión de esta figura, la realidad se muestra tozuda. Es cierto que ha crecido notablemente el número de despidos por causas objetivas, pero aquellos en los que inmediatamente el empresario reconoce la improcedencia no han desaparecido. De hecho, tras una inicial caída drástica –entre el año anterior y posterior a la reforma se pasó de un 58% a un 38%– en los últimos años parece repuntar.

**Gráfico 6: Acceso a la prestación por desempleo de trabajadores procedentes de la extinción de un contrato indefinido**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Los datos de 2015 se refieren sólo a los primeros cuatro meses del año.

De esta forma, una importante proporción de los casos en los que los empresarios que operan en nuestro mercado de trabajo deciden prescindir de trabajadores indefinidos lo hacen renunciando ab initio a los cauces legales. Ello no quiere decir que actúen necesariamente con conciencia de ilegalidad, sino que prefieren la seguridad jurídica de una indemnización algo más alta. La alternativa es una situación de incertidumbre, asociada a costes legales que pueden, en ocasiones, superar la propia diferencia de indemnizaciones.

En definitiva, y volviendo al punto que aquí interesa, existe aún otra forma más rápida y ágil de prescindir de trabajadores indefinidos, que es el pago de la indemnización de 33 días de salario por año de servicio, algo menos del triple de la

que corresponde a un trabajador temporal. Existe, por tanto, una vía fácil para la salida tanto de trabajadores temporales como indefinidos; en los primeros reforzada por una ausencia de causalidad real –resulta ingenuo creer que hay más de un millón de actividades al mes que cumplan los requisitos exigidos para los contratos de obra o los eventuales en plena crisis– y en los segundos por la posibilidad de extinción sin justificar los motivos. Las sucesivas reformas, pese a sus declaradas intenciones, no parecen haber acabado con esta tendencia.

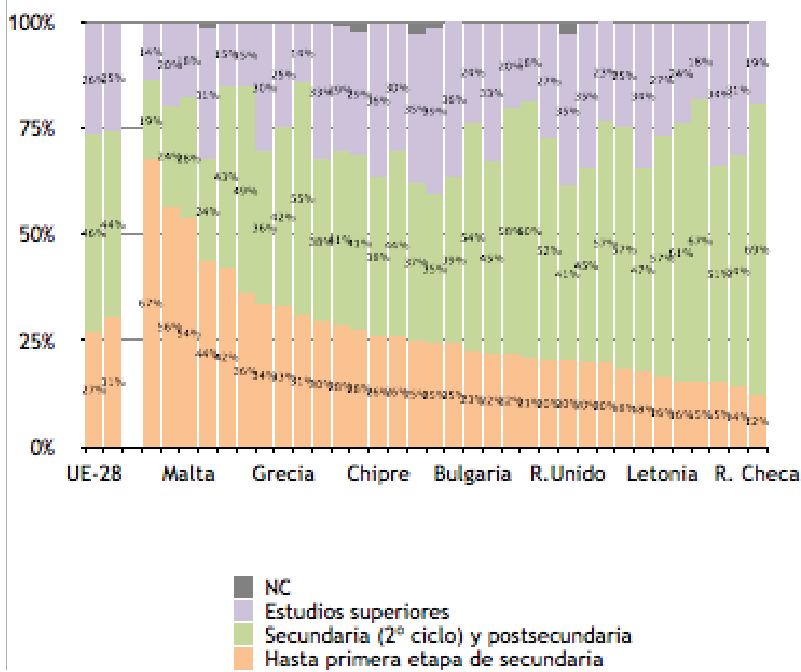
Los datos presentados, por el contrario, lo que muestran es que la contratación temporal sigue siendo la vía preferida para el crecimiento, y que el despido de los trabajadores indefinidos resulta ahora más barato, al facilitarse notablemente con una definición más generosa de las causas para la extinción del contrato de trabajo por causas objetivas.

## **2. CARACTERÍSTICAS DE LOS TRABAJADORES Y SUS PUESTOS DE TRABAJO**

### **2.1. FORMACIÓN Y CUALIFICACIÓN DE LOS OCUPADOS**

La sociedad española presenta una distribución de sus ciudadanos en función del nivel formativo ciertamente sorprendente si se compara con nuestro entorno. El Gráfico 7 muestra, por una parte, que sólo dos países de la Unión Europea –en la figura también aparece Turquía– tienen un porcentaje mayor de población cuyo máximo nivel de estudios es la educación secundaria básica o inferior. Este elemento podría indicar –e indica– una baja cualificación de gran parte de la población (un 44%, frente al 27% de toda la Unión Europea), pero no es esto lo que resulta más anómalo. Lo sorprendente es que el porcentaje de personas que tienen estudios superiores es también superior al de la media europea; de hecho, España es el décimo país de la Unión Europea por población con estudios universitarios. De este modo, es junto a Luxemburgo, el único país en el que hay más universitarios que personas con estudios intermedios.

Gráfico 7: Población entre 15 y 64 años por nivel formativo (2014)



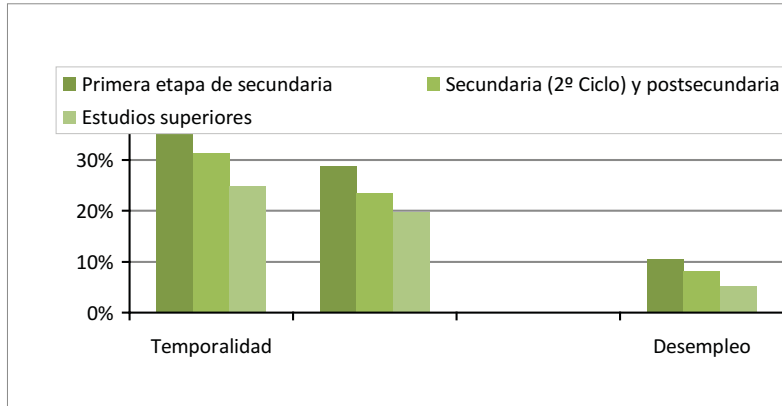
Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat

Esta peculiar estructura social es uno más de los factores que potencian la bulimia de nuestro mercado de trabajo, pues la cualificación incide de forma notable tanto en los niveles de empleo como en la estabilidad del mismo. El Gráfico 8 muestra con claridad cómo el desempleo –estando en niveles elevados para todos los colectivos– es muchísimo más bajo para quienes han cursado estudios superiores, que también presentan menores tasas de temporalidad.

En relación a esta última, lo cierto es que la crisis no parece haber tenido un efecto significativo en la incidencia relativa de la contratación no permanente por nivel formativo. Si los trabajadores con cualificación más baja padecían este tipo de contrato un 51% más que los más formados en 2007, hoy lo hacen en un 46%. En lo que tiene que ver con el empleo, sin embargo, el efecto sí que se aprecia con cierta claridad. Así, en 2007 la tasa de paro de quienes tenían como mucho la primera etapa de la educación secundaria “sólo” duplicaba la de aquellos que habían cursado estudios superiores. En la actualidad esta relación es ciertamente

mayor (2,6 veces). De esta forma, mientras que en la categoría más baja uno de cada tres trabajadores están desempleados, la proporción cae a uno de cada ocho entre los titulados superiores.

**Gráfico 8: Tasas de paro y temporalidad por máximo nivel de estudios superados**



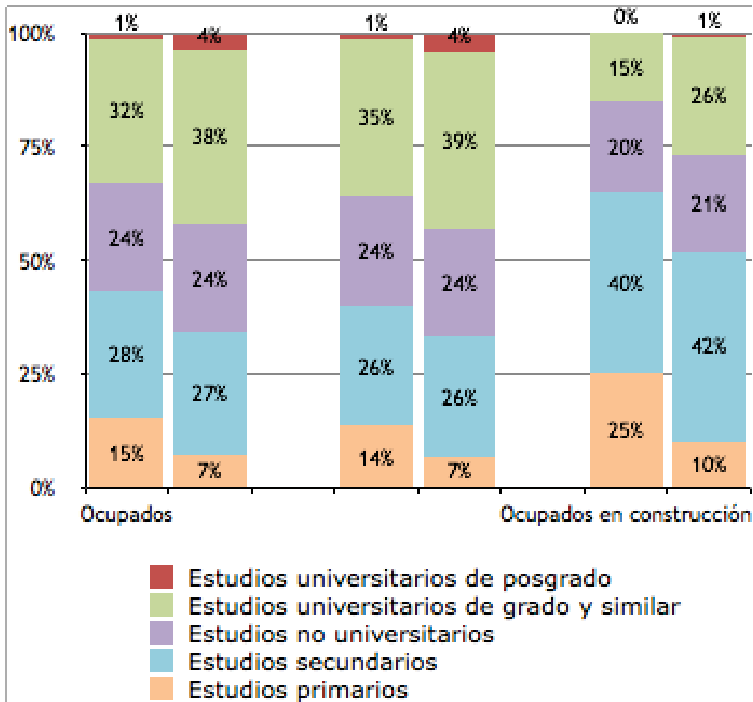
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Población Activa

Las consecuencias de todos estos datos se dejan ver, como no podría ser de otra manera, en la composición del mercado de trabajo. El Gráfico 9 muestra la composición de la población ocupada entonces y ahora. Las primeras dos columnas presentan un panorama general, en el que se aprecia con claridad un fuerte aumento de los trabajadores ocupados que tienen estudios universitarios. En el extremo opuesto, se reduce el porcentaje de personas que, teniendo una ocupación, no han superado estudios superiores a la primaria. En este grupo se aglutinan, por tanto, dos factores. En primer lugar, la reducción de este colectivo se produce, en general, por la propia evolución del sistema educativo. Así, debemos pensar que un 56% de los nacidos entre 1943 y 1947 –que en 2007 tenían entre 60 y 64 años– no había cursado más estudios que los primarios (o inferiores), mientras que este porcentaje se ha reducido al 6% entre los nacidos entre 1991 y 1995 –entre 11 y 16 años en 2007.

Sin embargo, debe hacerse notar un segundo factor: la mayor capacidad para encontrar o conservar un empleo de quienes están más cualificados. Así, se ha incrementado de manera muy significativa el peso de los universitarios en la población ocupada, especialmente en lo que se refiere al postgrado en sus distintas facetas. Si en el año 2007 apenas suponía el 1,2% de quienes se encontraban ocupados, hoy roza el 4%.

Una primera explicación posible a este fenómeno podría encontrarse en el hecho de que gran parte de la destrucción del empleo de los últimos años se ha producido en el sector de la construcción. Sin embargo, aun considerando el resto de sectores económicos, este efecto persiste con claridad.

Gráfico 9: Distribución de los ocupados por nivel formativo



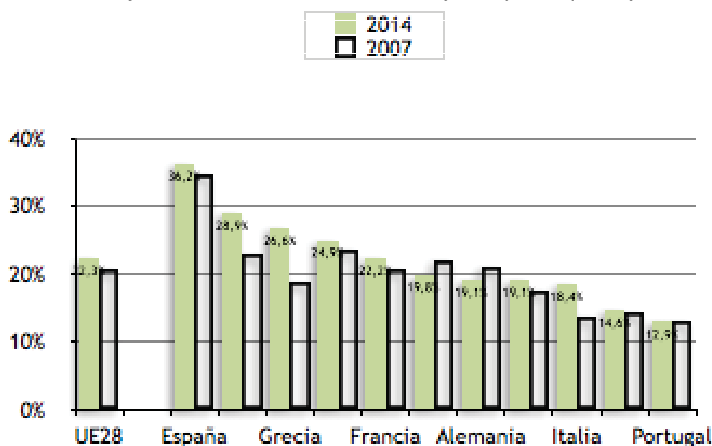
Fuente: Elaboración propia con datos de la EPA

En todo caso, es preciso destacar que esta evolución no es intrínsecamente positiva, en el sentido de que la mayor cualificación de los trabajadores no conlleva automáticamente una estructura productiva basada en el conocimiento y el saber técnico. De hecho, lamentablemente, los datos muestran que España es un país con un elevadísimo número de trabajadores sobrecualificados para el puesto que desempeñan. Siguiendo la metodología utilizada por el último informe del Banco de España, podemos calificar como tales a quienes, habiendo superado estudios universitarios, ocupan un puesto de un nivel ISCO (International Standard Classification of Occupations) de cuatro o superior.

Conforme a esta definición, tal y como se presenta en el Gráfico 10, un 36% de los trabajadores españoles con estudios universitarios desarrollan en su actividad profesional un puesto de trabajo que no requiere la cualificación de la que disponen, lo que hace de España un país extremo en este aspecto. Este dato tiene una doble posible valoración. Con carácter negativo, nuestro mercado de trabajo está infrautilizando recursos (intelectuales) de los que dispone para generar valor, al emplear a trabajadores en tareas que requieren de menos conocimientos de los que tienen. Por otra parte, este hecho implica un amplio potencial de crecimiento de empleo de calidad, con mayor valor añadido.

En todo caso, debe tenerse en cuenta que mientras nuestras empresas no modifiquen las estructuras productivas –o en tanto que no entren nuevas empresas de alto capital humano– el derroche es doble, pues con un amplio sistema de educación pública superior, son muchos los recursos que se han destinado a formar trabajadores que después no generarán para la sociedad (ni para ellos mismos) el valor añadido que debería aportar la educación superior.

Gráfico 10: Porcentaje de universitarios sobre cualificados para el puesto que ocupan



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat. Para las definiciones, ver texto.

## 2.2. TEMPORALIDAD, DURACIÓN E INTENSIDAD DEL EMPLEO

Un elemento tradicionalmente característico del mercado de trabajo español es la alta temporalidad, que no aparece vinculada, como popularmente se cree, a un peso desproporcionado de determinados sectores. En todas las actividades económicas la tasa de temporalidad es mayor que en la media de la Unión Europea.

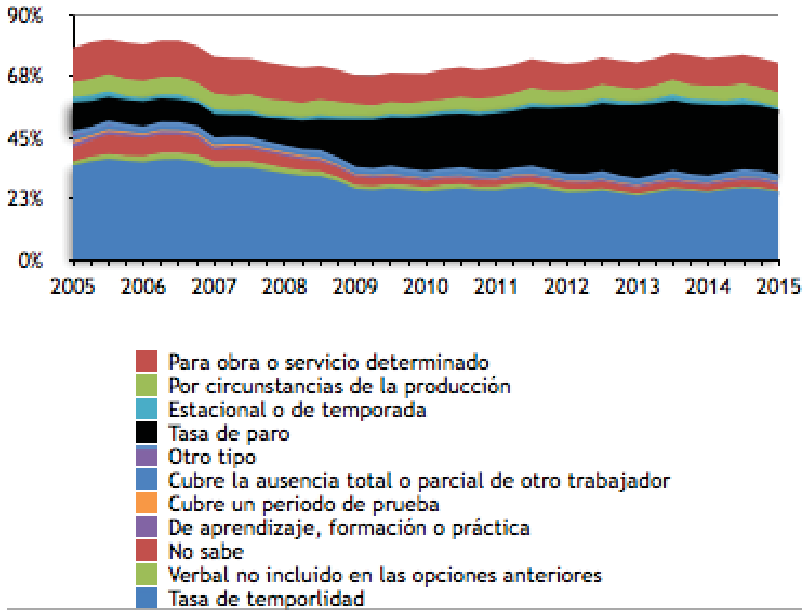


A pesar de la fuerte reducción que se ha producido en los últimos años, aún en 2014 la tasa española era de 1,7 veces la media de la Unión. De hecho, si se observa el Gráfico 11 con cierta atención, pueden extraerse varias conclusiones preliminares.

En primer lugar, aunque es cierto que la tasa de temporalidad es mucho más baja que al inicio de la crisis económica –en 2007 uno de cada tres asalariados eran temporales, mientras que ahora lo es uno de cada cuatro– puede verse que existe una simetría clara con la línea que representa la evolución de la tasa de desempleo. De este modo, cuando cae el desempleo –como ocurría en 2005 o como sucede ahora– aumenta la temporalidad, y viceversa; los contratados por tiempo determinado son menos en tiempo de destrucción de empleo.

Un segundo elemento que merece la pena ser resaltado es la estructura de la temporalidad. A lo largo de toda la crisis se ha mantenido prácticamente constante la proporción de trabajadores en cada clase de contrato, en contra de lo que cabría esperar. En un uso recto de las modalidades de contratación temporal, lo lógico sería que en épocas de fuerte destrucción de empleo los contratos “por circunstancias de la producción” quedaran reducidos a una mínima expresión, toda vez que la demanda de las empresas se reduce y los trabajadores permanentes previsiblemente tendrán menos carga de trabajo. Por esa misma razón deberían caer también los de obra o servicio, en todos aquellos casos en los que se trate de tareas que, aun con autonomía en la actividad de la empresa, puedan realizarse por efectivos contratados permanentemente y que, en un momento de recesión, posiblemente tengan margen para aumentar su producción.

Gráfico 11: Composición de la temporalidad (EPA)

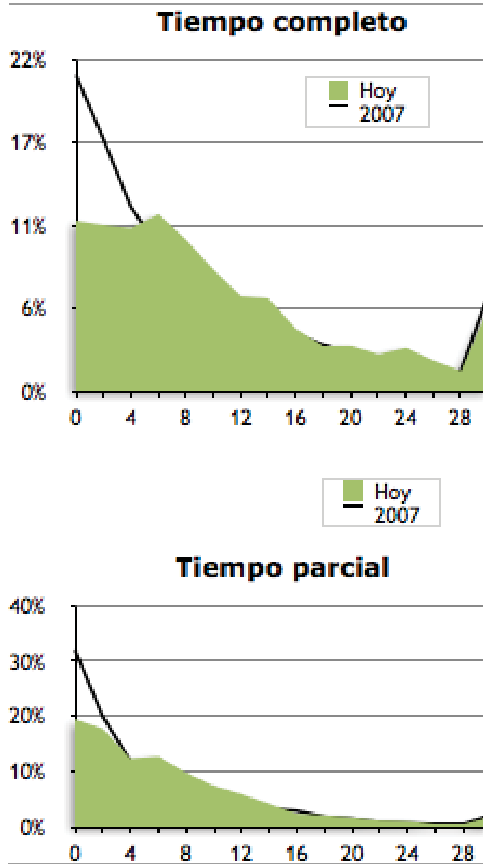


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Población Activa (Instituto Nacional de Estadística) y de Contabilidad Nacional ofrecidos por el Ministerio de Economía y competitividad.

La reducción de la temporalidad, por tanto, no parece obedecer tanto a un cambio real de la naturaleza de las actividades que se llevan a cabo en nuestra economía, como tan sólo a una respuesta a la crisis económica. Con carácter general, se realizan más contratos temporales, porque son precisamente estos trabajadores los que más fácilmente abandonan la plantilla. Al tratarse de meras “no renovaciones” y no despidos, se reduce el riesgo de litigiosidad, al margen del coste indemnizatorio. De esta forma, parece claro que las empresas siguen considerando que la temporalidad es un instrumento útil para responder, más que a circunstancias eventuales, a variaciones en la necesidad “ordinaria” de trabajo. Solo así puede justificarse que de nuevo en 2014, con la creación de empleo, se haya roto la tendencia al descenso de la temporalidad.

Un efecto reflejo de esta menor proporción de trabajadores temporales –lógica consecuencia de un menor número de contratos– es el relativo incremento de la antigüedad de las plantillas de trabajo. Las dos figuras que componen el Gráfico 12, muestran cómo ha desaparecido el “pico” inicial que existía en la distribución de los trabajadores, tanto a tiempo completo como a tiempo parcial. De esta forma, la distribución se ha ido haciendo progresivamente más homogénea, lo que ha llevado un incremento de la antigüedad media de los trabajadores.

Gráfico 12: Antigüedad en la empresa de los asalariados del sector privado con vínculo indefinido, según jornada.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Población Activa

No es, por tanto, un incremento de la estabilidad en el empleo lo que lleva al aumento de la antigüedad media de los asalariados del sector privado, sino simplemente la falta de entrada de nuevos trabajadores; por el mero el transcurso del tiempo (al entrar pocos nuevos y permanecer los demás), se da un incremento aparente de la estabilidad en el empleo, permaneciendo el riesgo de volver a la situación anterior, con un grupo relativamente grande de trabajadores “recién llegados”.

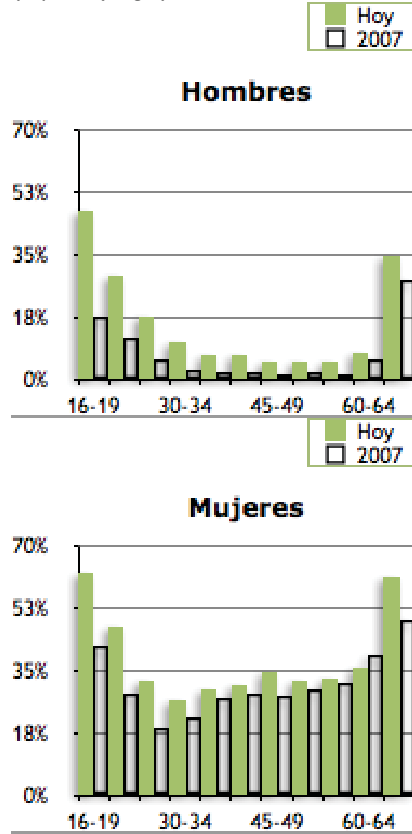
Un segundo elemento significativo –entrando ya en lo que he calificado aquí como “intensidad” del empleo– es la distinta forma en que aparecen las distribuciones por antigüedad de los trabajadores a tiempo completo y a tiempo parcial. Como puede apreciarse en las figuras presentadas, son relativamente pocos los que llevan más de 16 años en la empresa. No obstante, con los datos de la EPA no es posible obtener conclusiones precipitadas, porque hay que tener en cuenta que la existencia de pocos trabajadores a tiempo parcial con mucha antigüedad no solo se relaciona con la estabilidad en el empleo, sino con el propio uso que de esta clase de trabajo se ha hecho históricamente.

Lamentablemente, no es posible establecer la serie completa porque en 2005 el INE, bajo las directrices de Eurostat, introdujo cambios metodológicos que hicieron aumentar notablemente el número de trabajadores incluidos en esta categoría. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la tasa de tiempo parcial entre los asalariados del sector privado ha tenido dos grandes momentos de crecimiento: por una parte en los años noventa del siglo pasado –entre 1990 y 1997 pasó del 5% al 9% conforme a la metodología entonces utilizada– y por otra en los últimos años.

De esta forma, tras el cambio antes mencionado, entre 2005 y 2007 la tasa de tiempo parcial para los trabajadores antes referidos se mantuvo estable en torno al 13 por ciento, mientras que hoy, después de la crisis, se ha elevado hasta el 20 por ciento.

Este incremento, por otra parte, no se reparte homogéneamente entre todos los trabajadores. Como puede observarse en el Gráfico 13, existe un claro perfil de género en esta clase de trabajo, pues para todos los grupos de edad el uso del tiempo parcial entre los trabajadores por cuenta ajena del sector privado es notablemente mayor entre las mujeres. Sin embargo, la situación actual presenta una brecha ciertamente menor, por cuanto que el uso del tiempo parcial ha tenido un incremento mucho mayor entre los hombres.

Gráfico 13: Tasa de tiempo parcial por grupos de edad

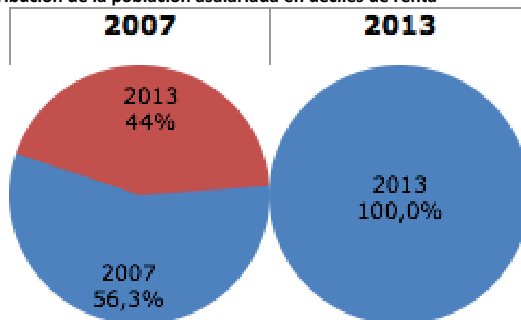


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Población Activa

Del mismo modo, puede apreciarse también cómo el impacto de este trabajo de menor intensidad es mucho mayor entre los más jóvenes; asimismo, es entre los hombres entre quienes ha tenido mayor crecimiento.

En relación a este punto, además, debe tenerse en cuenta que el trabajo a tiempo parcial provoca un impacto muy notable en la capacidad adquisitiva de los trabajadores; es lógico que quien trabaja menos horas perciba un menor salario, pero no debe ignorarse el efecto que eso genera sobre la estratificación social.

Gráfico 14: Distribución de la población asalariada en deciles de renta



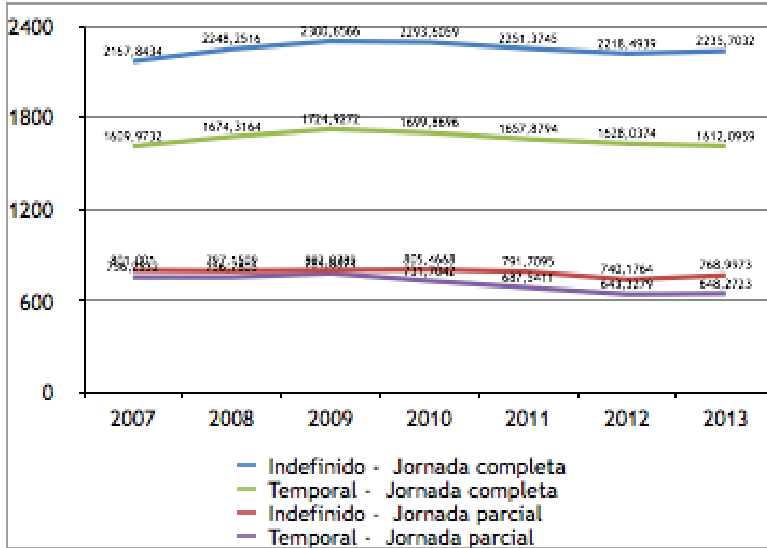
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Población Activa

El análisis de las percepciones económicas no resulta sencillo, pues para obtener una imagen completa habría que complementar con múltiples variables. Sin embargo, desde la perspectiva señalada del efecto estratificador del trabajo a tiempo parcial, sí que resulta de interés la información que muestra el Gráfico 14. En él se aprovecha la información que anualmente ofrece el Instituto Nacional de Estadísticas relativa a la clasificación de los trabajadores en función de los ingresos salariales del empleo principal. Esta información no se incorpora a los microdatos por protección de la privacidad, lo que impide llevar a cabo el análisis pormenorizado de aspectos del máximo interés. La información que se ofrece, obtenida de fuentes tributarias, se limita a ordenar y clasificar en diez grandes grupos a todos los trabajadores asalariados. Cada uno de estos grupos forma un decil, siendo el primero de ellos el que aglutina al diez por ciento de los trabajadores con renta más baja y el décimo el que incorpora a los asalariados con mayor retribución. Dado que los datos proceden del IRPF, se publican con un retraso notable respecto de las oleadas de la encuesta, y siempre tiene carácter anual. Por todo ello, la última información disponible es la correspondiente al año 2013.

Hechas estas aclaraciones, un primer elemento a destacar es que ni en 2007 ni en la actualidad el decil superior aparece reflejado en la distribución de los trabajadores a tiempo parcial. En el extremo opuesto, sin embargo, más de la mitad de estos asalariados se encuentran entre el diez por ciento con menores ingresos. Centrándonos en la comparación pre y post crisis, se observa una clara reducción de la participación de estos trabajadores en el decil más pobre, pero no hay que descartar que esto se deba a una mayor tasa de tiempo parcial; por llevar la explicación al extremo, si todos los trabajadores de menores ingresos lo fueran a tiempo parcial –que obviamente no es el caso–, cualquier incremento de la tasa de trabajo a tiempo parcial por encima del diez por ciento produciría este efecto. Así,

al haber crecido notablemente este tipo de relación laboral, resulta normal que se “expandan” por los restantes deciles. En todo caso, la práctica totalidad de los trabajadores a tiempo parcial se encuentran en la parte más baja de la distribución de la renta de los asalariados.

Gráfico 15: Salario medio por tipo de contrato. Euros constantes de 2013



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Población Activa e IPC

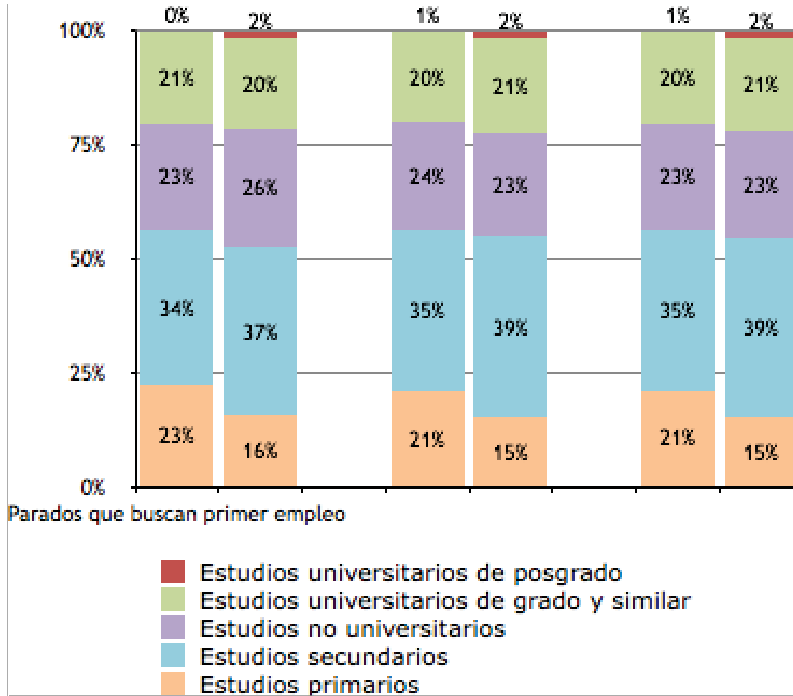
En general, los efectos de la crisis sobre el salario han penalizado a los trabajadores con mayor precariedad. Esta afirmación puede fácilmente contrastarse atendiendo al Gráfico 15. En él puede comprobarse cómo los trabajadores a tiempo completo han aumentado su poder adquisitivo –las cifras que se muestran ya incorporan el efecto de la inflación–, especialmente en el caso de contratos indefinidos. En el extremo opuesto, sin embargo, los trabajadores temporales a tiempo parcial obtienen en promedio una remuneración un 14 por ciento inferior a la que percibían en 2007.

### 3. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS PARADOS

Se han descrito hasta los aspectos más relevantes de quienes desempeñan un puesto de trabajo. Sin embargo, en un mercado en el que prácticamente una de cada

cuatro personas que pueden y quieren trabajar no encuentran cómo hacerlo, no pueden ignorarse sus características principales.

Gráfico 16: Parados por nivel formativo



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Población Activa

Un rasgo básico que debe tenerse en cuenta es la cualificación de las personas desempleadas. En el gráfico sobre estas líneas, puesto en relación con el Gráfico 9 (que presentaba una información similar para los ocupados) puede apreciarse, en primer lugar, que la composición se ha mantenido mucho más estable entre los parados. Aunque también aquí hay un incremento de la cualificación –son más los universitarios en ambos niveles–, las diferencias son relativamente pequeñas.

Mayor interés presenta la muy distinta composición agregada de uno y otro colectivo. Así, evaluando los datos más recientes, puede verse que en torno al 23% de los desempleados tiene estudios universitarios, frente al 42% de los ocupados.

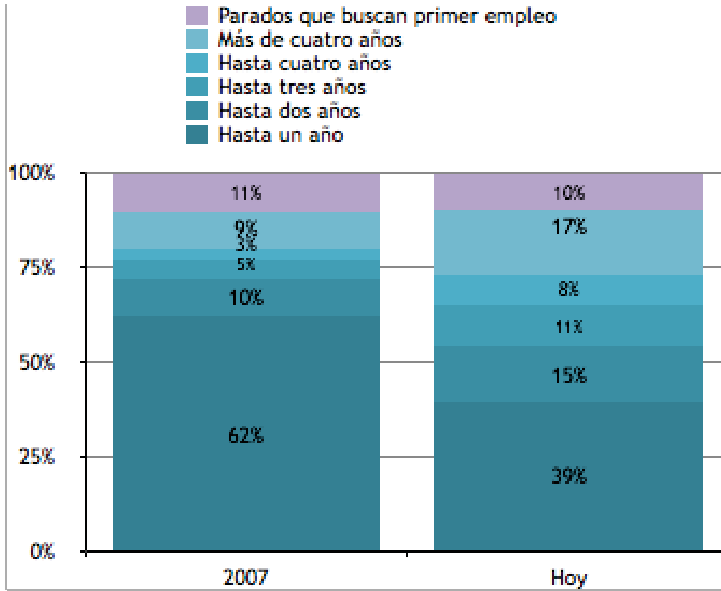


Esto tiene una implicación clara, que es la evidente relevancia de la formación para mejorar la empleabilidad.

Precisamente por ello sorprende que entre quienes se incorporan al mercado de trabajo sin una experiencia laboral anterior no haya grandes diferencias en relación al resto de desempleados. Dicho de otro modo, puede ser comprensible que quienes comenzaron su carrera profesional en tiempos de bonanza optarán por un trabajo remunerado en lugar de formarse, pero en un contexto como el actual choca que más de la mitad de las personas que buscan su primer empleo lo hagan sin más activo que la educación secundaria general.

Un segundo elemento de máximo interés, y que sin duda supone un reto para nuestra sociedad en los próximos años, es el desempleo de larga duración. En el último gráfico que se aporta en este estudio puede verse cómo ha cambiado la situación de manera radical. Así, mientras que en 2007 la mayor parte de las personas desempleadas –casi dos de cada tres– no habían pasado más de un año sin trabajar, hoy la mayoría de los parados o bien no ha trabajado o bien hace más de un año que lo hizo. Hay que tener en cuenta que los estudios demuestran que la empleabilidad de un trabajador se reduce a un ritmo muy elevado, por lo que las probabilidades de encontrar un nuevo puesto de trabajo son remotas.

Gráfico 17: Distribución de los parados por tiempo desde que dejaron el último empleo



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Población Activa

Al margen de la diferente distribución de los trabajadores sin empleo en función del tiempo transcurrido desde su último puesto, hay que tener en cuenta que el colectivo de desempleados es mucho mayor. De este modo, si en el promedio de 2007 eran 175 mil los parados de más de cuatro años, hoy esa cifra se eleva hasta más de 900 mil. En total, son 2,75 millones las personas que hace más de un año que dejaron su trabajo. A esto hay que sumar que –siempre según la EPA–, de estos parados un 87% no están siguiendo ningún tipo de formación, reglada o no reglada, lo que plantea un horizonte ciertamente complicado.

#### 4. CONCLUSIONES

Los retos que se plantean para el mercado de trabajo español en los próximos años son ciertamente importantes a la vista de los datos expuestos. El elevadísimo desempleo, desproporcionado para la relativamente pequeña caída del Producto Interior Bruto de nuestro país, se reducirá posiblemente en los próximos años a un ritmo incluso mayor del esperado. Sin embargo, la lectura de esta capacidad de creación de empleo no es necesariamente positiva, o al menos no sin matices.

En este sentido, resulta especialmente relevante entender que lo que está ocurriendo es, en esencia, similar a lo que sucedía años atrás: el mercado de trabajo es capaz de generar rápidamente puestos de trabajo, pero estos no tienen una gran capacidad de resistencia ante las adversidades económicas. Esta “bulimia”, que se ha tratado de combatir desde las reformas laborales, no sólo no ha dejado de ser un rasgo de nuestro sistema productivo, sino que, por el contrario, parece haberse agravado en los últimos años.

Las causas de este anormal comportamiento, a la vista de los datos presentados, hay que buscarlas en diferentes elementos. Por una parte, el “hábito de la temporalidad”. La tendencia a contratar trabajadores por tiempo determinado para necesidades permanentes responde a una estructura de gran parte de nuestro tejido productivo, que difícilmente puede cambiarse con modificaciones menores de la legislación. Por la otra, nuestra fuerza de trabajo presenta unas características formativas atípicas, con un excesivo número de titulados superiores que, si bien es cierto que tienen más facilidad para encontrar empleo que quienes carecen de estudios, no generan un valor añadido para la economía acorde con su mayor cualificación teórica. En el extremo opuesto, España es uno de los países con más proporción de trabajadores de baja cualificación, sin estudios de especialización, lo que puede suponer un freno al desarrollo normal de los sectores más avanzados.

Junto a estos elementos disfuncionales del mercado de trabajo, que podrían corregirse en el medio plazo a través de reformas estructurales en materia formativa, educativa y de regulación del mercado de trabajo –sería extraño que no se dieran nuevos intentos del legislador en estas materias en las próximas legislaturas–, hay que destacar también que la crisis deja importantes heridas que tardarán en cicatrizar.

Los trabajadores más débiles, los que perciben rentas más bajas o quienes ocupan puestos de trabajo “no regulares” son los que más han sufrido las consecuencias de la crisis. No sólo se trata de las remuneraciones, que como se ha expuesto, han caído en mayor medida para estos que para los que tienen una posición más segura. El proceso de flexibilización (o desregulación) de las relaciones laborales coloca en una situación de escaso poder de negociación a los trabajadores menos cualificados y fácilmente sustituibles.

Al mismo tiempo, el elevadísimo nivel de desempleo no puede hacer olvidar los problemas específicos que determinados colectivos tendrán para volver a encontrar un puesto de trabajo. La intensidad de la crisis económica, la concentración de sus efectos en determinados sectores que difícilmente volverán a alcanzar los niveles de empleo pre-crisis, ha situado a cientos de miles –puede que millones– de personas en una bajísima empleabilidad.

Todo ello deja un futuro del mundo de las relaciones laborales lleno de incertidumbres. Los problemas se han descrito y difícilmente se puede apartar la

vista de ellos. Las soluciones, sin embargo, son complejas y con elevados costes económicos y sociales.

Pablo Gimeno Díaz de Atauri  
Profesor Visitante-Lector de Derecho del Trabajo  
y de la Seguridad Social  
Universidad Carlos III de Madrid  
pgimeno@der-pr.uc3m.es

**INSTRUCCIONES PARA LA  
PUBLICACIÓN DE ARTÍCULOS**

# INSTRUCCIONES PARA PUBLICACIÓN DE ARTÍCULOS EN DERECHO SOCIAL Y EMPRESA

Instrucciones para los autores establecidas de acuerdo con la **Norma AENOR UNE 50-133-94** (equivalente a **ISO 215:1986**) sobre **Presentación de artículos en publicaciones periódicas y en serie** y la **Norma AENOR UNE 50-104-94** (equivalente a **ISO 690:1987**) sobre **Referencias bibliográficas**.

La **extensión máxima** de los artículos, escritos en Times New Roman 12, será de 30 folios a espacio 1,5 aprox. y 10 folios a espacio 1,5 para las reseñas. Se debe incluir, en castellano y en inglés, un resumen/abstract de 10 líneas con un máximo de 125 palabras y unas palabras clave (máximo cinco).

Los originales serán sometidos a **informes externos anónimos** que pueden: a) Aconsejar su publicación b) Desaconsejar su publicación c) Proponer algunos cambios. Derechos Social y Empresa no considerará la publicación de trabajos que hayan sido entregados a otras revistas y la entrega de un original a Derecho Social y Empresa comporta el compromiso que el manuscrito no será enviado a ninguna otra publicación mientras esté bajo la consideración de Derechos Social y Empresa. Los originales no serán devueltos a sus autores.

Se deben entregar en **soporte informático PC Word** a las direcciones electrónicas de la Revista (**md.rubio.de.medina@gmail.com**). Para facilitar el **anonimato** en el informe externo, se deberá incluir una copia donde se deben omitir las referencias al autor del artículo y otra copia donde existan estas referencias. En un fichero aparte, se deben incluir los datos del autor, dirección de la Universidad, correo electrónico y un breve currículum en 5 líneas.

Los autores de los artículos publicados recibirán un ejemplar de la Revista y cinco separatas.

Los originales deberán presentarse en español, inglés o en cualquiera de las lenguas de los países pertenecientes a la Unión Europea.

Derecho Social y Empresa establece el uso de las siguientes **reglas de cita** como condición para la aceptación de los trabajos:

**Libros:** A. OJEDA AVILÉS, *Compendio de derecho sindical*, Tecnos, 2ª ed., Madrid, 2011.

**Trabajos incluidos en volúmenes colectivos:** M. SIERRA BENÍTEZ, "La integración del teletrabajo en la nueva regulación del trabajo a distancia", en VV.AA., *La reforma laboral 2012. Su impacto en la economía y el empleo*, directora P. Núñez-Cortés Contreras, Editorial Dykinson, Madrid, 2013, pp. 61-91.

**Artículos contenidos en publicaciones periódicas:** J. GARCÍA VIÑA, "Situación de la violencia en el trabajo en España y en otros países europeos", *Relaciones Laborales*, núm. 2, 2010, pp. 101-124.

Con el fin de evitar la repetición de citas a pie de página se recomienda el empleo de expresión *cit.*. Como por ejemplo: C. SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, "Sobre la extinción de las autorizaciones de residencia o autorizaciones de residencia y trabajo reguladas en el Título VII", en *Id.*, *El Novísimo Reglamento de Extranjería*, *cit.*

# PUBLISHING GUIDELINES IN DERECHO SOCIAL Y EMPRESA

Instructions for authors established following the standard AENOR UNE 50-133-94 (equivalent to ISO 215:1986) about *Presentation of articles in periodic and serial publications* and following the norm AENOR UNE 50-104-94 (equivalent to ISO 690: 1687) about *Bibliographic references*.

The maximum length of the articles, written in Times New Roman 12 and space 1.5, is 30 pages aprox. Books reviews maximum length should be 10 pages with 1.5 spaces. Also It has to be submitted an abstract of 10 lines with a maximum of 150 words and some keywords (max. 5) both in Spanish and English.

Originals will be submitted to anonymous and external referees that could: a) advise their publication b) not advise their publication c) propose some changes. Derecho Social y Empresa will not consider the publication of articles which had been submitted to other reviews. An original should be submitted to Derecho Social y Empresa as a compromise that the manuscript will not be sent for any other publication while it is being considered for publication in Derecho Social y Empresa. Originals will not be returned to their authors.

Articles should be submitted in Pc Word format to the Journal's e-mails ([md.rubio.de.medina@gmail.com](mailto:md.rubio.de.medina@gmail.com)). For In order to facilitate the anonymity of the external referee, in one file author's details should be omitted. In a separated file, the following details should be included as listed: author's name, University's address, author's e-mail address and a brief five-lines CV.

Authors of the published articles will receive an issue of the review and five copies of their own article.

Originals should be submitted in Spanish, English, or in any of the languages of the countries belonging to the European Union.

Derecho Social y Empresa establishes the use of the following reference's rules as a condition to accept the articles:

**Books:** A. OJEDA AVILÉS, *Compendio de derecho sindical*, Tecnos, 2ª ed., Madrid, 2011.

**Articles included in collective works.** : M. SIERRA BENÍTEZ, "La integración del teletrabajo en la nueva regulación del trabajo a distancia", en VV.AA., *La reforma laboral 2012. Su impacto en la economía y el empleo*, directora P. Núñez-Cortés Contreras, Editorial Dykinson, Madrid, 2013, pp. 61-91.

**Articles included in periodic publications:** J. H. HOWELL, "Industrial Relations: A Field in Search of a Future? But Don't Worry, Bruce Kaufman Has Done the Past", *Industrial & labor relations review*, Vol. 59, núm. 3, 2006 , pp. 501-505.

In order to avoid the repetition of references it is strongly recommended the use of the expression cit.. As for instance, (C. SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, "Sobre la extinción de las autorizaciones de residencia o autorizaciones de residencia y trabajo reguladas en el Título VII", en *Id.*, *El Novísimo Reglamento de Extranjería*, cit.