

Cuadernos

Cuadernos de  
información sindical

29

2011

Cuadernos

**Iniciativa para el fortalecimiento  
del Estado de bienestar y la  
calidad de los servicios públicos**



**Iniciativa para el  
fortalecimiento del Estado  
de bienestar y la calidad  
de los servicios públicos**


Edita: Confederación Sindical de Comisiones Obreras

Número 29 • Nueva etapa

© Madrid, noviembre 2011

Realiza: Paralelo Edición, SA

Depósito legal: M-44644-2011

Impreso en papel reciclado 

## ÍNDICE

<b>1. Introducción</b> .....	<b>5</b>
<b>2. El Estado de bienestar social, seña de identidad de las sociedades democráticas europeas</b> .....	<b>7</b>
El modelo social europeo. Los servicios de interés general en Europa .....	<b>9</b>
¿Qué ha supuesto esta evolución del modelo social europeo? .....	<b>17</b>
Repercusiones de la evolución del modelo social europeo en España .....	<b>18</b>
La reforma constitucional .....	<b>19</b>
Condiciones básicas de igualdad interterritorial .....	<b>20</b>
<b>3. Fiscalidad y gasto social público. Determinantes del Estado de bienestar</b> .....	<b>23</b>
La evolución del gasto social .....	<b>25</b>
<b>4. Modelo de gestión y provisión de servicios públicos. Determinantes de la responsabilidad pública</b> .....	<b>31</b>
<b>5. Los retos de los sistemas de bienestar en España</b> .....	<b>37</b>
Sistema educativo .....	<b>38</b>
Sistema Nacional de Salud .....	<b>39</b>

Los servicios sociales .....	39
Los Servicios Públicos de Empleo .....	41
Pobreza y exclusión, profundo déficit del Estado del bienestar .....	42
El tratamiento de la pobreza y la exclusión constituye uno de los vacíos más importantes en el diseño de nuestro Estado de bienestar social .....	43
Mejorar el empleo, los salarios y las prestaciones sociales para erradicar la pobreza .....	44
La política social en el ámbito de la vivienda. Un déficit permanente .....	46
Políticas públicas de integración social .....	48
Características del empleo en las políticas sociales .....	48
El componente de género en las políticas de bienestar social .....	49
<b>6. Conclusiones y propuestas .....</b>	<b>51</b>

## 1. INTRODUCCIÓN

En el informe aprobado por el Consejo Confederal del pasado 13 de septiembre se señalaba que *“...en el terreno de los servicios públicos, ahora se hace muy visible la ofensiva desde diversos ámbitos en relación con la situación de la educación, los servicios sociales, la sanidad, el gasto farmacéutico..., así como el creciente deterioro de la intensidad y la calidad de la protección por desempleo que se hace patente a medida que van pasando los meses”*.

También se señalaba que: *“Este es el campo ideal para las políticas de recorte del Estado social y de presión sobre el mercado del trabajo. Se está dando carta de naturaleza a aquellas posiciones extremas que quisieran abundar en esa dinámica y, por tanto, producir una transformación importante en nuestro modelo de relaciones laborales y en los sistemas públicos, tanto de protección como de servicios a la ciudadanía”*.

El informe también recoge el apoyo de la Confederación hacia los procesos de movilización que se están desarrollando por todo el país como consecuencia de la política de recortes aplicada por diferentes Administraciones, especialmente en el ámbito de la educación y la sanidad, problemas que integramos en nuestro discurso sociopolítico, pero que adoptan su expresión organizada de forma diversa y autónoma.

Así, conveníamos que *“...no parece razonable pretender hegemonizar la representación de las múltiples expresiones de la complejidad social, y sí lo es promover la más amplia convergencia con todas aquellas organizaciones que canalizan esta complejidad”*, y con las que tenemos no pocos puntos en común en cuanto a reflexiones y proyectos; y en ese sentido se afirmaba que *“...debe ser una oportunidad para dar estabilidad a la relación del sindicato con las organizaciones de la sociedad civil, por ejemplo en el marco de una Plataforma para la Defensa de los Servicios Públicos”*.

El “Manifiesto de CCOO”, hecho público con motivo del acto sindical que celebramos el 24 de septiembre en Madrid, recoge como cuarto eje para la actuación del sindicato en el inmediato período: *“Luchar*

*por mantener y ampliar los servicios públicos de calidad, como factor de cohesión social y fuente de empleo”, en línea con las orientaciones dadas por el Consejo Confederal, fijando como objetivo **promover grandes alianzas con la sociedad civil por la defensa de los servicios públicos de calidad.***

Con el fin de dar soporte a las iniciativas concretas que para cumplir con ese objetivo se pongan en marcha desde el sindicato en sus diferentes niveles, el documento realiza un análisis de la evolución del Estado de bienestar y de los servicios públicos en España y Europa, a la vez que establece orientaciones de actuación en la materia.

## 2. EL ESTADO DE BIENESTAR SOCIAL, SEÑA DE IDENTIDAD DE LAS SOCIEDADES DEMOCRÁTICAS EUROPEAS

Los debates y decisiones de índole teórico-ideológicos sobre el papel y funciones del Estado y los límites en su relación con el mercado, sobre lo público y lo privado, sobre lo colectivo o lo individual, han determinado la forma en que los Estados enfrentan las necesidades de sus ciudadanos.

La evolución de los Estados democráticos en Europa a lo largo del siglo XX, especialmente tras la Segunda Guerra Mundial, ha estado vinculada al desarrollo de lo que se ha denominado Estado de bienestar social y que en el marco del proceso de globalización se ha dado en conocer como modelo social europeo.

Una de sus señas de identidad es situar entre sus fines la respuesta a las necesidades sociales por parte de los poderes públicos y la articulación de sistemas obligatorios de protección, entre los que destacan los sistemas de Seguridad Social. A la vez que se ampliaba su ámbito protector, se ha ido avanzando en la universalización de los derechos a toda la población. En el desarrollo y la evolución del Estado de bienestar, el movimiento sindical ha sido sin duda uno de sus principales protagonistas.

El modelo social europeo se ha venido contraponiendo a los modelos más liberales donde se afrontan las necesidades sociales con acciones de beneficencia pública o privada sin reconocimiento de derechos subjetivos; con ahorro individual cuando existe esa capacidad o, en el mejor de los casos y sin carácter universal, con previsión colectiva voluntaria, sociedades mutuas y aseguramiento colectivo.

Aparejado al aumento de rentas, el consumo de ciertos productos que tradicionalmente habían tenido la consideración de básicos disminuye porcentualmente, dedicando cada vez partes más importantes de la renta a la adquisición de otros productos y servicios (previsión social, sanidad, educación, vivienda, ocio...). Este fenómeno es paralelo al desarrollo del Estado de bienestar, que lleva aparejado el desarrollo de los servicios comunitarios, sociales y personales.



Con el Estado de bienestar se produce un cambio esencial en el concepto de administración y de su relación con la ciudadanía. Con este cambio se incorporan nuevos derechos respaldados por su correspondiente ámbito legislativo.

Esa protección integral y la universalización de la cobertura tuvieron su reflejo en las Constituciones democráticas como parte indispensable de una sociedad democrática. De esta manera, durante largas décadas ninguna fuerza política de estos países democráticos con vocación de gobierno cuestionó las políticas de bienestar social.

La Organización de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales han ido recogiendo en sus principios las propuestas básicas de las políticas de bienestar social. Igualmente, la evolución democrática de los Estados latinoamericanos y de otros países del tercer mundo está llevando aparejado el desarrollo de las políticas sociales, aunque muy condicionadas por la debilidad de sus estructuras fiscales.

En definitiva, las sociedades democráticas se conciben por la ciudadanía europea acompañadas del desarrollo del Estado de bienestar social.

Como no podía ser de otra manera, en unas sociedades tan diversas no hay un único modelo de Estado de bienestar social. Responden a situaciones económicas, demográficas, políticas, sindicales, migratorias, de volumen y calidad del empleo, etc., muy diferentes y, por tanto, su diseño y evolución han sido distintos.

La dictadura mantuvo a España al margen de los procesos de desarrollo de los Estados de bienestar social. Tan sólo a mitad de los años 60, con la reforma de la normativa en materia de Seguridad Social, la creación de una red hospitalaria y un incipiente seguro de desempleo, se dibujaban algunos elementos rudimentarios del Estado de bienestar social existentes en Europa occidental.

Esas gravísimas carencias en políticas sociales se tuvieron en cuenta en el proceso de redacción de la Constitución que recogió, con evidente voluntad política aunque no siempre con la deseable claridad conceptual, los derechos sociales básicos.

En esencia, este pacto social es constitucionalmente reconocido como elemento estructural del sistema, que reconoce el Estado social. El artículo 1º de nuestra Constitución lo denomina “Estado social y democrático de Derecho”.

La idea básica es la de la redistribución de la riqueza como elemento corrector de las insuficiencias de la economía de mercado, que se lleva a cabo a través de dos instrumentos, el sistema fiscal y el gasto social. Por tanto, justicia y progresividad en la carga fiscal; equidad y eficacia en la distribución del gasto. El principio básico de la redistribución es el de la solidaridad entre los ciudadanos.

Así, la Constitución recoge en su artículo 9, uno de los más progresistas del texto legal, la promoción de la igualdad real y efectiva; en el artículo 27, el derecho a la educación; en el 39, la protección de la fami-

lia; en el 41 y 50, la Seguridad Social, el desempleo y las pensiones; en el 43 la promoción de la salud; en el 47, la vivienda; en el 49, la discapacidad, etc., que favorecieron las grandes reformas legislativas de los años 80, especialmente en materia de sanidad y educación, así como el inicio de la descentralización paulatina de la gestión de las políticas sociales.

Es decir, el Estado debe desarrollar una política activa para que se cumplan, de forma real y efectiva, los principios de igualdad, libertad y participación; elementos básicos de nuestro sistema democrático.

Conviene subrayar que detrás de algunos de los logros más importantes conseguidos en ese proceso han estado las movilizaciones de los trabajadores y la negociación de los sindicatos: Pacto de Toledo, pensiones no contributivas, ampliación de la cobertura al desempleo, ley de dependencia, etc. Igualmente hay que recordar que la actuación sindical, y de otros ámbitos sociales y políticos, evitó medidas de recorte o reformas regresivas.

Un fenómeno reiterado en nuestra historia democrática ha sido el cuestionamiento mediante campañas, que se han reiterado periódicamente, de nuestro Estado de bienestar social.

Nuestro Estado de bienestar social ha tenido que afrontar en paralelo tres importantes retos: el diseño de las políticas básicas de protección social y su dotación presupuestaria, su adecuación a los cambios sociales [ demográficos –envejecimiento de la población y caída de la natalidad–, amplia incorporación de las mujeres al empleo y nuevos modelos de familia o la inmigración ] y la generalizada descentralización de la gestión para dar cumplimiento a los mandatos constitucionales.

Por otro lado es necesario resaltar que estos tres procesos, a diferencia de lo ocurrido en otros países, no sólo han sido intensos y rápidos, sino que además han coincidido en el tiempo.

Otro factor esencial ha sido nuestra incorporación a la Unión Europea en 1986 y la evolución que desde entonces se ha venido operando en la noción europea sobre el alcance y extensión de su modelo social.

### **El modelo social europeo. Los servicios de interés general en Europa**

La necesidad de plantear nociones y conceptos jurídicos comunes a los diferentes Estados que integran la Unión Europea ha sido uno de los ejes del proceso de construcción europea y, en ese marco, el ámbito de las políticas de bienestar social y las propuestas relacionadas con los servicios públicos han sido también objeto de debate.

El Tratado de la Comunidad Económica Europea ya asentaba las cuatro bases del mercado interior europeo. Junto con las libertades de circulación de mercancías, trabajadores y capitales que recogía la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, la Comunidad Económica Europea recogió la libre circulación de servicios, cerrando así el círculo de las conocidas “Cuatro Libertades Fundamentales”.

La paulatina consecución de un mercado interior europeo llevó a incluir en el Acta Única Europea de 1986 una mención a la fecha en la que se debería alcanzar dicho objetivo. El establecimiento de la Unión

Europea en 1992 supondría un antes y un después para el mercado interior, que dejaba de ser un objetivo en sí para ser parte de la llamada Unión Económica y Monetaria; proceso de integración que habría de culminar con el establecimiento del euro.

La consecución del mercado interior se daba por alcanzada sin perjuicio de señalar que aún existían deficiencias que habrían de ser subsanadas con posterioridad, especialmente en cuanto a la eliminación de barreras, tanto jurídicas como sociales, que afectaban a la libertad de prestación de servicios.

En 1996 se publica la Comunicación de la Comisión sobre los Servicios de Interés General<sup>1</sup>, donde se establece que la solidaridad y la igualdad de trato en el contexto de una economía de mercado abierta constituyen objetivos fundamentales de la Comunidad Europea.

Se señala que los europeos esperan servicios de calidad a precios asequibles y que, para la inmensa mayoría de ellos, estos servicios de interés general suponen auténticos derechos sociales y participan en gran medida de la cohesión económica y social, estableciendo que: *“Por ello, los servicios de interés general están en la base del modelo europeo de sociedad”*.

Asimismo se recoge que las sociedades europeas valoran mucho los servicios de interés general y que éstos trascienden a la prestación de los mismos adoptando una dimensión simbólica, ya que *“...los servicios de interés general ofrecen referencias a la colectividad y desempeñan la función de vínculo de pertenencia de los ciudadanos a ésta. De esta forma suponen un elemento de identidad cultural...”*

La comunicación indica que esta diversidad *“...puede conducir a una confusión en los términos. Puede asimilarse erróneamente sector público con servicios públicos y confundir así estatuto y misión, propietario y destinatario. La política europea persigue el interés general y, por tanto, las funciones y las condiciones en que se realizan y no los estatutos”*, y se establecen las definiciones de “servicio de interés general”, “servicios económicos de interés general”, “servicio público” y “servicio universal”.

La única definición que tiene vinculación jurídica con el Tratado de la Comunidad Europea (artículo 90) es la de los “Servicios económicos de interés general” (SEIG), definidos como las actividades de servicio comercial que cumplen misiones de interés general; por ello pueden ser objeto de imposición de obligaciones de servicio público o de servicio universal por parte de las autoridades públicas, con el objeto de garantizar el acceso sin discriminaciones a determinadas prestaciones esenciales, fijar una determinada calidad exigible y un precio de acceso asequible, vinculado fundamentalmente a las industrias de red: transportes, energías y comunicación.

La comunicación recoge para estos servicios un impulso a su apertura a los mercados con diferentes grados de liberalización o protección.

Esta visión constituye según la comunicación *“...la expresión en Europa de las exigencias y especificidades del modelo europeo de sociedad, en el marco de una política que concilia dinamismo del mercado, cohesión y solidaridad”*.

<sup>1</sup> [96/C 281/03].

La acción de la Unión Europea sobre el modelo europeo de sociedad se apoya en la diversidad de los servicios de interés general en Europa y está garantizada por lo que considera los principios rectores en esta materia: neutralidad frente al estatuto público o privado de las empresas y su personal (señalando que este principio no impone ninguna privatización) y libertad de los Estados miembros para definir las misiones de interés general como expresión del principio de subsidiariedad, limitándose la Comunidad a examinar la compatibilidad de los medios empleados con los compromisos europeos.

Por tanto, la noción de “servicios de interés general” se construye a partir las definiciones de SEIG y de “servicio universal”, constituyendo a partir de entonces la definición del **servicio público en Europa**.

Con respecto a los otros servicios de interés general que se citan en la comunicación, como la salud, protección social, educación, el agua o la vivienda, se señala que su satisfacción debe garantizarse a nivel nacional o regional.

Finalmente, la Comisión Europea propugna la inclusión en el Tratado, con motivo de los trabajos que se estaban desarrollando en la Conferencia Intergubernamental, de un nuevo apartado que hiciera referencia a la promoción de los servicios de interés general, pero sin que ello signifique que “...se establezca una nueva base jurídica”, sino como dimensión a tener en cuenta para la definición y elaboración de las políticas comunitarias.

En línea con lo propuesto por la Comisión Europea, el Tratado de Ámsterdam de 1997 incorporó un nuevo artículo (art. 16) haciendo referencia a los **servicios económicos de interés general**, donde se señalaba que la Comunidad y los Estados miembros, con arreglo a sus competencias respectivas, “...velarán por que dichos servicios actúen con arreglo a principios y condiciones que les permitan cumplir con su cometido”.

Todo ello sin perjuicio del cumplimiento de las normas sobre competencia “...en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellos confiada”.

En marzo de 2000 se aprueba por el Consejo Europeo la Estrategia de Lisboa, con el objetivo estratégico de: “Convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social”.

La Estrategia de Lisboa considera un elemento clave de su propuesta completar el mercado interior eliminando los obstáculos a los servicios al concebirse éstos como el motor de la economía europea.

En diciembre de ese mismo año se aprueba la Agenda Social Europea, donde se indica que se precisa la modernización y mejora del modelo social europeo para apoyar el dinamismo económico, a la vez que se realizan reformas generadoras de empleo. Un principio rector de la nueva Agenda Social Europea será reforzar el papel de la política social como factor productivo.

En el año 2001 se publica una nueva Comunicación de la Comisión Europea sobre los Servicios de Interés General en Europa<sup>2</sup>, que actualiza la del año 1996, dando así cumplimiento a la petición efectuada por el Consejo Europeo de Lisboa.

La comunicación tiene la pretensión de clarificar las diferentes funciones de los poderes públicos y las disposiciones sobre competencia y mercado interior aplicadas a los servicios de interés general “...para responder a la petición de mayor seguridad jurídica por parte de los operadores” y desarrollar el marco europeo que permita cumplir con el mandato recogido en el artículo 16 del Tratado de Ámsterdam.

Se reitera la definición de neutralidad sobre la titularidad pública o privada, ya que no se cuestiona que ambas puedan prestar estos servicios, y sobre la libertad de los Estados miembros para definir las misiones de interés general que “...sólo puede estar sujeta al control de los errores manifiestos”.

También se incorpora como nuevo principio la proporcionalidad, que implica que los medios utilizados para cumplir la misión de interés general no creen distorsiones ni impongan restricciones innecesarias a la competencia, de tal modo que las limitaciones de las libertades del mercado interior no excedan de lo necesario para garantizar el cumplimiento efectivo de la misión de interés general encomendada.

Estas condiciones “sólo serán de aplicación” a los servicios de interés económico general, ya que los derivados del ejercicio del poder público [seguridad interior y exterior, administración de justicia, asuntos exteriores, etc.], así como “la educación y los regímenes básicos obligatorios de Seguridad Social” están excluidos de la aplicación de las normas de competencia y mercado interior.

Finalmente, la comunicación se hace eco de la jurisprudencia que se ha venido produciendo por el Tribunal de Justicia Europeo en materia de compensación de los costes derivados de la imposición de obligaciones de servicio público y su consideración, o no, como ayuda estatal y, por tanto, sujeta a las limitaciones que impone el Tratado.

Posteriormente, el Consejo Europeo pidió a la Comisión que le informara sobre la evolución de los servicios de interés general, respuesta que se reflejó en el conocido como “Informe al Consejo Europeo de Laeken”<sup>3</sup>, que se destina a completar las comunicaciones de 1996 y 2001 abordando las preocupaciones específicas de las que se hizo eco el Consejo de Mercado Interior, ya que “estos documentos y, en particular, las definiciones, los principios y los objetivos que contienen, siguen siendo válidos”.

El informe señala que todos los servicios de interés general que no constituyen una actividad económica no están sometidos a las normas relativas a la competencia y al mercado interior, y, por ello, se pidió a la Comisión que presentara una lista de los servicios de interés general de naturaleza no económica.

En este sentido, el informe recoge que, por lo que se refiere a la distinción entre actividades económicas y no económicas, el Tribunal de Justicia ha venido declarando reiteradamente que “constituye una

<sup>2</sup> {2001/C 17/04}.

<sup>3</sup> COM {2001} 598 final.

*actividad económica cualquier actividad consistente en ofrecer bienes o servicios en un determinado mercado*”, y afirma que “...si bien sería perfectamente factible elaborar una lista de ejemplos, no sería posible elaborar a priori una lista definitiva de todos los servicios de interés general que deben considerarse no económicos”, justificando esta afirmación en la constante evolución de los mismos.

Finalmente, entre otras conclusiones, se recoge que al informe anual sobre la competencia se añadirá una sección dedicada a los servicios de interés general, en la que se describirá la aplicación a tales servicios de las normas de competencia y que la Comisión “...examinará la propuesta de consolidar y precisar en una directiva marco los principios relativos a los servicios de interés general subyacentes al artículo 16 del Tratado”.

En mayo de 2003 se presenta el “Libro Verde sobre los Servicios de Interés General”<sup>4</sup> con el objetivo de lanzar un debate sobre el papel que pudiera cumplir una acción comunitaria respetando el principio de subsidiariedad, los principios a incluir en una futura directiva marco y las medidas que contribuyan a reforzar la seguridad jurídica, y una articulación coherente con el objetivo de mantener servicios de interés general de calidad y “...la aplicación rigurosa de las normas sobre competencia y mercado interior”.

Clasifica los servicios de interés general en tres categorías:

- Los prestados por las industrias de redes, telecomunicaciones, servicios postales, electricidad, gas y transportes.
- Otros servicios de interés económico general, como la gestión de residuos, el abastecimiento de agua y los servicios públicos de radiodifusión.
- Los servicios de naturaleza no económica y servicios sin efecto en el comercio entre los Estados miembros, que no identifica.

El Libro Verde asume como válido que constituye una actividad económica cualquier actividad consistente en ofrecer bienes o servicios en un determinado mercado y, por tanto, están sometidas a las normas de competencia y mercado interior.

Sobre el futuro de los servicios de interés general no económicos, ya estén relacionados con prerrogativas del Estado o ligados a sectores sensibles [sic] como la cultura, la educación, la sanidad o los servicios sociales, plantea que “...no sea ni posible ni conveniente acuñar una definición única y global del contenido de los servicios de interés general”; y propone, en línea con lo expresado en el informe de Laeken, que las características que se incluyen en el concepto de servicio universal, aunque han sido desarrolladas para ciertas industrias de redes, “...podrían resultar asimismo pertinentes para los servicios sociales”.

La propuesta de directiva presentada por la Comisión en enero de 2004, “Relativa a los servicios en el mercado interior”<sup>5</sup>, y conocida como directiva Bolkestein, se presenta como elemento clave en la estrategia

<sup>4</sup> COM (2003) 270 final.

<sup>5</sup> COM (2004) 2 final.

europea de mercado interior de servicios, al considerarse que hay que eliminar los obstáculos que obligan a desarrollar las actividades de servicios a nivel nacional más que a nivel de mercado interior, abarcando todos los sectores de servicios de carácter económico según la definición realizada en el Libro Verde.

La directiva pretende regular la libertad de establecimiento y creación de los servicios incluidos los públicos (sociales y de salud); suprime los regímenes de autorización previa para la prestación de servicios; elimina las dificultades para prestar servicios desde otro Estado miembro y consagra el principio de “país de origen” en virtud del cual el prestador del servicio está sujeto únicamente a la ley del país en que está establecido.

Esta propuesta se configura como un ataque frontal al modelo social europeo y, como es sobradamente conocido, concita el rechazo y la movilización activa del movimiento sindical europeo que, junto a los intensos debates habidos en el Parlamento Europeo sobre la propuesta y que, tras dos años de discusiones, configuran finalmente una directiva que rebajó notablemente el alcance del proyecto<sup>6</sup>, suprimiendo el principio de país de origen, permitiendo aplicar a los Estados normas nacionales y excluyendo de su aplicación a una amplia gama de servicios de interés general, relacionados en su artículo 2.2, disponiendo los Estados miembros hasta diciembre de 2009 para su transposición a la legislación nacional y se establece una revisión de la misma en diciembre de 2011.

La directiva de servicios también señala que no trata sobre las medidas de seguimiento recogidas en el “Libro Blanco de la Comisión sobre Servicios de Interés General”<sup>7</sup>, que publicado en mayo de 2005 como respuesta a la consulta pública iniciada con el Libro Verde recoge que la definición de las obligaciones de servicio público corresponde a las autoridades públicas nacionales al nivel que corresponda, así como la capacidad de regular los mercados y garantizar que los operadores cumplan con las obligaciones que les hayan sido encomendadas.

No modifica la clasificación y los principios recogidos en el Libro Verde y se compromete a presentar una comunicación sobre los servicios sociales y sanitarios de interés general en el transcurso de 2005, y a examinar la viabilidad y la necesidad de adoptar una norma marco en relación con los servicios de interés general “...cuando entre en vigor el Tratado Constitucional”.

En este sentido hay que recordar que tras los resultados negativos de los referéndums en Francia y los Países Bajos no se completó el proceso de ratificación del Tratado Constitucional.

La revisión de la Estrategia de Lisboa mediante la Comunicación “Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo”<sup>8</sup> se presenta formalmente como un instrumento para salvaguardar el modelo económico y social europeo frente a los efectos de la globalización.

En ella se “constata” que no ha existido voluntad política suficiente por parte de los Estados miembros e instrumentos comunitarios útiles para garantizar su cumplimiento, y bajo el pretendido objetivo de

<sup>6</sup> COM [2006] 123 final.

<sup>7</sup> COM [2004] 374 final.

<sup>8</sup> COM [2005] 24 final.

simplificar los objetivos de la estrategia se abandonan la práctica totalidad de los presupuestos sociales de la estrategia original.

Se considera imprescindible la realización del mercado único, en particular en el ámbito de los servicios, las profesiones reguladas, la energía, los transportes, los contratos públicos y los servicios financieros, como una tarea esencial, y en esa línea se señala que: *“La acumulación de impedimentos como la normativa, la dificultad de acceso a los mercados y la insuficiente presión competitiva pueden frenar la innovación en sectores con un alto potencial de crecimiento”*.

En 2006 se publica la Comunicación “Servicios sociales de interés general en la Unión Europea”<sup>9</sup> que se presenta como una continuación del Libro Blanco, y en ella se afirma que: *“Cabe recordar que el marco comunitario existente respeta el principio de subsidiariedad. Los Estados miembros pueden definir lo que entienden por servicios de interés económico general y, en particular, por servicios sociales de interés general. Los poderes públicos son los encargados de definir, al nivel correspondiente dentro de cada Estado miembro, las obligaciones y las misiones de interés general de estos servicios, así como sus principios de organización”*. Y en ella se recoge la definición de sobre lo que se entiende por servicios sociales en la UE:

- Los servicios sanitarios y la enseñanza, que no se tratan en la comunicación;
- los sistemas legales y los sistemas complementarios de protección social, que cubren los riesgos fundamentales de la vida como los relacionados con la salud, la vejez, los accidentes laborales, el desempleo, la jubilación o la discapacidad;
- los servicios esenciales prestados directamente a las personas, como la ayuda para afrontar retos inmediatos o crisis (endeudamiento, desempleo, toxicomanía o ruptura familiar); las actividades destinadas a asegurar a las personas que posean las competencias necesarias para su inserción completa en la sociedad y, en particular, en el mercado de trabajo (rehabilitación, formación lingüística para inmigrantes, formación o reinserción profesional); las actividades destinadas a garantizar la inclusión de las personas con necesidades a largo plazo debidas a una discapacidad o problemas de salud, y
- la vivienda social, para permitir el acceso a la vivienda a las personas con escasos ingresos.

La comunicación se encarga de precisar que los servicios sociales no constituyen una categoría jurídica diferenciada dentro de los servicios de interés general, por lo que son reconocidos formalmente en lo político, pero no son objeto de protección y reconocimiento jurídico concreto.

Por ello, cuando se trate de servicios con carácter económico, debe garantizarse su organización de forma respetuosa con otros ámbitos del Derecho comunitario, *“...en particular, la libre prestación de servicios, la libertad de establecimiento y el derecho de competencia”*.

Y reitera la definición de lo que debe considerarse por actividad económica, entendida ésta como *“...cualquier actividad consistente en ofrecer bienes y servicios en un determinado mercado, por parte*

<sup>9</sup> COM(2006) 177 final.



*de una empresa, con independencia del carácter de esta última y su modo de financiación”, no siendo exigible, para tal consideración, que el servicio sea pagado directamente por los beneficiarios.*

Por ello, la Comisión afirma que *“...la práctica totalidad de los servicios prestados en el ámbito social pueden considerarse actividades económicas en el sentido de los artículos 43 y 49 del Tratado CE”.*

Finalmente, establece que la Comisión *“...decidirá cómo continuar este proceso y se planteará el mejor enfoque posible, teniendo también en cuenta la necesidad y la posibilidad jurídica de presentar una propuesta legislativa”.*

El debate sobre la inserción de los servicios sociales y sanitarios de interés general como elemento con características propias concluyó con el rechazo mayoritario de los Estados miembros a su inclusión en el texto del Tratado Constitucional Simplificado o Tratado de Lisboa.

Además, el incumplimiento del compromiso de realizar una directiva marco sobre los servicios de interés general se pretende suplir por la inclusión en el Tratado del artículo 14 [versión ligeramente corregida del artículo 16 del TCE] y el Protocolo 26 anexo al Tratado de Lisboa, denominado “Sobre los servicios de interés general” pero que en realidad hace referencia exclusivamente a los servicios de interés económico general, recogiendo de forma breve el acervo comunitario en esta materia.

Tras esta decisión se publica la Comunicación “Servicios de interés general, incluidos los sociales: un nuevo compromiso europeo”, como documento de acompañamiento de la Comunicación “Un mercado único para la Europa del siglo XXI”<sup>10</sup>.

Este mercado único para el siglo XXI se basa en la reiteración del argumento de seguir perfeccionando el funcionamiento del mercado interior, tanto a nivel nacional como europeo, a través de *“...asegurar que los beneficios de la apertura lleguen a los ciudadanos europeos mediante mejores normas, precios más bajos y más opciones, que deben lograrse mediante una estrecha supervisión de los mercados y una actuación apropiada para mejorar su funcionamiento o para crear un entorno más competitivo en la UE y en los Estados miembros”.*

Se señala un programa específico de impulso a la liberalización de los sectores de las industrias de red que a juicio de la Comisión presenta aún mayores barreras a la competencia, como en el caso de los servicios postales y del transporte ferroviario, y se recuerda la obligación de los Estados miembros de tener efectuada la transposición de la directiva de servicios a la legislación nacional antes de diciembre de 2009.

El documento de acompañamiento señala que la Comisión proseguirá la consolidación del marco de la UE aplicable a los servicios de interés general, como los servicios sociales y sanitarios, *“...mediante soluciones concretas para problemas concretos, en su caso”;* y finalmente señala que, tras más de diez años de la primera comunicación a nivel de la UE sobre esta materia, el Libro Blanco y el “Protocolo

<sup>10</sup> COM (2007) 724 y 725 final.

26”, “...es hora de centrarse en su aplicación” y declara estar “...decidida a contribuir a la claridad, coherencia y publicidad de las normas de la UE en materia de servicios de interés general”.

La nueva estrategia “Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”<sup>11</sup> tiene las mismas carencias que la estrategia revisada de Lisboa en materia social, y al aprobarse en plena crisis financiera y de deuda soberana su columna vertebral es el “saneamiento” de las variables macroeconómicas y el cumplimiento estricto del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

En materia de mercado único se propone “...reforzar las estructuras para ejecutar a tiempo y correctamente las medidas relativas al mercado único, incluida la regulación de la red, la directiva sobre servicios y el paquete legislativo sobre mercados financieros y supervisión, aplicándolos efectivamente cuando se planteen problemas y solucionándolos rápidamente”.

### ¿Qué ha supuesto esta evolución del modelo social europeo?

El desarrollo de la noción europea de servicio de interés general ha sido un escenario permanente de confrontación ideológica que ha reflejado el enfrentamiento entre aquellos que defendemos la importancia del papel del Estado como regulador, supervisor, agente económico y proveedor de servicios sociales y de protección social, frente a los que reducen su papel a la mínima expresión y de aquellos que reclaman, aunque sea parcialmente, más mercado.

El movimiento sindical europeo, a través de la Confederación Europea de Sindicatos y CCOO en particular, ha rechazado frontalmente e impulsado movilizaciones contra las políticas de la Unión Europea que, con el apoyo de los Estados y a diferencia de otras etapas de su historia, impone ajustes que se orientan hacia la desregulación y la privatización, debido a la elección consciente que se ha venido realizando para que el desarrollo del mercado interior europeo sea la vía para reducir a la mínima expresión el modelo social europeo, contribuyendo así a incentivar el deterioro y declive de lo público.

El acervo comunitario en esta materia ha descartado de forma irresponsable que este enfoque comporte riesgos, costes ocultos o sea causante de otros efectos negativos sobre el cada vez más reducido y vigilado marco de los servicios públicos y los servicios de interés general.

Estas políticas han servido como pretexto para la renuncia de los poderes públicos a ejercer de forma decidida la labor de control que les corresponde y el desempeño de sus competencias sobre aquellos servicios de los que son titulares y donde mantienen una responsabilidad directa sobre las condiciones en que se organizan y desarrollan, aunque no los presten directamente; subvirtiendo el ejercicio del control democrático y colectivo de la ciudadanía sobre los gobiernos, al sustituirlos por derechos individuales de los consumidores y usuarios, aunque éstos a veces se puedan ejercer de manera colectiva.

Los servicios de interés general y los servicios sociales de interés general no pueden reducirse nunca a una categoría residual definida por su no asimilación a los servicios económicos de interés general o

<sup>11</sup> COM (2010) 2020.

a los servicios comerciales. Por el contrario, deben considerarse como una categoría específica de servicios de pleno derecho fundamentales para la sociedad europea.

La idea de la Europa social sufrirá un golpe casi definitivo si, debido a la inacción de las instituciones comunitarias y los Estados o a la acción del Tribunal de Justicia Europeo, se sigue primando la libertad de mercado, las normas de competencia y la libre prestación de servicios sobre los derechos fundamentales, cuando en caso de conflicto debería prevalecer el interés general.

Los servicios de interés general no son una carga para las autoridades públicas como se presenta a menudo, y más en el actual escenario de crisis económica donde muchos de ellos funcionan como estabilizadores automáticos, muy al contrario son fuente de crecimiento económico, prosperidad, empleo y cohesión social.

### Repercusiones de la evolución del modelo social europeo en España

Tras la recuperación de la democracia, y especialmente en la década de los años 80, la gran mayoría de los estudios coinciden en una misma valoración, la de la reducción inequívoca de la desigualdad en la distribución de la renta en España.

Los aumentos del gasto social fueron de los más elevados de las últimas cuatro décadas y estuvieron acompañados por importantes transformaciones del sistema tributario, diseñadas, entre otras razones, con el objetivo de aumentar su progresividad.

Los cambios en la distribución de la renta correspondientes a 1990 y 1995 ofrecen un panorama del proceso distributivo muy distinto al de la década anterior, de tal manera que se habría ralentizado en los años 90 la intensidad de reducción de la desigualdad, prolongada durante más de veinte años, repitiéndose tardíamente en España la quiebra del patrón distributivo que previamente habían registrado varios países de la OCDE.

En el período que va desde comienzos de los años 90 hasta la mitad de la primera década del presente siglo, la desigualdad no disminuyó a pesar de la intensidad del crecimiento económico y del empleo, quebrándose así la tendencia a la reducción de la desigualdad vivida durante dos décadas, de 1973 a 1991. Como consecuencia de ello, también la interrupción del proceso de convergencia en los niveles medios de igualdad con la UE.

En España se intensifica a partir de los años 90 una tendencia a la introducción de diferentes fórmulas de gestión privada o de colaboración público-privada, con el pretendido fin de dar respuesta a los problemas de eficiencia de algunos sistemas de protección y servicios públicos. Al mismo tiempo se enjuicia la idoneidad del sector público como consecuencia de su “ineficiencia”, presentando como inevitable lo que debería abordarse, en su caso, desde el proceso permanente de mejora en la gestión y calidad de las prestaciones y servicios. Resolver las ineficiencias es un objetivo deseable y perseguible, abundar en la inevitabilidad de la privatización como alternativa única para alcanzar esta eficiencia no es más que una opción ideológica.

Esta visión no ha encontrado variables significativas entre los sucesivos gobiernos, basándose en el relato de la evolución del modelo social europeo al que no se han opuesto cuando no lo han alentado.

Buena muestra de ello es el “...esfuerzo de intensificación de los criterios de aplicación de la directiva...” que introduce el Gobierno en la exposición de motivos de la ley “Sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio” que, como señalaba el CES, “...podría transformarse, en muchos de los casos, en una posible alteración de los contenidos de la norma europea en el ordenamiento jurídico español”<sup>12</sup>.

Por parte del movimiento sindical esta deriva ha sido objeto de discusión permanente, girando en torno a los efectos de la no sujeción de las condiciones laborales al Derecho público, el riesgo del deterioro del servicio que puede derivar de la priorización del criterio de la contención del gasto sobre los objetivos que debe cumplir el Estado del bienestar social, así como en la vertiente de su efectiva eficacia y rentabilidad social.

Muchas de estas fórmulas transfieren además la propiedad del proyecto, resultando preocupante comprobar que no existen mecanismos de control adecuados que permitan evaluar el impacto de estas operaciones, ya que la manera en que se configuran introduce múltiples limitaciones al seguimiento y evaluación por parte de mecanismos de control democráticos.

Las posibilidades abiertas por este procedimiento se han extendido a la práctica totalidad de las políticas públicas, facilitando la reducción de las inversiones públicas —obligadas por compromisos de ajustes presupuestarios—, introduciendo una fuerte rigidez fiscal de cara al futuro si a la vez se renuncia a incrementar los ingresos, debido a las obligaciones a largo plazo que se adquieren y reduciendo de esta manera la capacidad de las Administraciones para responder a nuevas necesidades sociales, como se está poniendo de relevancia en la actualidad.

En la mayoría de los casos, la única manera en la que el operador que presta el servicio obtenga un nivel de rentabilidad suficiente para la inversión realizada es a través de subvenciones corrientes o de un incremento paulatino de las tarifas, generando un coste oculto que recae sobre la extensión y/o calidad de los servicios prestados.

La reciente y precipitada **reforma constitucional**, a la que CCOO se opuso activamente por la forma y el fondo de la misma, tiene su origen en la presión de los mercados y de la política europea de priorizar el saneamiento de las variables macroeconómicas, en detrimento del impulso de la actividad económica. Introduce un límite adicional a las posibilidades de desarrollo del modelo social, cuando no altera las bases que permiten proyectar un cambio de paradigma, donde los objetivos sociales y el papel del sector público queda subordinado a los objetivos económicos y los intereses de mercado.

La reforma constitucional diseñada reconoce explícitamente la repercusión negativa de esta regla defendida como neutra sobre la cláusula social del artículo 1.1 de la Constitución Española (CE), al prever como excepción el pago de prestaciones sociales como la del desempleo, estado de necesidad que

<sup>12</sup> Dictamen del CES 2/2008.

tiene que ser protegido por la acción de los poderes públicos, como tantos otros derechos sociales, a la protección social frente a la vejez, la invalidez y la salud, pero también la educación, la vivienda o el trabajo.

En definitiva, el techo constitucional al déficit público reduce la capacidad del Estado para diseñar su política presupuestaria por el lado del gasto, limitando su capacidad redistributiva y haciéndolo depender en exclusiva de la voluntad o no del Gobierno de turno para incrementar la presión fiscal y los ingresos del Estado, afectando directamente al papel del Estado social.

Contamos con una ley de estabilidad presupuestaria, por lo que no era necesario ceder a las presiones recibidas, que han sentado un precedente muy negativo y dado la sensación de ser una democracia intervenida políticamente. Fijar los mismos parámetros para realidades muy distintas es una invitación a perpetuar las diferencias en nuestro país.

Esta afirmación vale también para las CCAA y las Administraciones locales en España. Si a realidades distintas se les establecen las mismas limitaciones y en la misma intensidad, ¿dónde queda la cohesión económica?, ¿dónde la cohesión social? Los riesgos son más que evidentes cuando se sacraliza la estabilidad de las cuentas públicas y se exige lo mismo a los desiguales.

No obstante, nosotros hemos querido alejarnos de aquellos sectores que dicen que da igual que haya estabilidad o no, que da igual que haya mucho déficit o poco, que da igual que haya mucha deuda o poca. Somos conscientes de los costes y riesgos en los que incurrimos cada vez que se incrementa el déficit público o suben los costes de financiación de la deuda.

Pero recuperar unos servicios públicos de calidad implica luchar por una sociedad equitativa, que apuesta por la integración y la cohesión social, donde el conjunto de la ciudadanía tenga iguales derechos y, por tanto, es una apuesta por seguir los dictados constitucionales y seguir apostando por el desarrollo de la democracia.

El alcance de las **condiciones básicas de igualdad interterritorial**, en el ámbito de las prestaciones sociales, ha sido precisado por el Tribunal Constitucional en reiteradas ocasiones, en el sentido de que la obligación de uniformidad y homogeneidad en todo el territorio español se refiere únicamente a la obligación del Estado de garantizar un mínimo común denominador o un nivel mínimo de prestaciones suficiente, compatible tanto con la efectividad de los diferentes derechos como con el desarrollo de prestaciones diferenciales por las comunidades autónomas, en coherencia con la opción constitucional por un Estado descentralizado políticamente.

El problema radica, en la práctica, en la generalidad o inconcreción con la que se ha definido ese mínimo común denominador en sus normas reguladoras, así como en la falta de información sistematizada sobre el conjunto de servicios que brindan las CCAA y su efectiva financiación con cargo a fondos propios. La mayor parte de las prestaciones sigue estando definida de manera que admite un margen muy amplio de elección en la manera de brindar, de forma efectiva, los diferentes servicios.

La manera extraordinariamente tacticista con la que se han producido algunos de los procesos de transferencia de competencias a las CCAA, en los que también han influido intereses partidistas y/o electoralistas, ha determinado un predominio del enfoque económico sin la existencia de un proyecto social y político compartido, y la falta de articulación de un modelo de coordinación y cooperación eficaz para alcanzar una perspectiva de conjunto.

Esta situación se ha visto agravada por la escasa cultura de cooperación entre los poderes públicos. La coordinación entre las Administraciones autonómicas y las corporaciones locales de su ámbito respectivo, en la mayoría de los casos, tampoco ha funcionado adecuadamente, sin que en general se disponga de instrumentos estables de coordinación de políticas y recursos.

Los numerosos cambios en las demandas sociales, las reformas e innovaciones en las políticas sociales, la diversidad y complejidad de las mismas y las dinámicas de gestión de cada Administración, etc., han ido generando solapamientos por un lado, vacíos por otro, y en buena medida tensiones y exigencias entre las diversas Administraciones.

Sin duda el problema mayor es el que afecta a las Administraciones locales, que han ido asumiendo en la práctica numerosos programas y actuaciones en materia de salud, de servicios sociales, de atención a la pobreza, de integración de la inmigración, de ayudas a los parados, la atención y servicios de protección a las víctimas de la violencia de género, etc.; que en unos casos no estaba claro que les correspondiera y que afrontaron como muestra de voluntad política para resolver demandas sociales; disponiendo para ello con la suficiencia financiera de los años del gran crecimiento económico, pero no desde una adecuada estructura competencial y financiera. Actuaciones que en muchos casos contaban con el beneplácito, explícito o implícito, de los gobiernos autonómicos que se veían de esa manera descargados de dichas responsabilidades.

Especialmente significativa es la falta de datos homogéneos y debidamente actualizados. Sin la creación de espacios y mecanismos comunes o bases de datos que permitan la armonización en el análisis de la realidad, la eficiencia en la gestión de estas políticas se resiente al no permitir, ni tan siquiera, un seguimiento de sus efectos en relación a los objetivos sociales planteados.

La coordinación administrativa es una condición imprescindible para un adecuado funcionamiento del Estado de bienestar social en un Estado descentralizado y para un tratamiento integral e integrado de las demandas sociales de la población, además de ser decisiva para la racionalización de los gastos y la optimización de los recursos.



### 3. FISCALIDAD Y GASTO SOCIAL PÚBLICO. DETERMINANTES DEL ESTADO DE BIENESTAR

Como ya se ha indicado, el principio de redistribución de la riqueza se lleva a cabo a través de dos instrumentos, el sistema fiscal y el gasto social, que tiene anclaje constitucional en el artículo 31 de la CE:

*“1. Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica, mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio.*

*2. El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficacia y economía”.*

En el periodo 1967-1987, el porcentaje sobre el PIB de los ingresos de los Estados desarrollados por impuestos y cotizaciones sociales pasó de un 26,7% a un 36,3% (en Europa, de un 27,7% a un 38,5%). La presión fiscal se elevó 10 puntos en 20 años de construcción del Estado de bienestar en Europa. En España el incremento es aún mayor (del 18,7% al 35,4% del PIB), si bien no alcanza la media comunitaria dado el bajo nivel de partida existente en la dictadura.

En las dos décadas siguientes (1987-2007) el panorama varía por el avance de visiones más conservadoras con menor confianza en el papel del Estado. Los ingresos fiscales en la OCDE y en la UE se mantienen con pequeñas variaciones frente a los 10 puntos porcentuales de incremento en el periodo precedente. España crece algo más, alcanzando el 37,1% del PIB en 2007, aún por debajo de la media comunitaria próxima al 40%, si bien en el caso español con una estructura fiscal dependiente del ciclo económico que se derrumba en los ejercicios siguientes hasta el 30,7% en 2009, como consecuencia de la pérdida de recaudación en los impuestos de sociedades, IVA y los impuestos ligados al mercado inmobiliario, del que hemos sido muy dependientes. Con ello, nuestro diferencial con la UE y la OCDE ha vuelto a incrementarse notablemente.



Estos datos muestran un cambio en el comportamiento del Estado que en el primer periodo recurría a incrementar los ingresos fiscales, parando la progresión en el segundo periodo.

Puede pensarse que lo anterior es consecuencia de haber alcanzado un equilibrio razonable entre ingresos fiscales y gastos de los Estados; sin embargo, el gasto se ha seguido incrementando variando la fuente de financiación. En los últimos 20 años previos a la crisis se ha recurrido con mayor intensidad a la deuda como vía de financiación de las políticas públicas. Así, entre 1967 y 1987 la deuda pública en los países de la OCDE pasó de representar un 35% a un 55% del PIB, la zona euro se mueve en porcentajes similares. Sin embargo, en 1987-2007 la deuda en la OCDE llega al 100% (85% en la eurozona).

Estos porcentajes finalmente se han disparado en 2008 y 2009 por causa de la actual crisis. En sólo un año (de 2008 a 2009) la deuda sobre el PIB en la Unión ha pasado del 61,6% al 73,6%, es decir, una variación de 12 puntos porcentuales, que en España ha alcanzado el 13,5%.

En los últimos años, el gasto del Estado se ha estado financiando en proporción creciente con deuda, que hay que devolver con sus correspondientes intereses, en lugar de recurrir a la fiscalidad, que genera recursos para el Estado que no deben ser devueltos en forma de capital e intereses.

En los años de la crisis, las cuentas públicas de España han sufrido un grave deterioro. Hemos transitado aceleradamente desde un superávit del 1,9% del PIB en 2007 a un déficit del 11,2% del PIB en 2009. Con este cambio, España pasó de ser uno de los Estados de la Unión con cuentas públicas más saneadas a colocarse entre los países con mayores desequilibrios.

La responsabilidad de este deterioro se reparte casi a partes iguales entre el aumento de los gastos y la disminución de los ingresos. En el lado del gasto, el comportamiento de la economía española es similar a la media de los países de la Unión Europea.

Frente a un aumento del gasto público medio de 5 puntos de PIB, en España el incremento es de 6,5 puntos. La diferencia de 1,5 puntos viene explicada en su integridad por el aumento del gasto en prestaciones por desempleo, consecuencia del brutal crecimiento del paro.

Pero el diferencial más relevante, tanto cualitativo como cuantitativo, de la economía española en comparación con los países de su entorno es lo que sucede con los ingresos tributarios. Mientras que en la media de la UE los ingresos tributarios sólo bajan 0,9 puntos de PIB (en Alemania incluso aumentan 0,4 puntos), en España se desploman en 6,5 puntos.

En términos aritméticos se puede decir que si España hubiera tenido en los ingresos un comportamiento similar al resto de países de su entorno, el año 2009 se habría cerrado con un déficit próximo al 5% del PIB, un valor que nos volvería a colocar entre los países con mejores registros de la UE.

Aunque la explicación de este diferencial es una tarea muy relevante para definir la estrategia más adecuada para enfrentarse al déficit público, como reiteradamente hemos puesto de manifiesto, no ha sido

suficientemente abordada, aunque ante la proximidad de las elecciones generales parece que se abre camino el debate de la insuficiencia de los ingresos del Estado.

Además de las rebajas fiscales, unas coyunturales y otras con voluntad de permanencia, que potencian la elasticidad recaudación/PIB, la caída de ingresos del Estado más pronunciada se produce por la dependencia generada previamente de ingresos fiscales derivados del ciclo que se pierden por el hundimiento de las operaciones inmobiliarias. Junto a lo anterior existen otras razones como el alto volumen de la economía sumergida y, por tanto, del fraude fiscal.

En 2009 los ingresos tributarios por IRPF, un impuesto que básicamente soportan los trabajadores, son un 12% inferior a los de 2007, canalizándose la tributación del capital a través del Impuesto de Sociedades, que pierde el 55% de su capacidad recaudatoria de 2007.

En todo caso, al analizar el origen del problema del déficit en España se hace evidente que la estrategia adoptada por el Gobierno de reequilibrar las cuentas públicas actuando fundamentalmente sobre la reducción del gasto no sólo es injusta, sino que está condenada al fracaso. Es cierto que también se han producido medidas de incremento de ingresos fiscales, pero se ha recurrido a la imposición indirecta pese a su componente de regresividad. Por el contrario, el modelo de equilibrio público tiene que combinar las políticas de austeridad real con una apuesta decidida para recuperar nuestro nivel de ingresos, en un movimiento tendencial de convergencia hacia la media de la Unión Europea.

Lo anterior significa necesariamente actuar en una doble dirección. En primer lugar, y como condición previa, es imprescindible impulsar de forma inmediata una lucha decidida contra los defraudadores fiscales.

En segundo lugar, ya es la hora de proponer y consensuar una amplia reforma fiscal que afecte al conjunto de impuestos que sirva para devolverle a nuestro sistema tributario las características de suficiencia y equidad propias de los países más avanzados de Europa.

Por otra parte, una adecuada política social genera mayor capacidad de consumo y dinamiza la demanda interna y la actividad económica. Genera empleo, especialmente si se priorizan los servicios, la mayoría intensivos en mano de obra, y facilita la inserción de las mujeres en el mercado de trabajo.

Para terminar de configurar este escenario, el creciente recurso al déficit público, con el consiguiente aumento de la deuda pública, es el argumento más utilizado para priorizar ahora los ajustes presupuestarios, aún a costa de gasto social y renuncia a inversiones públicas en innovación e infraestructuras que contribuyan a modificar nuestro modelo productivo y a generar actividad económica.

### La evolución del gasto social<sup>13</sup>

El conjunto de recursos que las Administraciones Públicas destina a las políticas públicas de bienestar social constituye lo que denominamos gasto social y es el principal indicador del esfuerzo que realiza

<sup>13</sup> Este apartado toma como referencia el Informe nº 43 “Pobreza y gasto social” de la Fundación 1º de Mayo, elaborado por Elvira S. Llopis y el Servicio de Estudios de la Fundación.

el Estado en materia social. Las políticas públicas que orientan este tipo de intervención deben ser sostenidas por una adecuada política fiscal, así como por una delimitación clara de los bienes y servicios a los que se destinan dichos recursos. Se persigue, por tanto, hacer frente a las desigualdades generadas por el mercado, permitiendo el ejercicio de los derechos ciudadanos fundamentales como la educación, la sanidad, la garantía de rentas mínimas o los servicios sociales, incluida la atención a la dependencia.

En un contexto de recesión económica severa, en el que son más necesarias las políticas públicas que garanticen la cobertura de las necesidades económicas y sociales de la población, las propuestas neoliberales para salir de la actual crisis económica siguen profundizando en la idea de recortar el papel del Estado y su intervención en la economía.

La mayor parte de los países europeos –en pos del control del déficit público– está llevando a cabo reformas en las políticas sociales, en unos casos para frenar o impedir el crecimiento del gasto social, en otros con la pretensión explícita de reducirlo. En cualquier caso esto supone, en último término, una merma efectiva de la calidad de los derechos sociales, así como un empeoramiento de las condiciones de vida de gran parte de la población.

En España, en los primeros años de la democracia se llevó a cabo una política expansiva en el gasto social con el impulso del sistema de pensiones y la reforma institucional de la Seguridad Social, la creación del INEM y la mejora de la protección al desempleo, la creación del INSALUD y del IMSERSO, con la ampliación del gasto educativo, sanitario y de servicios sociales, etc.

En la década de los 80 en la Unión Europea, con carácter general, hay un ligero incremento de la media de gasto que pasa del 24,3% al 25,5%, con algunos matices: la reducción del gasto de algunos Estados que se situaba por encima de la media (Bélgica, Alemania o Luxemburgo), el crecimiento de Estados que estaban sensiblemente por debajo de la media (Italia, España, Grecia, Portugal o Reino Unido), el incremento de países que ya estaban por encima de la media (Francia, Holanda o Dinamarca) y el caso de Irlanda que, estando por debajo de la media, acentúa su diferencial negativo.

En la citada década el crecimiento del gasto en España fue de 1,7 puntos del PIB, sin especiales oscilaciones a lo largo de esos diez años que incluyen la última legislatura de UCD y las dos primeras del PSOE, con medidas importantes como la reforma de las pensiones de 1985, la aprobación de la Ley General de Sanidad de 1985, la creación del Ministerio de Asuntos Sociales en 1988 y la puesta en marcha del Plan Concertado, la aprobación de la LISMI, el reconocimiento de las pensiones no contributivas, la ampliación de la cobertura del seguro de desempleo, etc. Tras el techo de gasto que se alcanzó en 1994 se inició un lento descenso, que se acentuó en la primera legislatura del PP.

En las dos últimas décadas se pueden distinguir tres etapas en la evolución del gasto social en España (considerando el gasto en protección social y educación):

- Una primera etapa (1994-2000) en la que se produce una significativa disminución del gasto social en relación al PIB. Un periodo en el que el gasto social en España registró una reducción de 4 puntos

porcentuales, debido sobre todo al fuerte crecimiento del PIB. Con ello, en el año 2000 el gasto social representó en torno al 24% del PIB.

- Una segunda etapa (2001-2007) en la que el gasto social recupera su peso en relación al PIB, aunque, si bien es cierto, lejos de los niveles registrados a comienzos del periodo anterior.
- Una tercera etapa que se abre con la crisis en 2008, cuando se comienzan a destruir empleos y aumenta el gasto social fruto del aumento de prestaciones por desempleo.

Por tanto, es posible apreciar que la evolución del gasto social registrado en España desde 1977, pese a los incrementos nominales anuales, no se ha correspondido con el crecimiento económico experimentado en este mismo periodo. A pesar de realizarse un importante esfuerzo, los sucesivos incrementos del gasto social no se han traducido en un mayor peso sobre el PIB hasta 2007, descendiendo después como consecuencia de la crisis, lo que produce la paradoja de aumentar el peso relativo del gasto social sobre el PIB de forma teórica, pero sin incremento presupuestario efectivo. Desde comienzos de la década de 2000, el gasto social en relación al PIB registra niveles similares (25%), aunque con ligeros incrementos.

Si nos referimos a los últimos quince años, el porcentaje del gasto social en relación al PIB no se ha modificado de manera apreciable, con lo que se mantiene en términos comparativos el nivel de esfuerzo del Estado con respecto a las políticas de bienestar, aunque este esfuerzo no ha sido suficiente para atender la cobertura de las necesidades sociales que, sin embargo, han crecido y se han diversificado.

La distribución del gasto social por funciones apenas ha evolucionado, salvo en desempleo que ha tenido un sensible crecimiento. Aunque con ligeras alteraciones, los recursos destinados a cada una de las materias (pensiones, invalidez, enfermedad, educación, etc.) siguen teniendo el mismo peso en relación a la riqueza que se ha generado a lo largo de las últimas décadas.

Entendiendo que el gasto social incluye el gasto en protección social y el de educación, en estas tablas se analiza únicamente el gasto en protección social, debido a las características de la fuente de información (Eurostat) y a los datos que aporta, en los que no se incluye de forma conjunta ambas funciones de gasto.

**Gasto social en protección social por habitante en la Unión Europea y España, 2000-2008  
(en unidades de paridad de compra)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
UE-27	4.829,9	5.044,4	5.282,3	5.435,1	5.648,0	5.867,8	6.095,2	6.167,9	6.337,2
UE-15	5.650,0	5.878,2	6.127,3	6.279,7	6.505,3	6.750,2	6.993,2	7.042,3	7.198,7
España	3.678,0	3.793,0	4.092,4	4.220,5	4.421,8	4.687,2	5.025,4	5.365,4	5.713,2

### Gasto social en protección social en la Unión Europea y España, 2000-2008 [% sobre el PIB]

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
UE-27	25,3	25,5	25,8	26,2	26,1	26,1	25,7	24,7	25,3
UE-15	25,7	25,9	26,2	26,6	26,5	26,6	26,3	25,3	26,0
España	19,8	19,5	19,9	20,2	20,2	20,4	20,3	20,5	22,2

Dentro del gasto en protección social se pueden diferenciar entre partidas de gasto como desempleo, vejez, asistencia médica, familia e hijos, supervivencia, exclusión social o vivienda. Dado el elevado gasto que se realiza en España a la función de gasto por desempleo, se hace preciso comparar el gasto en protección social excluyendo esta función.

Así, a partir de la evolución del gasto en protección social sin desempleo se puede afirmar que este tipo de gasto aumenta en el conjunto de la Unión (UE-15) hasta el año 2006, mientras que se reduce ligeramente en el año 2007 para continuar aumentando a partir de este año; mientras que en el caso de España se muestra un aumento continuado del gasto en protección social excluyendo el desempleo desde el año 2000, siendo más acusado en el último año (2008).

En el análisis de los diferentes pesos del gasto en protección social entre España y el conjunto de la Unión en relación al PIB, se puede resaltar que entre los años 2000 y 2003 la Unión Europea ha incrementado de forma más acusada su gasto en protección social, de modo que la distancia se ha ido aumentando hasta alcanzar los 6,3 puntos (7,3 puntos si se excluye el gasto en desempleo), mientras que a partir de esa fecha se reduce la brecha de gasto hasta los 3,8 puntos (5,4 si se excluye el desempleo) del año 2008.

El gasto en protección social en relación al PIB es un buen indicador del esfuerzo realizado por los distintos países en relación a su crecimiento económico. Si bien es necesario matizar este dato tomando como referencia el gasto social en el conjunto de la Unión Europea, y para hacerlo de un modo comparable, debido a las diferentes economías entre unos países y otros, es relevante la comparación en términos de gasto por habitante en unidades de paridad de compra.

De este modo, España muestra una diferencia de 20 puntos respecto al gasto en protección social del conjunto de la UE-15 siendo, junto a Portugal, el país que menos esfuerzo realiza en este apartado.

### Gasto social en protección social por habitante (considerado en unidades de paridad de compra) en los países de la Unión Europea respecto de la UE-15 (UE-15=100)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
UE-27	85,5	85,8	86,2	86,6	86,8	86,9	87,2	87,6	88,0
UE-15	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
España	65,1	64,5	66,8	67,2	68,0	69,4	71,9	76,2	79,4

Es necesario reiterar que la reducción de esta brecha que se ha experimentado en los últimos años se debe, en gran parte, al importante incremento del gasto en desempleo efectuado en España como consecuencia de la elevada tasa de paro fruto de la crisis económica, más que a un incremento del gasto en el resto de las prestaciones y servicios.

**Gasto social en desempleo en la Unión Europea y España, 2000-2008**  
 (% sobre el PIB)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
UE-27	1,5	1,5	1,6	1,7	1,6	1,6	1,4	1,3	1,3
UE-15	1,6	1,6	1,6	1,7	1,7	1,6	1,5	1,3	1,4
España	2,3	2,4	2,5	2,5	2,5	2,5	2,4	2,4	3,0



#### **4. MODELO DE GESTIÓN Y PROVISIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS. DETERMINANTES DE LA RESPONSABILIDAD PÚBLICA**

A principios de la década de los 90, coincidiendo con la contención del crecimiento del gasto social público y la pérdida de intensidad de las políticas redistributivas, se intensifica la incursión de la iniciativa privada en el ámbito de los sistemas públicos de bienestar, iniciándose un proceso de privatización de la gestión de derechos sociales creciente en volumen y en intensidad, dada la evolución sufrida en las relaciones de colaboración pública-privada, que desde entonces se vienen promoviendo desde las Administraciones Públicas.

En esa década se extienden los procesos de externalización de la gestión de los servicios, conservando éstos la titularidad pública, y se actúa preferentemente bajo la modalidad de “concierto” definida en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. A partir del año 2000, y de manera especial en sanidad y servicios sociales, se introducen nuevas fórmulas contractuales que acercan o directamente sitúan la colaboración público-privada en la esfera de la relación mercantil, con formulaciones más o menos alejadas del derecho público y administrativo.

Estas formulaciones contractuales resultan en ocasiones incompatibles con el ejercicio de la tutela pública efectiva sobre los derechos sociales fundamentales de las personas y limitan, igualmente, la capacidad real del gobierno público de estos servicios.

Por tanto, el modelo de provisión y gestión que se adopte con respecto a los servicios públicos es fundamental a la hora de determinar el vaciamiento o no de la responsabilidad de las Administraciones con respecto a los derechos fundamentales que están obligadas a promover, garantizar y proteger de manera universal.

En aras de la satisfacción del interés general, las Administraciones ostentan la potestad pública de regulación, planificación, organización, evaluación y control sobre el conjunto de servicios públicos en general y los que constituyen los sistemas de bienestar en particular, centrándonos en este caso en la educación, la sanidad y los servicios sociales.



La forma de provisión de los servicios refleja también el modelo de política social que se promueve, y por ello es determinante en el avance o retroceso hacia el fortalecimiento y ampliación de los derechos sociales. Asimismo, el modo de provisión y gestión condiciona la calidad de las prestaciones y la calidad del empleo que genera la puesta a disposición de estos servicios públicos.

El proceso más intensivo de privatización de la gestión de algunos espacios de la educación, la sanidad y los servicios sociales en España se produce a partir del año 2000, coincidiendo con la adopción y desarrollo de la nueva agenda de política social adoptada en el Consejo Europeo de Niza y que responde a la Estrategia de Lisboa.

En ese marco se concibe la política social como un factor positivo del crecimiento económico de la Unión Europea que, además de aumentar la productividad y la competitividad, genera cohesión social, aumenta el nivel de vida de los ciudadanos y garantiza el acceso a los derechos fundamentales y la igualdad. Por tanto, como ya hemos señalado al analizar la evolución del modelo social europeo, toma relevancia el carácter productivo de dichas políticas.

La indefinición jurídica en que permanecen los SSIG, sumada a la importancia que adquiere la política social en su vertiente productiva, está derivando en nuestro país a una asimilación de los servicios sociales públicos a la categoría de servicios económicos de interés general.

Existe un agravante que aún sitúa en terreno de mayor fragilidad estos derechos fundamentales, y es la ausencia a nivel nacional de un marco normativo y jurídico común al que deban someterse los operadores privados. Con respecto a determinados servicios ni siquiera existe marco regulatorio autonómico o éste es muy deficiente. A todo ello hay que sumar la falta de dispositivos públicos de control para garantizar el cumplimiento de las condiciones establecidas en dichos regímenes de autorización.

La fractura del consenso ideológico sobre las políticas sociales públicas, las crisis fiscales y la escasa socialización en la ética de lo público han ejercido una presión añadida sobre los Estados de bienestar europeos, produciendo unos sistemas de protección cada vez más segmentados, más privatizados y jerarquizados socialmente.

Desde posiciones neoliberales se viene promoviendo el traspaso de fondos que mueve el sector público en gasto social (entre el 20 y 30% del PIB, según países) a la esfera del mercado, propósito en el que sin duda están avanzando.

Así pues, se han ido imponiendo los sistemas mixtos de provisión y lo que se ha venido en llamar, auspiciado desde el marco europeo, la “colaboración público-privada”, sustituyendo la terminología clásica de externalización y/o privatización.

Este nuevo enunciado ha venido acompañado del establecimiento de relaciones mercantiles y/o seudomercantiles, produciéndose un cierto mestizaje o ambivalencia entre el derecho público y el derecho

privado a la hora de proveer los servicios sociales públicos, que produce mayor fragilidad en el ejercicio de los derechos sociales y mayor debilidad de su tutela pública.

Nuestro ordenamiento jurídico ya establece un sistema mixto de provisión de servicios públicos, que se particulariza de forma diferente en los distintos ámbitos: educativo, sanitario y social. También de manera particularizada se va produciendo en cada uno de ellos el proceso privatizador.

Dos corrientes ideológicas contrapuestas pueden orientar la configuración de esos sistemas mixtos de provisión y presentan los siguientes rasgos definitorios:

1. La corriente **“neoempresarial”** de la gestión pública, que apuesta por el Estado relacional y la sociedad de bienestar en detrimento del Estado intervencionista y de bienestar; adopta el lenguaje y los conceptos del sector privado; fragmenta la Administración en unidades más pequeñas con una creciente autonomía respecto a la gestión económica, patrimonial, laboral, etc., para que éstas se especialicen en la producción de una gama determinada de servicios y se reajusten con más facilidad a las necesidades de los “clientes”. Todo lo anterior se materializa en organismos que tienen unas formas jurídicas alejadas en mayor o menor grado del Derecho público.
2. Desde la corriente **“neopública”** se refuerza el concepto de ciudadanía; se defiende los valores de la cosa pública y el empleo público; busca la satisfacción ciudadana en la utilización de los servicios públicos y defiende la simplificación de los procedimientos; contempla la participación subsidiaria de la iniciativa privada con y sin ánimo de lucro, definiendo los ámbitos externalizables de la gestión pública y garantizando la dirección, control y evaluación a las autoridades públicas.

La visión “neoempresarial” se expande de manera predominante en la medida que, como hemos dicho anteriormente, los poderes públicos interpretan los servicios sociales de interés general desde su consideración como actividad económica de interés general.

Así, por ejemplo, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, de libre acceso a bienes y servicios, excluye de su aplicación sólo a los servicios sociales que *“...provistos por las Administraciones Públicas o por prestadores privados en la medida que dichos servicios se presten en virtud de acuerdo, concierto o convenio con la referida Administración”*.

El “concierto” es el régimen de intervención administrativa más intenso que puede establecerse sobre una entidad privada en el ejercicio de una actividad, y mantiene todavía una importante presencia en algunos ámbitos, aunque el uso de esta fórmula esté descendiendo conforme se generan nuevos servicios o se amplía la oferta existente. Los servicios concertados serían los únicos que a priori quedarían excluidos de la aplicación de la ley de libre acceso a bienes y servicios.

La concesión es la forma paradigmática de la gestión indirecta de los servicios públicos. Consiste en la transferencia al gestor indirecto (sujeto privado) de facultades originariamente administrativas, y el empresario gestiona el servicio según su propio riesgo y ventura. Esta fórmula presenta una serie de inconvenientes relacionados con el déficit existente con respecto a los regímenes de autorización y los

dispositivos de evaluación y control por parte de las Administraciones y la disparidad que pueden presentar los distintos pliegos de condiciones y, por tanto, las distintas condiciones en las que realmente se presta el servicio. Así el coste sigue siendo factor determinante en las adjudicaciones, lo que repercute directamente en la menor calidad del servicio y del empleo.

Por otra parte, las nuevas modalidades de financiación y gestión que se han introducido suponen una clara mercantilización de las necesidades sociales, estableciéndose además en una relación contractual entre administración y empresa regida plenamente desde el derecho privado. Así tenemos:

Los **instrumentos financieros indirectos**, que constituyen la más clara expresión de la privatización en los sistemas públicos de bienestar, en los que el servicio puede ser prestado desde la titularidad y gestión enteramente privadas y la financiación pública se canaliza a través del usuario. La “colaboración público-privada” se instrumenta mediante un contrato administrativo especial regido por el derecho mercantil.

Se formula como un incremento del poder de compra de los demandantes a través de cheques, bonos o vales y se entiende que la administración participa total o parcialmente de la administración en el consumo privado de bienes o servicios.

Esta modalidad choca frontalmente con la noción de servicio público y los principios de equidad, universalidad y responsabilidad pública; es el paso definitivo a la mercantilización del derecho a la salud, a la educación o a los servicios sociales.

Los principios básicos de este instrumento son: libre elección del/la usuario/a, reparto extensivo de los recursos intentando que éstos lleguen al máximo de individuos posible y traslado de la función de control y evaluación del servicio al/la ciudadano/a.

Estos principios, además de no ser compatibles con los de servicio público, en la práctica no son reales tanto por la imperfección de la información que se supone tendrá el ciudadano/a como porque la escasez de plazas obliga a establecer listas de espera o que, en realidad, la “libertad de elección” está sujeta al primer recurso que muestre disponibilidad.

Por otra parte se permite /obliga al ciudadano el acceso directo al servicio para hacer la solicitud, lo que puede derivar en fórmulas de “preselección interesada” de la demanda por parte de la empresa.

Asimismo, hay ciudadanos que no pueden hacer frente a la diferencia entre el precio del servicio y el valor del cheque o prestación económica.

La **iniciativa privada de financiación**, comúnmente conocida por su denominación en inglés FPI (*Private Finance Initiative*), que, entre otros ámbitos, se está implantando en la sanidad y en servicios sociales de atención a la dependencia.

El sector privado realiza el proyecto y recupera el coste de la inversión mediante la venta de los servicios al sector público, en los términos previamente acordados en el contrato, basados en los niveles de actividad. Se formaliza mediante contrato administrativo especial.

El salto cualitativo que se produce con respecto a otras modalidades de contratación externa es que aquí ya no hablamos sólo de la privatización de la gestión, sino también del estímulo a la inversión privada en infraestructuras que serán cedidas a uso público. Ese estímulo puede producirse mediante la reducción de impuestos y/o la cesión de suelo.

La ausencia de inversión pública prevista para los próximos años puede favorecer esta fórmula de financiación, ya que el gasto realizado por las Administraciones tiene la consideración de activo no público y, por tanto, queda fuera del balance de las Administraciones a efectos de déficit y deuda. Sin embargo, el coste para las arcas públicas es mucho más elevado, se estima que entre 4 y 7 veces más el coste que contraer un crédito directamente.

Desde nuestro punto de vista, los derechos subjetivos a la salud, a la educación y a la atención social a la dependencia no pueden ser gestionados sobre cualquier mimbre. Partimos de la defensa de la gestión pública directa, como mejor fórmula de procurar el acceso universal a los servicios públicos, de favorecer la equidad y calidad de los mismos. Entendemos que es la manera más propia y adecuada que las Administraciones tienen para ofrecer las garantías y tutelas públicas a las personas en el ejercicio de estos derechos.

Esta posición incluye nuestra apuesta clara por la calidad en la gestión, acabando con cualquier ineficiencia derivada de criterios oportunistas o cortoplacistas de la Administración correspondiente o de los gestores de los servicios.

Urge, portanto, una regulación europea y nacional específica para preservar los servicios públicos y los derechos sociales, y evitar modalidades de provisión que resultan totalmente incoherentes con la naturaleza de un servicio público.



## 5. LOS RETOS DE LOS SISTEMAS DE BIENESTAR EN ESPAÑA

Como se ha analizado en el capítulo 3, en España el incremento en gasto social no se ha correspondido con el crecimiento económico experimentado hasta 2007. Los datos disponibles de gasto social hasta el año 2009 indican un crecimiento como consecuencia básicamente del crecimiento del gasto en desempleo y, en menor medida, por la aplicación de la ley de dependencia; si bien otras partidas se han visto afectadas negativamente, lo que significa que seguimos presentando un importante déficit con respecto a la media europea y que el diferencial aún es mayor si lo comparamos con los datos referidos a la UE-15.

Este déficit histórico impide que desde los sistemas públicos de salud, educación y servicios sociales se haya podido dar respuesta adecuada a las nuevas necesidades y demandas sociales. Por tanto, lejos de las consideraciones que se vienen haciendo con respecto al excesivo gasto social, la realidad es que tenemos un déficit histórico en todos los sistemas de bienestar.

Las draconianas medidas de ajuste y contención del déficit que están imponiéndose conducen inexorablemente a recortes en el gasto social, como los que vienen produciéndose con mayor intensidad en educación y sanidad, pero afectan también a otros programas y servicios sociales.

Los graves problemas de financiación de las Administraciones impiden realizar inversiones sociales y se traducen en un recorte de las plantillas, en retraso de los pagos a personas que tienen prestaciones económicas reconocidas, impagos de concertos y subvenciones, en reducción de programas, en ralentización de la tramitación de las prestaciones e incluso en cierres de servicios, así como menor utilización de la red de equipamientos públicos.

Todo apunta a que los recortes sociales que ya se vienen produciendo se generalizarán e intensificarán de manera sostenida en el tiempo, lo que conducirá a una importante regresión en materia social.

Si no se producen cambios en la orientación de las medidas de ajuste, los derechos sociales y la calidad de vida de las personas empeorarán notablemente en nuestro país, produciendo un mayor alejamiento para converger con Europa en progreso social y desarrollo económico.

Para evitar esta involución social, resulta imprescindible dar un giro en la dirección tomada para salir de las crisis, tal y como en CCOO venimos proponiendo: ampliación de los plazos para cumplir el compromiso de reducción del déficit y actuar decididamente sobre el sistema tributario y el fraude fiscal.

El Estado español no puede permitirse una reducción en su nivel de gasto social o se pondrá en riesgo el grado de calidad, la universalidad y la equidad alcanzada en los distintos sistemas de bienestar, impidiendo además mantener el esfuerzo de incrementar los actuales estándares de los mismos.

El gasto social público no es una rémora para la economía de un país; antes al contrario, contribuye a la dinamización de la economía real, a la creación de empleo y al mantenimiento de la demanda agregada, además de producir importantes retornos económicos a las arcas del Estado. Por tanto, el gasto social que las Administraciones destinen a mantener y mejorar la red pública educativa, sanitaria y de servicios sociales, es la contribución directa que desde el sector de servicios públicos debe hacerse para favorecer la salida de la crisis.

Es ampliamente compartido, desde múltiples análisis, dónde se encuentran los principales vacíos de cobertura y los principales déficits que existen en los sistemas públicos; por ello defendemos dirigir el gasto público hacia aquellos servicios que son más necesarios y generadores de empleo.

En ese sentido, CCOO presentamos la “Propuesta de pacto de Estado por la economía, el empleo y la cohesión social”, donde se ponía de relieve la prioridad de protección a las personas expuestas a los efectos de la crisis, además de numerosas propuestas para el estímulo de la actividad económica, la generación de empleo y el fortalecimiento de los sistemas de bienestar.

Asimismo, en los procesos de pacto de Estado por la sanidad y pacto por la educación, dimos traslado al Gobierno de nuestras respectivas propuestas.

**Con respecto al sistema educativo** señalábamos su importancia estratégica para el cambio de modelo productivo y patrón de crecimiento en la formación de futuros trabajadores y trabajadoras cualificados y señalábamos las siguientes líneas de actuación: 1) Desarrollar la dimensión social de la educación e incrementar la participación de la comunidad educativa; 2) crear las infraestructuras necesarias para el ciclo educativo de 0-3 años en la red pública de enseñanza; 3) promover un plan de implantación de nuevas tecnologías y de la mejora de la formación en idiomas comunitarios en los centros educativos; 4) elaborar un plan de apoyo para el éxito en la educación secundaria obligatoria y de reducción del abandono educativo temprano; 5) dotar de garantías al proceso de construcción del Espacio Europeo de Educación superior; 6) impulsar el desarrollo de la formación a lo largo de la vida desarrollando la red pública de centros integrados y la ampliación y diversificación de la oferta pública de formación profesional; 7) el reconocimiento y la valoración social de los profesionales de la educación; 8) comprometer la elaboración de una ley de financiación del sistema educativo.

Asimismo es necesario fomentar la igualdad de oportunidades en el acceso y desarrollo de los procesos formativos y promover una elevada calidad media del sistema educativo, que permita también impulsar adecuados niveles de excelencia entre sus resultados.

**Con respecto al Sistema Nacional de Salud** destacábamos las fortalezas de nuestro sistema sanitario, la alta legitimación social, basada sobre todo en la universalización de las prestaciones y la alta cualificación científico-técnica de sus profesionales, así como sus buenos resultados en materia de salud y su moderado coste, estando éste por debajo de la media de la Unión Europea.

Por ello, generar las condiciones para la adopción de un pacto por la sanidad, en el plano político e institucional, quitaría de la confrontación política el debate sobre la sanidad.

Destacábamos también la importancia de abordar los problemas de gestión y gobernanza del sistema, así como dar una solución equitativa, eficiente y sostenible a los problemas de financiación. Entre otras hacíamos propuestas encaminadas a la elaboración de un plan integrado de salud; paralización de la privatización de la red sanitaria pública; armonización de los desarrollos normativos autonómicos; instrumentación efectiva de las prestaciones, enfatizando en la introducción ordenada y uso tutelado de las nuevas tecnologías; medidas para la rentabilización de la red sanitaria pública reforzando sus medios humanos y tecnológicos; potenciación de la atención primaria; sistemas de control rigurosos del funcionamiento de los centros privados; promover las políticas públicas de salud laboral e incentivar el uso coordinado y eficiente de la gestión del modelo mutual con los del sistema público de salud; revitalizar los mecanismos e instrumentos de participación social, profesional y ciudadana; desarrollo de la salud mental comunitaria, troncalidad en la formación especializada de los profesionales médicos y desarrollo de especialidades en enfermería, entre otras.

Es necesaria la coordinación entre Administraciones, el diseño de carreras profesionales atractivas y una adecuada relación entre la sanidad pública y el conjunto de la oferta sanitaria, para evitar fenómenos de desvío o utilización indebida de recursos públicos, así como comportamientos de antiselección en los usuarios de los servicios sanitarios.

**Con respecto a los servicios sociales**, su juventud y el inicio de su proceso de descentralización sin el marco de una ley básica continúan influyendo en sus problemas de estructuración y fragilidad interna.

Los servicios sociales son una pieza decisiva del Estado de bienestar social, siendo considerados como su cuarto pilar. Se configuran como un sistema de intervención social que tiene como objetivos el bienestar individual y social mediante la ayuda personal diversificada y adaptada a sus necesidades, basada en prestaciones técnicas, acciones preventivas, de rehabilitación, con programas, centros y servicios que permitan la integración social, la normalización, la autonomía personal o los cuidados.

Desde finales de los 90 viene siendo el sector más dinámico en creación de empleo en términos absolutos, habiéndose incrementado en un 200%. Actualmente el sector ocupa a más de 500.000 trabaja-



dores/as. El 87% del empleo es femenino. Es el sector público con mayores tasas de precarización laboral.

Se desarrollan políticas de inclusión social y de protección en relación a la atención a mayores y personas con discapacidad, a familias y menores en situación de riesgo social, así como funciones de prevención y promoción social a personas y/o colectivos en especial situación de vulnerabilidad social.

Las segundas leyes autonómicas de servicios sociales apuntan hacia el reconocimiento subjetivo de diversas prestaciones, lo que sumado a la aplicación del sistema de atención a la dependencia puede suponer un impulso importante para el avance en derechos sociales y de creación de empleo. La afectación en la reducción del gasto social público que pueda tener a consecuencia de la crisis económica puede frenar su impulso. En 2011 los presupuestos tanto estatales como autonómicos ya han reflejado algunos recortes.

La Ley 39/2006, de “Promoción de la autonomía y atención a las personas en situación de dependencia”, constituye un avance histórico en materia de derechos sociales y una conquista social al reconocerse, por primera vez, un derecho subjetivo en el marco de los servicios sociales y mediante una norma a nivel estatal.

Su implantación definitiva culminará en el año 2015 y su proceso de implantación mantiene un ritmo lento pero constante. Hoy tienen el derecho reconocido 1.452.099 personas, de las que aproximadamente 739.945 disfrutan ya de una prestación efectiva y se han creado más de 191.320 puestos de trabajo, lo que demuestra la capacidad real del gasto social en crear empleo y dinamizar la economía. Lo cual adquiere especial relevancia en un contexto de crisis económica y de destrucción de empleo.

Sin embargo, el proceso de implantación del sistema de atención a la dependencia mantiene todavía importantes retos que han de afrontarse de forma inmediata. Entre ellos: el volumen de personas que tienen el derecho reconocido pero no disfrutan de prestación; el elevado volumen de prestaciones económicas de cuidado familiar que la ley establecía como excepcionales, pero que en realidad suponen cerca del 50% del total de prestaciones reconocidas; garantizar la implantación armonizada del sistema en todo el Estado.

El principal reto a afrontar en el actual escenario de crisis económica que vivimos es que se vea afectado el proceso de implantación del sistema de dependencia, poniendo en riesgo los avances que ya se han conseguido en protección social para muchas personas y su papel en la dinamización de la actividad económica y la creación de empleo.

Se hace necesario poner en marcha una serie de iniciativas que vengán a reforzar el actual proceso de implantación e impulsar las acciones necesarias para garantizar que dicho proceso se ajusta al planteamiento estratégico y al modelo de protección social que marca la ley de dependencia. Para ello es necesario:

- Abrir un proceso de reafirmación del compromiso político y social con el desarrollo de la ley y la implantación del sistema.
- Garantizar la sostenibilidad y suficiencia financiera del sistema y resolver el actual desequilibrio existente entre la financiación que reciben las prestaciones económicas de cuidado familiar y las prestaciones de servicios.
- Consolidar la red de centros y servicios, ampliando la oferta pública y reduciendo el volumen de prestaciones económicas a los términos de excepcionalidad que contempla la Ley 39/2006.
- Desarrollar la apuesta estratégica por la calidad de los servicios y del sistema.
- La plena y correcta implementación de los acuerdos del Consejo Territorial en materia de acreditación. Desarrollo de las materias que aún restan por acordarse al respecto.
- Tutela y garantías públicas del derecho subjetivo reconocido impulsando la red pública de centros y servicios.
- Establecer y definir la cartera común de prestaciones de cada uno de los servicios que contempla el catálogo.
- Configurar la coordinación sociosanitaria para garantizar la integralidad de la atención.
- Mejorar la transparencia en la gestión, dando continuidad a la creación del sistema de información para la dependencia.

### Los Servicios Públicos de Empleo

Los Servicios Públicos de Empleo han sido, junto con el FOGASA, los organismos en los que más ha crecido la actividad en la situación de crisis. Sobre los mismos está recayendo en los tres últimos años una intensidad de trabajo innegable y ninguno de los dos ha podido contar con los medios necesarios para poder absorber, con unos mínimos de calidad, las cargas de trabajo a las que deben responder. A la situación actual se suma un déficit estructural en cuanto a la plantilla de trabajadores y trabajadoras.

Por tanto, además de dotar de continuidad a la plantilla actual, es preciso, además, incorporar de forma urgente los efectivos necesarios para dar respuesta a las personas en situación de desempleo, así como al resto de la ciudadanía que requiera estos servicios, con el objetivo de aproximarnos a los estándares europeos, de los cuales estamos muy alejados.

Es necesario, también, mejorar los espacios en la red de oficinas, para lo que resulta preciso establecer cauces de colaboración con las comunidades autónomas y modificar los métodos de trabajo para evitar que se acumulen retrasos en el reconocimiento de los derechos económicos de las prestaciones y en la gestión de la políticas activas.

La alocada política de recortes que se ha instalado en el seno de la Administración General del Estado y las comunidades autónomas ha sido incapaz de contemplar la situación excepcional que soportan tanto el SPE como FOGASA y ha impedido establecer medidas correctoras de los déficits que padecen, comprometiendo claramente la gestión que deben desempeñar.

Decisiones como integrar ambos organismos indican que el único interés que persigue es la búsqueda de una vía de escape que sólo puede llevar a un colapso aún mayor, algo que repercutirá directamente sobre la población desempleada que sufre en primera línea las consecuencias de la crisis.

### Pobreza y exclusión, profundo déficit del Estado de bienestar

La pobreza constituye un problema de carácter crónico y estructural en nuestro país en la medida que, durante los últimos 25 años, la tasa de pobreza ha oscilado entre el 18,4% y el 19,7% de la población. En 2009 la tasa de pobreza relativa (60% de la renta media disponible) se situó en el 19,5%, aumentando en 1,5 puntos porcentuales con respecto al año 2000. En este mismo periodo la tasa de pobreza severa se incrementó en 2 puntos, alcanzando el 8,3% de la población.

A consecuencia de la crisis, la tasa media de pobreza en Europa también ha sufrido un incremento, aunque éste ha sido sensiblemente menor que en España. Las personas en riesgo de pobreza representaban en el año 2009 el 16% de la población de la Unión Europea (UE-15), lo que supone un incremento de un punto porcentual con respecto al registrado en el año 2000. Si bien este aumento se produce de forma ligera en el conjunto de países de la Unión, en algunos países su impacto ha sido mucho mayor. En España superábamos en 3,5 puntos la tasa de pobreza relativa, y en 3,2 puntos la tasa de pobreza severa.

La incidencia de la pobreza no es unidireccional, ni homogénea, ni tampoco afecta por igual a todo el conjunto de la población. Dentro de los grandes números que engloban las tasas de pobreza media para cada uno de los países de la Unión Europea existen diferencias sociales, laborales y demográficas relevantes que merece la pena ser destacadas. El mero inventario de los datos no identifica la existencia de una mayor vulnerabilidad de ciertos grupos (como por ejemplo las mujeres, las personas mayores, los que tienen una menor estabilidad en el empleo, las personas extranjeras o los que tienen un menor nivel de estudios), que están siendo los más afectados por las consecuencias de la crisis económica.

El importante impacto de género en la realidad de la pobreza, unido a los efectos que la discriminación en el mercado de trabajo tiene en las pensiones de las mujeres, que son sensiblemente inferiores a las de los hombres, debe ser tenido en cuenta por los servicios sociales para luchar contra la pobreza y exclusión de tan elevado número de mujeres.

Por otra parte, la escasa financiación pública destinada a favorecer la inclusión social, el 0,27% del PIB en 2009, y los limitados resultados que ofrecen las medidas que se implementan, cuyo grado de eficacia se sitúa en el 19% frente al 36% de la media de la UE-25, debiera implicar un análisis riguroso por parte de las Administraciones de las políticas que se establecen. Así, en el "Informe sobre Crecimiento, trabajo y progreso social en la UE", presentado en septiembre de 2009 por la Comisión Europea, se concluía que *"España es uno de los países más ineficaces de la UE a la hora de luchar contra la pobreza"*.

## El tratamiento de la pobreza y la exclusión constituye uno de los vacíos más importantes en el diseño de nuestro Estado de bienestar social

Una de las principales causas de las altas tasas de pobreza y de su cronicidad es la falta de una verdadera política de Estado de lucha contra la pobreza y de promoción de la inclusión social, que sea articulada y desarrollada por el conjunto de Administraciones sectoriales y territoriales concernidas.

El dramático crecimiento de la tasa de desempleo, que supera ya el 20%, trae como consecuencia el aumento de hogares afectados por la pérdida o disminución de ingresos provenientes de las rentas del trabajo, y el agotamiento de las prestaciones contributivas y asistenciales que afecta ya a miles de familias que no pueden hacer frente a la cobertura de las necesidades más básicas. La pobreza constituye un problema social de origen económico para el que no existe respuesta adecuada y suficiente, al no tener una red de protección social bien tejida.

Efectivamente, a pesar de los avances y los esfuerzos realizados, en nuestro país el derecho a unos ingresos mínimos de subsistencia no está plenamente garantizado. La crisis ha evidenciado, aún más, que la fragmentación de la red de protección social ha provocado lagunas, insuficiencias y solapamientos entre las distintas prestaciones económicas de carácter contributivo y asistencial; que existe un desarrollo inconcluso y desarticulado de competencias entre las diferentes Administraciones concernidas y, como consecuencia de todo ello, situaciones desprotegidas y diferencias territoriales en el grado de cobertura y en la intensidad de protección social de personas y familias ante la carencia de ingresos.

Además de mantener y/o mejorar las medidas de coyuntura adoptadas, cuando éstas se agotan, se hace preceptivo **garantizar de manera inmediata el acceso universal a las rentas mínimas autonómicas**, que en la mayoría de las comunidades autónomas aún no son un derecho subjetivo.

Más allá de discursos retóricos, en la acción de gobierno de muchas Administraciones permanece una concepción y un tratamiento residual y estigmatizante de la pobreza y la exclusión social. Concepción que la realidad desmiente, atendiendo a datos como que en 2007 tres de cada cuatro casos de pobreza severa pertenecían a la etnia mayoritaria y vivían en barrios con buenas condiciones, lo que señala que ni siquiera en épocas de bonanza económica la pobreza debe asociarse automáticamente a la marginalidad; o bien que *“...la mitad de los hogares en situación de pobreza extrema lo estaban no por falta de ingresos, sino porque los ingresos que percibían tanto del trabajo como los provenientes de los subsidios de desempleo, de las pensiones o de las rentas mínimas de inserción no eran suficientes para cubrir las necesidades básicas de las familias”* [Laparra y Ayala 2009].

Frente a concepciones retrógradas, cabe insistir en que la situación de pobreza y exclusión a la que llegan las personas tiene causas estructurales y se produce a consecuencia de procesos dinámicos siempre asociados a la estructura económica, a la configuración del mercado de trabajo y a los cambios sociales de un país. Pobreza y exclusión son, por tanto, socialmente evitables.

Rentas salariales adecuadas, mercados de trabajo inclusivos y sistemas públicos de educación, sanidad, servicios sociales y empleo potentes y de calidad tienen un insustituible papel a desempeñar en la prevención de la exclusión y en la promoción de la inclusión social y laboral. Sin embargo, las políticas de ajuste que han empezado a afectar de manera decidida y creciente al gasto social público limitarán sobremanera la función social y de cohesión social que tienen todos ellos.

### Mejorar el empleo, los salarios y las prestaciones sociales para erradicar la pobreza

Es sabido que en el periodo que abarca desde 1994 hasta 2007 se produce una gran expansión de empleo, llegando al máximo volumen de la historia y a la menor tasa de desempleo habida en los últimos 30 años.

Pero no se puede obviar, tal y como reflejan diversos estudios realizados por la Fundación 1º de Mayo, que simultáneamente en ese periodo “...se ha ido configurando una amplia zona de precariedad laboral, de manera que la suma de las personas que estaban en situación de desempleo, junto con las que tenían unas condiciones precarias en sus condiciones laborales y salariales (temporalidad, rotación, contrato parcial no voluntario, becas...), alcanza cifras próximas al 40%...”

Por otra parte, el INE estableció en 2008 el umbral de pobreza en 646 euros/ mes. Partiendo de ahí, todas las personas cuyos únicos ingresos sean los provenientes de una prestación económica no contributiva [subsidio por desempleo, renta activa de inserción, pensión no contributiva o renta mínima de inserción] se sitúan por debajo del umbral de pobreza relativa. Si este hecho se produce en hogares con más de un miembro estamos hablando de situaciones de pobreza severa.

Hoy la precariedad laboral y salarial afecta a gran parte de la población trabajadora, y más de 8 millones de personas se encuentran en situación de pobreza en nuestro país. La protección social de las personas y la creación de empleo constituyen dos prioridades que van de la mano, y a las que es posible atender conciliando los objetivos sociales y los objetivos económicos en el camino de salida de la crisis y actuando sobre la dinamización de la economía, la reforma del sistema fiscal y el financiero y alargando los plazos para la reducción del déficit y la deuda, en los términos que venimos defendiendo desde mayo de 2009.

Las Administraciones deben asumir compromisos, establecer objetivos y actuar. En los últimos diez años y en cumplimiento –meramente formal– de los mandatos de la Unión Europea, el Gobierno español ha ido aprobando sucesivos Planes de Inclusión Social que se han limitado a incluir políticas y programas sectoriales en materia de pensiones, desempleo, salud, servicios sociales, que ya se vienen haciendo, pero sin establecer nuevos programas específicos y sin nueva financiación.

De no remediarse esta situación volverá a repetirse en el próximo periodo 2010-2020. En la Estrategia Española de Economía Sostenible, el apartado de sostenibilidad social no recoge ningún objetivo ni indicador en materia de pobreza e inclusión. Consecuentemente tampoco aparecen reflejadas como

objeto de financiación por ninguno de los instrumentos que la estrategia establece. Cabría deducir que la actuación sobre la pobreza y la exclusión social no se encuentra dentro de las políticas y líneas de actuación prioritarias proyectadas para la próxima década.

El Plan Nacional de Reformas, como reflejo de la Estrategia Europea 2020, incluye el objetivo de reducir en España en 1.500.000 el número de personas en riesgo de exclusión durante la próxima década y circunscribe la erradicación de la pobreza únicamente dentro del marco del empleo (sin que se conozca, hasta la fecha, financiación y medidas adicionales). Se anuncia la elaboración de un nuevo Plan Nacional para la Inclusión Social y la continuidad de dos planes específicos sobre población gitana y sobre infancia y adolescencia que ya están en desarrollo. Cabe reseñar que programas de actuación incluidos en estos planes ya se han visto afectados por la reducción presupuestaria habida en 2011, tanto a nivel ministerial como autonómico, en materia de servicios sociales.

El documento se limita, por tanto, a expresar la voluntad de dar continuidad a las iniciativas que han venido operando a lo largo de estos años y sin compromisos de financiación. El PNR tampoco retoma los objetivos establecidos y no alcanzados en la década anterior como son los de garantizar unos ingresos mínimos en el conjunto de las CCAA y armonizar su contenidos y condiciones, o los relativos a establecer con suficiencia y calidad programas y medidas dirigidas a favorecer la inclusión social y laboral de las personas que presentan mayores hándicaps y situaciones más desfavorecidas.

Teniendo en cuenta la alta tasa de pobreza que arrastramos, la escasa eficacia de las medidas implementadas a lo largo de la última década y el incremento del número de personas afectadas a consecuencia de la crisis, el planteamiento y las propuestas que se proyectan resultan absolutamente insuficientes y ajenos a la importancia del problema social que constituye la pobreza y la exclusión social en nuestro país.

Muchas Administraciones, incluida la General del Estado, han renunciado a tener un conocimiento propio y riguroso sobre el alcance y perfiles de la pobreza y la exclusión social; han delegado estas tareas en organizaciones sociales y expertos académicos, quienes han realizado estudios y análisis cualitativos de gran valor, pero que las Administraciones no han hecho valer suficientemente. Las Administraciones muestran falta de implicación real a la hora de planificar y desarrollar las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión.

Dado el carácter estructural, multidimensional y crónico de la pobreza es imprescindible que las Administraciones dimensionen con rigor y en primera persona la magnitud social y económica del problema, y lideren con urgencia la elaboración y puesta en marcha de un plan de actuación contra la pobreza y la exclusión con medidas concretas, cuantificables y evaluables y con presupuestos específicos: atajando de manera inmediata la vertiente económica para garantizar unos ingresos mínimos a las personas que agotan las prestaciones. Por otra parte, hay que activar medidas de tratamiento social, formativas y de empleo adecuadas a los distintos perfiles y condiciones que hoy presentan las personas que se encuentran en situación de pobreza.

## La política social en el ámbito de la vivienda. Un déficit permanente

En España se ha impuesto durante décadas un modelo de acceso a la vivienda mediante la tenencia en propiedad, agudizado en la reciente etapa de burbuja inmobiliaria, que dificulta el ejercicio de este derecho a una parte importante de la población. Hay disponibles más viviendas por habitante (25 millones de viviendas para 17 millones de hogares y 46 millones de habitantes) que en ningún país de Europa, pero el menor salario medio de los trabajadores, el mayor endeudamiento hipotecario de la población y el mayor coste de la vivienda —en compra o alquiler— provocan que la vivienda sea en España más inaccesible y se convierta en un factor de exclusión social en mayor medida que en Europa.

A pesar de la burbuja inmobiliaria, la participación de la vivienda de protección oficial (VPO) en el total del parque inmobiliario español se mantiene alrededor del 12% desde el año 2001, situándose en 2008 en 2.776.037 viviendas, lo que supone un 11% del total.

Hay que destacar que la mayoría de estas viviendas protegidas son destinadas a la venta, pues España se caracteriza por ser uno de los países europeos con un parque de vivienda social en alquiler más bajo de la UE-27, representando un 1% sobre el parque total de vivienda y un 9% sobre el parque de alquiler.

El gasto social en políticas de vivienda<sup>14</sup> en el año 2009 se situaba en el 0,2% del PIB, alejado de la media de toda la Unión Europea (0,5%), y de los países de la UE-15 (0,6%), sólo por delante de Italia, Portugal, Austria, Polonia y la República Checa.

Como consecuencia de la reducción del gasto público realizado por el Gobierno en el último período se produjo la modificación del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación, que ha supuesto la reducción de las ayudas a VPO, lastrando gravemente la política pública de promoción de viviendas protegidas, cuyos destinatarios son colectivos y familias que tienen dificultades para acceder a ella en el mercado libre, renunciando a hacer una política pública efectiva de impulso y estímulo de acceso a la vivienda protegida.

Todo ello en un escenario donde se detecta una falta de adecuación del mercado de la vivienda protegida en propiedad a las necesidades residenciales de parte de la población, pues sus elevados precios (62,2% de media sobre los del mercado general) siguen siendo inasequibles para algunos sectores de la población especialmente vulnerables y/o con limitaciones financieras.

Ello, unido a la exigua oferta existente de vivienda protegida en alquiler, aumenta la insuficiencia de la vivienda social. Por eso se deberían establecer subvenciones directas al alquiler ligadas a un alquiler máximo arbitrando mecanismos para evitar la traslación al precio de los alquileres de esas ayudas, a diferencia de lo que pasa con la actual renta básica de emancipación para las personas y colectivos con especiales dificultades de acceso a la misma.

Las carencias de la política social de vivienda inciden también negativamente en el envejecimiento de la población, al ser este un sector por lo general con menor renta, con problemas de

<sup>14</sup> Los datos homogéneos no contemplan el peso de las bonificaciones fiscales.

movilidad y que habita en viviendas más antiguas y con peores condiciones de confort y accesibilidad.

Una de las consecuencias directas de la burbuja inmobiliaria fue el abandono de la rehabilitación de las viviendas más antiguas, produciéndose hasta el año 2009 más demoliciones de viviendas que rehabilitaciones. En España, el porcentaje que supone la rehabilitación en el sector de la construcción es de un 24%, frente al 41% de media de la Unión Europea.

La política estatal de vivienda se articula mediante dos ejes presupuestarios de actuación: la directa en materia de vivienda (los planes plurianuales de vivienda y las ayudas que se derivan) y la bonificación fiscal del gasto en vivienda tanto para compra como para rehabilitación.

Los beneficios fiscales en el IRPF destinados a la vivienda son un mecanismo injusto e ineficiente de contribuir a la política pública de vivienda, porque no permite beneficiarse a las personas con menores ingresos y, por tanto, sin contribución en el IRPF. Además, el mecanismo es ineficiente, porque estas bonificaciones fiscales, tal y como se están aplicando en un mercado inmobiliario como el español, se trasladan al precio final de la vivienda, ya sea en compra o en alquiler, de manera que son los vendedores/arrendadores los principales beneficiarios. En realidad supone una transferencia de rentas desde el presupuesto público (es decir, el de toda la población) hacia el colectivo con ingresos superiores a la media.

Otro de los efectos de la burbuja inmobiliaria es haber generado una deuda privada de un billón de euros en préstamos hipotecarios. Además del estallido de la burbuja inmobiliaria y la posterior crisis financiera y económica, otras muchas circunstancias han dejado a millones familias en situaciones económicas dramáticas que no parecen coyunturales sino más bien estructurales, lo que hace que estos hogares no puedan afrontar el pago de sus obligaciones crediticias en general y, por su especial volumen y trascendencia, a la cabeza de ellas la hipoteca.

El número de embargos hipotecarios desde 2007 hasta 2010 se acerca al medio millón. El propio Gobierno ha venido a reconocer la gravedad del problema y la necesidad de darle urgente solución aprobando una serie de medidas (como la "Línea ICO-Moratoria hipotecaria" que debido a su fallido diseño sólo ha consumido el 0,8% de los 6.000 M€ previstos), que han sido manifiestamente insuficientes, pero han evidenciado la urgente necesidad de acometer reformas.

Por ello es necesario profundizar en los mecanismos de renegociación de deuda para garantizar un periodo más largo de devolución alargando tiempos de amortización y, sobre todo, evitar el cobro de intereses desmesurados; así como la sustitución de la ejecución hipotecaria por el alquiler con opción a compra o la adopción de una moratoria hipotecaria como medios para proteger los intereses de propietarios y acreedores, y evitar el inicio o continuación del procedimiento judicial de ejecución y desahucio.

Estos instrumentos estarían destinados a todos aquellos deudores que se encontraran en un grado determinado de dificultades que guardara relación con circunstancias económicas personales y fami-



liares sobrevenidas, y que afectaran a su situación económica hasta el punto de hacer inviable el pago de las obligaciones contraídas.

Fórmulas que no dejan de ser una quita sobre las condiciones pactadas, pero que pueden proteger la propiedad del activo para el comprador y reducir los fallidos para la entidad bancaria.

Estas medidas permitirían dar continuidad a un debate imprescindible sobre la revisión de la legislación hipotecaria y civil española, como se ha puesto de manifiesto con la constitución en el Congreso de la “Subcomisión de análisis y posible reforma del sistema hipotecario español” (que debería tener continuidad en el siguiente periodo legislativo) o en las sentencias judiciales que se vienen produciendo sobre esta materia, así como sobre las diferentes fórmulas que permitieran la inclusión de la dación en pago en nuestra legislación.

Esta figura, sin duda, contribuiría a disciplinar el comportamiento de las entidades de crédito en cuanto a la gestión de créditos hipotecarios y que, junto a una apuesta decidida por el fomento y desarrollo del parque de viviendas en alquiler, operaría los cambios estructurales que, en nuestra opinión, deben producirse en el patrón español de acceso a la vivienda.

### Políticas públicas de integración social

Las políticas públicas encaminadas a la población inmigrante, a la protección de la infancia y menores en entornos de pobreza o en situación de riesgo social, a la normalización de la vida de las personas con discapacidad o la inclusión social y laboral de los colectivos socialmente más desfavorecidos deben diseñarse desde una perspectiva integral y transversal que articule y coordine actuaciones a realizar desde los diferentes sistemas y ámbitos de la salud, la educación, los servicios sociales, las políticas de vivienda, etc. La planificación estratégica es un buen instrumento para la eficacia de las políticas sociales públicas.

Una visión estratégica en la planificación de estas políticas y la promoción de actuaciones y programas de carácter preventivo a nivel grupal y comunitario son elementos cualitativos que permiten incidir en la superación de los problemas sociales en entornos sociales favorecedores, dando soporte y proyección a las actuaciones más individualizadas y de carácter asistencial.

El diseño de programas sectoriales de integración, aunque debe evitar incurrir en un tratamiento diferenciado del conjunto de la población española en el acceso a los derechos sociales, sí debe contemplar medidas específicas que faciliten y garanticen esa integración. Esos programas exigen, en buena medida, el aumento de profesionales en los equipamientos sociales y el establecimiento de protocolos de atención que tengan en cuenta la especificidad de los distintos colectivos y su gran diversidad.

### Características del empleo en las políticas sociales

Es un hecho constatado que la mayor parte de las políticas sociales son intensivas en mano de obra y, por tanto, importantes yacimientos de empleo. Más aún, es uno de los yacimientos de empleo prefe-

rente en sociedades desarrolladas como la nuestra. En el ámbito de las actividades sanitarias trabajan 859.600 personas, de las que 593.400 lo hacen en el sector público y 266.300 en el sector privado, aunque una parte de los centros sanitarios de titularidad privada trabaja total o parcialmente como proveedores del Sistema Nacional de Salud. La tasa de temporalidad en el sector público es del 30,4% y en el privado del 18,6%.

En el ámbito educativo trabajan 1.151.600 personas, de las que 778.800 lo hacen en el sector público y 372.800 en el sector privado, aunque igualmente hay que señalar que buena parte de los centros de titularidad privada están concertados. La tasa de temporalidad en el sector público es del 23,4% y en el privado del 30,1%.

En el sector de los servicios sociales trabajan cerca de 500.000 personas, el 23% de las cuales lo hace en el sector público y el 77% en el ámbito privado, aunque igualmente una parte muy importante de ellos lo hace en programas y centros concertados, subvencionados o contratados por las Administraciones Públicas. La tasa de temporalidad en el sector público es del 42,4%, en el privado del 28,6% y en total el 31,7%. El salario medio de la mujer se sitúa en torno a 14.200-14.400 euros/año, y el de los hombres se sitúa en un 38% más en el caso de los centros residenciales y un 56% en el resto de los servicios sociales. Por último, en la Seguridad Social trabajan más de 28.200 personas.

A pesar de la importancia de esos datos de empleo del sector público vinculado a las políticas sociales, en España es todavía muy inferior a los existentes en los países más avanzados de Europa. Por ello, consolidar y mejorar el Estado de bienestar social tendrá efectos importantes en la creación de empleo.

### El componente de género en las políticas de bienestar social

Las políticas de bienestar social, aunque benefician al conjunto de la población, afectan de manera muy especial a las mujeres en una triple condición: como usuarias de los derechos sociales, como principales cuidadoras familiares y como trabajadoras.

Las mujeres, aunque tienen mayor esperanza de vida, tienen peores condiciones de salud, mayores tasas de discapacidad y de dependencia, mayores riesgos de pobreza y exclusión social, menores pensiones contributivas (reflejo de la discriminación salarial y de la precariedad en el empleo) y mayor presencia en las no contributivas y asistenciales.

Las mujeres son mayoritariamente –en porcentajes que superan el 80%– las cuidadoras familiares de los niños no escolarizados, de los enfermos, de las personas con discapacidad y de las personas dependientes.

Por la necesidad de ejercer esas funciones cuidadoras se ven imposibilitadas o limitadas para completar su cualificación, su inserción laboral, sus relaciones sociales y su participación en el ocio, la vida cultural o deportiva.

La consolidación y mejora del Estado de bienestar social sin duda supondrá mejores condiciones de vida, oportunidades de empleo y condiciones de trabajo para las mujeres, mientras que un estancamiento o reducción de las políticas sociales tendría efectos especialmente negativos en las mujeres de nuestro país.

## 6. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

- Las ofensivas contra lo público tienen en España una mayor repercusión por la debilidad que, de partida, ha tenido nuestro sector público en relación con los países de referencia en la UE. Los argumentos privatizadores se están imponiendo sobre el interés social, lo que conduce a la renuncia de la presencia pública en los sectores que por su labor redistributiva de la riqueza, su capacidad tecnológica o su papel de garantes de la cohesión social y/o territorial son decisivos a la hora de introducir factores de regulación y orientación de la actividad económica.
  
- Nuestra apuesta estratégica en defensa de los servicios públicos y del mantenimiento de la titularidad pública de los que no han sido privatizados o externalizada su gestión, debe ir acompañada de una fuerte exigencia de seguimiento por parte de los poderes públicos sobre los servicios gestionados por la iniciativa privada, estableciendo mecanismos de regulación y control democrático que garanticen:
  - Una prestación de calidad, accesible y que cumpla con los cometidos asignados.
  - Que los procesos de apertura de los mercados no se conviertan en desregulación y dumping social y económico.
  - Que la liberalización de los servicios no sea la justificación para que se constituyan operadores privados con una posición significativa de mercado, convertidos de facto en monopolios u oligopolios que terminan indirectamente regulando el mercado y estableciendo las condiciones de acceso, precio y calidad de los servicios, ante la pasividad de las Administraciones titulares de los derechos.

En los casos en que la misión de servicio público conferida o la prestación del servicio universal comprometida se vean gravemente amenazadas, deberíamos exigir la reversión a la titularidad y gestión pública directa, para garantizar la extensión, accesibilidad y calidad de la prestación, así como su sostenibilidad económica.

- Es necesario desarrollar un espacio de encuentro permanente con diferentes organizaciones y entidades sociales, que dinamice e impulse una alianza en favor del Estado de bienestar y de unos servicios públicos de calidad como derecho de ciudadanía, y que es factor de integración y cohesión social a partir de una adecuada distribución de la riqueza. El objetivo es tejer una red de características diversas en función del conjunto de sectores que agrupe y de los ámbitos territoriales donde actúe. Ello debe permitirnos dar continuidad a las reuniones con los sectores con los que hemos recuperado una cierta sintonía en torno al rechazo de la reforma constitucional y ampliar la base social de la iniciativa.
- Con respecto al marco europeo es imprescindible, en línea con la propuesta de la Confederación Europea de Sindicatos, lanzar una iniciativa legislativa sobre la base del artículo 14 del Tratado para reforzar la “misión de servicio público” de los servicios de interés general mediante el establecimiento de garantías suficientes y, muy especialmente, para los servicios sociales de interés general.
- En ese mismo sentido, la revisión que se tiene que efectuar a finales del 2011 de la Directiva de Servicios no puede profundizar en la dirección de impulsar el mercado interior de servicios sin mantener la preservación de los servicios públicos.
- Es necesario realizar una política fiscal progresiva que genere recursos suficientes, en línea con la alternativa presentada por CCOO en el documento “Evolución del sistema tributario en España. Propuestas en materia de política fiscal”, que permita un crecimiento competitivo y sostenible y que posibilite financiar un potente Estado de bienestar social.
- Es evidente que el Estado autonómico establecido en nuestra Constitución, con incuestionables y numerosos beneficios, introduce complejidad en las políticas sociales y ha sido una tarea de enorme trascendencia, que inevitablemente está conllevando tensiones en su encaje. La solución no es la recentralización. Las carencias señaladas son imputables a la falta de colaboración entre las diversas Administraciones Públicas concernidas, aunque es obligado señalar que hay comunidades autónomas cuya opacidad informativa es especialmente preocupante.
- La coordinación requiere recuperar y reforzar el papel de las conferencias sectoriales, devaluado por los enfrentamientos políticos, no siempre provocados por la pertenencia a diferentes partidos, y establecer instrumentos estables de coordinación de políticas sectoriales, al menos entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas.
- La realización de propuestas y la adopción de medidas para la consolidación y mejora del Estado de bienestar social en este contexto de descentralización requiere empezar por un conocimiento riguroso de la realidad, ya que persisten vacíos de conocimiento, de información integrada y actualizada. El establecimiento de normas básicas y homogéneas para el tratamiento de datos es imprescindible, la coordinación vertical y sectorial es decisiva para la racionalización de los gastos y la optimización de los recursos.

- En materia de servicios de interés económico general, especialmente en lo referido a las industrias de red, las obligaciones de servicio universal deben garantizar que el conjunto de la ciudadanía tiene acceso al servicio, y que se mantiene y, en su caso, se mejora su calidad. El concepto tiene que tener un carácter dinámico, lo que debería permitir garantizar que los requisitos de interés general tienen en cuenta la evolución política, social y tecnológica y se adaptan regularmente a las necesidades cambiantes de la sociedad.
- El servicio universal debe contar con una financiación suficiente, que permita el desempeño de las obligaciones de servicio público atribuidas, para que no se vean mermadas las capacidades necesarias para la prestación del servicio. Esta condición no se cumple en muchas ocasiones, especialmente en el caso de los operadores de titularidad pública, lo que puede derivar en su posterior declaración como “ineficientes” y justificar así la privatización del servicio.
- Las soluciones al problema de acceso a la vivienda en España, en condiciones dignas y a un coste asequible, pasan necesariamente por promover el alquiler y el desarrollo de fórmulas para la utilización del parque inmobiliario excedentario, junto al fomento de la rehabilitación de viviendas y la regeneración de las áreas urbanas en las que se insertan, cuando sea necesario. El alquiler social, muy poco extendido en España en comparación a los niveles que rigen en Europa, debería ser uno de los principales instrumentos de actuación de las políticas públicas en materia de vivienda. Por otro lado es necesaria la elaboración de una ley de bases para el fomento de la rehabilitación, que ordene, armonice y desarrolle los instrumentos necesarios para el impulso decidido de esta actividad.
- Es necesaria la revisión de la legislación hipotecaria y civil española relativa a los procesos de ejecución y desahucio, así como profundizar en los mecanismos de renegociación de la deuda hipotecaria para aquellas personas que se encuentran en un grado determinado de dificultades que guarden relación con circunstancias económicas personales y familiares sobrevenidas afectando a su situación económica hasta el punto de hacer inviable el pago de las obligaciones contraídas. Esta valoración debería realizarse por parte de las Administraciones Públicas o de sus organismos y entidades dependientes, a la vez que se rediseñan los instrumentos públicos y privados de apoyo de aplicación individualizada.
- Los presupuestos de las diferentes Administraciones en el marco de sus competencias y responsabilidades deben priorizar inversión y gasto social público en aquellos servicios que son más necesarios y que, además, generan una mayor creación de empleo:
  - En el sistema educativo estas actuaciones deberían dirigirse principalmente hacia el incremento de las plazas públicas en el primer ciclo de educación infantil (0-3 años), incrementar los programas de apoyo para reducir el abandono educativo temprano y el fracaso escolar, garantizar en los centros de titularidad pública programas específicos de compensación educativa para el alumnado en situación de desventaja social, impulsar la red pública de centros integrados y la oferta de certificados de profesionalidad y de ciclos formativos en todas sus modalidades, y ampliar la oferta de programas de cualificación profesional inicial.

- En el sistema sanitario debe priorizarse, entre otros, el gasto público en ampliar la red de atención primaria y salud comunitaria; la mejora del actual funcionamiento de las urgencias; el uso conjunto de centros sanitarios entre sistemas públicos de salud y centros mutuales del INSS/mutuas; corregir el déficit de profesionales junto a una mayor implicación de éstos en la gestión del sistema; la inversión pública en I+D+i, y el desarrollo de las prestaciones sociosanitarias previstas en la ley de cohesión y calidad. Asimismo es necesario dar continuidad a medidas adecuadas de control de gasto farmacéutico y establecer un plan de centralización de compras de dotación tecnológica, productos farmacéuticos y dotación básica de centros, garantizando que los ahorros generados tengan el carácter de finalistas.
  - En los sistemas de servicios sociales, en aplicación del Sistema para la Autonomía y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, debe impulsarse un plan para la promoción de servicios y creación de empleo; ampliar la oferta de programas y medidas para favorecer la inclusión social. De igual forma es necesario fortalecer la red básica de servicios sociales mediante la actualización del Plan Concertado de Servicios Sociales Básicos, garantizando los programas de atención a la infancia, los de prevención y promoción social para diversos colectivos; la integración social de los inmigrantes y las actuaciones de prevención y atención a las situaciones derivadas de la violencia de género.
  - La Administración General del Estado, en colaboración con las comunidades autónomas, debería presentar en el menor plazo posible un plan de inclusión social, con objetivos precisos de reducción de al menos un punto anual de los porcentajes de población por debajo del umbral de la pobreza, con nuevas dotaciones presupuestarias específicas e indicadores de seguimiento y evaluación anual.
  - Es preciso diseñar y articular a medio plazo un verdadero sistema de garantía de ingresos mínimos desde la corresponsabilidad del conjunto de Administraciones sectoriales (Seguridad Social en su segmento no contributivo, empleo y servicios sociales), y territoriales (Administración central, autonómica y local), en aras a conseguir la garantía efectiva de unos ingresos mínimos y adecuados a las necesidades reales de las familias, y una mayor cohesión social y equilibrio territorial.
- Se debe abordar con la máxima urgencia una ley para la reforma de la financiación de las Administraciones locales, que contemple la ordenación de sus competencias y responsabilidades en materia de política social.
- Están en fase de culminación algunos importantes desarrollos normativos derivados del Acuerdo Social y Económico de 2 de febrero de 2011 (cotización por periodos de formación remunerados, integración del Régimen de Empleadas de Hogar en el Régimen General, creación del procedimiento para establecer coeficientes reductores de la edad de jubilación para ocupaciones de carácter penoso, tóxico, insalubre o peligroso). En este contexto, la prioridad pasa por preservar en los próximos años los consensos políticos y sociales en relación con el sistema de pensiones.
- Para ello, frente a la proliferación en Europa de mecanismos de ajuste automático del gasto en pensiones relacionado con el aumento en la esperanza de vida, en España se ha optado por el diálogo social como el mejor factor de sostenibilidad del sistema de pensiones. Mantener este criterio,

frente a los intentos de acabar con los procedimientos de actuación concertada sobre el sistema de pensiones, es un objetivo esencial. A través del mismo habrá que abordar en los próximos años actuaciones necesarias que reforzarán aún más la protección social y la equidad del sistema de pensiones en materia de viudedad, cotización y protección social de trabajadores autónomos y cotizantes, por bases máximas de cotización y mutuas de accidentes de trabajo.

- La calidad puede y debe ser compatible con la austeridad en el gasto, con el acceso universal y con la igualdad de derechos del conjunto de la ciudadanía de nuestro país. La búsqueda y consecución de la calidad asistencial deben ser una seña de identidad de los servicios y centros públicos. La calidad en lo público es la mejor vía de su legitimación ante la sociedad.



