



10.3 EMPLEO PÚBLICO, TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL EN OTRAS ÁREAS TEMÁTICAS

BALANCE DEL DEFENSOR

1. El Defensor del Pueblo Andaluz ante la crisis económica

...

En efecto, el dato más significativo de 2014 ha sido el referido al desempleo, que por primera vez en 7 años ha descendido en España, pasando de los 5.896.300 parados de finales de 2013 a los 5.457.700 contabilizados al concluir 2014. Un descenso de la tasa de desempleo desde el 25,73% hasta el 23,70%. (Datos de la EPA del 4º trimestre de 2014).

Por su parte, en Andalucía hemos pasado de un total de 1.446.600 personas en paro a finales de 2013, a contabilizar 1.395.700 parados al concluir 2014. Descendiendo nuestra tasa de paro hasta el 34,23%, desde el tope del 36,32% que se alcanzó en 2013.

Ciertamente no es una reducción significativa en términos cuantitativos o porcentuales y difícilmente puede llevar a la euforia si tenemos en cuenta el elevadísimo número de personas que aun permanecen sumidos en la desesperación del desempleo. No obstante, el cambio de ciclo que reflejan estas cifras nos ofrece un elemento al que aspiramos para contemplar con mayor esperanza el futuro.

En todo caso, por estas cifras positivas no nos impide mostrar nuestra preocupación por la precariedad del empleo creado y por la lentitud con la que decrece una tasa de desempleo que sigue en cifras propias de un país subdesarrollado y que, de seguir a este ritmo, difícilmente alcanzaría niveles de relativa normalidad antes de 2020.

También nos parece interesante destacar que aunque el descenso en la tasa de desempleo ha beneficiado a hombres y mujeres, tanto en España como en Andalucía, sin embargo, este descenso ha sido menor en las mujeres andaluzas, lo cual agrava su situación de desventaja respecto a los hombres en relación a este parámetro que ya se puso de manifiesto el pasado año.

De igual modo, debemos detenernos en un dato relacionado con el empleo que nos parece esencial para el futuro de nuestra sociedad, cual es el del paro juvenil, que había alcanzado en nuestra Comunidad Autónoma en 2013 un 63% de desempleados menores de 25 años. Una cifra que ha experimentado en 2014 una ligera mejoría que ha llevado la tasa hasta el 58,96%. Un descenso esperanzador, aunque manifiestamente insuficiente para revertir el proceso que está llevando a muchos jóvenes andaluces a optar por la emigración a otros países como única solución ante la falta de expectativas en nuestro país.

Tampoco podemos obviar un dato que nos parece especialmente significativo como termómetro para calibrar la evolución del porcentaje de personas y familias que se encuentran en situación de exclusión o en riesgo de caer en ella. Nos referimos al dato del número de hogares en que todos sus miembros se encuentran en situación de desempleo, que ha descendido desde los 1.832.300 hogares de 2013, hasta los 1.766.300 contabilizados en 2014.

Un descenso que, sin embargo, apenas si hace disminuir la cifra de hogares en esta situación respecto de la contabilizada en el año precedente y que supone que sigue existiendo un número muy elevado de familias que van a tener que afrontar un año más el drama cotidiano de la supervivencia.



Muchas de estas familias proceden de ambientes que antes de la crisis podríamos definir como normalizados socialmente, pero que vieron trastocada su realidad económica y social de forma sorpresiva por la crisis y debieron enfrentar, sin habilidades sociales para ello, el difícil reto del desempleo prolongado y la falta de recursos. Para este tipo de familias, cada año que se prolonga su situación sin encontrar una solución que al menos palie la falta absoluta de ingresos en la unidad familiar, es un paso más en el camino hacia la exclusión y la marginalidad.

...

2.1 Empleo

El paro encabeza las preocupaciones de los españoles, ya que continúa como principal problema para alrededor de un 80% de encuestados, según los datos de los últimos barómetros del CIS. Esta circunstancia también la percibimos en las quejas que la ciudadanía dirige a esta Institución, y que, en un porcentaje muy significativo, traducen alguna parcela de la misma en el ámbito cotidiano de sus vidas.

Así, resulta una constante en sus denuncias y planteamientos la expresión del drama personal y /o familiar que la falta de empleo les acarrea (en ocasiones con antecedente en la pérdida del que venía desempeñando) y, como consecuencia de ello, la falta de recursos económicos para sufragar los aspectos más esenciales de la vida (vivienda, alimentación, energía, etc.).

La crisis económica ha tenido unas profundas consecuencias sobre la economía en España y en Andalucía, afectando muy negativamente en el bienestar de la ciudadanía y en particular al empleo como se observa en los siguientes datos:

Respecto al punto de partida de 2007, se han perdido 670.000 empleos en Andalucía (en torno al 21%), afectando especialmente al empleo joven. La tasa de paro, tras situarse en un máximo del 36,2% de la población activa en el año 2013, ha sufrido una sensible mejora al cierre de 2014, situándose en un 34,23%, con un número total de desempleados de 1.395.000 parados, según los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA).

Entre los rasgos más significativos de la pérdida de empleo en este periodo, cabe destacar que se ha centrado básicamente en el sector privado, en línea con la caída del tejido empresarial, aunque también se ha dejado sentir en el sector público, y que ha afectado especialmente a la actividad de la construcción, al empleo temporal, y a los colectivos de población más joven y menos formada.

Por otro lado, el sector público, andaluz, que representa un peso relevante en términos de gasto público y empleo, ya que supone casi una cuarta parte del PIB regional y algo más del 15% del empleo total, también se ha visto reducido en este periodo de crisis, en cumplimiento de las medidas estatales de contención del gasto público.

Un simple examen del número de empleos públicos perdidos en la Administración de la Junta de Andalucía en el quinquenio 2009-2013, alcanza a un total de casi 21.000 puestos de trabajo, tal y como se deduce de los datos extraídos del Registro Central de Personal del Ministerio de Hacienda y Administración Pública. De los 257.917 empleos públicos registrados en enero de 2009 se ha pasado a 237.235 en enero de 2014, un significativo 8% de reducción en el empleo público total, reducción que igualmente se traslada a las otras Administraciones presentes en Andalucía, como son la estatal, la local y las Universidades públicas.

Así pues, el mercado laboral de Andalucía creó empleo en 2014 por primera vez desde el año 2007, con un incremento de la ocupación en 110.000 personas, hasta alcanzar 2.681.844 ocupados, cifra que no obstante, contrasta con la de los 3.220.900 ocupados que había a finales de 2007, último año en el que se registró un aumento de la ocupación.



También el paro experimentó un descenso en 2014 de 66.800 personas (-4,57%), empleo que se refleja sobre todo en servicios, un 4,5 %; en la industria, un 7,5%, y en la construcción, un 7,2%, en tanto que descendió en agricultura un 2,1%.

A pesar de esta mejora, los datos reflejan que el desempleo juvenil es muy elevado. En el año 2013, la tasa de paro entre los menores de 25 años, se encuentran por encima del 50%, lo que significa que 1 de cada 2 jóvenes que desean trabajar no lo consiguen.

Otro parámetro negativo viene de la mano de la precariedad laboral, toda vez que dos de cada tres nuevos empleos creados en 2014 (110.000) en Andalucía son empleos temporales (71.292); 20.966 son autónomos, y solo 18.603 son indefinidos.

El aumento del desempleo de la población de 55 y más años ha sido importante, ya que ha crecido de manera sostenida y ha acumulado 16,3 puntos porcentuales entre 2007 y 2013 en Andalucía.

Otro de los fenómenos que se han acentuado en los últimos años de crisis es el desempleo de larga (más de 1 año) y muy larga duración (más de 2 años). En este sentido, si bien en 2008 con el inicio de la crisis se destruyeron muchos puestos de trabajo, la permanencia en situación de desempleo se alarga con el paso del tiempo. En 2013 la tasa de paro de larga duración en Andalucía es del 59,5% (1,1 puntos más que en España).

Observamos una evolución similar del desempleo de muy larga duración, es decir, personas que llevan más de dos años en situación de desempleo, lo que indica que la situación de desempleo de este segmento poblacional tiende a cronificarse.

Esta situación no parece vaya a cambiar en un futuro, al menos a corto plazo, toda vez que los distintos estudios de prospectiva avanzan un crecimiento económico en torno al 2 por ciento en 2015 en Andalucía, sin que esta previsión vaya a producir una variación sustancial en los datos de paro andaluz, que seguirán por encima del 30 por ciento actual (34,23% en 2014), con una previsión de algo más de 40.000 ocupados más en Andalucía.

Dado que, siguiendo estas previsiones, la población activa podría reducirse un 0,7 por ciento hasta las 3.988.000 personas en la comunidad (solo la mitad de la población andaluza dispondría de un trabajo), el desempleo disminuiría en el 2015 en torno a un 5%, hasta situar el número de parados en 1.340.000 personas (56.900 menos que la cifra de 2014).

Frente a esta negativa evolución del empleo andaluz durante el periodo a que nos referimos, por el Gobierno Autonómico, en el seno del marco de las Estrategias Españolas de Activación para el Empleo y de los sucesivos Planes Anuales de Política de Empleo, se despliegan las Políticas Activas de Empleo, cuya última expresión es la Agenda por el Empleo aprobada por el Consejo de Gobierno de 22 de julio de 2014 (Plan Económico de Andalucía 2014-2020), desplegadas a través de diversos "planes de choque" a través de diversos programas específicos de fomento del empleo, de políticas activas de empleo y emprendimiento así como otras políticas de oferta de factores productivos y sectoriales, instrumentados jurídicamente en un encadenamiento de decretos-leyes.

Desde la Administración autonómica se vienen denunciando los recortes del Gobierno central en Andalucía a las Políticas Activas de Empleo (PAE) a partir de 2012, que ha supuesto pasar de 3.061 millones de euros en 2011 a 1.318 millones de euros en 2014, con un montante total de recorte en este periodo de 1.200 millones de euros, pasando de recibir 766 euros por parado registrado a menos de la mitad, 275 euros.

Estos recortes son especialmente significativos en las acciones de políticas de fomento del empleo de orientación laboral (reducción del 85% respecto a 2011) y a los destinados a la modernización de los servicios públicos de empleo (disminución de más del 87%).

A lo anterior cabe añadir un cambio en los criterios de reparto de las PAE, que se venían aplicando desde el año 2009. Según ha explicado, esos criterios tenían en cuenta factores correctores en función del territorio,



de los demandantes de empleo no ocupados, de la población, o de las personas con discapacidad, factores que ahora desaparecen para dar paso a una distribución lineal de los fondos, reduciendo las partidas que tienen carácter variable para estas políticas, y que están en función del cumplimiento de objetivos por parte de las comunidades autónomas.

Por otro lado, se produce un retraso desmesurado en la transferencia real de los fondos comprometidos para estas políticas, de tal manera que los fondos finalistas correspondiente a un ejercicio presupuestario no se transfirieren a las comunidades autónomas a finales del mismo, cuando no su transferencia efectiva en los primeros días del siguiente, lo que a la postre provoca problemas de gestión de los programas de fomento de empleo afectados.

Por otro lado, a lo largo del periodo de crisis ha sido una constante la aparición de prácticas administrativas irregulares en la gestión de diversos programas de ayudas de fomento al empleo, que en buena parte de los casos han tenido su traslación en sede judicial (casos de las ayudas sociolaborales, cursos de formación para el empleo, etc.) y en el ámbito político (con múltiples y encontrados debates e interpelaciones en el Parlamento de Andalucía), y especialmente en los medios de comunicación, alimentando todos estos casos el fenómeno de las corruptelas y la deslegitimación de las instituciones públicas.

Por último, la reforma laboral aprobada por Decreto-Ley en 2012, a espalda de los interlocutores sociales, ha supuesto un retroceso en los derechos de los trabajadores, facilitando y abaratando el despido, suprimiendo la autorización administrativa para los expedientes de regulación de empleo y abriendo la puerta al despido de los contratados laborales fijos de las Administraciones Públicas, entre otros muchos aspectos. De forma añadida, se degrada el derecho a la negociación colectiva al objeto de individualizar las relaciones de trabajo, potenciando el convenio de empresa (debilitando los sectoriales) y reforzando y maximizando la capacidad de decisión unilateral empresarial para fijar las condiciones de trabajo, debilitando la capacidad de acción de defensa sindical.

3.1 Ley de segunda oportunidad

Recogemos aquí una propuesta que ya fue incluida en el Informe Anual de 2012 y reiterada en el Informe Anual de 2013, por cuanto seguimos plenamente convencidos de su necesidad y porque creemos firmemente que podría ser un instrumento esencial para mejorar la situación de las personas y las familias en situación de sobreendeudamiento.

Bajo esta denominación no pretendemos sino hacer referencia a las diferentes propuestas cuya finalidad es solucionar el problema del sobreendeudamiento familiar, derivado de la incapacidad de muchas familias de buena fe para hacer frente a las deudas que contrajeron en época de bonanza económica, como consecuencia de la drástica reducción de ingresos provocada por la crisis económica.

De una forma muy sintética se trataría de ofrecer a deudores de buena fe la posibilidad de afrontar el pago de sus deudas de una forma ordenada y en unos plazos razonables, y sin que ello suponga dejar de atender a las necesidades básicas de la unidad familiar o tener que aceptar la carga de una deuda de por vida. Esta posibilidad debería estar restringida a deudores de buena fe, es decir quienes puedan acreditar que sus deudas no proceden de prácticas temerarias o abusivas y que realmente no pueden hacer frente al pago de las mismas, ni a corto ni a medio plazo, con los ingresos que perciben o con el patrimonio de que disponen.

Serían objeto de inclusión todas las deudas existentes y vivas, sea cual sea su naturaleza y origen, y cuenten o no con garantías adicionales, reales o personales. Esto implica que se integrarían aquí tanto los préstamos personales destinados a la adquisición de vehículos o bienes de consumo, como los préstamos reales destinados a la adquisición de viviendas.



El proceso sería muy similar al que actualmente se desarrolla en los procesos mercantiles cuando se declara el concurso de acreedores.

Se trataría de conocer al detalle el activo y el pasivo de la persona deudora y en base a los ingresos y patrimonio existentes y previstos, diseñar un plan de pagos que satisfaga en la medida de lo posible el derecho de cobro de sus acreedores, posibilitando mientras tanto la supervivencia económica del deudor.

Un plan de pago que debería tener fijado un plazo límite a partir del cual, y siempre que el deudor haya cumplido fielmente con el plan de pagos impuesto y no haya incurrido en nuevas deudas temerarias, se declaren extintas las deudas restantes y liberado el deudor de cualquier carga para poder iniciar nuevamente su vida.

Para el control, desarrollo y seguimiento del proceso se podría acudir a cualquiera de los sistemas ya existentes en el derecho comparado europeo, bien residenciando estas competencias en un órgano administrativo, judicial o extrajudicial, ya existente o propiciando la creación ex novo de un organismo específicamente dedicado a este fin.

La gran virtualidad de esta Ley de segunda oportunidad es que permitiría afrontar de una forma global el problema del sobreendeudamiento familiar, superando planteamientos parciales centrados únicamente en determinado tipo de deudas, como las hipotecarias, o dirigidos a cierta clase de deudores, como las personas situadas en el umbral de exclusión. Es importante recordar que hay muchas personas que enfrentan deudas cuyo origen no es un crédito hipotecario y que sin embargo pueden verse expuestos a la pérdida de todos sus bienes, incluida la vivienda familiar. Tal es el caso, por ejemplo, de personas que han trabajado como autónomos o han sido propietarias de pequeños negocios y que por mor de la crisis se ven convertidas en deudoras a la seguridad social o el caso de personas privadas de sus ingresos por la crisis que se ven incapaces de afrontar sus deudas tributarias.

La necesidad de aprobar una Ley de Segunda Oportunidad ha sido objeto de numerosas iniciativas en sede parlamentaria en el Congreso de los Diputados en estos últimos años, sin haber prosperado ninguna de ellas hasta la fecha. No obstante, hay motivo para el optimismo ya que todo apunta a que en los primeros meses de 2015 verá la luz alguna normativa sobre este tema.

Estaremos muy pendientes.

3.2 Renta de garantía de ingresos mínimos

Desde la Defensoría, ante el panorama descrito en la parte expositiva de este capítulo y el gran número de personas y familias que se encuentran en situación de vulnerabilidad, en situación de exclusión social o en riesgo de estarlo, consideramos necesario llegar a cumplir los compromisos que existían para esta legislatura de creación de la Renta Básica, como la mejor solución para atender las demandas de los sectores sociales que peor lo están pasando y que requieren de la atención de las Administraciones.

Además de entender que es necesario desarrollar lo recogido en el artículo 23 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, en el que se hace referencia a la construcción de un Sistema Andaluz de Renta Básica que, por una parte, reconozca el derecho estatutario a una renta que garantice unas condiciones de vida digna y a recibirla, en caso de necesidad, con arreglo a lo dispuesto en la ley y, por otra, eliminar el riesgo de exclusión social, personal y laboral, facilitando la inclusión de quienes carezcan de recursos suficientes para que los derechos sociales puedan ser ejercidos de forma efectiva.

Esta idea ha estado presente en el trabajo de la Institución en 2014, ya que tanto en la intervención de Defensor en el grupo de trabajo del Parlamento Andaluz sobre la Renta Básica como en la jornada celebrada en este año para dicho fin, hemos apostado por un modelo de Renta Básica Condicionada que



fuera percibida por las personas que reúnan una serie de requisitos, y siempre y cuando mantengan los mismos, se garanticen los medios económicos necesarios que les permita hacer frente a las necesidades básicas e imprescindibles para vivir con dignidad.

Ello supondría partir del principio de una renta o ingreso económico suficiente, al mismo tiempo que se pueda contar con el apoyo personalizado para la inserción laboral y/o la inclusión social, en el supuesto de que la persona lo necesitase.

Junto a ello, vemos necesario fortalecer unos valores cívicos y un sistema de bienestar que la crisis en estos años se ha encargado de destruir.

3.5 Empleo

Esta Institución, consciente de que el trabajo constituye el eje central y vital de todas las personas, al permitir su desarrollo personal y profesional, y de satisfacción de las necesidades, tanto individuales como colectivas, a la par que generador de riqueza, bienestar y progreso para el conjunto de la sociedad, viene a apelar a la responsabilidad de los poderes públicos para mitigar y solventar esta dramática situación.

En este aspecto, los mandatos constitucionales a favor de «...promover condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo» (artículos 35 y 40), así como «garantizar la protección social de aquellas personas que queriendo trabajar no pueden hacerlo, e insta a que “Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres»(artículo 41), son recordatorios usuales en nuestras resoluciones.

Desde distintos sectores sindicales, empresariales y sociales se viene demandando, ante el cambio que se viene produciendo en el modelo productivo, un cambio en el modelo de las Políticas Activas de Empleo, con la finalidad de primar aquellos programas con un mayor efecto positivo en el empleo para los 1,4 millones de desempleados andaluces.

No obstante la falta de información a este respecto, especialmente en el ámbito de la evaluación de las Políticas Activas de Empleo, no impide aventurar algunas propuestas de mejora:

- Reforzamiento de los programas de ayudas personalizada en la búsqueda de empleo, reforzando los medios y métodos del Servicio Andaluz de Empleo a la par que recabando la colaboración privada y reforzamiento de los programas de Formación que comporten la formación dentro de las empresas.
- Subvenciones y ayudas directas al empleo (privado), otorgando prioridad a los colectivos con mayores dificultades de reinserción, especialmente a parados de larga duración y mayores de 45 años de edad.
- Fomento de nuevos proyectos empresariales, sin perjuicio de las ayudas a favor de los desempleados que se establezcan como autónomos.
- Reforzamiento de los mecanismos de control de las ayudas y subvenciones de fomento del empleo.

Para concluir este Capítulo, debemos expresar nuestra convicción en la necesidad y la importancia de implementar las medidas que en el mismo se proponen, por cuanto entendemos que las mismas



servirían, no solo para dar respuesta a algunas de las necesidades sociales más urgentes puestas de manifiesto por la crisis económica, sino también para configurar un modelo de sociedad más justa y más acorde con los valores y derechos que proclaman la Constitución y el Estatuto de Autonomía para Andalucía.

CAPÍTULO 01.I ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS Y ORDENACIÓN ECONÓMICA

01.I.2.2.1 Comercio

El día 1 de enero de 2015 se cumplirán 20 años desde que entró en vigor la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos. Este hecho traerá consigo el final de la moratoria prevista en la Disposición transitoria tercera que, previsiblemente, va a suponer el irremediable cierre de numerosos comercios tradicionales y, con ello, la pérdida de decenas de miles de puestos de trabajo.

El contexto socioeconómico en el que se va a producir tal acontecimiento no puede ser más inoportuno. Un momento marcado por la crisis económica, por la dificultad de acceso al crédito, por la reducción en el consumo, por la pérdida de poder adquisitivo de una buena parte de las familias y por la elevadísima cifra de desempleo.

En el año 1994, cuando se aprobó la Ley de Arrendamientos Urbanos, nada hacía presagiar que 20 años después la situación iba a ser ésta. A buen seguro que en tal caso el legislador habría resuelto el entuerto de una manera bien diferente.

No obstante, el legislador ha demostrado en numerosas ocasiones no ser ajeno a la realidad social, de tal manera que ha podido ir modulando el ordenamiento en atención a las necesidades del momento.

A este respecto pueden traerse a colación numerosos ejemplos de normas modificadas en atención a la coyuntura económica provocada por la crisis y a la realidad social que se deriva de la misma.

Así, la Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, que señala en su Preámbulo:

“Los efectos de la crisis económica se han traducido en un aumento de impagos, retrasos y prórrogas en la liquidación de facturas vencidas, que está afectando a todos los sectores. En especial, está afectando a las pequeñas y medianas empresas, que funcionan con gran dependencia al crédito a corto plazo y con unas limitaciones de tesorería que hacen especialmente complicada su actividad en el contexto económico actual.

Con este objetivo, resulta particularmente importante en la presente Ley, suprimir la posibilidad de «pacto entre las partes», la cual a menudo permitía alargar significativamente los plazos de pago, siendo generalmente las PYMEs las empresas más perjudicadas”.

De igual modo la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito, o incluso el propio Código Penal, que fue modificado en el 2012 bajo este mismo pretexto de la crisis económica.