

De la conquista de nuevos derechos sociales a la aplicación de las políticas de austeridad fiscal: el Ministerio de Trabajo entre 2004 y 2011

María Luz Rodríguez Fernández¹

Recibido 6-9-2021 / Aceptado 28-9-2021

Resumen: En este artículo se analizan las políticas y normas del Ministerio de Trabajo entre 2004-2008 y 2008-2011, dos etapas por completo diferenciadas en cuanto a las medidas adoptadas y los contextos económicos de las mismas. La primera etapa estuvo caracterizada por un fuerte crecimiento económico y la expansión de nuevos derechos. En ella sobresale la aprobación de las Leyes contra la violencia de género, la de igualdad efectiva de mujeres y hombres y la de atención a la situación de dependencia. También se reconocieron nuevos derechos a los trabajadores autónomos y se consideró la integración de la población inmigrante como elemento clave de la política migratoria. En la segunda etapa, se sintieron en toda su crudeza los efectos de la crisis económica de 2008 en términos de destrucción de empleo. En este contexto se aprueban nuevas formas de protección por desempleo, como el PRODI y el PREPARA, y se produjo la legalización de las agencias privadas de colocación. Tras la huelga general de 2010, se recupera el diálogo social y se firma el ASE en 2011, que da lugar a las reformas de las políticas activas de empleo, la negociación colectiva y las pensiones.

Palabras clave: Empleo, Igualdad de género, Derechos Sociales, Crisis económica, Migración, Pensiones.

[en] New social rights implementation of fiscal austerity policies: the Ministry of Labour between 2004 and 2011

Abstract: This article analyses the policies and regulations of the Ministry of Labour between 2004-2008 and 2008-2011, two completely different periods in terms of the measures adopted and the economic contexts in which they were adopted. The first period was characterised by strong economic growth and the expansion of new rights. The laws against gender violence, on effective equality between women and men and on care for dependent persons were passed. New rights were also recognised for the self-employed and the integration of the immigrant population was considered a key element of migration policy. In the second period, the effects of the 2008 economic crisis were felt in full force in terms of job destruction. In this context, new forms of unemployment protection were approved, such as PRODI and PREPARA, and private employment agencies were legalised. Following the general strike in 2010, social dialogue was revived and the ASE was signed in 2011, leading to reforms of active employment policies, collective bargaining, and pensions.

Keywords: Employment, Gender equality, Social rights, Economic crisis, Migration, Pensions.

Sumario: I. El MTAS como protagonista de la conquista de nuevos derechos sociales. Etapa 2004-2008. 1. La Ley contra la violencia de género (2004) y la Ley de igualdad efectiva entre mujeres y hombres (2007): la igualdad de género en el centro de la agenda política. 2. Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (2006): el intento de construir el cuarto pilar del Estado Social. 3. Una etapa de fuerte crecimiento económico con reformas de menor calado en empleo y pensiones (2006) y expansión de derechos laborales a autónomos (2007) y personas inmigrantes indocumentadas (2005). II. El MTI en el epicentro de las políticas para hacer frente a los efectos de la crisis económica. Etapa 2008-2011. 1. Protección de las víctimas de la crisis y reforma laboral de 2010: cómo reparar el efecto devastador de la crisis económica. 2. La huelga general del 29 de septiembre y la recuperación del diálogo social: la reforma de las políticas de empleo, la negociación colectiva y las pensiones.

Cómo citar: Rodríguez Fernández, M.^a L. (2021). De la conquista de nuevos derechos sociales a la aplicación de las políticas de austeridad fiscal: el Ministerio de Trabajo entre 2004 y 2011. *Sociología del Trabajo*, 99, 285-298.

El 14 de marzo de 2004 el PSOE ganaba las elecciones generales y el 17 de abril José Luis Rodríguez Zapatero prometía su cargo como Presidente del Gobierno (PG). Se iniciaba un periodo de ocho años de gobierno socialista durante los cuales el Ministerio de Trabajo tendrá un papel central en la vida política. Aunque por muy distintas razones. Por lo que luego se dirá, parece evidente que el periodo 2004-2011 puede dividirse en dos periodos completamente diferentes, no tanto por comprender el tiempo de dos Legislaturas, sino por las diferentes políticas que se abordaron en función de los diferentes contextos económicos del periodo. Si en la primera etapa (2004-2008) el Ministerio de

¹ Universidad de Castilla-La Mancha. Correo electrónico Marialuz.Rodriguez@uclm.es

Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS) es el protagonista de la conquista de nuevos derechos sociales, en la segunda (2008-2011), el Ministerio de Trabajo e Inmigración (MTI) estará en el epicentro de las políticas para hacer frente a los efectos de la crisis económica.

I. El MTAS como protagonista de la conquista de nuevos derechos sociales. Etapa 2004-2008

En materia de empleo y de Seguridad Social, las actuaciones políticas de entonces no fueron, por decirlo así, de alto alcance. Se apostó claramente por la calidad en el empleo y por el sostenimiento económico de la Seguridad Social y se realizaron algunas iniciativas de tono menor en relación con ambos propósitos. Pero fueron dos acontecimientos los que habían de marcar claramente el sentido político del nuevo MTAS. El primero fue una subida muy intensa del salario mínimo interprofesional (SMI), un 6,6%, que se sumaba al 2% que ya se había practicado a primeros de año. El segundo fue el compromiso de una subida de las pensiones mínimas de un 26% a lo largo de la Legislatura.

La razón aducida para el incremento del SMI fue la recuperación del poder adquisitivo perdido en los años anteriores y el objetivo de situar al final de la Legislatura su importe en 600 euros al mes; objetivo que, efectivamente, quedó cumplido con la publicación de la subida para 2008, mediante Real Decreto 1763/2007, de 28 de diciembre. De su lado, el principal motivo para la subida de las pensiones mínimas estaba, según dijo en propio Ministro², en que “las pensiones más bajas no se [habían] visto, en la medida de lo deseable, beneficiadas del incremento de la renta nacional y [seguían] estando por debajo de los umbrales de necesidad definidos y compartidos por todos los agentes económicos y políticos”. Al final de la Legislatura, con la aprobación de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008, la pensión mínima de viudedad con más de 65 años y de jubilación sin cónyuge a cargo había subido, efectivamente, un 26% y la de jubilación con cónyuge a cargo por encima del 33%.

Como luego se verá, durante los años 2004-2008 se produjo una importante bonanza económica, de forma que las subidas del SMI hasta alcanzar los 600 euros mensuales y las de las pensiones mínimas en más de un 26% fueron, como explicitó el propio Ministro, la manera de mejorar la distribución de la riqueza que se estaba generando y los verdaderos bastiones de las políticas de empleo y de Seguridad Social de la época.

Las protagonistas reales de aquel tiempo iban a ser las políticas de igualdad y las políticas de inmigración. Ya en la primera comparecencia del Ministro se dejaba ver que ellas iban a ser el eje central de la actuación del MTAS. En ella, se anunciaba que el primer proyecto de ley que se presentaría para su tramitación por el Congreso de los Diputados sería el de lucha contra la violencia de género y que se tramitaría también una ley de igualdad entre mujeres y hombres. Por otro lado, el propio Ministro subrayaba que la inmigración sería “tema central de la política a desarrollar en [la] Legislatura”.

1. La Ley contra la violencia de género (2004) y la Ley de igualdad efectiva entre mujeres y hombres (2007): la igualdad de género en el centro de la agenda política

El 18 de abril de 2004 tomaba posesión el primer gobierno paritario de la historia de España, ocho mujeres y ocho hombres al frente de los dieciséis Ministerios creados, que se convertían en el primer símbolo y puesta en práctica de la centralidad de las políticas de igualdad de género en la Legislatura. El 23 de abril, en el primer consejo de ministros de la nueva etapa política, el MTAS presentaba el Informe sobre el Anteproyecto de Ley contra la violencia de género³. La medida se anunciaba como una auténtica “necesidad social” para hacer frente a “este fenómeno tan grave que asola a la sociedad española”.

La muerte de Ana Orantes a manos de su marido, el 17 de diciembre de 1997, después de denunciar públicamente los malos tratos a que él la había sometido, supuso un punto de inflexión en el tratamiento de la violencia de género por parte de la sociedad española, que de cuestión estrictamente privada pasó a considerarse un problema social. A ello se sumó el incremento de asesinatos de mujeres a manos de sus parejas o ex parejas que se produjo durante aquel periodo. Así, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística (INE)⁴, el número de víctimas de violencia de género había pasado de 54 en 1999 a 72 en 2004. Lo anterior produjo una especial preocupación o sensibilización en la sociedad en torno a la violencia sobre las mujeres, que alcanzó su punto más alto, según los datos del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), en 2004, fecha en la que el porcentaje anual de personas que consideraban la violencia de género como uno de los principales problemas del país (6,4%) alcanzó el punto más alto (Gámez Fuentes, 2012: 192). El propio PG había calificado el fenómeno de la violencia sobre las mujeres como “la mayor vergüenza nacional de nuestro tiempo”.

En este contexto se produjo la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley y cuajó el consenso de todos los grupos parlamentarios, de manera que el 22 de diciembre de 2004 quedaba aprobada por unanimidad la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género⁵. La Exposición

² En comparecencia ante la Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales del Congreso, en http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/DS/CO/CO_023.PDF

³ La presentación del MTAS en <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/ruedas/paginas/2004/r2304040.aspx>

⁴ En https://ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t00/mujeres_hombres_tablas_1/10/&file=v02001.px

⁵ El texto inicial de la Ley en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2004-21760>

de Motivos de la Ley marcaba los enfoques desde los que la norma miraba la violencia de género: en primer lugar, y como se ha dicho antes, como un asunto público y no perteneciente a la esfera privada; en segundo término, como una manifestación, la más extrema, de la desigualdad entre mujeres y hombres. La violencia de género -dice la Ley- “ya no es un “delito invisible”, sino que produce un rechazo colectivo y una evidente alarma social”, y es “el símbolo más brutal de la desigualdad existente en nuestra sociedad”. Justamente por ello la Ley daba un tratamiento integral al fenómeno de la violencia contra las mujeres, y no regulaba únicamente la persecución penal de los delitos relativos a la violencia de género, y, en segundo término, y respecto de ellos, establecía un tratamiento diferenciado de las penas en función de que el autor del delito fuera un hombre y la persona agredida por su pareja o ex pareja fuera una mujer.

Vista la violencia de género como una expresión de la desigualdad entre mujeres y hombres, cobran todo su sentido las previsiones sobre sensibilización social en favor de la igualdad (elaboración de un Plan de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género, art. 3.1), educación en materia de igualdad (art. 4.1) y prevención de la publicidad contra la igualdad de mujeres y hombres (art. 10) que contuvo y contiene aún la Ley. También hunden su raíz en la consideración de la violencia de género como manifestación de la desigualdad las medidas que guardan relación con el empleo/trabajo o la previsión de una ayuda económica para las víctimas que no puedan acceder al mismo, dado que son vistas como factores que posibilitan la emancipación económica de las mujeres respecto de su maltratador (Quintanilla Navarro, 2005: 31).

En relación con las mujeres víctimas de violencia de género que tienen un empleo, el art. 21 de la Ley reconoce el derecho a reducir o reordenar su tiempo de trabajo, solicitar un traslado o un cambio de centro de trabajo, así como la suspensión y extinción de su contrato. En caso de suspensión y extinción del contrato de trabajo se garantiza, a su vez, que la mujer víctima de violencia de género pueda considerarse en situación legal de desempleo y percibir las correspondientes prestaciones. La finalidad de tales medidas es evidente: evitar que el conocimiento del lugar y el tiempo de trabajo de la víctima por parte de su maltratador pueda poner en riesgo su seguridad, además de garantizar la no pérdida de derechos cuando la mujer se ve obligada a dejar momentánea o definitivamente su puesto de trabajo para preservar la misma. Para aquellas mujeres sin empleo y/o con dificultades para hallarlo, el art. 22 preveía la elaboración y puesta en funcionamiento de un “programa específico de empleo”, que pudiera combinar medidas de orientación, formación y contratación específicamente dirigidas a las mujeres víctimas de violencia de género, y el art. 27 regulaba el pago de una “ayuda de pago único [siempre que se presuma que] la víctima tendrá especiales dificultades para obtener un empleo y por dicha circunstancia no participará en los programas de empleo establecidos para su inserción profesional”.

El tercer pilar de la Ley contra la violencia de género es el de la protección de las mujeres. Las previsiones en materia sanitaria (art. 15.1), aquellas en el ámbito de la defensa procesal (art. 20.1) y la propia tutela institucional y penal son la expresión de ello. Con respecto a esto último interesa destacar dos elementos. El primero, de carácter institucional, es que, dentro del MTAS, quedaban adscritos la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer y el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer (arts. 29 y 30). El segundo, de carácter jurídico, el agravamiento de las penas “si la víctima fuere o hubiera sido esposa, o mujer que hubiere estado ligada al autor por análoga relación de afectividad”. La clave de bóveda de la tutela penal frente a la violencia de género y el aspecto más polémico de la Ley, que dio origen a su impugnación ante el Tribunal Constitucional (TC).

El Juzgado de lo Penal número 4 de Murcia formuló una cuestión de inconstitucionalidad en relación con la agravante de género regulada en la Ley, basando su argumentación en que un agravamiento de las penas para el hombre agresor de su pareja o ex pareja mujer podía ser contraria a la dignidad de la persona y a los derechos fundamentales a la igualdad y a la presunción de inocencia. La cuestión fue resuelta por la Sentencia del TC 59/2008, de 14 de mayo⁶, que afirmó la constitucionalidad de tales medidas. “No resulta reprochable -dice el TC- el entendimiento legislativo referente a que una agresión supone un daño mayor en la víctima cuando el agresor actúa conforme a una pauta cultural -la desigualdad en el ámbito de la pareja- generadora de gravísimos daños a sus víctimas y dota así consciente y objetivamente a su comportamiento de un efecto añadido a los propios del uso de la violencia en otro contexto [...]. No resulta irrazonable entender que en la agresión del varón hacia la mujer que es o fue su pareja se ve peculiarmente dañada la libertad de ésta; se ve intensificado su sometimiento a la voluntad del agresor y se ve peculiarmente dañada su dignidad, en cuanto persona agredida al amparo de una arraigada estructura desigualitaria que la considera como inferior, como ser con menores competencias, capacidades y derechos a los que cualquier persona merece” (FJ 9º). La profunda desigualdad que hay detrás de la violencia de género volvió a ser, así pues, el argumento central de la constitucionalidad de la medida.

Con ello quedó zanjado el debate jurídico en torno a la constitucionalidad de la Ley, pero no han cesado los episodios más cruentos de la violencia de género, que sigue siendo una batalla abierta en la sociedad española (1.111 mujeres asesinadas hasta la fecha).

La segunda pieza esencial en el logro de igualdad de género fue la Ley de igualdad entre mujeres y hombres de 2007. En este caso, su elaboración obedecía a una doble intención: de un lado, seguir construyendo un escenario de igualdad real entre mujeres y hombres; de otro, la obligación que pesaba sobre el Gobierno de España de transponer dos Directivas europeas, la Directiva 2002/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de

⁶ En <http://hj.tribunalconstitucional.es/ca/Resolucion/Show/6291>

2002, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesional, y a las condiciones de trabajo, y la Directiva del Consejo 2004/113/CE, de 13 de septiembre de 2004, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro.

Con tales objetivos, el 3 de marzo de 2006 el consejo de ministro aprobó el Anteproyecto de Ley Orgánica de Igualdad entre Mujeres y Hombres, que, tras la oportuna tramitación parlamentaria, fue aprobado definitivamente por el Congreso de los Diputados el 15 de marzo de 2007, con la abstención del Grupo Parlamentario Popular y el voto afirmativo del resto de grupos parlamentarios. Nació, así, la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres⁷.

Es una Ley de estructura muy compleja porque se decidió que, junto con la regulación de los elementos esenciales para el logro de la igualdad efectiva, se había de incluir la modificación de todos aquellos artículos del ordenamiento jurídico en vigor que resultaban afectados por los primeros. La pieza que sostenía todo este andamiaje jurídico era el art. 9.2 de la Constitución, que ordena a los poderes públicos promover la igualdad real y efectiva de los individuos y remover los obstáculos que impidan su plenitud. La idea que latía a partir de ahí era que, aun habiéndose conseguido plenamente la igualdad formal entre mujeres y hombres, restaba por conseguir la igualdad real y efectiva de ellas y ellos y que, a tal fin, era necesario una intervención normativa que afianzara dicho mandato constitucional.

En una primera parte de la Ley se establecen los que pueden considerarse como “anticuerpos” normativos contra las situaciones de desigualdad. Tales son los conceptos de discriminación directa e indirecta (art. 6), acoso sexual y acoso por razón de sexo (art. 7), discriminación por embarazo o maternidad (art. 8) e indemnidad frente a las represalias (art. 9). A ellos se unen las consecuencias de las conductas discriminatorias, que son la nulidad y la reparación a la víctima mediante un sistema de indemnizaciones y sanciones que tengan por finalidad disuadir de la comisión de conductas discriminatorias (art. 10). El reconocimiento explícito de la posibilidad de establecer acciones positivas por parte de los poderes públicos y algunas personas físicas y jurídicas privadas (había de establecerse este reconocimiento de las personas privadas para anclar legalmente la posibilidad de acciones positivas establecidas en la negociación colectiva) para corregir situaciones endémicas de desigualdad (art. 11) cierra este apartado.

La segunda parte de la Ley se dedica a irradiar la igualdad real entre mujeres y hombres a todas las esferas de la vida económica, política y social. Debe, así, lograrse la igualdad real en la educación, en la producción artística e intelectual, en la salud y la sanidad, en la sociedad de la información, en los deportes, en el medio rural, en la ordenación del territorio y la vivienda, en los medios de comunicación, en la cooperación para el desarrollo, en el ámbito de la función pública, en relación con las fuerzas armadas y las fuerzas y cuerpos de seguridad, en el acceso a bienes y servicios, en los consejos de administración de las empresas, en las listas electorales y, por supuesto, en el empleo y en el trabajo, esenciales para la autonomía de las mujeres y el logro de su igualdad. Entre las numerosas medidas adoptadas en este ámbito, merecen ser destacadas dos. La primera es la creación del permiso de paternidad; la segunda la creación de los planes de igualdad.

Con la intención declarada de “contribuir a un reparto más equilibrado de las responsabilidades familiares” (art. 44.3), se creaba un permiso de paternidad de 15 días, 2 que ya estaban reconocidos en la legislación laboral vigente con cargo al empleador más 13 que quedaban a cargo de la Seguridad Social. Había, además, voluntad política de ir ampliando su duración, porque la propia Disposición Transitoria Novena establecía el compromiso de prolongar el permiso de paternidad hasta las 4 semanas a los 6 años de entrada en vigor de la Ley de igualdad. La trascendencia de esta medida, que se sumaba a otras que tenían por objetivo garantizar el derecho a la conciliación de la vida familiar y profesional, es que era y sigue siendo la única que realmente representa compartir los roles de cuidado entre ambos progenitores y, por tanto, que avanza en la noción de corresponsabilidad en la asunción de las responsabilidades familiares por parte de hombres y mujeres (Mora Cabello de Alba, 2007: 131-132).

Dos años más tarde, la Ley 9/2009, de 6 de octubre, adelantaba en 2 años la prolongación del permiso de paternidad a 4 semanas (aprobada en 2009, entraba en vigor el 1 de enero de 2011), pero inmediatamente después quedaba en suspenso por orden de las sucesivas leyes de presupuestos como consecuencia de la crisis económica y las políticas de consolidación fiscal (Rodríguez Fernández, 2014a: 79). Después de 7 años de suspensión, el 1 de enero de 2017 finalmente el permiso de paternidad de 4 semanas de duración se hacía efectivo. Pero hoy ya no existe. No porque haya desaparecido, sino porque el Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, ha reconfigurado los anteriores permisos de maternidad y paternidad para crear un único permiso por nacimiento y cuidado del menor, de 16 semanas de duración para cada uno de los dos progenitores, siendo las 6 semanas siguientes al parto de obligado disfrute para cada uno de ellos. Con todo, este es el único permiso del que pueda predicarse la igualdad entre mujeres y hombres en su ejercicio, cosa que no sucede con el resto de las medidas de conciliación de la vida profesional y privada, mayoritariamente ejercidas por las mujeres.

Precisamente por ello se destacan los planes de igualdad como la segunda figura central de la Ley de igualdad de 2007. Con la idea de adentrar la igualdad de género en las empresas, el art. 45 de la Ley establecía la obligación de que la negociación colectiva construyera planes de igualdad, donde se diagnosticaran las causas de las desigualdades laborales de hombres y mujeres y se prescribieran las correspondientes medidas correctoras. Esta obligación era después matizada por el art. 85 del Estatuto de los Trabajadores (ET), ya que únicamente se imponía en aquellas

⁷ El texto inicial de la Ley en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-6115>

empresas que tuvieran más de 250 trabajadores, que, por la estructura empresarial de España, eran y son una minoría de ellas. Fuera porque la Ley de igualdad entró en vigor en concurrencia con la crisis económica, fuera porque ha fallado la voluntad de arraigar en la negociación colectiva medidas y planes de igualdad, lo cierto es que el balance de la negociación colectiva en este apartado no ha cumplido las expectativas que se esperaban con la regulación de esta figura. Los datos de brecha salarial, de hombres y mujeres en diferentes ocupaciones y puestos de trabajo, de quiénes son las personas que mayoritariamente trabajan a tiempo parcial o ejercen medidas de conciliación para el cuidado de hijos y demás familiares presentes en las estadísticas de hoy nos siguen indicando que la igualdad de género no ha llegado en toda su plenitud al empleo y a la empresa y que, por tanto, los planes de igualdad apenas si cumplieron su función.

Esa es seguramente la razón por la que el art. 1 del Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, ha reconfigurado también los planes de igualdad y ha extendido la obligación de encarar su negociación en todas las empresas de más de 50 trabajadores. A la espera de conocer los resultados de esta medida en términos de igualdad de género en el trabajo, y a pesar de los modestos resultados que, como se ha dicho, tuvo en el pasado, conviene destacar que fue entonces cuando se ideó la misma como modo de irradiar la igualdad en el trabajo y en las empresas. El camino de la igualdad real entre hombres y mujeres no ha llegado a su fin, pero, como puede verse, la Ley de igualdad del 2007 y las dos medidas que se han destacado siguen su curso en pos de esa meta.

2. Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (2006): el intento de construir el cuarto pilar del Estado Social

Junto con la igualdad de género, desde el inicio mismo de la Legislatura se resaltó la idea de “ciudadanía”. La pretensión era inaugurar un “tiempo de ciudadanía” y que ello supusiera “una oportunidad real para dotar de nueva dimensión, para llenar de nuevos contenidos, el concepto de ciudadanía”. Ello -diría el PG en su discurso de investidura- remitía al objetivo del “desarrollo y extensión de los derechos civiles y políticos”, pero también a “la puesta en marcha de nuevas políticas sociales para las nuevas necesidades de personas y familias”. Este propósito se encarna en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia⁸.

Los dos elementos esenciales de esta Ley eran, por un lado, el reconocimiento de un derecho subjetivo de todos los ciudadanos a ser atendidos de hallarse en situación de dependencia (art. 1.1), y, por otro, la creación de un sistema de cooperación institucional entre la Administración General del Estado (AGE), las comunidades autónomas (CCAA) y, en menor medida, las administraciones locales, sobre el que sustentar la prestación de servicios y prestaciones a la ciudadanía y su financiación (art. 1.2), llamado Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

Ambos venían justificados, como la propia intervención normativa en relación con la protección de las personas en situación de dependencia, por los cambios demográficos habidos en nuestro país y el crecimiento del número de personas mayores y muy mayores, la protección de las personas dependientes por razones de enfermedad o por razones de discapacidad, y el cambio social que había representado la incorporación cada vez más intensa de las mujeres al mercado de trabajo, todo lo que hacía que debiera revisarse el sistema habido hasta entonces en relación con la atención y cuidados de las personas en situación de dependencia. Esta propia evolución explicaba también, como reza en la propia Exposición de Motivos de la Ley, que se hubiera optado por un modelo de protección residenciado en los servicios sociales y no en la Seguridad Social: “el desarrollo social de nuestro país desde [la aprobación de la Constitución] ha venido a situar a un nivel de importancia fundamental a los servicios sociales, desarrollados fundamentalmente por las Comunidades Autónomas, con colaboración especial del tercer sector, como cuarto pilar del sistema de bienestar, para la atención a las situaciones de dependencia”. Quedaba así configurado un modelo de bienestar asentado en cuatro pilares: la educación, la protección de la salud, las pensiones y la protección de las personas en situación de dependencia, los cuatro como derechos subjetivos y universales de toda la ciudadanía.

Los niveles de protección de las personas en situación de dependencia son tres (art. 7). Un primer nivel mínimo de protección, que es definido y financiado por la AGE. Un segundo nivel de protección, que debe ser acordado entre la AGE y las CCAA mediante la suscripción del correspondiente convenio y cuya financiación corresponde a ambas administraciones (art.10). Un tercer nivel, de libre configuración y financiación por las CCAA (art. 7.3). Como puede verse, el sistema, de todo punto complicado, también en relación con su financiación, trata de sostenerse sobre una especie de círculos concéntricos: el nivel mínimo garantiza la igualdad en la asistencia y protección de la dependencia en todo el territorio del Estado; el segundo nivel se configura como una responsabilidad compartida entre el Estado y cada una de las CCAA, necesariamente mejor que el primero; finalmente el tercer nivel garantiza la competencia de las CCAA en la configuración de su propio sistema y financiación de asistencia social, de modo que queda salvada la queja competencial habida al respecto de una norma que interviene directamente sobre competencias que la Constitución asigna a las CCAA.

En lo relativo a las fórmulas para la atención y protección de las personas en situación de dependencia, la Ley hacía una clara opción por los servicios (tele-asistencia, ayuda a domicilio, centros de día y de noche o atención residencial, entre otros, arts. 14 y 15), dejando las prestaciones económicas como una opción de segundo nivel (pres-

⁸ El texto inicial de la Ley en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2006-21990>

tación económica vinculada al servicio, art. 17), y condicionada a que no hubiera suficientes servicios públicos o concertados para la atención de las personas en situación de dependencia, y la prestación económica para cuidadores no profesionales como meramente residual dentro del sistema (art. 18). Esta fijación de prioridades descansaba sobre una doble idea. De una parte, la creación de infraestructuras públicas (o concertadas) de cuidado y atención a las personas en situación de dependencia podía suponer una especie de liberación para las mujeres, que habían asumido hasta entonces el rol de cuidados de las personas en situación de dependencia, de manera que se produjera una modificación del modelo de bienestar español desde esquemas típicamente “familistas”, donde la atención y cuidados residen en la familia y son desempeñados la mayor parte de las veces por las mujeres, hacia esquemas de prestación por parte de las administraciones públicas, idea esta que entroncaba directamente con las políticas de igualdad de género que se estaban desarrollando. De otra parte, la consideración de la creación de infraestructuras de cuidado como un nuevo yacimiento de empleo, donde la propia construcción de las infraestructuras (sector construcción), pero, sobre todo, el desarrollo y profesionalización de tareas de atención y cuidado de las personas en situación de dependencia pudiera convertirse en un nicho de empleo para el país. De hecho, algunas estimaciones sostenían que la puesta en marcha de la Ley de Dependencia podía suponer la creación de cerca de medio millón de empleos en 2011 y de más de seiscientos mil en 2015 (Rodríguez Castedo y Jiménez Lara, 2010: 39-40).

Sin embargo, todo este andamiaje conceptual e institucional apenas tuvo realización práctica. Aunque se había previsto un calendario de implantación de la Ley de 8 años, en función de los grados y niveles de dependencia que ella misma fijaba (art. 26), y pese a la clara prioridad que se decía dar a los servicios de atención a la dependencia, lo cierto es que el inicio de su aplicación estuvo marcado por la aprobación de prestaciones económicas para cuidadores no profesionales, justamente la prestación que se había concebido como residual dentro del sistema. El andar del tiempo (y seguramente también la escasez de recursos económicos destinados a ello) han configurado esta prestación como la verdadera protagonista del sistema de atención a las personas en situación de dependencia, siendo la que con mayor frecuencia se reconoce. Así, en 2009, las prestaciones económicas para cuidadores no profesionales suponían más de la mitad (el 51,13%) del total de prestaciones reconocidas; hoy representan el 31,33% del total de prestaciones reconocidas, pero, en comparación con las demás prestaciones (prevención de la dependencia, teleasistencia, ayuda a domicilio, centros día/noche, atención residencial, prestación económica vinculada a servicio y prestación económica asistente personal), siguen siendo la de porcentaje más elevado de reconocimiento (y nunca ha descendido del 30%). Con todo, no conviene olvidar que más de 1,1 millones de personas en nuestro país gozan en la actualidad de prestaciones de atención a la dependencia gracias a esta Ley.

Es evidente que las ideas que estaban detrás de la opción de la Ley de Dependencia por la prestación de servicios han sido escasamente implantadas. Al no haberse primado realmente la prestación de servicios, sino las prestaciones de carácter económico, ha faltado la creación de infraestructura de atención y cuidado de las personas en situación de dependencia que se esperaba, de manera que la finalidad de trasvasar la tarea de cuidados desde la esfera privada a la esfera pública, liberando de tal rol a las mujeres, apenas si se ha logrado. Por otro lado, aunque la creación de empleo en el sector socio-sanitario ha sido positiva, la no construcción de las infraestructuras de cuidado esperadas y la apuesta por las prestaciones económicas para cuidadores no profesionales nos hacen presumir que el posible despegue del empleo vinculado a la profesionalización y expansión del sector no se haya producido en toda su potencia.

3. Una etapa de fuerte crecimiento económico con reformas de menor calado en empleo y pensiones (2006) y expansión de derechos laborales a autónomos (2007) y personas inmigrantes indocumentadas (2005)

El periodo 2004-2008 se caracterizó por un fuerte crecimiento económico y del empleo. El crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB) fue de 3,123% en 2004, 3,552% en 2005, 4,103% en 2006 y 3,605% en 2007⁹. De acuerdo con datos de la EPA, entre el 2T2004 y el 2T2008 se crearon más de 2,6 millones de empleos, alcanzándose en el 2T2008 la cifra de 20.646.900 de personas ocupadas¹⁰. Entre abril de 2004 y abril de 2008, el número de personas afiliadas a la Seguridad Social creció en más de 2,2 millones, alcanzando al final de la Legislatura la cifra de 19.251.454¹¹. Finalmente, como reflejo de los datos económicos favorables, el Fondo de Reserva de la Seguridad Social (FRSS) creció en 33.691 millones de euros, pasando de 12.024,89 millones de euros en 2003 a 45.715 a finales en 2007¹². Los ingresos de la Seguridad Social se incrementaron desde algo más de 88.284 millones de euros (2004) a más de 112.735 millones de euros (2007)¹³ y a 31 de diciembre de 2007 el superávit de la Seguridad Social se situaba en cerca de 15.000 millones de euros (14.998)¹⁴. En este contexto económico, de todo punto favorable, no debe extrañar que el empleo y las pensiones no fueran una preocupación esencial y que las reformas en ambos ámbitos fueran importantes, pero de tono menor. Ambas, por lo demás, fueron fruto de sendos acuerdos de diálogo social.

Aunque la creación de empleo no fuera una preocupación, sí lo era la temporalidad. En el trimestre anterior a las elecciones de 2004 (EPA 1T2004), el porcentaje de asalariados con contrato temporal era de 31,78%, España era,

⁹ En <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2018&locations=ES&start=2003>

¹⁰ En <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=4076>

¹¹ En <https://expinterweb.mitramiss.gob.es/series/>

¹² En <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/FondoReserva/39728/1726/1727>

¹³ En <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/Estadisticas/EST66/EST67>

¹⁴ En <http://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/0b9a5f37-a0ee-4f41-9cb1-f720f51b8f8d/Diciembre7.pdf?MOD=AJPERES&CVID=>

según datos ¹⁵, el país con la tasa de temporalidad más alta de la UE, cuya tasa de temporalidad (13,4%) más que doblaba. Por tal motivo, el objetivo de la Legislatura era “posibilitar un empleo de calidad que ponga fin a la escandalosa e injustificada precariedad en el empleo que azota, fundamentalmente, las vidas y los planes de futuro de los jóvenes” (discurso de investidura del PG).

Ello se intentó en el Acuerdo suscrito el 9 de mayo de 2006 por el Gobierno, CC.OO. y UGT, CEOE y CEPYME con el nombre de “Acuerdo para la mejora del crecimiento y del empleo”¹⁶, cuyas medidas fueron después llevadas al Real Decreto-ley 5/2006, de 9 de junio, y finalmente a la Ley 43/2006, de 20 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo. De todas las medidas adoptadas entonces, dirigidas a fortalecer el crecimiento de la contratación indefinida, merecen ser destacadas dos. La primera fue la puesta en práctica de un “Plan extraordinario para la conversión de empleo temporal en fijo”, mediante el cual se daba un plazo de 6 meses para que se produjera la conversión de contratos temporales en vigor en indefinidos, con el estímulo de un programa específico de bonificaciones en las cuotas empresariales a la Seguridad Social. Las consecuencias de esta Plan fueron, de acuerdo con las evaluaciones hechas del mismo, positivas, dado que el número de conversiones de contratos temporales en fijos se incrementó durante el periodo de duración del Plan en 108,2%, esto es, más del doble de conversiones que en el mismo periodo del año anterior (Pérez Infante, 2007: 66). De hecho, si se compara la tasa de temporalidad de antes y después de adoptar la medida, puede comprobarse que, aunque la caída fue ligera, la tasa de temporalidad pasó de 34,32% en EPA 2T2006 a 31,74% en EPA 2T2007.

La segunda medida protagonista de esta reforma de 2006 fue la declaración de fijeza de los contratos de aquellos trabajadores que en un periodo de 30 meses hubieran concatenado contratos temporales durante un plazo superior a 24 meses, que quedó inserta en el art. 15.5 del ET. Ello significaba que, más allá de 24 meses trabajando con contratos temporales en la misma empresa/grupo, los trabajadores adquirirían automáticamente la condición de fijos, estableciéndose un límite claro al uso de la temporalidad. No se contó con una evaluación de los efectos de esta medida y su impacto real en la tasa de temporalidad en la contratación, pero la llegada de la crisis económica puso el punto de mira sobre las consecuencias que podía estar produciendo en el balance creación/destrucción de empleo, de manera que su aplicación fue suspendida por 2 años por el Real Decreto-ley 10/2011, de 26 de agosto (art. 5). Hoy, no obstante, continúa en vigor, aunque debe reconocerse que tampoco ahora se conoce con exactitud su contribución a la reducción de la temporalidad.

Por otra parte, el 16 de julio de 2006, el Gobierno, CC.OO. y UGT, CEOE y CEPYME firmaban en “Acuerdo sobre Medidas en materia de Seguridad Social”¹⁷, que luego se convertiría en la Ley 40/2007, de 4 de diciembre. Estamos ante una reforma paramétrica en la que latan la necesidad de prolongar la edad de jubilación, el objetivo de fortalecer la contributividad del sistema, así como adecuar el mismo a las nuevas realidades familiares. A tal fin se establecieron incentivos para la prolongación de la vida laboral, se exigió acreditar 15 años de cotización efectiva para causar derecho a la pensión de jubilación, sin que pudieran computarse a tal fin “la parte proporcional correspondiente a las pagas extraordinarias” (art. 3), y se reconoció la pensión de viudedad a las parejas de hecho (art. 5). Es verdad que con algunas limitaciones (tener hijos a cargo y/o acreditar situación de dependencia económica), que de vez en vez causan conflictos ante los tribunales, pero lo cierto es que fue entonces cuando por primera vez se avanzó en igualdad de derechos de las parejas casadas y de las parejas de hecho, rompiendo la regla secular de la necesidad de contraer matrimonio para obtener protección social por viudedad.

La extensión de derechos llegó también a los trabajadores autónomos, cuyas organizaciones más representativas venían reivindicado contar con su propio “estatuto”. El texto se consensua entre el Gobierno y todas ellas (UPTA, ATA, ASNEPA, CAYPE, CIAE y OPA) y da lugar a la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo¹⁸.

Aunque no puede decirse que la protección de los derechos de los trabajadores autónomos empezara entonces, sí resultó de todo punto simbólico que el nombre elegido para designar la norma que recogía, ampliaba y sistematizaba los derechos laborales y de protección social de este colectivo de trabajadores fuera la de “estatuto”, intentando hacer un paralelismo con lo que en su día significó la aprobación del propio Estatuto de los Trabajadores. De alguna forma pretendía expresarse la idea de que, en la realidad económica, había dos fórmulas para trabajar, la dependiente y la autónoma, y que ambas contaban con derechos laborales y de protección social que, además, estaban acercándose. Este proceso de asimilación de derechos entre ambos colectivos se dejaba ver en materia de protección social, donde se garantizaba a todo el colectivo protección en caso de baja por enfermedad (hasta entonces la cobertura había sido voluntaria) y a aquellos que realizaran actividades con mayor riesgo de siniestralidad y los autónomos económicamente dependientes cobertura en caso de accidente de trabajo y enfermedad profesional (hasta entonces la cobertura había sido igualmente voluntaria) (art. 26.1 y 26.3), además de prever la posibilidad de jubilarse anticipadamente (art. 26.4) y tener derecho a protección por desempleo. En el ámbito de los derechos fundamentales, se explicitaban, entre otros, el derecho a la igualdad y no discriminación y el derecho a la conciliación de la vida profesional y personal (art. 4), así como el de organizarse para la representación y defensa de sus intereses colectivos, esto es, formar organizaciones o pertenecer a sindicatos y desarrollar medidas de conflicto y una especie de convenios colectivos conocidos como acuerdos de interés profesional (art. 19).

¹⁵ En <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>

¹⁶ El texto del Acuerdo en <https://personal.us.es/jesusacruz/Acuerdo%20reforma%202006.pdf>

¹⁷ El texto del Acuerdo en http://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/41df1495-bad0-4124-abe8-0db454d0c999/Acuerdo_medidas_Seguridad_Social%28Castellano%29.pdf?MOD=AJPERES&CVID=

¹⁸ El texto inicial de la Ley en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-13409>

Ahora bien, si había un espacio esta norma era radicalmente novedosa era en el de la creación de la figura del trabajador autónomo económicamente dependiente (arts. 11 a 18). Una figura a mitad de camino entre el trabajo dependiente y el trabajo autónomo, marcada más que por la dependencia jurídica, como sucede en el trabajo por cuenta ajena, por la dependencia económica en que puede hallarse aquel trabajador que recibe la mayor parte de sus rentas de un solo empleador. El objetivo que orientaba la creación de esta figura era transvasar una serie de derechos propios del mundo de trabajo dependiente a una figura de trabajo autónomo (limitaciones en el tiempo de trabajo, vacaciones, tutela frente a extinciones injustificadas de su contrato, negociación colectiva de condiciones de trabajo, etc.) con la finalidad de proteger a aquellas personas que, sin estar sometidas al poder del empleador en la organización de su trabajo, sí podían y pueden hallarse en una situación de especial debilidad o vulnerabilidad por depender económicamente de él (Rodríguez Fernández, 2008: 29-35).

Todas las evaluaciones realizadas en relación con esta figura parecen indicar que no ha funcionado como se esperaba, dado que, de acuerdo con los últimos datos oficiales¹⁹, de los más de 2 millones de autónomos personas físicas, únicamente 7.877 son autónomos económicamente dependientes. Sin embargo, ante las nuevas realidades del mercado de trabajo, especialmente la eclosión del trabajo mediante plataformas digitales, hay países de nuestro entorno que miran hoy la figura española del trabajo autónomo económicamente dependiente como una vía alternativa para la tutela de los trabajadores cuyas fórmulas de trabajo no encajan en la distinción binaria de trabajo dependiente/trabajo autónomo. En este sentido puede decirse que, en esta materia, fuimos pioneros.

Para finalizar, la expansión de derechos llegó también a la población inmigrante que trabajaba en España sin documentación para hacerlo. Aunque en este tiempo la clave de las políticas de inmigración fue la integración, la primera medida adoptada fue un proceso de “normalización” de la población inmigrante indocumentada. En agosto de 2004, se anunció públicamente que se estaba preparando un plan mediante el que se regularizaría la situación de la población inmigrante que estuviera trabajando en España sin las autorizaciones de residencia y trabajo correspondientes²⁰.

Este Plan veía la luz en la Disposición Transitoria Tercera del Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. De acuerdo con la misma, en los tres meses siguientes al 7 de febrero de 2005, los empleadores podían solicitar una autorización inicial de residencia y trabajo para aquellos trabajadores inmigrantes que, en primer lugar, estuvieran empadronados en España desde al menos 6 meses antes de la entrada en vigor de la medida y, en segundo término, hubieran firmado un contrato de trabajo, cuyos efectos jurídicos quedaban condicionados a la concesión de tales autorizaciones. La justificación de esta excepción a la aplicación de la que podríamos denominar política migratoria común se hacía explícita en la propia Exposición de Motivos del Real Decreto: “la elevada cifra de extranjeros que hoy se hallan en territorio español y carecen de autorización”.

Aunque agriamente contestada por la oposición, que acusó al Gobierno de provocar un “efecto llamada” sobre la inmigración irregular, la medida supuso que algo más de 690.000 personas inmigrantes que residían y trabajaban ya en España con anterioridad a su puesta en marcha adquirieran los derechos laborales y de protección social que les correspondían (Kostova Karaboytcheva, 2006: 14-16).

II. El MTI en el epicentro de las políticas para hacer frente a los efectos de la crisis económica. Etapa 2008-2011

El 9 de marzo de 2008 el PSOE volvió a ganar las elecciones generales en España. El 8 de abril, el discurso de investidura²¹ del PG dejaba ya entrever que la situación económica podía empeorar. Se mantenían sus compromisos en el ámbito de la igualdad entre mujeres y hombres y de la lucha contra la violencia de género. También se mantenían sus compromisos en relación con las políticas sociales, en especial con el pleno desarrollo de la Ley de Dependencia. Volvía a anunciarse por su parte una subida del SMI y de las pensiones mínimas. Pero el tono de la narrativa en materia de empleo cambiaba de manera evidente. Aun reconociendo que la marcha del empleo había ido muy bien en el pasado, el PG vaticinaba un cambio a peor. Con todo, y como después se le reprocharía desde muchos sectores de la sociedad, el PG pensaba que sería una situación puramente coyuntural: “ello dibuja -diría textualmente- un panorama [con] un comportamiento del empleo menos favorable que el de los últimos años [...] pero no es un horizonte prolongado, sino transitorio”.

Fue así, pero no de forma transitoria sino muy duradera en el tiempo. De hecho, no se entenderían las políticas del MTI, que es la denominación que va a tener el Ministerio en este periodo 2008-2011, sin el devastador efecto que produjo la crisis económica de 2008 sobre el empleo y la población afiliada a la Seguridad Social. En abril de 2008, cuando empieza la andadura de la Legislatura, el número de personas ocupadas, de acuerdo con los datos de la EPA 1T2008²², era de 20.620.000; al terminar la Legislatura el número había descendido hasta 18.153.000, es decir,

¹⁹ En https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/sec_trabajo/autonomos/economia-soc/autonomos/estadistica/2021/2TRIMESTRE/Resumen_de_resultados_2_trim_2021-.pdf

²⁰ El anuncio en https://elpais.com/diario/2004/08/22/portada/1093125608_850215.html

²¹ En <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/intervenciones/paginas/2008/prsp20080408.aspx>

²² En <https://ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=4076>

se había perdido más de 2,4 millones de empleo en cuatro años. Según datos EPA 1T2008²³, el número de personas desempleadas era de 2.190.500 en abril de 2008; al terminar la Legislatura el número era de 5.667.900, esto es, un incremento en el número de personas desempleadas de más de 3,4 millones. La tasa de paro, que en el primer trimestre de 2008 se situaba en un 9,60%, ascendió hasta el 22,56% en el último trimestre de 2011²⁴. Finalmente, en el mes de abril de 2008²⁵ había 19.251.454 afiliados a la Seguridad Social; al final del periodo, en diciembre de 2011, el número era de 17.111.792, lo que significaba que se habían perdido más de 2,1 millones de afiliados. Estas son las cifras que sirven de marco a la actuación del MTI durante tales años.

Por otra parte, algo había cambiado también en la narrativa en relación con la política de inmigración. Pese a seguir haciendo de la integración de la población inmigrante uno de los ejes de la política migratoria, ella se entendía cumplida mediante la integración en el mercado de trabajo y no por la asignación de derechos de ciudadanía. Además, resonaban ya algunas dificultades de la experiencia habida en la anterior Legislatura: debe buscarse un acuerdo -dirá el PG en su discurso de investidura- para “cifrar nuestra capacidad de acogida”; tenemos que buscar -dirá también- “la solidaridad de la Unión Europea” y “promover fórmulas que incentiven a los inmigrantes que puedan perder su trabajo a volver a su país”; habremos de intensificar -terminaba diciendo- “la cooperación con Comunidades Autónomas y Ayuntamientos para que ni un solo ciudadano se vea privado de cualquier derecho o ayuda social por la llegada de inmigrantes”.

Tal vez fuera por este giro que tomaba la política migratoria por la que se reconfiguraba completamente el Ministerio, perdiendo las competencias de igualdad, que quedarían asignadas al Ministerio de Igualdad, las de asuntos sociales, que se asignarían al Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, y llevando la emigración por primera vez en la historia al propio nombre del MTI. Un cambio que, a decir del nuevo Ministro, “no es sólo una cuestión de palabras, detrás hay una adaptación administrativa y política a las nuevas necesidades que tiene la sociedad española”. Ello anunciaba un giro radical en la política migratoria del país, como de hecho sucedió. Pero quedó eclipsado por la llegada de la crisis económica y sus efectos sobre el empleo, que hizo que las políticas de inmigración apenas si fueran un complemento de las que se debían poner en marcha para contener y/o reparar la destrucción de empleo.

1. Protección de las víctimas de la crisis y reforma laboral de 2010: cómo reparar el efecto devastador de la crisis económica

La prolongación de la crisis económica y el hecho que no cesara la destrucción de empleo hicieron que se desbordaran las “costuras” del sistema de protección por desempleo, diseñado para ciclos de crisis más cortos que el que se estaba viviendo. Con el paso del tiempo, las personas que primero habían perdido sus empleos empezaban a consumir por completo las prestaciones por desempleo que les habían correspondido y se hallaban en una situación muy vulnerable: personas sin empleo y sin posibilidades de hallarlo y sin renta alguna por falta de cobertura por desempleo. Ello explica que las primeras medidas significativas que adoptara el Gobierno fueran extensiones de la protección a los desempleados. Para empezar, tal fue uno de los objetivos del Real Decreto-ley 2/2009, de 6 de marzo, cuya principal característica en términos políticos era que ponía fin a un largo y fructífero periodo de diálogo social y daba comienzo a una nueva etapa donde las medidas anti-crisis iban a adoptarse sin el consenso de los agentes sociales (Rodríguez Fernández, 2014b: 58). Más allá de ello, se regulaban dos medidas que ampliaban la cobertura por desempleo: la primera era la reposición de las prestaciones por desempleo que fueran consumidas por los trabajadores durante expedientes de regulación de empleo de suspensión de sus contratos o reducción de sus jornadas, si después de ello resultaba despedidos (art. 3); la segunda consistía en la supresión del plazo de espera de un mes para percibir el subsidio por desempleo, una vez agotada la prestación por desempleo de origen contributivo (art. 4).

Sin embargo, la medida con mayor impacto en este ámbito fue la aprobación del Real Decreto-ley 10/2009, de 13 de agosto, por el que se regula el programa temporal de protección por desempleo e inserción, más conocido como PRODI. En él se creaba una “prestación por desempleo extraordinaria” de 180 días y cuya cuantía era de 426 euros/mes. Los beneficiarios debían haber agotado la prestación por desempleo sin derecho a subsidio o el propio subsidio por desempleo y quedaban obligados a realizar las actuaciones de mejora de la empleabilidad que les prescribieran los servicios públicos de empleo de las CCAA. Finalmente, tal como indicaba su propio nombre, se trataba de un programa de protección por desempleo estrictamente temporal, que finalizaría a los seis meses de su entrada en vigor, esto es, el 13 de febrero de 2010. Esta previsión no fue posible porque ni la crisis económica ni el desempleo habían remitido para entonces, de manera que el PRODI fue prorrogado en febrero de 2010 (Real Decreto 133/2010, de 12 de febrero) y en agosto de 2010 (Real Decreto-ley 12/2010, de 20 de agosto) para desaparecer y ser sustituido por el Programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo, más conocido como PREPARA, en febrero de 2011 (Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero). Con todo, tuvo como resultado elevar sensiblemente el número de personas protegidas frente al desempleo: durante sus primeros seis meses de vigencia, la tasa de cobertura se elevó casi cuatro puntos (desde 76,65% hasta 80,60%) y el porcentaje de personas con cobertura asistencial se elevó en más de 12 puntos (desde el 34,80% hasta el 47,03%).

²³ En <https://ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=4084>

²⁴ En <https://ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=4086>

²⁵ En <https://expinterweb.mitramiss.gob.es/series/>

El 12 de mayo de 2010 marcó un punto de inflexión en la forma de actuar frente a la crisis económica. Es la fecha en que se produjo la conocida comparecencia del PG en el Congreso de los Diputados para anunciar que habían de acelerarse los planes de consolidación fiscal patrocinados por la UE²⁶. Pocos días antes se había producido el rescate financiero de Grecia y ello había producido, a decir del PG, una fuerte desconfianza de los mercados financieros, que se había contagiado “a otros mercados de deuda soberana de la zona euro, para, finalmente, poner en riesgo la estabilidad de toda ella y por extensión el orden financiero internacional”. Ante tal peligro, la UE se había ratificado en la idea de que “la ordenación de los mercados, como alternativa a la lógica de estos, muchas veces irracional, se imponga a la de los propios gobiernos”, idea que había que acatar porque “estamos, en efecto, comprometidos a hacerlo”. Por tal motivo, y por los propios los desequilibrios de la economía española (11,2% de déficit y 20% de desempleo), se adoptaban medidas que aceleraban la puesta en práctica de las políticas de austeridad. De entre ellas, había dos vinculadas con el empleo. La primera era la reducción de los salarios de los empleados públicos en un 5% a partir de junio de 2010 y su congelación en 2011; la segunda, la no actualización de las pensiones, salvo las no contributivas y las mínimas.

Había también un compromiso en relación con una reforma de la legislación laboral que la UE parecía exigir y se quería elaborar con el consenso de los agentes sociales. Pero no hubo acuerdo alguno y el 16 de junio de 2010 el consejo de ministros aprobaba el Real Decreto-ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo²⁷, que entraba en vigor dos días después y provocaría la primera huelga general contra el Gobierno socialista. Más tarde, este Real Decreto-ley se transformaría en la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo²⁸.

De acuerdo con su Exposición de Motivos, la reforma laboral de 2010 tenía la intención declarada de “contribuir a la reducción del desempleo e incrementar la productividad de la economía española”. Con tal objetivo, se adoptaban medidas en tres frentes, que la propia reforma consideraba como debilidades prácticamente endémicas del mercado de trabajo: su dualidad y alto número de contratos temporales; la debilidad de los mecanismos de flexibilidad interna en las empresas; y la insuficiente capacidad de hallar nuevas colocaciones a las personas en desempleo por parte de los servicios públicos de empleo. Las tres sumadas se entendían como las causantes de la mayor propensión de la economía española a destruir empleo en los ciclos de crisis económica y, por tanto, como las tres áreas en las que debían producirse cambios normativos urgentes.

En relación con el remedio frente a la dualidad, las dos medidas más significativas fueron, de una parte, poner límite a la duración máxima de los contratos para obra o servicio determinado y, de otra, elevar la indemnización por la extinción de los contratos para obra o servicio determinado y eventual por circunstancias de la producción (art. 1 Ley 35/2010). En el primer caso, la regla era (y es) que la duración máxima del contrato no puede ser superior a tres años, ampliable hasta cuatro años por convenio colectivo de nivel sectorial. La razón para establecer este límite estribaba en que la combinación entre la posibilidad de realizar contratos para obra y servicios determinado vinculados a la duración de la contrata/subcontrata entre empresas y la imposición de la subrogación empresarial por ley o por convenio colectivo en la sucesión de contrata/subcontratas estaban haciendo que, en no pocas ocasiones, hubiera trabajadores que prolongaban su contrato de trabajo por obra o servicio determinado por un tiempo muy superior al considerado razonable o adecuado para una modalidad contractual por definición finita en el tiempo.

En el segundo caso, la operación contra la excesiva temporalidad era un poco más sofisticada. Por una parte, se estableció que la indemnización de los contratos para obra o servicio determinado y eventual por circunstancias de la producción sería de 12 días. Por otra parte, en caso de despido económico, individual o colectivo, se determinaba que 8 de los días del montante indemnizatorio que le correspondiera al trabajador serían abonados por el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA). De esta forma, se cubrían varios objetivos: aminorar los costes que debían abonar las empresas por la extinción del contrato por razones económicas, sin que los trabajadores perdieran derecho alguno en relación con los montantes de sus indemnizaciones; estimular que la extinción de los contratos de trabajo se hiciera vía despido económico colectivo o individual, ya que el mismo resultaba menos costoso por la parte de indemnización asumida por el FOGASA, y no por la vía del despido disciplinario denominado exprés, como estaba sucediendo hasta entonces; y, en tercer lugar, y más importante, igualar de este modo la indemnización de la extinción de los contratos temporales (12 días) con la de la extinción de los contratos indefinidos cuando existía causa económica que lo justificara (20 días menos 8 abonados por el FOGASA son igualmente 12 días). La idea que estaba detrás de ello era que, igualando las indemnizaciones de contratos temporales e indefinidos, aunque fuera de esta manera, se estaba contribuyendo a estimular la contratación indefinida en lugar de la temporal, cuya indemnización no resultaba ya menos costosa que la de aquella.

Esta operativa se entendía puramente temporal, dado que también se preveía en la reforma laboral de 2010 la puesta en marcha de un fondo de capitalización individual en el que fueran acumulando cantidades que pudieran hacerse efectivas con motivo del despido, formación, movilidad geográfica o jubilación del trabajador, más conocido como “mochila austriaca”. Poco después, y tras un informe de un grupo de expertos creado al efecto, donde se advertía que la puesta en práctica de este fondo suponía el incremento de las cotizaciones a la Seguridad Social²⁹, cosa que

²⁶ El texto de la comparecencia en http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/DS/PL/PL_162.PDF

²⁷ El texto inicial de este Real Decreto-ley en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-9542

²⁸ El texto inicial de la Ley en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2010-14301>

²⁹ El informe en http://portal.ugt.org/actualidad/2011/julio/INFORME_FONDO_CAPITALIZACION.pdf

expresamente prohibía la Ley 35/2010, el Real Decreto-ley 10/2011, de 26 de agosto, aplazaba el debate y la puesta en marcha del mismo hasta el primer semestre de 2013 (art. 3). Pero nunca se hizo y la “mochila austriaca” hoy sigue siendo objeto de propuesta y oposición por defensores y detractores de esta fórmula alternativa de la indemnización por despido.

Por lo que respecta a la mejora de los mecanismos de flexibilidad interna, la reforma laboral de 2010 estableció reformas en los procedimientos de toma de decisiones y aligeró las exigencias para proceder al conocido como “descuelgue salarial”, esto es, la inaplicación de las condiciones salariales de un convenio colectivo de sector en el ámbito de una empresa por razones de dificultades económicas en la misma (art. 6 Ley 35/2010). Ahora bien, los dos elementos estelares de la reforma en este ámbito fueron la creación de comisiones para la concertación de las medidas de flexibilidad interna en aquellos centros de trabajo y empresas que no contaran con representaciones para ello, lo que, por primera vez, descomponía el régimen de representación de los trabajadores en el centro del trabajo/empresa y de negociación de medidas de flexibilidad interna vigente desde 1980, y el que se dio en llamar “modelo alemán” (Cruz Villalón, 2010). Tal consistía en la posibilidad de reducir la jornada de trabajo y el salario, complementando, no obstante, con prestaciones por desempleo la pérdida salarial que ello suponía (art. 8 Ley 35/2010). La razón por la que esta medida ganó protagonismo es porque en Alemania una fórmula semejante había permitido realizar los correspondientes ajustes en las empresas ante ciclos económicos adversos sin despedir a sus plantillas, de modo que se pensó que ello podía también taponar los despidos por causa de la crisis en nuestro propio país.

Finalmente, y en el ámbito de la intermediación para la búsqueda de empleo por parte de los servicios públicos de empleo, la reforma laboral de 2010 daba entrada a un modelo de colaboración público-privada, legalizando la figura de las agencias privadas de colocación con ánimo de lucro (art. 14 Ley 35/2010). Más tarde, el Real Decreto 1796/2010, de 30 de diciembre, por el que se regulan las agencias de colocación, daría carta de naturaleza a la figura.

Este conjunto de medidas, adoptado después de un proceso de diálogo social fracasado, junto con aquellas anunciadas por el PG en su comparecencia del 12 de mayo, fueron entendidas por los sindicatos como un “giro radical” en la política del Gobierno para afrontar la crisis. Ello ponía fin a la paz social que, pese a la crisis, había reinado hasta entonces.

2. La huelga general del 29 de septiembre y la recuperación del diálogo social: la reforma de las políticas de empleo, la negociación colectiva y las pensiones

El 15 de junio de 2010 los líderes de CC.OO. y UGT anuncian la convocatoria de una huelga general para el 29 de septiembre. Poco después de ella se produce el cambio de la persona al frente del MTI y se inicia una nueva etapa marcada por dos finalidades: recuperar el diálogo social con los actores sociales, quebrado por la huelga general, y posicionar el empleo como prioridad del departamento.

El propio Ministro, en su primera comparecencia ante la Comisión de Trabajo e Inmigración³⁰, añadió una tercera: “hacer las reformas pendientes”. De acuerdo con sus propias palabras, había llegado el momento de “realizar reformas explicitadas, necesarias y pendientes para la sociedad y la economía españolas” y tales “reformas no van a dejar de hacerse, [al contrario] se van a hacer en esta etapa y en los plazos previstos”. Las tres reformas fundamentales que anunció fueron la de las pensiones, la de la negociación colectiva y la de las políticas activas de empleo. A ello sumó el desarrollo del fondo de capitalización individual, la elaboración de un nuevo reglamento para los expedientes de regulación de empleo y la regulación de las agencias privadas de colocación. En materia de inmigración anunció la continuidad de la política anterior. Un año después todo ello estaba cumplido.

El punto de partida fue la firma por parte del Gobierno, CC.OO y UGT y CEOE y CEPYME, el 2 de febrero de 2011, del “Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones” (ASE)³¹, lo que supuso recuperar el diálogo social para definir las políticas que habían de desarrollarse para hacer frente a la crisis económica y sus efectos. En este Acuerdo se abordaban las tres grandes reformas anunciadas: la de las políticas activas de empleo (PAE), la de la negociación colectiva (NC) y la de las pensiones.

En relación con las PAE es de destacar que, pese a los recortes habidos en otras áreas, como consecuencia de la consolidación fiscal, las inversiones destinadas a ellas apenas sufrieron variaciones a la baja. De acuerdo con datos³², el gasto en PAE fue de más de 6.500 millones de euros en 2008, más de 6.800 millones en 2009, más de 7.600 millones en 2010 y más de 7.400 millones en 2011. Aun así, el hecho de que el volumen de desempleo no se redujera con el paso del tiempo hacía pensar que las PAE estaban siendo inoperantes en el cumplimiento de su finalidad de mejora de la empleabilidad de las personas desempleadas y búsqueda de nuevos empleos. Por tal motivo, en el ASE se proclamaba la urgencia de proceder a su reforma. A tal fin, la primera vía de actuación fue la ya referida legalización de las agencias privadas de colocación con ánimo de lucro, que acababa con el monopolio de los servicios públicos de empleo en la función de intermediación del mercado de trabajo con la idea de sumar los esfuerzos de servicios públicos y agentes privados en la búsqueda de empleo para los desempleados.

³⁰ En http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/DS/CO/CO_663.PDF#page=2

³¹ El texto del Acuerdo en <https://www.ccoo.es/7d6fa511bc3bd5c38caed0a838071a8b000001.pdf>

³² En https://webgate.ec.europa.eu/empl/redisstat/databrowser/view/LMP_EXPMESES/default/table?category=Imp_expend.lmp_expend_me

La segunda vía de actuación fue una especie de reconversión de la protección por desempleo en política activa de empleo. Como se dijo antes, la aplicación del PRODI dejó paso a la aplicación de un nuevo programa denominado PREPARA, objeto de regulación en el Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero. La diferencia entre ambos no era tanto de finalidad última, en ambos casos servir de mecanismo de provisión de rentas a quienes agotaban sus prestaciones por desempleo, ni tampoco de cuantía económica, en ambos casos en torno a 400 euros/mes, sino de consideración dentro del mapa conceptual de las políticas de empleo. Mientras el PRODI era una prestación asistencial por desempleo y, por tanto, sus perceptores se incluían dentro de la cobertura por desempleo, el PREPARA estaba considerado un programa de PAE cuyo objetivo era combinar las acciones de mejora de la empleabilidad de la persona en situación de desempleo con la percepción de una “ayuda económica de acompañamiento” (art. 2.3). Las consecuencias de estas diferencias eran, de una parte, que sus beneficiarios no se computaban a efectos de determinar la cobertura por desempleo, y, de otra, que la competencia para la ejecución/financiación del programa era de las comunidades autónomas y no del Estado.

La tercera vía de reforma de las PAE fue la propia reforma de la Ley de Empleo de 2003, operada por el Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero. Los elementos esenciales de esta reforma eran, en primer lugar, la elaboración de una “estrategia española de empleo” (art. 3), de la que nuestro país había carecido hasta entonces. En ella debía fijarse los objetivos de las políticas de empleo a corto y medio plazo, los indicadores para comprobar su cumplimiento y los presupuestos dedicados a tal fin. En segundo lugar, y para garantizar igualdad en el acceso a los servicios y prestaciones de los servicios públicos de empleo en todas las CCAA, la elaboración de un “catálogo de servicios a la ciudadanía” (art. 7), al tiempo que se establecía la atención personalizada como modelo de atención a los desempleados. El tercer elemento era la profunda transformación de las medidas que podían adoptarse para mejorar la empleabilidad de las personas ocupadas y en situación de desempleo (arts. 10 y 11): en lugar de la definición centralizada por parte del Estado de las mismas, como había sucedido hasta ese momento, se apostaba por una definición de ellas en el ámbito de cada una de las comunidades autónomas, con el fin de que las medidas tendentes a mejorar la empleabilidad de la población trabajadora estuvieran en consonancia con el propio desarrollo económico y el tejido productivo de cada una de ellas. Finalmente, se regulaba un fondo denominado “Fondo de políticas de empleo”, que, al modo del propio FRSS, pretendía irse nutriendo con excedentes de las cotizaciones por desempleo para que, cuando llegaran nuevos ciclos económicos adversos, hubiera suficiente remanente como para afrontar los incrementos de gasto necesarios para la protección por desempleo.

Con algunas correcciones menores, especialmente en lo referente a la definición nuevamente centralizada del diseño de las medidas de mejora de la empleabilidad, este es el andamiaje institucional de las PAE que se mantiene en vigor. Todo él fue, por lo demás, fruto del consenso en el diálogo social.

No fue así en relación con la segunda gran reforma llevada a cabo en aquel periodo, la de la NC. Aunque en el ASE se había acordado que sería desarrollada de manera autónoma por acuerdo entre los actores sociales y que, por ello, el Gobierno no intervendría, se había marcado también un plazo para que ello sucediera, plazo que había fijado la Disposición Adicional Vigésima Primera de la Ley 35/2010: el 11 de marzo de 2011. Vencido el mismo sin haber acuerdo, y rotas las negociaciones sobre las reformas del modelo de NC, el Gobierno aprobó el Real Decreto-ley 7/2011, de 10 de junio, de medidas urgentes para la reforma de la negociación colectiva. Debe destacarse al respecto que, tras la habida en 1994, esta fue la segunda vez de la historia democrática que, ante la falta de acuerdo entre los agentes sociales, se había dictado una regulación sobre negociación colectiva, materia que ellos siempre han defendido como propia de acuerdo bilateral y autónomo y no de establecimiento por parte del Gobierno (Rodríguez Fernández, 2016).

Los ejes de la reforma eran, esencialmente, tres. El primero, la modificación de la estructura de la NC con la finalidad, en primer término, de que las organizaciones sindicales y empresariales más representativas recuperaran la autonomía en su definición, que habían perdido a raíz de la reforma de 1994, y, en segundo término, de acercar la NC a la empresa, en la idea de que acercando la misma a los lugares de trabajo se produciría una mejor adaptación entre las condiciones de trabajo y los avatares económicos o productivos de la empresa. Con todo, no se establecía una completa prioridad aplicativa del convenio colectivo de empresa frente a la NC sectorial, sino una preferencia de que así fuera, salvo que en la propia NC sectorial se dijera lo contrario (art. 1). El segundo eje era el de agilizar los procesos de NC y enriquecer los contenidos con reglas que dotaran de mayor flexibilidad interna a las empresas, entre ellos la negociación de un porcentaje de tiempo de trabajo de distribución irregular (art. 2). Así, aunque se marcaban tiempos para el desarrollo de los procesos de renovación de los convenios colectivos intentando acortar su duración, no se perdía la regla de la ultra-actividad, que se mantuvo operativa como salvaguarda del equilibrio de poder negociador entre las partes negociadoras durante el tiempo necesario para acordar un nuevo convenio colectivo. Finalmente, el tercer eje guardaba relación con los sujetos de la NC, de un lado priorizando a los sindicatos en la NC de empresa, a través de sus secciones sindicales, frente a delegados de personal y comités de empresa, de otro clarificando los sujetos legitimados para negociar convenios colectivos en los grupos y redes de empresas (art. 3).

Esta reforma fue rechazada por sindicatos y asociaciones empresariales, especialmente por los primeros en lo relativo a la prioridad relativa de la negociación colectiva en la empresa (Baylos Grau, 2011: 8). Para ellos, la forma en que se avanzaba en la descentralización de la NC era un paso de gigante en el debilitamiento de ella y de su propio poder de negociación, dada la estructura empresarial del país plagada de pequeñas y pequeñísimas empresas sin representación de los trabajadores o con una representación muy débil en términos de poder de nego-

ciación. Sin embargo, para la UE las cosas eran muy diferentes. El 5 de agosto de 2011 el PG recibió una carta del Presidente del Banco Central Europeo³³ donde se consideraba la reforma de la NC recién aprobada un paso muy pequeño. De hecho, se recomendaba seguir adelante en el proceso de afianzamiento de la negociación colectiva en la empresa. No se hizo tal cosa, pero el 23 de agosto de 2011 el PG anunciaba la reforma de la Constitución para dar cabida en su art. 135 a la regla de la estabilidad presupuestaria, de modo que puede pensarse que quizá tuvimos una reforma constitucional como resultado de no querer ir más allá en la reforma de la NC. Hoy la prioridad aplicativa absoluta del convenio de empresa está en vigor, pues fue instaurada por la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, pero sigue siendo objeto de la misma controversia que entonces y, aunque realmente la estructura de la negociación colectiva apenas ha cambiado por ello, los sindicatos anhelan que sea derogada.

Finalmente, el tercer eje del ASE fue la reforma de las pensiones. En este caso, la medida estrella fue el retraso de la edad de jubilación de los 65 a los 67 años. Ello marcó una diferencia con respecto a otras reformas de la Seguridad Social, dado que la reforma de las pensiones del año 2011 contó con el consenso de los agentes sociales, pero no con el consenso político que hasta entonces había sido el valor fundamental del Pacto de Toledo.

Los motivos por los que debía producirse la reforma, además de haber alcanzado un acuerdo al respecto en el diálogo social, se cifraron en el Preámbulo de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social³⁴: la evolución demográfica y la prolongación de la esperanza de vida, que sumadas iban a hacer que en el futuro fuera mucho mayor el número de personas que accedieran a las pensiones y que tuvieran que abonarse las mismas durante mucho más tiempo. Un desafío mayúsculo para la sostenibilidad financiera del sistema de Seguridad Social. De hecho, de acuerdo con las previsiones que se integraban en el Programa de Estabilidad de España 2011-2014³⁵, los gastos en pensiones contributivas pasaban del 8,9% del PIB en 2010, al 9,5% del PIB en 2020, 10,8% del PIB en 2030, 13,2% del PIB en 2040, 15,5% del PIB en 2050 y 15,1% del PIB en 2060.

Pero había más razones. En el Programa Nacional de Reformas de 2011, el Gobierno presentaba la reforma de las pensiones como uno de los elementos centrales de la agenda reformista a que España se había comprometido con la UE³⁶, es decir, que la reforma de las pensiones era también una exigencia de ella. Así se reconocía después en la Recomendación del Consejo de 12 de julio de 2011 relativa al Programa Nacional de Reformas de 2011 de España y por el que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España 2011-2014³⁷, donde expresamente se recomendaba a nuestro país “adoptar la reforma del sistema de pensiones propuesta con el fin de retrasar la edad de jubilación legal y aumentar el número de años de trabajo para el cálculo de las pensiones [y] revisar periódicamente los parámetros de las pensiones a la luz de la evolución de la esperanza de vida”. Y ello porque “en ausencia de reforma, el efecto previsible del envejecimiento de la población sobre el presupuesto español a largo plazo sería superior a la medida de la UE, principalmente como consecuencia del aumento substancial que tendría lugar en las próximas décadas en la proporción que representan los gastos de pensiones en el PIB”. Dicho claramente: el gasto en pensiones se iba a convertir en un profundo desequilibrio financiero para nuestro país.

Por tal motivo, la reforma se concentró en la pensión de jubilación, tratando de contener el gasto correspondiente a la misma (art. 4 de la Ley 27/2011). Para empezar, pasaba de 15 a 25 años el periodo a tener en cuenta para el cálculo de la base reguladora, aunque esta ampliación se pautaba en el tiempo, empezando por 16 años en 2013 y finalizando con la consideración de los 25 años a partir de 2022. El corazón de la reforma estaba, sin embargo, en las edades de jubilación. Edades, en plural, porque, a pesar de que la medida estrella era el retraso de la edad legal de jubilación a los 67 años, lo cierto es que en el ASE y en la Ley 27/2011 se establecía 4 edades diferentes de jubilación: 61, 63, 65 y 67. A los 61 años, si el trabajador era despedido por razones económicas, y a los 63, si tal era su voluntad, podía accederse a la pensión de jubilación, siempre que se acreditaran 33 años cotizados y se soportara la aplicación de los coeficientes reductores (7,5% por cada año de adelanto) sobre la cuantía de la pensión. La edad de 65 seguía siendo central para la jubilación, pero para poder jubilarse a tal edad con la totalidad de la pensión debía acreditarse la “carrera laboral completa”, esto es, 38 años y 6 meses cotizados. En caso de que ello no fuera posible, la edad de jubilación se retrasaba hasta los 67 años, pautando en el tiempo tanto el aumento de la edad como el de los años de cotización necesarios para acceder a la totalidad de la pensión, unos calendarios de implantación que culminaban ambos en 2027. Por último, se introducía el denominado “factor de sostenibilidad” (art. 8), consistente en la revisión de los parámetros fundamentales del sistema teniendo en consideración las diferencias de la esperanza de vida a los 67 años habidas entre 2027 y el momento en que se realizara la revisión, dilatando, como puede verse, hasta 2027 su entrada en funcionamiento.

Este esquema de jubilación, más duro en cuanto a los requisitos de acceso que el anterior, pero también más flexible en relación con las edades de jubilación y de implantación de los cambios de manera gradual (Suárez Corujo, 2016: 121), permitía también en el medio plazo un importante ahorro del gasto en pensiones. De acuerdo con las estimaciones que realizaba el Gobierno de España en el Programa de Estabilidad 2011-2014, el ahorro en gasto público

³³ El contenido de la carta en https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/letter_mr_zapatero_es.pdf

³⁴ El texto inicial de la Ley en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-13242>

³⁵ En https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Varios/29-04-11_Programa_Estabilidad_Espana_2011-2014.pdf

³⁶ En https://www.hacienda.gob.es/CDI/programanacionaldereformas/pnr_2011.pdf

³⁷ En <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:212:0001:0004:ES:PDF>

que la reforma de las pensiones de 2011 iba a suponer era del 3,5% del PIB en 2050, lo que implicaba que el gasto en pensiones del pico alto de la jubilación de los iba a quedarse en torno a un 12,5% del PIB, gasto homologable a los asumidos por otros países de la UE.

Sin apenas haber empezado a desplegar sus efectos, primero el Real Decreto-Ley 5/2013, de 15 de marzo, y después 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, ambos dictados sin consenso de los agentes sociales ni consenso de los grupos políticos, acabaron con los planteamientos de la reforma de pensiones de 2011, de modo que nunca sabremos si habría podido cumplir sus finalidades y el propio ahorro en gasto social que pretendía. Sin embargo, la sostenibilidad del sistema de pensiones y las tensiones que produce el envejecimiento de nuestra población y la -por fortuna- larga esperanza de vida aún siguen siendo uno de los grandes retos de nuestro país.

Bibliografía

- Baylos Grau, A. (2011): “En la onda de las reformas estructurales: la negociación colectiva colonizada desde la unidad económica empresarial”, en , 20, pp. 6-9.
- Cruz Villalón, J. (2010): “La flexibilidad interna en la reforma laboral de 2010”, en , 2, pp. 173-202.
- Gámez Fuentes, M. J. (2012): “Sobre los modos de visibilización mediático-política de la violencia de género en España: consideraciones críticas para su reformulación”, en , 7 (2), pp. 185-213.
- Gómez Sánchez, V. (2010): “La reforma laboral de 2010: crónica de un diálogo social frustrado”, en , 2, pp. 125-138.
- Mora Cabello de Alba, L. (2007): “Del malabarismo cotidiano a una nueva civilización más allá de la igualdad. La reconciliación de la vida laboral y familiar”, en , 37, 129-138.
- Kostova Karaboytcheva, M. (2006): , en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8864.pdf>
- Pérez Infante, J. I. (2007): “La reforma laboral de 2006 y el cambio en el sistema de incentivos a la contratación indefinida”, en , 66, 29-50.
- Quintanilla Navarro, B. (2005): “Violencia de género y derechos sociolaborales: La L. O. 1/2004, de 28 de diciembre, contra la violencia de género”, en , 80, pp. 11-64.
- Rodríguez Castedo, A. y Jiménez Lara, A. (2010): , en https://www.fundacionalternativas.org/public/storage/laboratorio_documentos_archivos/a1e45c38a48a5c6921c5d22489fccf65.pdf
- Rodríguez Fernández, M. L. (2008): “Algunas claves políticas de la Ley del Estatuto del Trabajo Autónomo”, en Rodríguez Fernández, M. L. y Ferreiro Regueiro, C. (Dir.) , CGPJ, Madrid.
- Rodríguez Fernández, M. L. (2014a): “Efectos de la crisis económica sobre el trabajo de las mujeres”, en , 1, pp. 69-83.
- Rodríguez Fernández, M. L. (2014b): “Imperativos económicos frente a derechos fundamentales, un nuevo paradigma de relaciones laborales”, en , 65, 41-68.
- Rodríguez Fernández, M. L. (2016): , Comares, Granada.
- Suárez Corujo, B. (2016): “Dos reformas y un destino: de cómo las “rupturas” sociolaborales socavan el Estado de Bienestar”, en https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/681233/AFDUAM_20_5.pdf?sequence=1