

### Situación política

En el mes de enero la Cámara de Diputados daba el sí a la Reforma Constitucional propuesta por el Gobierno de Matteo Renzi. El texto aprobado, al que en esta última fase de tramitación solamente se puede decir “sí” o “no” por mayoría absoluta, será el definitivo sobre el que los ciudadanos votarán en referéndum en octubre. El resultado de la votación en la Cámara de Diputados fue de 367 votos a favor, 194 en contra y 4 abstenciones. A favor votaron el Partido Democrático, y los partidos de centro derecha que forman coalición en el Gobierno. En contra, el Movimiento 5 Estrellas, Forza Italia, “Izquierda Ecología y Libertad” y la Liga Norte. Tras el sí del Senado, también dado este mes, y otras dos votaciones (de nuevo para decir solamente sí o no) que se producirán en el mes de abril, se podrá solicitar un referéndum durante los siguientes tres meses desde su publicación por parte de un quinto de los miembros de cualquiera de las Cámaras, cincuenta mil electores o cinco consejeros regionales. Transcurridos tres meses de su publicación, sin que nadie solicite un referéndum, la ley entrará en vigor. Matteo Renzi ya ha anunciado que será su propio partido quien lo solicite, algo que ha sido interpretado la oposición como un “plebiscito” a su política. Precisamente desde grupos de la oposición se ha constituido un “Comité por el No”. Se recuerda que con esta reforma la Cámara de Diputados será la única en la que sus miembros serán elegidos por sufragio universal. El Senado pasa de 350 a 95 miembros que serán elegidos por los Gobiernos Regionales a propuesta de los ciudadanos y solo tendrá competencias legislativas sobre reformas y leyes constitucionales. En la reforma, el Estado recupera competencias como la energía, las infraestructuras estratégicas o la protección civil.

Otra de las reformas prometidas por Matteo Renzi, la reforma de las Administraciones Públicas, que fue aprobada en agosto de 2015 mediante una Ley de Bases, ha iniciado su desarrollo reglamentario con la publicación de los primeros Decretos legislativos con medidas encaminadas a agilizar y simplificar el aparato del Estado. Una de las medidas que se incluyen en esta nueva normativa es la posibilidad de despedir a funcionarios que falsifiquen su presencia en su puesto de trabajo de forma que, después de haber fichado la entrada, abandonen posteriormente la sede laboral. Siempre y cuando haya pruebas evidentes de este hecho, el empleado público será suspendido de empleo y sueldo en cuarenta y ocho horas y el proceso de despido deberá concluirse en un mes, mientras que hasta el momento, el proceso duraba una media de 120 días. Asimismo, según el Decreto, se sancionará al directivo que no denuncie este hecho, por lo que también correrá el riesgo de ser despedido. Esta medida, que ha sido la que ha provocado mayor polémica, se produce después de que los medios de comunicación hayan difundido imágenes de funcionarios locales que después de fichar, abandonaban su puesto de trabajo. Otro Decreto del Gobierno concierne a las empresas controladas por el Estado o por entes locales: todas las administraciones públicas deberán analizar sus empresas y, en un año, deberán eliminar aquellas que no son necesarias, sean deficitarias o tengan más directivos que empleados. Por otro lado se reorganizan algunos cuerpos especiales, como el cuerpo forestal, cuyas funciones pasarán a los Carabineros (policía militar), con excepción en sus competencias en la lucha contra los incendios, que serán asumidas por los bomberos. Para que estas medidas, aún provisionales, entren en vigor, habrá que esperar a que el Parlamento emita el preceptivo Dictamen consultivo no vinculante, tras el cuál, los Decretos serán aprobados de manera definitiva en Consejo de Ministros.

Por último, en cuanto a la situación de los partidos políticos, en este mes, el cómico Beppe Grillo, que en 2009 fundó el Movimiento 5 Estrellas, ha anunciado que deja el liderazgo de

su partido. Si bien ya hace un año que Grillo, de 68 años, había ido desapareciendo de la primera línea, dejando su lugar a los jóvenes parlamentarios del M5S, hasta ahora no se había decidido a quitar su rostro del logo del partido y a anunciar su marcha. La aparición de Grillo y del M5S cambió muy significativamente el panorama político italiano. Con la única ayuda de un blog y de una caravana con la que recorrió el país denunciando los abusos de “la casta”, logró formar un movimiento de indignados que, en las elecciones generales de 2013, logró convertirse en la segunda fuerza política de Italia. El Movimiento 5 Estrellas dispone de 11 alcaldes, 17 parlamentarios europeos, 91 diputados, 36 senadores y 1.500 consejeros municipales y regionales.

### **Situación económica**

El debate entre flexibilidad y austeridad en la política económica europea ha alcanzado este mes un elevado tono ocasionando una gran polémica mediática entre Matteo Renzi y representantes de la Unión Europea. El aplazamiento en la valoración oficial de la Ley de Presupuestos por parte de la Comisión Europea hasta la primavera, ha creado una incertidumbre sobre si serán aceptadas las cifras macroeconómicas propuestas aplicando las cláusulas de flexibilidad tal como las interpreta Italia o si, en caso contrario, el Gobierno deberá dar marcha atrás en algunas de sus medidas por superar los límites establecidos. Mientras esto se produce, en numerosas declaraciones públicas Matteo Renzi insiste en defender la postura italiana frente a las que considera “imposiciones” europeas, lo que ha llevado a más declaraciones cruzadas en los medios con representantes de la Comisión y del Parlamento Europeo.

A esta polémica se han sumado tres importantes asuntos entre Italia y Europa: la solicitud de informes del Banco Central Europeo sobre los créditos deteriorados de algunos bancos italianos, la privatización de la fábrica de acero ILVA, que ha recibido fondos públicos, y el bloqueo de Italia hasta finales de mes, a la provisión de fondos para el cumplimiento del Acuerdo UE-Turquía sobre inmigración.

En relación con el primero, aunque Banco Central Europeo había calificado la solicitud de informes sobre los créditos morosos como un procedimiento rutinario, el sector bancario ha registrado este mes fuertes pérdidas en la Bolsa de Milán. Se recuerda que las alarmas saltaron en noviembre cuando el Gobierno tuvo que intervenir en cuatro pequeños bancos italianos en situación de quiebra. Desde entonces el Ministro de Economía ha estado negociando con la Comisión para establecer un sistema de garantía a los bancos que les ayude a hacer frente a los créditos dudosos que, según los cálculos que efectuó la agencia de calificación Fitch en diciembre, alcanzan los 200.000 millones de euros. El acuerdo que finalmente se ha alcanzado este mes de enero permite a los bancos italianos mover los créditos morosos en sus balances a entidades separadas y gestionadas individualmente. Los bancos se beneficiarán de una garantía estatal de los activos depositados en tales entidades, según la Comisión Europea y las garantías estatales se concederán y serán valoradas acorde a los precios del mercado para que no sean consideradas ayudas de Estado.

La situación de los bancos ha sido recogida también en el Informe de la Comisión Europea sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas recientemente publicado ya que, aparte de reconocer el alto riesgo a medio plazo de la sostenibilidad de la altísima deuda pública italiana, se ve otro riesgo a corto plazo por el porcentaje de créditos morosos del sector bancario italiano.

Sobre la deuda de las Administraciones Públicas, precisamente este mes el Instituto Nacional de Estadística ha publicado el informe correspondiente al tercer trimestre de 2015 según el cual, el endeudamiento neto de las administraciones Públicas respecto al PIB ha sido del 2,4%, 0,5 puntos porcentuales menor que en el mismo trimestre de 2014. Teniendo

en cuenta la media de los tres primeros trimestres del año, el dato de endeudamiento ha sido de 2,9%, 0,4 puntos porcentuales menos que la media del mismo periodo de 2014. Se lee también en el informe que el saldo primario (endeudamiento sin tener en cuenta los intereses pasivos) ha resultado positivo con un índice del 1,5% (1,4% en el tercer trimestre de 2014). Asimismo, el saldo corriente ha sido positivo en un 0,8% (0,4% en 2014).

Entre las publicaciones del mes de enero (correspondientes al mes de noviembre pasado) del Instituto Nacional de Estadística, figuran las relativas a la producción industrial, por un lado, y a la facturación industrial y pedidos por otro.

Según el ISTAT, la producción industrial en el mes de noviembre disminuyó el 0,5% con respecto al mes octubre de 2015 mientras que aumentaba el 0,9% con respecto a noviembre de 2014. En octubre pasado la producción había aumentado tanto en términos mensuales (+0,5%), como interanuales (+2,9%). Los bienes de consumo han sido los que han obtenido resultados negativos tanto en términos mensuales como interanuales (-1,3% con respecto a octubre 2015; -1,8% con respecto a noviembre 2014)

Por otro lado, la facturación industrial disminuyó el 1,1% con respecto a octubre, resultando la misma variación tanto en el mercado interior como en el exterior. En comparación con noviembre de 2014, sin embargo, la facturación industrial aumenta el 0,8% (+2,2% sin tener en cuenta la energía). Teniendo en cuenta la media de los últimos tres meses, el índice disminuye el 0,7% con respecto a los tres meses anteriores. En esta bajada trimestral ha influido la evolución negativa de las ventas de productos energéticos, sin los que el dato resulta positivo (+0,1%). En términos interanuales el ISTAT destaca las variaciones positivas más significativas que afectan a los sectores de fabricación de medios de transporte (+8%), fabricación de artículos de goma y material plástico y otros productos derivados de minerales no metálicos (+6,1%) y de la actividad extractiva (+5,5%). Las variaciones negativas más significativas son la fabricación de productos petrolíferos refinados (-16,1%) y la fabricación de instrumentos eléctricos (-4,5%).

En cuanto a los pedidos en la industria han aumentado el 1,6% en noviembre con respecto al mes de octubre y el 12,1% con respecto a noviembre de 2014. El dato mensual es el resultado de un aumento del 4,4% en el mercado interior y de la disminución del 2,5% en el exterior.

## **Situación social**

En el ámbito sociolaboral, a finales del mes de enero, el Consejo de Ministros ha aprobado, por propuesta del Ministro de trabajo y Políticas Sociales, dos proyectos normativos. El primero, en forma de Ley de Bases, para establecer un plan contra la pobreza. Según indicaba en propio Gobierno en la página oficial de Presidencia, “no se trata de medidas asistenciales, sino de un proyecto integrado que permita a las personas y a las familias salir de la condición de pobreza y exclusión social”. La norma utiliza los recursos previstos por la Ley de Presupuestos (800 millones para 2016). Se calcula que los destinatarios de las medidas serán unas 280.000, en total más de un millón de personas; entre ellas, unos 550.000 niños. En el siguiente artículo se analizan detenidamente las medidas propuestas, también en comparación con la realidad española.

La otra disposición aprobada es un Proyecto de “Regulación del trabajo autónomo no empresarial y medidas destinadas a favorecer la articulación flexible en tiempos y lugares del trabajo por cuenta ajena”. La primera parte de esta disposición dicta medidas en materia de trabajo autónomo, con el objetivo de construir para los trabajadores por cuenta propia, “prestadores de obra” materiales e intelectuales no empresarios, “un sistema de derechos y de bienestar social moderno capaz de sostener y proteger su futuro”. La segunda parte,

propone formas de lo que denomina “trabajo ágil”, para ayudar la conciliación de la vida personal y laboral de los trabajadores por cuenta ajena.

En el artículo “Proyecto de Ley para el trabajo autónomo y trabajo ágil” (ver página 122) se ilustran con mayor detenimiento.

## **PROYECTO DE LEY DE DELEGACIÓN PARA LA LUCHA CONTRA LA POBREZA, REORDENACIÓN DE LAS PRESTACIONES Y DE LOS SERVICIOS SOCIALES**

---

### **Marco de referencia**

El Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Trabajo y Políticas Sociales, Giuliano Poletti, ha aprobado un proyecto de ley de delegación al Gobierno, relativo a la lucha contra la pobreza, la reordenación de las prestaciones, las actuaciones y los servicios sociales. Esta medida deriva de la Ley de Presupuestos para 2016, que en su artículo 1, punto 386, establece un fondo de 800 millones de euros para este año, con la finalidad de luchar contra la pobreza y la exclusión social y también prevé establecer un plan nacional de lucha contra la pobreza de carácter trienal. El objetivo inmediato es la reordenación del conjunto de medidas sociales de naturaleza asistencial y de sus recursos financieros, humanos e instrumentales.

El proyecto aprobado no se concibe como una medida asistencial más, sino como un proyecto integrado e integrador que permita a las personas y a las familias salir de la pobreza y de la exclusión social, así como determinar un nivel mínimo de prestaciones de garantía social en todo el territorio nacional.

La idea genérica que constituye el motor de la medida es conseguir que quienes se encuentran en dificultades económicas no reciban solo una ayuda ocasional, una cantidad económica aislada y coyuntural, sino un programa de medidas que le permita la inclusión social y la inserción en un puesto de trabajo. El Gobierno ha manifestado que se trata de “superar la lógica de la asistencia pasiva” y se apoya en la obtención de empleo y en el reconocimiento de ayudas económicas a cargo de los servicios sociales.

En el planteamiento de esta reordenación se precisa la implicación mutua de la administración central, de las periféricas, locales y también del voluntariado. Se considera, por tanto, que la lucha contra la pobreza requiere un conjunto articulado de actuaciones simultáneas. Por ello, se prevé la institución de un organismo nacional de coordinación del sistema de los servicios sociales con la participación de los entes locales y del Instituto Nacional para la Previsión Social (el equivalente, con matices, al Instituto Nacional de la Seguridad Social español), que favorezca una mayor homogeneidad de las prestaciones que actualmente dependen exclusivamente de la buena voluntad y de la capacidad financiera de los entes locales.

El derecho a beneficiarse de estas medidas incluye en palabras del ministro un principio de “universalidad selectiva en el acceso” basado en la valoración de las condiciones económicas de los beneficiarios. Esto es, el derecho a obtener estas ayudas exigirá una prueba de recursos del beneficiario o la acreditación de su necesidad. Por otro lado, acreditada la falta de recursos, los casos que sean objeto de intervención o de asistencia serán valorados individualmente, de forma que pueda realizarse un proyecto personalizado para cada beneficiario en relación con su concreta situación que se dirija a la obtención de empleo y a la inclusión social.

Se prevé que la medida afectará a 280.000 familias y a 550.000 niños. En conjunto, más de un millón de personas. En el momento actual se está redactando la norma que concretará el

proyecto y se utilizarán los recursos destinados para ello en la ley de Presupuestos (800 millones para 2016) además de otros recursos que serán allegados como consecuencia de medidas de racionalización del gasto ya previstas.

Las líneas de actuación que enmarcan el proyecto son:

- a) La racionalización de las prestaciones asistenciales y de previsión social sometida a la prueba de recursos, excluyendo las relacionadas con la discapacidad del sujeto, que quedan exentas de dicha acreditación de recursos insuficientes.
- b) La superación de la actual fragmentación del sistema de asistencia social.
- c) La institución en el ministerio de Trabajo de un organismo nacional de coordinación del sistema de actuaciones y servicios sociales.
- d) La atribución al ministerio de Trabajo de las competencias en materia de averiguación y control del respeto de los niveles mínimos de las prestaciones.
- e) La promoción de acuerdos territoriales entre los servicios sociales y otros entes y organismos competentes para la inserción laboral, la salud, la educación y la formación.
- f) El refuerzo del sistema informativo de los servicios sociales y en particular de las bases de datos de la asistencia social.

### **Informe sobre la medida aprobada**

El proyecto de ley de delegación es, por su propia naturaleza, genérico y no concreta las medidas más allá de sus líneas más generales. Será necesario, por tanto, esperar al desarrollo de la norma mediante decreto, para poder advertir las medidas concretas adoptadas. No obstante, de acuerdo con la información disponible en este momento, el Gobierno aquí no hace sino activar una previsión legislativa ya contenida en la ley de Presupuestos para 2016 que no solo estableció un plan trienal de lucha contra la pobreza, sino que dotó con 800 millones de euros dichas actuaciones para 2016.

Ahora bien, este plan, más allá de establecer alguna prestación social novedosa destinada a personas en exclusión social o a familias en extrema necesidad, lo que pretende fundamentalmente es “poner orden”, establecer un gran cambio procedimental. Porque la característica más destacable, casi su razón de ser, además del gasto de 800 millones en prestaciones, es la “reordenación” del sistema de asistencia social. Esto es, se trata de articular un nuevo marco de cooperación entre las administraciones (central, provincial y local) con inclusión del voluntariado.

Parece muy razonable que se haya decidido dicha reordenación que, si en efecto llega a producirse en los términos previstos, contribuiría muy eficazmente a acabar con cierta política dispersa de ayudas sociales, de fragmentación de la aplicación de los recursos, de disociación de las medidas descoordinadas (y por tanto menos eficaces) que se llevan a cabo autónomamente por entidades locales y provinciales. Dicho de otro modo, ayudaría a concentrar el foco y los esfuerzos que ahora se realizan aisladamente y sin coordinación, ganando eficiencia y eficacia.

El hecho mismo de que se prevea instituir en el ministerio de Trabajo un organismo nacional de coordinación del sistema de actuaciones y servicios sociales, así como la intención de atribuir al ministerio de Trabajo las competencias en materia de averiguación y control del respeto de los niveles mínimos de las prestaciones, no tienen otro objetivo que residenciar precisamente en el Gobierno la vigilancia, control y coordinación de la asistencia social local. Esto, además de suponer una centralización de funciones superiores (control vigilancia, coordinación) es también un paso en la línea de la coherencia de las políticas. Allí donde se daban actuaciones aisladas, locales, personalistas, que solo eran coyunturales y de ocasión, para el remedio de necesidades urgentes, se prevé ahora un amplio sistema coordinado de

asistencia social que no sea solo el sumatorio de ayudas o políticas disociadas, sino un conjunto organizado de acciones.

### Referencia a España

Adoptar esta medida en España sería prácticamente imposible en la medida en que la Constitución atribuye de manera nítida y así lo ha confirmado en numerosas ocasiones el Tribunal Constitucional, que la asistencia social es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. Un organismo nacional de “coordinación y vigilancia” de dichas políticas esencialmente autonómicas o el control de los niveles de las prestaciones por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social sería considerada como una actitud invasiva del Estado.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la naturaleza de estas prestaciones que el Gobierno italiano ordenará y cuyas actuaciones dota con 800 millones, no tienen relación con la Seguridad Social, sino con la Asistencia Social, esto es, se trata de prestaciones sociales que exigen la prueba de recursos, la acreditación de insuficiencia de rentas. No son, como en seguridad social, derechos subjetivos perfectos cuya denegación faculta al beneficiario para su exigencia jurisdiccional.

Por tanto, en un primer análisis de urgencia, a la espera de otras consideraciones concretas que puedan realizarse en el futuro o de lo que disponga el decreto de desarrollo, puede afirmarse que la organización de la asistencia social en España está menos fragmentada y es más coherente en las medidas. Así, las Comunidades Autónomas, aun cuando son competentes plenamente para instituir medidas de asistencia social y de lucha contra la pobreza, participan en coordinación con la Administración central y existen normas marco que permiten actuar coordinadamente en muchas de las materias, como las políticas activas de empleo, o la gestión y reconocimiento de las pensiones no contributivas, (el *tertium genus* entre seguridad social contributiva y asistencia social). Se quiere decir con esto que la medida adoptada por el Gobierno no viene a cubrir un hueco, un vacío o una necesidad que quepa aplicar o considerar en España, en la medida en que en nuestro país, existen políticas ordenadas y coherentes de asistencia social, si bien en el marco de cada Comunidad Autónoma.

Por último, la medida italiana viene a reconocer que la lucha contra la pobreza no será eficaz si no se realiza mediante un conjunto integrado de acciones simultáneas. Esta idea es ya una referencia común en todos los países desarrollados.

En este sentido, debe señalarse que España mantiene un paisaje asistencial más organizado y que, no obstante, ha aprobado el Plan Nacional de Acción para la inclusión social (2013-2016), como consecuencia derivada de la “Estrategia Europa 2020” que establece entre sus objetivos el de disminuir, antes de 2020, en al menos 20 millones las personas que en la UE están en riesgo de pobreza y exclusión social. España cuantificó que este objetivo global, a nivel nacional, supondría una reducción de entre 1,4 y 1,5 millones personas en riesgo de pobreza y exclusión social a lo largo del período 2009-2019, objetivo que se ha mantenido en el Programa Nacional de Reformas (PNR) de 2013.

Para la implementación de las medidas, se ha recurrido en España a la coordinación entre la Administración central y las autonómicas así como los entes locales, pero también hay que poner de relieve la importancia que la colaboración público-privada ha adquirido en el ámbito de la lucha contra la pobreza y la exclusión social y, en especial, el protagonismo del Tercer Sector de Acción Social como actor clave para promover el apoyo, desde el ámbito empresarial, de proyectos relacionados con la inclusión activa de las personas y para incentivar la contratación de las personas más vulnerables. Otro de los objetivos de dicho Plan español de Acción para la Inclusión Social es el fomento de la participación infantil, de manera que

hace suya la Recomendación de la Comisión Europea sobre pobreza infantil: “Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas”, aprobada en febrero de 2013, en la que se trata de poner en valor la influencia que los menores tienen en su propio bienestar y su capacidad de superar aquellas situaciones más adversas.

---